

Artigo

A Lei nº 14.230/2021 e seu impacto no combate à corrupção e à improbidade administrativa no Brasil

The Impact of Statute No. 14.230/2021 on anti-corruption efforts and anti-administrative misconduct in Brazil

Gabriel Terre¹

¹Pós-Graduado em Direito Tributário e Direito Administrativo pela Faculdade de Ensino Superior de Marechal Cândido Rondon, Marechal Cândido Rondon, Paraná. ORCID: 0009-0001-0082-7775. E-mail: gabrielterre@gmail.com.

Submetido em: 03/06/2025, revisado em: 04/06/2025 e aceito para publicação em: 06/06/2025.

Resumo: A Lei nº 14.230/2021 promoveu alterações significativas na Lei nº 8.429/1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa - LIA, redefinindo o alcance e a natureza do combate à improbidade no Brasil. Este artigo analisa as principais modificações introduzidas pela nova legislação, com foco na exigência do dolo para todas as modalidades de improbidade, nas mudanças conceituais dos atos ímprobos, nos prazos prescricionais e na dosimetria das sanções. O estudo discute as implicações dessas reformas para a efetividade da responsabilização de agentes públicos e particulares por atos de corrupção e de desvio de conduta, ponderando sobre os argumentos que defendem maior segurança jurídica e aqueles que apontam para um enfraquecimento do sistema de controle da probidade administrativa.

Palavras-chave: Lei de Improbidade Administrativa; Lei nº 14.230/2021; Combate à Corrupção; Improbidade Administrativa; Segurança Jurídica.

Abstract: The Statute No. 14.230/2021 introduced significant changes to Law No. 8.429/1992, known as the Administrative Misconduct Law, redefining the scope and nature of combating misconduct in Brazil. This article analyzes the main modifications brought about by the new legislation, focusing on the requirement of intent for all types of misconduct, the conceptual changes to illicit acts, statute of limitations periods, and the dosimetry of sanctions. The study discusses the implications of these reforms for the effectiveness of holding public agents and private individuals accountable for acts of corruption and misconduct. It weighs arguments that advocate for greater legal certainty against those that suggest a weakening of the administrative probity control system.

Keywords: Administrative Misconduct Law, Statute No. 14.230/2021; Anti-Corruption Efforts; Administrative Misconduct; Legal Certainty.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A probidade administrativa é um princípio fundamental da administração pública brasileira, elevado à categoria de preceito constitucional no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Para garantir sua efetividade, o legislador constituinte determinou a criação de lei que disciplinasse a responsabilização dos agentes públicos nos casos de atos de improbidade administrativa, sem prejuízo das sanções penais e civis cabíveis.

Desse mandamento, adveio a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa - LIA, que se tornou um dos principais instrumentos jurídicos no combate à corrupção e ao desvio de conduta na gestão da coisa pública.

Por quase três décadas, a LIA foi a espinha dorsal da repressão à improbidade, consolidando uma vasta doutrina e jurisprudência. Contudo, em 25 de outubro de 2021, o cenário foi drasticamente reconfigurado pela Lei nº 14.230/2021, fruto de um longo e controverso processo legislativo.

As alterações propostas pela nova lei suscitaram intensos debates, dividindo opiniões entre aqueles que a enxergam como um avanço na busca por maior segurança jurídica para os agentes públicos, e aqueles que a criticam por enfraquecer o arcabouço normativo de combate à corrupção e proteção da probidade administrativa.

Este artigo visa a analisar as principais modificações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na LIA e suas implicações diretas e indiretas para o combate à corrupção e à improbidade administrativa no Brasil. Serão

examinados os pontos nodais da reforma, como a exigência do dolo para todas as modalidades de improbidade, a nova tipificação dos atos ímprobos, as alterações nos prazos prescricionais e na dosimetria das sanções, a fim de avaliar a reconfiguração do sistema de probidade e seus potenciais impactos na *accountability* dos gestores públicos.

2 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEU PAPEL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A Lei nº 8.429/1992, em sua redação original, representou um marco normativo na proteção da moralidade administrativa. Sua principal inovação foi a criação de um sistema de responsabilização autônomo, de natureza civil e administrativa, distinto das esferas penal e disciplinar.

Seu objetivo era sancionar condutas que, embora não necessariamente tipificadas como crimes, configuravam graves desvios da conduta esperada de um agente público, em prejuízo da probidade, da moralidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência da administração pública.

Em sua redação original, a LIA classificava os atos de improbidade em três categorias: (i) atos que importam enriquecimento ilícito (Art. 9º); (ii) atos que causam prejuízo ao erário (Art. 10); e (iii) atos que atentam contra os princípios da administração pública (Art. 11).

As sanções, que podiam ser cumulativas, incluíam a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, o ressarcimento integral do dano, o

pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público.

Um dos pontos mais debatidos e criticados na aplicação da LIA original era a possibilidade de enquadramento de atos de improbidade na modalidade culposa, especificamente para aqueles que causavam dano ao erário (Art. 10). Essa previsão permitia que, mesmo sem a intenção de lesar o patrimônio público, a conduta negligente ou imprudente de um agente público pudesse caracterizar improbidade, gerando sanções severas. A justificativa para tal previsão era a necessidade de proteção máxima ao erário e a imposição de um dever de cuidado extremo aos gestores públicos.

Ao longo de sua vigência, a LIA foi amplamente utilizada pelo Ministério Público e pelas demais instituições de controle, gerando um grande número de ações e contribuindo para uma maior fiscalização da conduta dos agentes públicos.

Apesar de sua importância, a LIA também foi alvo de críticas, principalmente em relação à sua alegada vagueza na tipificação de certos atos (especialmente os do Art. 11), à morosidade dos processos, e ao que alguns consideravam uma “indústria da improbidade”, com ações propostas sem justa causa e gerando insegurança jurídica para agentes públicos bem-intencionados. Foi nesse contexto de debate que as reformas da Lei nº 14.230/2021 foram gestadas.

3 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021

A Lei nº 14.230/2021 promoveu uma verdadeira reformulação da LIA, buscando atender às demandas por maior segurança jurídica e clareza na aplicação das sanções.

A nova redação do Art. 1º, §1º estabelece que "considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente ou o mero erro na aplicação da lei". Com isso, a modalidade culposa foi expressamente eliminada do rol de condutas ímprobadas, inclusive para os atos que causam prejuízo ao erário (Art. 10). Esta mudança é retroativa, alcançando fatos anteriores à publicação da lei, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal - STF no Tema 1.199.

Em acréscimo, a nova redação legislativa passou a exigir o chamado dolo específico, que demanda do agente a "vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito", consistente na intenção de praticar exatamente a conduta ímproba tipificada. Isso significa que o dolo eventual e o dolo genérico, antes admitidos pela jurisprudência, não mais subsistem como elementos subjetivos suficientes à configuração do ato de improbidade.

A nova lei também unificou o prazo prescricional para oito anos, contados da data do fato. Além disso, introduziu o instituto da prescrição intercorrente, que é de quatro anos a partir do ajuizamento da ação ou de cada decisão judicial condenatória. Tal previsão tem evidente intuito de trazer maior segurança jurídica e evitar a perpetuidade das ações por improbidade.

Com idêntico objetivo, foram estabelecidos critérios mais claros para a dosimetria das sanções, exigindo que o juiz considere a extensão do dano, o proveito patrimonial obtido pelo agente e a razoabilidade e proporcionalidade da penalidade. As sanções foram também escalonadas, com a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só podendo ser aplicadas quando se tratar de ato ímprobo que cause dano ao erário ou enriquecimento ilícito ao agente.

A legitimidade para a propositura da ação de improbidade foi restringida, cabendo exclusivamente ao Ministério Público. A nova lei revogou o Art. 17, *caput* e §1º, que permitiam a propositura da ação por qualquer pessoa jurídica interessada, bem como a "denúncia" popular de atos de improbidade.

Finalmente, entre as novidades abordadas neste artigo, a Lei nº 14.230/2021 institucionalizou o ANPC, permitindo que o Ministério Público, em comum acordo com o investigado, celebre um termo para a composição civil e o ressarcimento do dano, encerrando a investigação ou a ação de improbidade em curso.

4 IMPACTOS DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS NA TUTELA DA PROBABIDADE ADMINISTRATIVA

As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 visaram a promover maior segurança jurídica aos agentes públicos, e maior previsibilidade na atuação judicial da tutela da probidade administrativa. Tais medidas, contudo, acabaram por enfraquecer as ferramentas de controle.

Essas alterações, de fato, são necessárias para coibir abusos na aplicação da LIA e garantir maior segurança jurídica aos agentes públicos. Em especial, a exigência do dolo para todos os atos de improbidade é medida essencial para evitar que meros erros de gestão, falhas técnicas ou atos culposos resultem em sanções desproporcionais e desnecessárias.

Sob a vigência da redação original da LIA, muitos gestores, temerosos de serem processados por improbidade, adotavam uma "gestão do medo", o que resultava em excessiva burocracia, ou então em paralisação das políticas públicas, no chamado “apagão das canetas”. Com a nova lei, espera-se que a atuação do gestor público seja mais desburocratizada, pois a responsabilização judicial decorrente de ato meramente culposos seria afastada.

A restrição na tipificação dos atos que atentam contra os princípios da administração pública também pode ser vista como um avanço contra o generalismo da redação original da LIA, que permitia enquadrar praticamente qualquer violação legal como improbidade.

A taxatividade e a exigência de dolo específico para esses atos visam a coibir o que muitos consideravam uma judicialização excessiva de condutas administrativas que não necessariamente se traduziam em corrupção ou grave desvio de moralidade.

Ademais, a institucionalização do ANPC é um instrumento de desjudicialização e de recuperação mais célere do dano ao erário, evitando longos processos judiciais e o abarrotamento das prateleiras (físicas ou

eletrônicas) do Poder Judiciário, prestigiando a solução consensual dos conflitos.

Por outro lado, é certo que há fundada preocupação com um enfraquecimento do sistema de combate à corrupção e à improbidade.

Se por um lado a exigência de dolo específico garante maior segurança ao agente público, a prova da intenção deliberada e específica de lesar o erário ou de violar um princípio administrativo é um ônus complexo de se desincumbir, especialmente em casos de desvios sofisticados.

Ademais, essa exigência poderia levar à impunidade de condutas gravemente negligentes que, ainda que não intencionais no seu fim último, resultam em perdas significativas para o patrimônio público.

A restrição da tipificação dos atos que atentam contra os princípios da administração, em particular a exigência de dolo específico para beneficiar a si ou a terceiro, ensejou verdadeiro esvaziamento dessa categoria de ato ímprobo, antes uma das mais utilizadas para enquadrar atos que afrontam a imoralidade administrativa, mas que não necessariamente implicavam enriquecimento ilícito ou prejuízo patrimonial ao erário. Exemplificativamente, citam-se atos como assédio moral, nepotismo ou perseguição política, que agora não encontram fundamento para serem objeto de persecução cível no contexto da LIA. Desse modo, condutas antiéticas e violadoras dos princípios fundamentais da administração passam a contar com sistema de repreensão mais frouxo, sem uma ferramenta eficaz de responsabilização como a LIA.

Ademais, a tentativa legislativa de restrição da legitimidade ativa ao Ministério Público, embora tenha o objetivo de racionalizar, também é vista como uma tentativa de limitar o controle social da administração pública. A possibilidade de a pessoa jurídica interessada propor a ação, em legitimidade ativa concorrente e disjuntiva, restaurada por meio de medida cautelar proferida pelo STF, permite um controle mais difuso e capilarizado da probidade.

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA APLICAÇÃO DA NOVA LIA

A Lei nº 14.230/2021 impõe um conjunto de desafios significativos para os operadores do direito, em especial o Ministério Público e o Poder Judiciário.

O principal desafio é a interpretação e a prova do dolo. Diante da nova e mais restritiva definição, será necessário desenvolver uma jurisprudência que consiga diferenciar o mero erro ou a imprudência de condutas verdadeiramente dolosas, sem inviabilizar a responsabilização.

O Ministério Público ou a pessoa jurídica interessada deverá aprimorar suas técnicas investigativas para coletar provas contundentes do elemento subjetivo específico do tipo ímprobo, ao passo que o Poder Judiciário precisará calibrar suas decisões para não transformar essa exigência em uma barreira intransponível à responsabilização.

A modulação dos efeitos da lei no tempo é outro ponto crítico. O STF já se manifestou sobre a retroatividade da exigência de dolo específico, mas questões remanescentes sobre a aplicação das novas regras processuais e de prescrição a atos anteriores ainda demandam clareza, gerando uma onda de recursos e discussões em todos os níveis do Poder Judiciário, em prejuízo à segurança jurídica.

A reconfiguração do rol taxativo do artigo 11 exigirá que os órgãos de controle e o Judiciário se adaptem a um novo paradigma, onde muitas condutas que antes eram enquadradas por esse artigo agora podem não ter a mesma repressão no âmbito da improbidade. Isso pode demandar o fortalecimento de outros mecanismos de controle, como os processos disciplinares, a responsabilização funcional administrativa e o controle exercido pelos tribunais de contas.

A institucionalização do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), embora bem-vinda, demandará a elaboração de diretrizes claras para garantir que sua aplicação se dê de forma transparente e eficaz, sem comprometer a repressão à corrupção em casos graves.

Em um contexto mais amplo, a Lei nº 14.230/2021 representa um novo capítulo na evolução do combate à corrupção no Brasil. A eficácia desse combate dependerá não apenas da letra da lei, mas, sobretudo, da forma como ela será interpretada e aplicada pelos tribunais. O equilíbrio da tensão entre a segurança jurídica do agente público e a efetividade da responsabilização por atos de improbidade será o grande teste para a nova LIA.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 14.230/2021 promoveu uma transformação substancial na Lei de Improbidade Administrativa, representando uma das mais profundas reformas no ordenamento jurídico brasileiro em matéria de combate à corrupção e desvio de conduta. A principal mudança, a exigência de dolo para todos os atos de improbidade e sua definição mais restritiva, marca um ponto de inflexão na lógica da responsabilização.

De um lado, a reforma é celebrada pela maior segurança jurídica para os agentes públicos, a prevenção de injustiças decorrentes de meros erros de gestão e a racionalização do sistema de controle. O afastamento da culpa e a maior taxatividade dos tipos visam a evitar a judicialização excessiva e permitir a execução de políticas públicas.

De outro lado, manifesta-se a preocupação de que as alterações possam enfraquecer o sistema de probidade, tornando a prova do dolo excessivamente difícil e, conseqüentemente, abrindo caminho para a impunidade de condutas lesivas ao patrimônio público e à moralidade administrativa. A busca por segurança jurídica não pode ocorrer ao custo do enfraquecimento da responsabilização por atos ímprobos.

A efetividade da Lei nº 14.230/2021 no combate à corrupção e à improbidade administrativa dependerá fundamentalmente da interpretação e aplicação que lhe serão conferidas pelo Poder Judiciário. O desafio será encontrar o equilíbrio delicado entre a necessidade de

garantir a segurança jurídica dos gestores e o imperativo de proteger o patrimônio público em sentido amplo. Esse fino ajuste será o termômetro da nova LIA e sua real contribuição para um Estado mais probo e eficiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre o ato de improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2021-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Temas de Repercussão Geral. Tema 1199.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6371587>. Acesso em: 05 jun. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023. (Revisar a edição para a mais atualizada com a nova LIA).

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis Penais e Processuais Penais Comentadas.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.