



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação  
**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**



1

BRUNO BRUNHARA FERREIRA

**OS IMPACTOS DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA NA ATUAÇÃO INVESTIGATIVA DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Campo Grande - MS  
2024



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação  
**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**



2

BRUNO BRUNHARA FERREIRA

**OS IMPACTOS DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA NA ATUAÇÃO INVESTIGATIVA  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da Prof. Dr<sup>a</sup> Luciani Coimbra de Carvalho

Campo Grande - MS  
2024



## DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho primeiramente a Deus, fonte de toda inspiração e sabedoria. Agradeço por me guiar em cada passo desta jornada, por me conceder força nos momentos de dificuldade e por iluminar meu caminho com amor e esperança. Que este trabalho seja uma expressão da gratidão por todas as bênçãos que recebi e que eu possa sempre honrar os ensinamentos e a fé que me foram dados.

Dedico este trabalho à minha querida mãe, que não se encontra mais fisicamente aqui, porém sua força, amor e sabedoria me guiaram em cada passo desta jornada. Sua dedicação e apoio incondicional foram fundamentais para que eu pudesse alcançar este momento, e sou eternamente grato por tudo o que fez por mim. Peço a Deus que te guarde em um bom lugar e agradeço aos céus por ter tido seu amor. Mesmo de longe ainda sinto seu amor. Por maior que seja minha saudade, me conformo com gratidão, gratidão por recordar com orgulho, amor e serenidade a grande mulher que foi.

Dedico este trabalho à memória do meu querido avô, um profissional exemplar cuja dedicação e ética de trabalho sempre foram fontes de inspiração para mim. Sua paixão pelo que fazia e seu compromisso com a excelência foram verdadeiros exemplos que moldaram minha visão sobre a importância do trabalho e da perseverança. Ele não apenas construiu uma carreira admirável, mas também deixou um legado de integridade e amor pelo que fazia.

Através de suas histórias e ensinamentos, encontrei a motivação para seguir o mesmo caminho. Sua presença continua a guiar meus passos e a inspirar meu desejo de alcançar a excelência em minha própria trajetória. Esta dedicação é um tributo ao homem incrível que você foi e à influência duradoura que terá em minha vida.



## AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem a contribuição e o apoio de muitas pessoas que, de alguma forma, caminharam ao meu lado ao longo desta jornada acadêmica.

Primeiramente, gostaria de expressar minha profunda gratidão a minha orientadora, Dra Luciani Coimbra, cujas orientações e ensinamentos foram cruciais para a realização deste TCC. Agradeço pela paciência, pela dedicação e pelos valiosos conselhos que me ajudaram a aprimorar não apenas este trabalho, mas também minha formação acadêmica.

Agradeço, também, aos professores da Fadir que, ao longo dos anos, compartilharam seu conhecimento e experiências. Cada aula, cada debate e cada desafio contribuíram para meu crescimento pessoal e acadêmico, proporcionando uma base sólida que foi fundamental para a elaboração deste trabalho.

A minha família merece um agradecimento especial. Primeiramente ao meu querido Pai, minha inspiração para seguir forte e sem jamais pensar em desistir. Agradeço a minha avó, madrasta e irmãs, por sempre acreditarem em mim e me incentivarem a seguir meus sonhos. O apoio incondicional, a compreensão e o amor que sempre recebi de vocês foram essenciais para que eu pudesse superar os desafios e me dedicar a este projeto. Obrigado por sempre estarem ao meu lado, obrigado pelas palavras de encorajamento e pela companhia nos momentos de estudo e reflexão.

Aos meus amigos, que foram fundamentais ao longo desta jornada, gostaria de expressar minha mais sincera gratidão. Vocês foram muito mais do que companheiros de estudo, foram verdadeiros pilares de apoio e motivação. Nos momentos em que a pressão e os desafios pareciam insuportáveis, suas palavras de encorajamento e gestos de carinho foram como um bálsamo para a alma.



Agradeço por todas as horas que passamos juntos, seja nas longas noites juntos, nas discussões acaloradas sobre os temas mais diversos ou nas pausas necessárias para rir e relaxar. Cada um de vocês trouxe uma perspectiva única e valiosa, enriquecendo não apenas o meu aprendizado, mas também a minha vida.

É com imenso carinho que dedico a vocês uma parte significativa desta conquista. Espero que possamos continuar juntos, apoiando-nos mutuamente em nossas futuras jornadas, assim como fizemos até aqui. A amizade de vocês é um presente inestimável, e sou grato por cada um de vocês ter feito parte dessa trajetória.

Agradeço também aos profissionais e especialistas que contribuíram indiretamente para este trabalho, seja por meio de entrevistas, debates ou pela disponibilização de materiais e informações. Cada interação enriqueceu meu conhecimento e ampliou minha visão sobre o tema abordado. Um agradecimento em especial ao brilhante Promotor de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso do Sul, Dr. Fernando Martins Zaupa, inspiração direta e determinante na escolha do tema do trabalho, inspiração modular de como ser um profissional aplicado e determinado no que faz. Expresso minha sincera gratidão ao Jean Haeffner Machado, admirável assessor e braço direito do Dr. Zaupa, seu conhecimento e expertise, enriqueceram e iluminaram significativamente minha pesquisa.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, fizeram parte desta trajetória. Este trabalho é o resultado de um esforço coletivo e a soma de experiências e aprendizados que levarei para toda a vida. Que possamos continuar buscando conhecimento e contribuindo para um futuro melhor.



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação  
**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**



6

*“A prosperidade ou a ruína de um estado  
depende da moralidade de seus governantes”  
(Thomas More)*



## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo geral analisar os impactos da nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021) na atuação investigativa do Ministério Público. Entre os objetivos específicos, busca-se entender a evolução da improbidade no ordenamento jurídico brasileiro, identificar as principais mudanças trazidas pela nova lei, como a exigência de dolo e alterações na prescrição, além de analisar os desafios enfrentados pelo Ministério Público em sua função investigativa. Assim entende-se como problemática os impactos jurídicos que a nova Lei de Improbidade Administrativa provocou na competência investigativa do Ministério Público nas ações de Improbidade. Metodologicamente a pesquisa classifica-se como qualitativa, descritiva e bibliográfica. A pesquisa aborda, dentre outras questões, a efetividade da nova legislação na responsabilização de agentes públicos por atos ímprobos e sua influência na proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa, com ênfase na atuação do Ministério Público na atividade investigativa. O estudo conclui que, embora a lei reforce a necessidade de dolo e estabeleça novos prazos, impõe desafios ao Ministério Público, que precisa equilibrar a defesa da probidade com a proteção dos direitos fundamentais. O trabalho ressalta a importância da adaptação institucional e do fortalecimento da ética na administração pública para a efetiva aplicação das novas normas e a promoção de um Estado mais transparente e eficiente.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Nova Lei. Ministério Público. Investigação.



## ABSTRACT

This paper aims to analyze the impacts of the new Law of Administrative Improbity (Law No. 14.230/2021) on the investigative actions of the Public Prosecutor's Office. Among the specific objectives, it seeks to understand the evolution of improbity in the Brazilian legal system, identify the main changes brought about by the new law, such as the requirement of intent and changes in the statute of limitations, as well as analyze the challenges faced by the Public Prosecutor's Office in its investigative function. Thus, the legal impacts that the new Law of Administrative Improbity has caused on the investigative competence of the Public Prosecutor's Office in improbity actions are understood as problematic. Methodologically, the research is classified as qualitative, descriptive, and bibliographical. The research addresses, among other issues, the effectiveness of the new legislation in holding public officials accountable for improper acts and its influence on the protection of public assets and administrative morality, with an emphasis on the role of the Public Prosecutor's Office in investigative activities. The study concludes that, although the law reinforces the need for intent and establishes new deadlines, it imposes challenges on the Public Prosecutor's Office, which must balance the defense of probity with the protection of fundamental rights. The paper emphasizes the importance of institutional adaptation and the strengthening of ethics in public administration for the effective application of the new norms and the promotion of a more transparent and efficient State.

**Keywords:** Administrative Improbity. New Law. Public Prosecutor's Office. Investigation.



## SUMÁRIO

9

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>13</b>
1.1 IMPROBIDADE .....	13
1.2 ESPÉCIES DE ATOS DE IMPROBIDADE .....	17
1.2.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito .....	17
1.2.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário .....	22
1.2.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.....	25
<b>2 RESPONSABILIDADE</b> .....	<b>29</b>
2.1 SUJEITOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	35
2.1.1 Sujeito Passivo.....	35
2.1.2 Sujeito Ativo .....	37
2.1.3 Terceiros .....	40
<b>3 PAPEL INVESTIGATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>44</b>
3.1 FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	44
3.2 O PAPEL INVESTIGATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	48
<b>4 REFLEXOS DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA INVESTIGAÇÃO REALIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO</b> .....	<b>53</b>
4.1 AS ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE .....	53
4.2 LIA E A INVESTIGAÇÃO DO MP APÓS ALTERAÇÃO .....	58
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>71</b>



## **INTRODUÇÃO**

A improbidade administrativa é um fenômeno que compromete a moralidade e a eficiência da administração pública, sendo essencial para o fortalecimento da transparência e da responsabilidade no setor público que haja um rigoroso controle e responsabilização dos agentes que cometem tais infrações. Logo, atos de improbidade administrativa referem-se a condutas ilícitas praticadas por agentes públicos que violam os princípios da administração pública, causando prejuízos ao erário ou enriquecimento ilícito.

Portanto, o tema “impactos da nova Lei de Improbidade Administrativa na atuação investigativa do Ministério Público” se revela de grande relevância no contexto do Direito Administrativo, especialmente considerando as recentes alterações introduzidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, norma que modificou a anterior, qual seja, a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que versa sobre a improbidade administrativa.

Nesse cenário, as mudanças promovidas pela nova lei têm implicações diretas na forma como o Ministério Público atua em investigações relacionadas a atos de improbidade, sendo fundamental entender como essas alterações afetam a responsabilização dos agentes públicos e a eficácia das punições.

A problemática dos impactos jurídicos da nova Lei de Improbidade Administrativa na competência investigativa do Ministério Público é um ponto crucial, uma vez que a exigência de dolo aumenta a complexidade e a carga probatória necessária para as investigações, enfraquecendo a capacidade do Ministério Público de atuar de forma eficaz. Além disso, a redefinição das regras de prescrição e a criação de uma ação judicial específica para casos de improbidade exigem novas estratégias investigativas e processuais, desafiando o Ministério Público a se adaptar rapidamente para evitar a impunidade. Essa nova estrutura pode influenciar diretamente as abordagens adotadas, tornando essencial investigar como essas mudanças impactam o trabalho do Ministério



Público e se contribuem para um ambiente mais transparente e responsável na gestão pública. <sup>11</sup>

Diante dessas mudanças legislativas, o presente estudo tem como objetivo geral averiguar os impactos da nova Lei de Improbidade Administrativa na atuação investigativa do Ministério Público. E, como objetivos específicos busca-se compreender o conceito e evolução da disciplina da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro; identificar as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência do dolo, na disciplina da prescrição, nas consequências, como perda de cargo/mandato para algumas infrações e criação de uma ação judicial específica; e, ainda, identificar os principais desafios enfrentados pelo Ministério Público em casos de improbidade administrativa, no que tange a ação investigativa, ante as mudanças implementadas pela nova Lei de Improbidade Administrativa.

Destarte, a pesquisa se concentra na análise da demonstração da responsabilidade dos agentes públicos e na eficácia das punições impostas por atos ímprobos, sendo relevante pois há a necessidade de compreender como as mudanças legislativas enfraquecem os mecanismos de controle sobre a administração pública. Nesse aspecto, a justificativa do tema envolve questões relacionadas não apenas à legalidade, mas também a moral, ética e os bons costumes no exercício da função pública, beneficiando a toda sociedade. Assim, espera-se que esta pesquisa contribua para um melhor entendimento das implicações práticas da nova Lei de Improbidade Administrativa, mas também para o fortalecimento das ações do Ministério Público no combate à corrupção e à proteção do patrimônio público.

Nesse cenário, adota-se como método de abordagem o qualitativo e, como método de procedimento, o descritivo. No que diz respeito à técnica e pesquisa, o estudo classifica-se como bibliográfico, pois se tem na doutrina, legislação, artigos, dentre outras fontes, elementos para a compreensão do tema. O estudo, dividido em três capítulos, explora cada aspecto específico dessas mudanças legislativas.

O primeiro capítulo é dedicado à "Improbidade Administrativa", onde se explora o conceito de improbidade e as diferentes espécies de atos de improbidade. Dentro deste



capítulo, são detalhados os atos que resultam em enriquecimento ilícito, aqueles que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública.<sup>12</sup>

No segundo capítulo, por sua vez, aborda-se a responsabilidade dos agentes públicos, além de discutir os sujeitos envolvidos nos atos de improbidade, tanto ativos quanto passivos, e a participação de terceiros.

Passando ao terceiro capítulo, aborda-se o Papel Investigativo do Ministério Público na Lei de Improbidade Administrativa. Logo, tem por objetivo o exame da função institucional do Ministério Público e detalha seu papel investigativo específico na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, destacando como o parquet atua na responsabilização dos agentes públicos que cometem atos ímprobos.

Por fim, no quarto capítulo, que analisa os "Reflexos da Nova Lei de Improbidade Administrativa na Investigação Realizada pelo Ministério Público", investiga-se as alterações introduzidas pela nova legislação e suas implicações para a investigação realizada pelo representante do Ministério Público, discutindo como essas mudanças afetam a eficácia das ações investigativas e a responsabilização dos infratores.



## 1 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste primeiro capítulo serão analisados aspectos gerais da regulamentação da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. A análise iniciará com a definição do conceito de improbidade, explorando sua relevância e aplicação no contexto da Administração Pública, mormente a fundamentação constitucional. E, por fim, o capítulo contemplará as espécies de atos de improbidade, classificando-os conforme suas características e gravidade e considerando a tutela legal, o que permitirá uma compreensão mais aprofundada das práticas que comprometem a integridade da gestão pública.

### 1.1 IMPROBIDADE

Para uma compreensão mais aprofundada do objeto deste estudo, é essencial iniciar com o conceito de Improbidade Administrativa, começando pela análise etimológica do termo. Tem-se que o vocábulo "probidade" tem origem latina e se refere a "aquilo que brota bem" (Neves; Oliveira, 2024; Garcia, 2008).

Semelhante são as lições de Garcia e Alves (2008), para os quais o termo "probidade", que precisa ser compreendido quando se trata de improbidade administrativa, remete à ideia de um indivíduo que se destaca por ser honrado, íntegro, reto e leal. Logo, a probidade está associada a bons costumes, honestidade, castidade e virtude, refletindo valores éticos fundamentais na administração pública. Assim, a probidade não é apenas uma qualidade pessoal, mas um princípio que deve guiar a conduta dos agentes públicos em suas funções.

Também Carvalho Filho (2024) aponta que a probidade é compreendida, na atualidade, como um dever fundamental do administrador público, que deve sempre agir com base nos princípios de honestidade e moralidade. Tal obrigação se estende a todos



os envolvidos na gestão pública, direta ou indiretamente, enfatizando a importância de uma conduta ética.

14

Na visão do autor supracitado, a probidade é uma característica desejável do gestor público, mas também é um padrão de comportamento que deve ser observado por todos os agentes públicos, independentemente da função exercida, pois a atuação pautada pela probidade é de suma relevância para garantir a integridade da Administração e a confiança da sociedade nas instituições (Carvalho Filho, 2024). Assim, a responsabilidade pela manutenção do princípio da probidade é coletiva, refletindo o compromisso de todos com a boa gestão dos recursos públicos e o respeito às normas que regem a administração pública.

Di Pietro (2024), por sua vez, enfatiza que a noção de probidade e improbidade estão associadas à ideia de moralidade administrativa. E lembra que é complexo tentar diferenciar moralidade e probidade, que é considerado um dever essencial dos administradores públicos. Significa dizer que para Di Pietro (2024), ambos os conceitos estão intrinsecamente ligados à honestidade na gestão dos recursos públicos. Porém, quando se fala em exigir probidade ou moralidade administrativa, isso implica que a mera conformidade com a legislação não é suficiente, sendo necessário também respeitar princípios éticos mais amplos.

Portanto, a atuação administrativa deve ir além da legalidade formal, exigindo um compromisso genuíno com a ética e a integridade, sob pena de se violar o princípio da moralidade administrativa e de se comprometer a probidade.

A divergência doutrinária é também apontada por Carvalho Filho (2024), para quem, na busca por definir o conceito de improbidade, a doutrina frequentemente recorre a termos correlatos, como probidade e moralidade, ambos mencionados na Constituição Federal de 1988, quando abordadas questões relativas à Administração Pública. O autor observa que alguns estudiosos argumentam que a probidade é um conceito mais abrangente do que a moralidade, pois inclui aspectos morais, mas, também, traz arraigado a si outros elementos relevantes para a Administração Pública. Contudo, não ignora que há quem defenda que as expressões são equivalentes, considerando que a



moralidade é um princípio fundamental na gestão pública e, por isso, equivale a probidade.  
15

Em que pesem ensinamentos em sentido contrário, Carvalho Filho (2024) conclui que não é necessário separar ou distinguir os termos probidade e moralidade, na tentativa de conceituar improbidade, uma vez que tanto a probidade quanto a moralidade estão intimamente ligadas à honestidade e à boa administração dos recursos públicos. Em outras palavras, ambos os conceitos se complementam na promoção de uma gestão ética e responsável.

Contudo, Neves e Oliveira (2024) entendem que tratar probidade e moralidade como sinônimos vai de encontro aquilo que o próprio constituinte pensou quando da elaboração da vigente Carta Política. E concluem que é incorreto confundir improbidade com imoralidade, pois probidade e moralidade são conceitos distintos. Para eles a improbidade administrativa é um conceito mais abrangente do que a imoralidade. Embora a imoralidade possa resultar em improbidade, o contrário não se aplica, pois nem todo ato de improbidade implica uma violação do princípio da moralidade, até mesmo porque a escolha do legislador foi apresentar um amplo rol, ainda que exemplificativo, de atos que implicam improbidade.

Dessa forma, a distinção entre improbidade e moralidade é importante para entender as nuances da legislação e os diferentes tipos de condutas que podem ser consideradas como improbidade, objeto dos próximos tópicos, ressaltando a necessidade de uma análise cuidadosa das ações administrativas dentro do quadro legal e ético.

Justen Filho (2024) ensina que a improbidade é uma conduta reprovável na sociedade, podendo ou não estar vinculada à Administração Pública. Para o retromencionados autor, a probidade se refere essencialmente a um comportamento ético, que ganha ainda mais relevo no âmbito da gestão pública.

Diante do exposto tem-se que o vocábulo “probidade” refere-se à conduta ética, honesta e íntegra que se espera de indivíduos, especialmente em suas relações jurídicas e profissionais. No contexto jurídico, probidade é a obrigação de agir com lealdade,



transparência e boa-fé, evitando fraudes, enganos ou práticas desleais que possam prejudicar a confiança entre as partes (Alves, 2024). E, tais considerações, no setor público, levam a entender que a probidade é ainda mais enfatizada, pois está diretamente ligada à moralidade administrativa e ao dever de gestores e servidores de atuar em prol do interesse público, respeitando princípios como a legalidade e a impessoalidade (Castro, 2022).

Por sua vez, a moralidade é o conjunto de princípios, valores e normas que orientam o comportamento humano, distinguindo o que é considerado certo ou errado em uma determinada sociedade. Logo, envolve uma dimensão ética e subjetiva, refletindo os padrões de conduta aceitos em um contexto cultural ou social específico (Carvalho Filho, 2024). E, no âmbito jurídico, especialmente no Direito Administrativo, o princípio da moralidade impõe que os agentes públicos ajam em conformidade com a lei, mas também com padrões éticos de conduta, garantindo que suas decisões e ações sejam pautadas por justiça, honestidade e boa-fé, em defesa do interesse público (Di Pietro, 2024).

A partir dessa base conceitual, torna-se possível entender a gravidade da improbidade administrativa, que se refere às ações que violam esses princípios éticos e legais. A análise da probidade é fundamental para identificar comportamentos inadequados no serviço público e para promover a responsabilidade dos gestores em suas atividades.

Conclui-se que improbidade é a prática de atos desonestos, ilegais ou contrários aos princípios éticos, especialmente por agentes públicos, que causam prejuízos à Administração Pública ou violam os deveres de honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade (Neves; Oliveira, 2024).

No Brasil, a Improbidade Administrativa é regulada pela Lei nº 8.429/1992 e envolve condutas como enriquecimento ilícito, uso indevido de recursos públicos, e concessão de benefícios indevidos a terceiros, podendo resultar, como se verá oportunamente, em sanções graves, como perda de cargo público, suspensão dos



direitos políticos, ressarcimento ao erário e pagamento de multas, visando garantir a integridade e a moralidade na Administração Pública.

17

Superada esta análise, passa-se a abordar as espécies de atos de improbidade administrativa, objeto do próximo tópico.

## **1.2 ESPÉCIES DE ATOS DE IMPROBIDADE**

A improbidade administrativa realça o atestado de deslealdade ao povo, sendo este titular do poder da democracia. Logo, a sua comprovação deve ter o condão de afastamento da função quem quer que a tenha praticado, para não se consubstanciar a desonestidade no exercício de cargo público.

O ordenamento jurídico pátrio, já há algum tempo, vem demonstrando a preocupação com os atos de improbidade, o que resultou na tipificação das condutas e respectivas sanções. Logo, tem-se a improbidade como uma infração administrativa autônoma, podendo ter sanção na esfera política, como também caracterizar crime e ocasionar reparação civil.

Assim, o legislador, ao editar a Lei nº 8.429/1992, agrupou os atos de improbidade administrativos em três categorias: atos que importem em enriquecimento ilícito do agente (art. 9º); atos que acarretem prejuízo público à Administração (art. 10); e, por fim, os atos que impliquem em ofensa aos princípios da Administração Pública (art. 11), que passam a ser abordados nos tópicos seguintes.

### **1.2.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito**

A primeira categoria de atos de improbidade, conforme estabelecido no artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), representa a forma mais grave e repugnante de improbidade administrativa.

Configura-se improbidade administrativa quando o agente obtém, de maneira dolosa, uma vantagem patrimonial ilícita, seja para si ou para terceiros, em decorrência



do exercício ímprobo de cargo, mandato, função ou atividade na administração pública. Isso se aplica a todos os entes da Federação e aos Poderes do Estado, incluindo empresas que fazem parte do patrimônio público.

Ademais, abrange entidades que recebem ou gerenciam recursos públicos, especialmente aquelas cuja criação ou manutenção é financiada com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual oriunda do Erário. Tal definição evidencia a gravidade dos atos que comprometem a integridade da administração pública, destacando a necessidade de um rigoroso controle e responsabilização dos agentes que atuam de forma contrária aos princípios éticos e legais que regem a gestão pública.

Os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito se encontram previstos nos incisos I a XII do art. 9º da Lei de Lei de Improbidade Administrativa, e visa punir “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º” (Brasil, 1992, s.p).

Cumpra esclarecer que a Nova Lei de Improbidade Administrativa imprimiu singelas mudanças no dispositivo em comento. O que fez o legislador, no caput do art. 9º, é especificar que o enriquecimento ilícito somente será punido quando da prática de ato doloso, que conduza a vantagem patrimonial em decorrência do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades a que se refere o art. 1º (Brasil, 2021). Ainda, os incisos IV, VI e VII ganharam nova redação.

Prosseguindo, é importante destacar que os atos de improbidade administrativa que resultam em enriquecimento ilícito requerem a presença de certos requisitos mínimos para sua caracterização. Tais requisitos incluem o recebimento de uma vantagem patrimonial indevida por parte do agente público, que pode ou não causar dano ao erário. Segundo Neves e Oliveira (2024), é necessário que essa vantagem decorra de um comportamento ilícito do agente, que tenha ciência da ilicitude (dolo) em relação à vantagem obtida, e que exista um nexo causal entre o exercício abusivo de suas funções e a vantagem indevida recebida.



Ainda em relação ao primeiro requisito, é fundamental observar que a vantagem percebida pelo agente deve ser de natureza patrimonial e, portanto, economicamente apreciável (Justen Filho, 2022). Contudo, não é imprescindível que exista uma correspondência direta entre a vantagem patrimonial e um dano ao erário ou ao patrimônio da entidade em que o agente atua.

De fato, não raras vezes, um agente público desonesto pode receber uma vantagem econômica sob a forma de gratificação ou comissão para realizar atos que são parte de suas obrigações normais, sem que isso resulte em prejuízo direto aos cofres públicos. Logo, não há como ignorar a complexidade na identificação de atos de improbidade relacionados ao enriquecimento ilícito.

Em meio a esse cenário, Tunes, Cunha e Arêba (2023) concluem que para a configuração do enriquecimento ilícito no âmbito da improbidade administrativa, não é necessário demonstrar a ocorrência de dano ao erário, pois a finalidade da legislação é exatamente à proteção da probidade na Administração Pública, que é comprometida sempre que um agente público se desvia dos fins legais em troca de uma vantagem patrimonial. Logo, essa vantagem deve ser obtida de forma indevida, independentemente de causar prejuízo aos cofres públicos, pois embora a conduta possa resultar em danos ao erário, isso não é um requisito para caracterizar a infração de enriquecimento ilícito, sendo mister a percepção de vantagem patrimonial sem respaldo legal, que compromete a integridade da gestão pública.

Dando seguimento, Neves e Oliveira (2024) apontam o segundo para a configuração do ato de improbidade administrativa caracterizado pelo enriquecimento ilícito, qual seja, que a vantagem patrimonial obtida pelo agente público tenha como origem o exercício funcional abusivo.

Tunes, Cunha e Arêba (2023) enfatizam que a vantagem deve resultar de uma conduta que viola as normas que regem a atuação do administrador público, especialmente aquelas relacionadas à moralidade e a probidade, pois o agente, ao desviar-se dos princípios éticos e legais que orientam sua função, compromete a integridade da Administração Pública.



Assim, a vantagem patrimonial não pode ser considerada legítima, pois decorre de ações que contrariam os deveres e responsabilidades do cargo ocupado, evidenciando um desvio de finalidade e um abuso de poder. Por conseguinte, a relação entre o comportamento inadequado e o benefício obtido é essencial para caracterizar a improbidade administrativa e justificar as sanções cabíveis.

Tem-se, ainda, o terceiro requisito para a configuração do ato de improbidade administrativa relacionado ao enriquecimento ilícito, o qual diz respeito à responsabilidade subjetiva do agente público. Para Neves e Oliveira (2024), isso significa que a conduta do agente deve ser dolosa, ou seja, ele deve ter plena consciência da ilicitude da vantagem patrimonial que está obtendo, seja para si ou para terceiros.

Apontam, também, que a ilicitude da vantagem é um elemento central, como já apontado anteriormente, pois o enriquecimento ilícito deve ser a causa eficiente que motiva a atuação abusiva do agente em suas funções (Neves; Oliveira, 2024). Logo, se a vantagem é legítima, repita-se, não há que se falar em improbidade administrativa e enriquecimento ilícito do agente público.

Nesse contexto, verifica-se que a intenção do agente em agir de forma desonesta é fundamental para caracterizar a improbidade. A simples obtenção de uma vantagem patrimonial não é suficiente; é necessário que o agente tenha agido com dolo, demonstrando que ele sabia que suas ações eram ilegais e contrárias aos princípios que regem a administração pública (Castilho, 2021), pois a responsabilidade subjetiva reforça a necessidade de um comportamento ético e transparente por parte dos agentes públicos, pois a violação consciente das normas administrativas que compromete a integridade da gestão pública, ao mesmo tempo em que também implica sanções severas para aqueles que se aproveitam de sua posição para obter benefícios indevidos (Justen Filho, 2022).

Ainda segundo Neves e Oliveira (2024), há um quarto requisito a ser considerando para a configuração dos atos de improbidade a que se refere o art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa. Trata-se da existência de um liame claro e direto entre o acréscimo patrimonial indevido obtido pelo agente público e o desempenho abusivo de



sua função, conexão esta que deve ser estabelecida sem dúvidas ou presunções, ou seja, não é suficiente demonstrar que os bens e valores adquiridos pelo agente são desproporcionais ou incompatíveis com sua renda ou a evolução de seu patrimônio. É necessário que se prove de forma concreta que houve um uso indevido da função pública com o objetivo de enriquecer.

Complementa Justen Filho (2022) que a exigência em comento é fundamental para a caracterização de atos de improbidade administrativa que impliquem enriquecimento ilícito pois assegura que apenas as condutas que efetivamente exploram a posição do agente público para obter vantagens patrimoniais sejam punidas.

Dessa forma, a simples aquisição de bens que não condizem com a renda do agente não é, por si só, suficiente para caracterizar a improbidade; é preciso evidenciar que essa aquisição foi resultado de ações ilícitas no exercício da função pública, ainda que o aumento patrimonial decorra de outro ilícito, que será objeto de responsabilização específica.

Porém, é preciso destacar que mesmo que haja ressarcimento integral do dano patrimonial e sanções penais comuns, o responsável pelo ato de improbidade ainda estará sujeito a penalidades específicas previstas na legislação (Carvalho Filho, 2024), estando o agente sujeito às medidas administrativas, civis e outras consequências legais, conforme estipulado no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa.

Kuma e Buchta (2023) observam que as penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa podem ser aplicadas isoladamente ou cumulativamente, dependendo da gravidade da infração cometida, sendo mister sempre a relação entre o enriquecimento ilícito e o abuso da função pública é fundamental para garantir a responsabilização adequada dos agentes públicos que agem em desacordo com os princípios da ética e da legalidade.

Por fim, cumpre ressaltar que o art. 9º da Lei nº 8.429/1992, que trata dos atos de improbidade administrativa, que importam enriquecimento ilícito, em seus doze incisos configuram as modalidades de atos de improbidade mais praticados, e dispensam, para a sua configuração, que haja prejuízo patrimonial para qualquer das entidades indicadas



no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa, sendo exemplos de tal modalidade o recebimento de vantagem econômica indevida, o recebimento de vantagem para facilitar <sup>22</sup> negócio superfaturado, o recebimento de vantagem por subfaturamento, o uso de obra ou serviço particular de pessoal e de bens de entidades públicas ou assemelhadas, o recebimento de vantagem para tolerar a prática criminosa, dentre outras.

### **1.2.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário**

A segunda modalidade de atos de improbidade disciplinados pela Lei de Improbidade Administrativa, previstos nos quinze incisos do art. 10, se caracterizam por causar prejuízo ao erário, e que se relacionam, segundo Neves e Oliveira (2024, p. 79), “ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º da redação da nova Lei”

Segundo Cardoso, Zupelli e Rodrigues (2022) a mais significativa mudança é a extinção da modalidade culposa de ato de improbidade, o que resulta na punição do agente que tenha vontade livre e consciente de obter o resultado ilícito a que se referem os arts. 9º, 10 e 11. E os autores concluem que a mudança é positiva, na medida em que assegura que todo ato ilícito que acarrete dano ao erário seja passível de repressão no âmbito cível, administrativo e penal.

Em qualquer das hipóteses, havendo ganho ilícito do agente público, a conduta haverá de ser enquadrada no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, que leva a compreender que somente haverá o enquadramento do agente na prática de atos que causam danos ao erário se inexistir vantagem patrimonial para o agente (Justen Filho, 2022).

Anote-se que, em virtude das alterações na Lei de Improbidade Administrativa, imprimidas em 2021, os casos de improbidade administrativa que resultam em prejuízo ao erário ocorrem quando o agente público causa dolosamente uma lesão ao por meio



de ações ou omissões que resultam em perda patrimonial, desvio, apropriação indevida, malbaratamento ou dilapidação dos bens das entidades públicas (Neves; Oliveira, 2024).<sup>23</sup>

Para Castilho (2021), a nova Lei de Improbidade Administrativa exige, para que a configuração dos atos elencados no art. 10 da lei, que a conduta do agente seja intencional, ou seja, ele deve ter a ciência de que suas ações estão causando prejuízos ao patrimônio público. Logo, essa lesão pode se manifestar de diversas formas, como a apropriação de recursos públicos para benefício pessoal ou a realização de atos que favoreçam terceiros em detrimento do interesse público.

Portanto, tem-se que diante das mais recentes alterações, a legislação brasileira, em especial a Lei de Improbidade Administrativa, estabelece mecanismos para responsabilizar esses agentes e garantir o ressarcimento ao erário quando há o dolo, a vontade de agir, sendo importante ressaltar que, mesmo na ausência de um dano direto ao erário, a prática de atos que comprometam a probidade na administração pública é considerada grave e passível de punição, a depender do caso concreto, pois há a preocupação com a proteção do patrimônio público e a manutenção da moralidade administrativa, preceitos fundamentais para assegurar a integridade da gestão pública e a confiança da sociedade nas instituições.

Cumprе esclarecer, nesse ponto, que o termo “erário” designa “recursos financeiros provenientes dos cofres públicos da Administração Pública direta e indireta, bem como aqueles destinados pelo Estado às demais entidades” a que se refere o art. 1º do diploma legal em comento (Brasil, 1992). Logo, não se confunde com “patrimônio público”, que detém conotação mais ampla, abarcando também interesses não patrimoniais e bens de natureza não econômica.

Pazzaglini Filho (2009, p. 62) enfatiza que o ato de improbidade a que se refere o art. 10 da Lei nº 8.429/1992 somente se configurará se presente a ilegalidade da conduta funcional do agente público, ou seja, a “sua ação ou omissão seja antijurídica, viole o direito por excesso de poder ou desvio de finalidade”. Além da ilegalidade, é mister o dano material aos cofres públicos, não havendo o que se falar em dano presumido para a configuração do ato de improbidade a que se refere o art. 10 (Justen Filho, 2022).



Nesse cenário, são concebidos como atos que causem lesão ao patrimônio público, a conduta ilegal do agente, seja comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa (ao contrário da primeira modalidade de atos de improbidade administrativa, que somente admite a modalidade dolosa), no exercício da função pública, a exemplo da facilitação de incorporação de bens ou valores públicos a patrimônio particular, a permissão de uso por particular de bens ou valores públicos, a doação ilegal, dentre outras condutas.

Os atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário podem se manifestar de várias formas, conforme descrito na legislação. Um exemplo é a facilitação ou participação no desvio de bens públicos para o patrimônio particular, onde o agente público permite que recursos, rendas ou valores pertencentes à administração sejam apropriados indevidamente (Brasil, 1992).

Outro exemplo é a permissão para que entidades privadas utilizem bens públicos sem seguir as formalidades legais, o que compromete a transparência e a legalidade na gestão dos recursos (Brasil, 1992).

Ainda, a concessão de benefícios financeiros ou tributários que contrariam as normas estabelecidas, como aquelas relacionadas ao Imposto Sobre Serviços, também configura um ato de improbidade (Brasil, 1992). Logo, são exemplos que ilustram como ações dolosas por parte de agentes públicos podem resultar em prejuízos significativos ao patrimônio público, comprometendo a integridade da administração e a confiança da sociedade nas instituições.

Contudo, Neves e Oliveira (2024) bem lembra que, no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, foram introduzidos, pela Lei nº 14.230/2021, dois parágrafos que limitam o poder punitivo da legislação: o primeiro parágrafo estabelece que a pena de ressarcimento não se aplica se a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não resultar em perda patrimonial efetiva. Assim, a exigência de ressarcimento é considerada enriquecimento sem causa quando não há dano patrimonial demonstrado.

Já o segundo parágrafo, introduzido em 2021, afirma que a simples perda patrimonial decorrente de atividade econômica não caracteriza improbidade



administrativa, exceto se houver comprovação de dolo por parte do agente (Neves; Oliveira, 2024), dando margem para debates sobre a responsabilização culposa do agente, o que não será aprofundado em virtude das divergências e do próprio objeto de estudo.

Portanto, a improbidade lesiva ao erário é praticada na forma dolosa, quando o agente tem consciência da antijuridicidade de que sua ação ou omissão, enquanto na forma culposa, embora o agente atue de forma voluntária e contrária ao seu dever funcional de boa gestão administrativa, de prudência e de eficiência na prestação do serviço público.

Ademais, mesmo com as sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, o responsável por atos de improbidade que causam lesão ao erário está sujeito a penalidades adicionais. Essas sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, como já apontado alhures, dependendo da gravidade do ato cometido, conforme disposto no artigo 12, inciso II da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 1992). Tal estrutura normativa busca garantir que apenas condutas dolosas e prejudiciais à administração pública sejam punidas, promovendo uma gestão mais ética e responsável dos recursos públicos.

Superada esta questão, passa-se a abordar os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, elencados no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

### **1.2.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública**

Por último, mas não menos importante, no rol dos atos de improbidade, têm-se os atos de improbidade administrativa que implicam violação aos princípios da Administração Pública, elencados no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, e se consubstanciam pela ação ou omissão que violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.



Nesse cenário, merece destaque decisão exarada pelo Ministro Humberto Martins, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do RESP 1912569 - AL (2020/0337696-2), no dia 14 de abril de 2023, o qual reconheceu a inegável influência da lei 14.230/21 no caso em julgamento e a taxatividade do rol do art. 11, da LIA, com ordem de retorno dos autos ao TJ-AL para conformação do acórdão às teses do Tema 1199/STF e à lei reformadora.

Para o Ministro, "não mais há a hipótese legal de condenação em ato considerado improbo tão somente com a consideração de violação principiológica, em decorrência da revogação expressa da viabilidade em casos concretos de extensão do rol exemplificativo que era previsto legalmente no antigo art. 11 da lei em foco não mais vigora a possibilidade de condenação justificada tão somente no cometimento de ato que importasse em violação de princípio previsto no caput, sem qualquer necessidade de prática de ato específico previsto legalmente". (Fernandes e Freitas, 2023).

Em que pese entendimentos diversos, não há como deixar de se curvar a esse precedente, que não apenas premia a segurança jurídica, mas também respeita a autonomia e competências do Poder Legislativo no trato da matéria.

Importante observar que o art. 11 da Lei de Improbidade, ao mencionar a expressão "violação da legalidade", elucida que o preceito compreende a transgressão dos princípios constitucionais da Administração Pública, disciplinados no art. 37 da Constituição da República de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além dos princípios expressos, devem ser observados pelos agentes públicos os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e outros mais que se refiram aos deveres da boa administração, como a boa-fé, a igualdade e a lealdade.

A prática da conduta prevista no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa somente é punida se não se enquadrar no contido nos arts. 9º e 10 da mesma lei, pois se a prática importar ao enriquecimento ilícito, ou causar lesão ao erário, serão punidas nessas modalidades, pois por si só violam vários princípios, dentre eles o da legalidade.

Trata-se, portanto, de norma residual, ou como aponta Pazzaglini Filho (2009, p. 51), é um "soldado de reserva", configurando-se pelo resíduo na hipótese da conduta



ilegal do agente público que não se enquadrar nas duas outras categorias de improbidade. <sup>27</sup>

Cumprir trazer à baila, nesse ponto, os ensinamentos de Carvalho Filho (2024, p. 1127) acerca dos pressupostos para a caracterização dos atos em análise, a saber:

O pressuposto exigível é somente a vulneração em si dos princípios administrativos. Conseqüentemente, são pressupostos dispensáveis o enriquecimento ilícito e o dano ao erário. A improbidade, portanto, cometida com base no art. 11, pode não provocar lesão patrimonial às pessoas mencionadas no art. 1º nem permitir o enriquecimento indevido de agentes e terceiros. É o caso em que o agente retarda a prática de ato de ofício (art. 11, II). Não obstante, essa improbidade pode caracterizar-se como gravíssima, permitindo até mesmo a aplicação das sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos.

Do até aqui exposto, percebe-se que o art. 11 protege a própria probidade administrativa, sendo irrelevantes para a tipificação de quaisquer atos coadjuvantes, pois não se visa a proteção ao patrimônio público, como se vê nos arts. 9º e 10, mas, repita-se, a probidade administrativa.

Cumprir salientar, como lembram Neves e Oliveira (2024), que o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa foi bastante alterado pela Lei nº 14.230/2021, desde o *caput*, que ganhou nova redação, até alguns incisos, que foram revogados, e outros que foram acrescentados.

Em suma, na Seção III, que versa sobre os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública. Nesse contexto o *caput* do art. 11 ganhou nova redação, também para ressaltar a necessidade do dolo, e foram revogados os incisos I, II, IX e XII, enquanto outros ganharam redação nova e o XII foi inserido (Brasil, 2021).

É de extrema importância trazer à tona os parágrafos que apresentam requisitos para condenação por Improbidade Administrativa no que tange à violação dos princípios da administração pública:

Art. 11. [...]



§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente<sup>28</sup> haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

Nota-se que os referidos dispositivos exigem a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício de função pública e se referem aos atos de improbidade que violam princípios da Administração Pública, os quais, por determinação da própria lei, não se exaurem na descrição taxativa do caput do artigo 11.

Bastante modificada foi também a lista de penas aplicadas aos atos de improbidade que atentam contra princípios. Foram suprimidas as sanções de ressarcimento integral do dano, perda da função pública e a suspensão de direitos políticos. E foram introduzidos dez parágrafos ao art. 12, de modo a regulamentar a sanção.

Antes de se passar a análise da atuação do Ministério Público, cumpre abordar os a responsabilidade e os sujeitos na Lei de Improbidade Administrativa.



## 2 RESPONSABILIDADE

Para se compreender a noção de responsabilidade pela prática de atos de improbidade administrativa, elencados na Lei nº 8.429/1992 e suas alterações, é preciso compreender como o ordenamento jurídico brasileiro passou a sancionar os atos que violam a probidade no âmbito da Administração Pública.

Para iniciar a análise do tema, faz-se uma breve apresentação da evolução, do que são consideradas por Mazza (2017), as principais teorias as quais se propõe a explicar as relações entre normas morais e normas jurídicas. Em primeiro, será a Teoria do Mínimo Ético, defendida por Jeremias Bentham e pelo alemão Georg Jellinek. Essa teoria propõe que as regras jurídicas possuem a função principal de reforçar a exigibilidade de uma série de preceitos éticos básicos. Sendo assim, o Direito estaria dentro de um complexo mais abrangente de normas sociais as quais pertencem à Moral (Mazza, 2017)

O que se tornou falho nessa teoria foi supor que todas as normas jurídicas fossem morais. Acontece que, no dia a dia da prática legislativa ou administrativa do Estado e de seus agentes, isso se prova equivocado, pois nem sempre o conteúdo das leis ou mesmo as determinações presentes em atos administrativos estão pautados com respeito aos padrões de moralidade aplicadas numa determinada sociedade, num determinado tempo.

A segunda teoria é conhecida como Teoria dos Círculos Independentes, esta possui como seu defensor o jurista e filósofo Hans Kelsen. O autor defende que haveria uma completa separação entre o Direito e a Moral, originando conjuntos distintos de regras sociais, onde o legislador não precisaria se preocupar em conduzir novas leis em respeito aos preceitos morais vigentes, devido a não comunicação entre normas jurídicas e moral (Mazza, 2017).

No entanto, foram identificados casos jurídicos em que foi visivelmente possível identificar a combinação entre as regras normativas e moral presente na sociedade, como



por exemplo o enriquecimento ilícito de agentes públicos previsto pelo artigo 9º, da Lei nº. 8.429/1992, que é tratado, simultaneamente, como ato ilícito e contrário a moral.<sup>30</sup>

Por último, está a Teoria dos Círculos Secantes, apresentada por Claudete Du Pasquier, a qual afirma que Direito e Moral seriam conjuntos normativos diferentes entre si, contudo, compartilham uma área de intersecção em que Direito e Moral coincidem. Mas, fora dessa área atuam uma independente da outra (Mazza, 2017).

Esta última teoria é a que mais representa a atualidade, por definir que apesar de existir pontos de coincidência entre as normas jurídicas e a moralidade, essa não seria a regra aplicada ao sistema jurídico, pois a teoria demonstra que não há uma concordância total entre o complexo jurídico e o complexo moral, mantendo uma certa independência das áreas (Mazza, 2017). Por exemplo, o costume de não “furar fila”, que não está regulamentado em nenhuma norma jurídica, entretanto, está dentro da esfera da moral (Garcia; Alves, 2008).

Outrossim, é o caso do pertencimento exclusivo do complexo normativo, como ocorre em algumas leis que definem elevados salários e vantagens diversas para agentes públicos, muito embora esteja dentro da legalidade, não é vista como uma prática moral (Neves; Oliveira, 2024). E, é claro, existem as ocasiões de intersecção, como a Lei de Improbidade Administrativa, em que descreve tanto atos considerados ilegais como imorais, e assim punidos de acordo com a lei.

É certo de que o Direito Administrativo possui enorme vínculo Constitucional, por conseguinte, vale-se de uma breve conceituação, conforme realizado por Carvalho Filho (2024, p. 08), de que o Direito Administrativo é “o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir.”

A Constituição Federal reservou um capítulo dedicado à Administração Pública, em que os princípios administrativos atuam, de forma geral, como pressupostos fundamentais para o modo de como a Administração Pública irá agir, os quais devem ser levados em consideração no direcionamento de suas ações (Meirelles, 2016). E, mais ainda, em seu artigo 37, *caput*, a Constituição Federal de 1988 deixou evidente e de



forma expressa quais princípios devem ser observados em todos os atos da Administração Pública e por todos os indivíduos e instituições que dela fazem parte (Di Pietro, 2024).<sup>31</sup>

Além da previsão expressa no texto constitucional, a jurisprudência também foi se adequando aos valores morais, aos anseios de cada época. Um exemplo dessa mudança, pode ser encontrada na Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal que condenou a prática de nepotismo contrária à moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa (Di Pietro, 2024).

Com isso, uma prática que por anos foi reconhecida como sendo moral, passa a não ter a mesma aceitação. Portanto, após ser considerada – a prática do nepotismo – uma violação à moralidade administrativa, ficou proibido a nomeação para cargos em comissão ou funções gratificadas de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou de afinidade até o terceiro grau também válido para membros dos tribunais, juízes e servidores. Esse efeito foi estendido também ao nepotismo cruzado, caracterizado como uma contratação de favorecimento recíproco (Carvalho Filho, 2024).

Portanto, é prudente que a moralidade administrativa seja compreendida como elemento ético, a fim de estabelecer boas práticas como objetivo fim da Administração Pública, nas palavras de Meirelles (2016, p. 90):

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre legal e ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Não obstante, a moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração (Mazza, 2017).



Os ensinamentos de Moreira Neto (2009, p. 105) corroboram essa ideia ao afirmar que “enquanto a moral comum é orientada para uma distinção puramente ética entre o bem e o mal, a moral administrativa, por sua vez, é voltada para uma distinção prática entre boa e má administração.” Essa perspectiva está alinhada com o que estabelece o artigo 2º, parágrafo único, IV, da Lei nº 9.784/1999 (Lei do Procedimento Administrativo Federal), que define a moralidade nos processos administrativos como um dever de “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (Carvalho Filho, 2024). Dessa forma, a moral administrativa se revela fundamental para assegurar a integridade e a eficiência na gestão pública.

Dito isto, deve-se dispor do conceito de moralidade administrativa, com a ambição de controlar e eliminar os comportamentos opostos a ela, principalmente aqueles ligados à prática de atos de corrupção. No capítulo seguinte serão apresentados mais detalhes de como a participação do cidadão através do princípio da moralidade administrativa pode minimizar práticas ilícitas e lesivas ao erário. E é exatamente o princípio da moralidade, consagrado constitucionalmente, que justifica a responsabilização pela prática de atos de improbidade.

Segundo Hauriou (*apud* Nimer, 2016, p. 107), o princípio da moralidade administrativa é mais complexo do que o princípio da legalidade, posto que algumas ações públicas gozam da formalidade legal e, portanto, são lícitos formalmente. No entanto, podem possuir vícios em seus motivos ou finalidades, caracterizados pelo desvio de poder:

O desvio de poder ocorre quando uma autoridade administrativa, durante a execução de um ato de sua competência, observando as formas prescritas, embora não cometa qualquer violação formal da lei, faz uso de seu poder por motivos diferentes daqueles pelos quais este poder lhe foi conferido, ou seja, motivos outros que não a proteção do interesse geral e o bem do serviço. [...] Devemos ter cuidado com a noção de motivos determinantes, que é um conceito subjetivo que envolve o exame das intenções da autoridade administrativa que realizou o ato, e não a causa jurídica do ato. Há mais a discorrer, a propósito da violação da lei, sobre a questão da nulidade dos atos administrativos por ausência de causa jurídica. Mas essa não é a questão ora discutida. O ato viciado pelo desvio de poder se encaixa perfeitamente à causa jurídica referente à sua



categoria específica. Seu vício advém do motivo subjetivo, o qual, apesar de legalmente adequado, não é compatível com o bem do serviço. 33

Dessa feita tem-se que essa finalidade desvirtuada do interesse público, portanto, pode invalidar o ato da administração por violar o princípio da moralidade administrativa, ainda que esteja absolutamente de acordo com o princípio da legalidade, ou seja, ser legal em sentido estrito.

Destarte, leciona Motta Filho (2016, p. 549):

A moralidade pode ser compreendida através do brocárdio *non omne quod licet honestum est* (nem tudo que é lícito é honesto). Vale aqui a ética superior que deve pautar os negócios públicos. Não se trata da moral comum, mas da moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de boa administração.

Em meio a esse cenário infere-se que quando há a violação do princípio da moralidade, há de igual forma uma violação ao Direito. Visto que, não está a ser cumprido o objetivo para o qual o Estado foi legitimado; a saber, o interesse público em prol da sociedade.

De certo, não podemos confiar cegamente no conteúdo jurídico presente no princípio em questão. Pois, apesar de o País está imerso em crise econômica, social e política, em que pese parecer oportuno o uso em sentido amplo do princípio da moralidade administrativa em resposta às feridas causadas pelos escândalos de corrupção, devemos ficar atentos para que não ultrapassemos a fronteira de outros princípios de mesma importância, como o princípio da segurança jurídica – o que poderia criar um ambiente de insegurança para os operadores do direito (Nimer, 2016, p. 112).

Isto posto, vale reforçar que o princípio da moralidade administrativa merece respeito e atenção, na medida em que vai além, englobando os demais princípios do ordenamento jurídico, os costumes e os entendimentos jurisprudenciais e alude a outros elementos que fazem parte do sistema jurídico, a partir da Constituição, indo até as portarias normativas das ramificações dos entes estatais.

Exatamente por isso, repita-se, o legislador tratou de prever situações que, em virtude da violação ao princípio da moralidade, geram responsabilidade ao agente improbo, lembrando que, em sentido amplo, a improbidade administrativa pode ser



entendida como ação de agente público, ou seu representante, contra o erário, e que conduza a enriquecimento ilícito ou violação de normas administrativas. <sup>34</sup>

No que diz respeito à menção da expressão “improbidade administrativa”, Pazzaglini Filho (2009) e Neves e Oliveira (2024) ensinam que se trata de discussão recente, que veio a lume na Constituição de 1988, quando o constituinte a mencionou nos arts. 15, inciso V, e 37, § 4º. O primeiro dispositivo veda a cassação dos direitos políticos, salvo nos casos de improbidade administrativa, enquanto o segundo, já comentado anteriormente, prevê a responsabilização dos agentes públicos pela prática de atos de improbidade.

Ainda, para assegurar a probidade na Administração Pública, e dar maior eficácia ao princípio da moralidade, consagrado expressamente no caput do art. 37 da Constituição, é que o § 4º, do mesmo dispositivo preconiza que serão os atos de improbidade administrativos punidos, importando na “[...] suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (Brasil, 1988, s.p.).

Assim, no âmbito infraconstitucional foi editada a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 - Lei de Improbidade Administrativa, que classifica os atos de improbidade administrativa, os sujeitos ativos e passivos, as penalidades cabíveis, assim como o procedimento judicial para a sua apuração.

De acordo com Di Pietro (2024, p. 906), os atos de improbidade administrativos definidos no diploma legal supracitado “[...] são de amplitude muito maior do que as hipóteses de enriquecimento ilícito previstas nas Constituições anteriores”, e disciplinadas nas Leis nº 3.164/1957 e 3.502/1958. Logo, o enriquecimento ilícito é apenas uma das hipóteses de atos de improbidade administrativa, ao lado dos atos que causam prejuízo ao erário e dos atentatórios contra os princípios da Administração Pública.

Por derradeiro, importa registrar que o ordenamento jurídico brasileiro, em outros diplomas legais, a exemplo do Código Penal, também sanciona condutas que atentem



contra o princípio da probidade administrativa, assim como há na esfera cível instrumentos voltados à reparação dos danos patrimoniais causados por atos ilícitos decorrentes da violação do dever de probidade. Contudo, ao presente estudo interessa a análise, com já dito, os sujeitos de atos de improbidade administrativos previstos na Lei nº 8.429/1992, objeto da próxima seção.

## 2.1 SUJEITOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Tal qual todo e qualquer ato que atravessa a matéria do Direito, o Ato de improbidade administrativa está fadado a sua composição por sujeitos, estes, que serão estudados nos tópicos subsequentes.

### 2.1.1 Sujeito Passivo

O sujeito passivo, quando se fala em improbidade administrativa, é a pessoa jurídica que a lei indica como atingida pela conduta improba, ou seja, é a vítima da improbidade. Vale dizer, que lesada pelo ato é a pessoa jurídica, que sofre a violação decorrente da conduta de improbidade e os efeitos que dela emanam. Os agentes da entidade, podem ser atingidos em seu foro íntimo e no plano moral. Juridicamente, porém, é a pessoa jurídica que carrega a pretensão de restabelecer a situação de legalidade rompida pelo ato improbo.

Uma vez entendida a qualificação do sujeito passivo, se passa à quais entidades são englobadas nesse rol. A matéria que regulamenta este cerne está disposta no art. 1º da Lei 8.429/1992.

O sujeito passivo dos atos de improbidade, como prelecionam Neves e Oliveira (2024, p. 40), é a “[...] pessoa jurídica que sofre o ato de improbidade administrativa”, ou seja, a vítima, elencada no rol apontado pelo legislador no art. 1º da Lei nº 8.429/1992. Ou, como pontua Carvalho Filho (2024, p. 1114), “[...] a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa”.



Segundo Neves e Oliveira (2024), o artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa<sup>36</sup> estabelece a abrangência dos atos de improbidade, destacando a violação da probidade na administração pública e a integridade do patrimônio público e social. E, o seu § 5º enfatiza que tais atos comprometem os bens do Poder Executivo, mas também do Legislativo e Judiciário, abrangendo a administração direta e indireta em todos os níveis de governo, incluindo União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Isso demonstra a intenção do legislador em proteger o patrimônio público de maneira ampla e eficaz.

Por sua vez, o § 6º amplia essa proteção ao incluir atos de improbidade que afetam o patrimônio de entidades privadas que recebem subvenções ou incentivos fiscais de entidades públicas, inclusão fundamental, pois reconhece que a má gestão ou apropriação indevida de recursos públicos pode ocorrer em qualquer entidade que dependa do financiamento governamental (Justen Filho, 2022).

Ainda, o § 7º do mesmo artigo aborda a responsabilidade por atos de improbidade que atingem entidades privadas cujos custos são parcialmente cobertos pelo erário. Nesse caso, o ressarcimento é limitado à repercussão do ilícito sobre as contribuições dos cofres públicos (Justen Filho, 2022).

Anote-se que a Administração Pública Direta é composta pelas pessoas públicas federativas, como União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Quando se fala na Administração Pública Indireta, os entes elencados são as autarquias, as fundações públicas, as associações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais (Carvalho Filho, 2024).

As entidades privadas que recebem subvenções, benefícios ou incentivos fiscais e creditícios de órgãos públicos, embora não sejam pessoas jurídicas pertencentes ao Estado, configuram-se como sujeitos passivos em potencial no contexto da improbidade administrativa. Isso se dá porque, ao obterem vantagens do Poder Público, elas podem ser responsabilizadas por atos que comprometam a integridade da gestão pública (Justen Filho, 2022). Nesse sentido, inclui-se nesse grupo as organizações do Terceiro Setor, como as organizações sociais e as entidades da sociedade civil de interesse público, que recebem recursos diretamente do governo (Carvalho Filho, 2024). Portanto, é essencial



considerar o papel do sujeito passivo, que, mesmo sendo uma entidade privada, deve atuar de forma transparente e responsável, respeitando as normas que regem a relação com o Estado e garantindo a correta utilização dos recursos públicos.

De igual forma, entidades parafiscais, como partidos políticos e sindicatos, que arrecadam tributos de seus membros, também se enquadram nessa categoria. E outro grupo abrange aquelas cuja criação ou custeio envolve recursos públicos, limitando o ressarcimento a danos que impactem os cofres públicos (Justen Filho, 2022).

Destarte, tem-se que a Lei de Improbidade Administrativa estabelece que a incidência da norma se baseia no manejo de valores públicos. Se uma atividade envolve dinheiro público, a responsabilização por improbidade administrativa é possível, mesmo que envolva entidades privadas. Trata-se de uma estratégia que reforça a necessidade de transparência e ética na gestão dos recursos públicos, assegurando que qualquer desvio ou má utilização de verbas seja devidamente punido, independentemente da natureza da entidade envolvida. Dessa forma, a legislação busca proteger o patrimônio público e promover uma administração mais responsável e comprometida com o interesse coletivo.

### **2.1.2 Sujeito Ativo**

Denomina-se de sujeito ativo aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para sua prática ou dele extrai vantagens indevidas. É o autor ímprobo da conduta. Em alguns casos, não pratica o ato em si, mas oferece sua colaboração, ciente da desonestidade do comportamento. Em outros, obtém benefícios do ato de improbidade, muito embora sabedor de sua origem escusa (Carvalho Filho, 2024).

O sujeito ativo de atos de improbidade administrativa, conforme delineado na Nova Lei de Improbidade Administrativa, é aquele que pratica dolosamente o ato, contribuindo para sua realização ou obtendo vantagem indevida de sua prática (Castilho, 2021). Tal figura, muitas vezes referida como autor ímprobo, age de forma consciente e deliberada,



perpetuando condutas que violam os princípios da probidade na Administração Pública (Carvalho Filho, 2024).  
38

Neves e Oliveira (2024, p. 47) complementam ressaltando que o sujeito ativo é a “pessoa física ou jurídica que comete atos de improbidade administrativa tipificados no ordenamento jurídico”. Logo, no entender dos autores, o “ímprobo, sujeito ativo na relação de direito material, será réu na ação de improbidade administrativa”.

Para Neves e Oliveira (2024), o conceito de sujeito ativo abrange aqueles que realizam diretamente o ato ilícito, mas também aqueles que colaboram com a prática desonesta, cientes da ilicitude de suas ações. Contudo, há casos em que indivíduos se beneficiam de atos ímprobos, mesmo sabendo da origem ilícita desses benefícios. Independentemente da forma como se dá a participação no ato, como lembra Justen Filho (2022), a conduta do sujeito ativo resulta em violação ao princípio da probidade, o que justifica a imposição de sanções e medidas restritivas.

Para identificar quem pode ser responsabilizado por condutas ilícitas, o artigo 2º da Lei nº 8.429/1992 define o conceito de agente público. Segundo essa norma, considera-se agente público o servidor público em sentido estrito, mas também qualquer pessoa que exerça funções públicas por meio de eleição, nomeação, designação ou qualquer outra forma de vínculo com a administração pública (Brasil, 1992).

Para Di Pietro (2024), a definição legal abrange uma ampla gama de indivíduos, incluindo servidores estatutários e celetistas, agentes políticos e até mesmo pessoas contratadas temporariamente ou particulares que colaboram com a administração.

Complementam Neves e Oliveira (2024) que a inclusão de todos esses grupos na definição de sujeito ativo demonstra a intenção do legislador em garantir uma responsabilização abrangente e efetiva em casos de improbidade administrativa. Assim, todos os agentes públicos são passíveis de responsabilização por atos que comprometam a integridade do patrimônio público e a moralidade administrativa. Essa abordagem ampla é fundamental para combater práticas corruptas e garantir a transparência na gestão pública.



Ainda, dentro dessa categoria de sujeitos ativos, destaca-se primeiramente os agentes políticos. Esses indivíduos desempenham funções essenciais à direção efetiva do Estado e são responsáveis pela tomada de decisões que impactam diretamente a vida da sociedade. Os agentes políticos incluem chefes do Executivo e membros do Poder Legislativo em todas as esferas governamentais.

Ademais, auxiliares diretos dos chefes do Executivo, como ministros e secretários estaduais e municipais, também são considerados agentes políticos. Embora não sejam eleitos diretamente pela população, esses auxiliares exercem funções executivas significativas e têm um papel de grande relevo na implementação das políticas públicas (Justen Filho, 2022).

Por outro lado, os servidores públicos representam outra categoria importante dentro do conceito de sujeito ativo, pois são profissionais estão vinculados à administração pública por meio de uma relação formal de trabalho, independentemente da natureza desse vínculo (Neves; Oliveira, 2024).

Para Carvalho Filho (2024), os servidores públicos podem ser estatutários ou celetistas e atuam em diversas áreas da Administração Pública, desempenhando funções essenciais para o funcionamento do Estado. A caracterização dos servidores públicos como sujeitos ativos é vital para garantir que todos os trabalhadores do setor público ajam em conformidade com os princípios éticos e legais estabelecidos.

Portanto, tem-se que a Nova Lei de Improbidade Administrativa adota um critério amplo para definir o sujeito ativo dos atos ímprobos. Qualquer pessoa que atue dolosamente no exercício de funções públicas pode ser responsabilizada por suas ações contrárias ao princípio da probidade. Isso inclui aqueles que cometem atos ilícitos diretamente, mas também aqueles que facilitam ou colaboram com tais práticas.

Para Neves e Oliveira (2024), a opção legislativa visa assegurar que todas as formas de desvio ético e corrupção sejam punidas adequadamente. A responsabilização dos sujeitos ativos é um passo importante para promover uma cultura de integridade na administração pública e garantir que os recursos públicos sejam utilizados em benefício da sociedade.



Destarte, conclui-se que o sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa é definido pela Nova Lei como qualquer agente público que pratique dolosamente condutas lesivas ao patrimônio público ou à moralidade administrativa, em uma definição que inclui uma ampla gama de indivíduos — desde agentes políticos até servidores públicos — todos passíveis de responsabilização por suas ações desonestas ou por sua colaboração em práticas ilícitas. O que busca a lei, portanto, é punir comportamentos inadequados, mas também promover uma gestão pública ética e transparente, essencial para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

### **2.1.3 Terceiros**

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece um marco legal fundamental para a responsabilização de agentes públicos que cometem atos ilícitos em detrimento da administração pública, como já dito. Contudo, a complexidade dos atos de improbidade não se limita apenas aos agentes públicos, ou seja, muitas vezes, esses atos são resultado da colaboração de terceiros, que podem ser tanto particulares alheios à Administração Pública quanto agentes públicos que não estão diretamente envolvidos nas funções que motivaram a conduta ilícita.

Nesse cenário, o art. 3º da norma em comento é claro ao afirmar que as disposições da lei se aplicam àqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram dolosamente para a prática do ato de improbidade (Brasil, 1992). Significa dizer que a responsabilidade por atos de improbidade pode se estender a indivíduos que, embora não ocupem cargos públicos, desempenham um papel fundamental na facilitação ou execução desses atos. Contudo, para que um terceiro seja responsabilizado sob a Lei de Improbidade Administrativa, é imprescindível que sua conduta esteja associada à do agente público, caracterizando uma relação de convivência ou colaboração (Neves; Oliveira, 2024).

Contudo, Justen Filho (2022) pontua que a figura do terceiro autônomo não é reconhecida no contexto da improbidade administrativa. Para que um particular seja



responsabilizado por improbidade, deve haver uma vinculação direta com o agente público envolvido no ato ilícito. Sem essa conexão, o terceiro será responsabilizado conforme a legislação específica aplicável, mas não poderá ser incluído no polo passivo da ação de improbidade.

Não é demais registrar que antes mesmo da alteração legislativa, o Superior Tribunal de Justiça já havia firmado entendimento acerca da possibilidade de que um terceiro seja responsabilizado por atos de improbidade administrativa. Isso significa que a responsabilidade pode se estender a particulares que, de alguma forma, colaboram com agentes públicos na realização de atos ímprobos.

Para Neves e Oliveira (2024), existem condições e restrições para essa responsabilização, inclusive decorrentes do posicionamento dos Tribunais Superiores, que firmaram entendimento de que um particular só pode ser responsabilizado por improbidade administrativa se houver a participação de um agente público no ato.

Assim, um terceiro só pode ser considerado responsável por atos de improbidade em conjunto com um agente público (Justen Filho, 2022). Logo, é fundamental observar o nexo de causalidade entre o benefício obtido pelo terceiro e o ato ímprobo praticado, pois a responsabilização do terceiro depende da demonstração clara dessa conexão, evidenciando que sua conduta contribuiu para a realização do ato ilícito.

De fato, os sujeitos ativos dos atos de improbidade vão além dos agentes públicos tradicionais. A lei também abrange aqueles que não ocupam cargos públicos, mas que induzem ou concorrem para a prática do ato ímprobo ou dele se beneficiam direta ou indiretamente, o que inclui indivíduos que podem não ter uma relação formal com a administração pública, mas que atuam em conluio com agentes públicos para obter vantagens indevidas.

Ademais, a legislação prevê que o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou enriquecer ilicitamente também pode ser responsabilizado, limitando-se ao valor da herança recebida (Brasil, 1992), disposição que amplia ainda mais o alcance da responsabilização, permitindo que pessoas que não participaram



diretamente do ato ímprobo sejam chamadas a responder pelos danos causados (Neves; Oliveira, 2024).<sup>42</sup>

Além disso, quanto à sucessão empresarial da obrigação de reparar o dano causado ao erário, observa-se que, de acordo com o art. 8º-A da LIA, caput e parágrafo único, a sucessão empresarial é prevista de maneira restrita, abrangendo tão somente a obrigação de reparação do dano causado, até o limite do patrimônio transferido. Desse modo, a regra contribui para que haja maior previsibilidade nas operações societárias, permitindo o conhecimento prévio dos encargos a serem transmitidos e o cálculo do risco empresarial. Além disso, as demais sanções previstas na LIA não poderão ser imputadas à sociedade sucessora em virtude de atos de improbidade praticados pela sucedida, o que é salutar considerando-se o caráter pessoal das penas.

Outra novidade trazida pela Reforma da LIA diz respeito à aplicação do incidente de desconsideração da personalidade jurídica, disciplinado nos art. 133 a 137 do Código de Processo Civil. A menção ao incidente pode ser identificada tanto no art. 16, §7º, da LIA, referente à decretação de indisponibilidade de bens, como em seu art. 17, §15, que trata dos procedimentos a serem observados para a ação de improbidade administrativa.

Em síntese, tais dispositivos determinam que o patrimônio pessoal dos sócios e dirigentes das pessoas jurídicas poderá ser atingido em caso de atos de improbidade a ela imputados, desde que devidamente instaurado o incidente de desconsideração da personalidade jurídica. Com isso, torna-se exigível a comprovação do abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial

A responsabilização de terceiros por atos de improbidade administrativa é condicionada à presença de um agente público no polo passivo da ação, pois a legislação estabelece um sistema claro e rigoroso para lidar com essas situações, garantindo que tanto os agentes públicos quanto os particulares envolvidos em práticas corruptas sejam adequadamente punidos.



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação  
**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**



Destarte, a responsabilidade dos terceiros na Lei de Improbidade Administrativa<sup>43</sup> reflete uma preocupação com a integridade da Administração Pública e busca coibir práticas corruptas que envolvem tanto agentes públicos quanto particulares.



### 3 PAPEL INVESTIGATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA<sup>44</sup>

Neste capítulo abordar-se-á o papel investigativo do Ministério Público na Lei de Improbidade Administrativa, partindo da premissa de que a instituição atua como guardiã dos interesses da sociedade, sendo responsável por investigar e processar atos de improbidade que possam causar danos ao erário. Logo, é preciso tecer considerações sobre a função institucional, objeto do próximo tópico.

#### 3.1 FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Na atualidade o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, especificamente na esfera penal representa o Estado apresentando ao Juiz alegações fundamentadas que buscam o exercício da pretensão punitiva. Essa é a principal atribuição do *parquet*, com fulcro no art. 129, inciso I, da Constituição Federal de 1988, ou seja, exerce, com exclusividade a ação penal pública na forma da lei, tanto em sua modalidade condicionada quanto incondicionada, respeitando a possibilidade constitucional da ação penal pública subsidiária em caso de sua própria inércia. Percebe-se que a Constituição prevê ainda como atribuições, o exercício do controle externo da atividade policial, assim como a possibilidade de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (Capez, 2021).

O Ministério Público Brasileiro busca suas raízes, em grande parte, no direito lusitano. E, a primeira Constituição vigente no Brasil a mencionar função executada pelo *Parquet* foi a Constituição Portuguesa de 1822, que apesar de permanecer por poucos meses em vigência fazia apenas rápida menção ao caráter da instituição no art. 192 (Sauwen Filho, 1999).

Após a Proclamação da Independência, em 1824 foi outorgada a primeira Constituição do Império, por Dom Pedro I, esta fazia referência ao Procurador da Coroa



e Soberania Nacional, lhe dando a função de realizar a acusação no juízo de crimes quando não coubesse à Câmara dos Deputados, ainda sem mencionar a própria instituição do Ministério Público (Sauwen Filho, 1999).<sup>45</sup>

Foi através do Aviso Imperial datado de 16 de janeiro de 1838 que o governo demonstrou a “criação” da instituição, esclarecendo que os Procuradores de Justiça eram “fiscais da lei”, e os Curadores, “verdadeiros advogados” (Lyra, 1989, p. 21). Anote-se que, à época, o *Parquet* estava subordinado ao Poder Executivo, como também ao Poder Judiciário, uma vez que os próprios magistrados receberam poder para realizar a nomeação de Promotores Públicos na publicação da Lei nº 261/1941 (Código de Processo Criminal).

Dando seguimento, a primeira Constituição republicana tratava o Parquet de forma idêntica à Constituição Portuguesa de 1822. Somente com o advento do Decreto nº 16.273, de 20 de dezembro de 1911 é que garantiu independência do Ministério Público (Lyra, 1989).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934, enfim, institucionalizou o Ministério Público e previu que uma lei federal organizaria o *Parquet* na União, no Distrito Federal e nos Territórios. Já nos Estados, seria organizado por lei local, além de desvincular a instituição do Poder Judiciário (Mazzilli, 2011).

Apesar da independência em relação ao Poder Judiciário, o art. 95 da Constituição de 1934 acabava por subordinar a instituição ao Poder Executivo (Sauwen Filho, 1999). Contudo, a Constituição de 1934 pouco durou e, em 1937, após Golpe de Estado apoiado pelos militares, Getúlio Vargas outorgou nova Constituição em 10 de novembro daquele ano, conhecida como “Polaca” sob forte influência fascista, impôs um retrocesso para a Instituição ministerial, visto que houve apenas algumas referências esparsas.

Em 18 de setembro de 1946, com a promulgação da Constituição democrática, o Ministério Público volta a ganhar importância ao lhe ser conferido título próprio no ordenamento jurídico, sendo desvinculado de qualquer outro poder. Logo, é possível



observar novas garantias para a instituição, como: (i) o ingresso por meio de concurso público, (ii) a estabilidade e inamovibilidade, (iii) o princípio de promoção de entrância a entrância, (iv) a obrigatoriedade de ouvir o chefe do Ministério Público nos pedidos de sequestro de verbas públicas, e (v) assegurada a participação da Instituição na composição dos tribunais (Mazzilli, 2011).

Contudo, foi a Constituição Federal de 1988 um divisor de águas no que tange o reconhecimento da independência e, por conseguinte, da importância do Ministério Público. A instituição ministerial passou por uma alteração funcional com o advento da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que no sistema anterior, apresentava-se como dependente do Poder Executivo e com o “alargamento de suas funções ocorrido na evolução constitucional do Estado brasileiro, o Parquet tem ocupado, cada vez mais, lugar de destaque na organização do Estado” (Arend; Zanoni, 2015, p. 898).

Segundo Camelo (2017), a Constituição de 1988, conferiu um novo perfil ao Ministério Público, havendo uma ascensão do prestígio deste órgão, que, diante do novo perfil que lhe foi conferido, passou a realizar, gradualmente, investigações pelo País, possibilitando que fossem levadas a juízo e eventualmente condenadas pessoas antes intocadas pelo processo penal.

É pertinente destacar o disposto no art. 127, *caput*, da Constituição Federal, reconheceu o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988). Com base nesse artigo, é possível observar que o constituinte conferiu ao Ministério Público papel fundamental para a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, lhe atribuindo a função de cuidar do equilíbrio entre os poderes, combater a violação dos princípios da igualdade, da liberdade, preservar a cidadania, e outros interesses sociais indisponíveis (Carvalho, 2019).

De fato, com o advento da Constituição Federal de 1988, promulgada em 5 de outubro, é conferido ao Ministério Público um novo perfil constitucional, totalmente desvinculado dos outros poderes. Logo, da análise do art. 127 do texto constitucional é



possível visualizar que o constituinte está muito mais preocupado com o regime democrático e com os interesses sociais do que em qualquer outra época da história (Carvalho, 2019).<sup>47</sup>

O Ministério Público, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, desempenha um papel relevante na proteção dos direitos fundamentais e na promoção da justiça social. Suas funções institucionais, dispostas no artigo 129, incluem a promoção da ação penal pública, que é exercida de forma privativa, garantindo que crimes sejam processados em defesa da sociedade (Brasil, 1988).

Ademais, o Ministério Público zela pelo respeito aos direitos assegurados pela Constituição, promovendo medidas que garantam esses direitos frente a abusos de poder. E outra função importante é a promoção de inquéritos civis e ações civis públicas para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e interesses difusos e coletivos, demonstrando seu compromisso com a defesa do interesse público (Brasil, 1988).

Ainda, o Ministério Público também tem a responsabilidade de defender judicialmente os direitos das populações indígenas, expedir notificações em procedimentos administrativos e exercer controle externo sobre a atividade policial. Essa ampla gama de atribuições reflete a importância do Ministério Público como um agente ativo na fiscalização e promoção da legalidade, atuando na esfera penal, mas também em questões cíveis e administrativas. Assim, o Ministério Público se consolida como uma instituição essencial para a manutenção da ordem jurídica e para a proteção dos direitos dos cidadãos no Brasil.

A respeito do papel dado ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, Romano (2016, p. 13) pontua:

A Constituição ao dar funções primaciais ao Ministério Público lhe dá formas de proteção para que a lei ou outra fonte normativa, até mesmo uma emenda constitucional, não possa afetar-lhe, suprir-lhe, pois, do contrário, estará a sociedade prejudicada na defesa da garantia da ordem jurídica, e outros desideratos que lhe são dados pelo artigo 129 da Constituição Federal, pois o Ministério Público, como fiscal da lei, é instituição cuja permanência é necessária, a bem da sociedade. É o que disse o Constituinte Originário.



Diante do exposto, e com base em Almeida (2019), pode-se considerar o Ministério Público um órgão autônomo e independente, insubmisso ao poder executivo, necessário à função jurisdicional do Estado, além de ser responsável por manter a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Outrossim, foi a Constituição Federal de 1988 responsável por dar uma árdua atribuição da defesa intransigente da sociedade ao Ministério Público, além de consagrar a independência funcional, pois “[...] embora defenda a sociedade, o Ministério Público também é fiscal da lei e da Constituição, razão pela qual deve agir com independência e imparcialidade, sendo dotado para esse fim das mesmas garantias dos magistrados” (Carvalho, 2019, p. 190).

A Constituição também reformulou e ampliou as funções do Ministério Público, para um melhor procedimento dessas funções Carvalho (2019, p. 187) entende que “para que atue com independência e imparcialidade, a Constituição Federal assegura ao Ministério Público um conjunto de garantias semelhantes às do Poder Judiciário”.

Destarte, resta claro que a Constituição vigente tenta deixar o *parquet* à vontade para exercer sua função de manter o regime democrático. Estabelece para isso funções e princípios com o intuito de assegurar o exercício funcional desenvolvido pelo membro do Ministério Público, ganhando relevo, nesse cenário, a atuação do Ministério Público no processo penal.

### **3.2 O PAPEL INVESTIGATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

O papel investigativo do Ministério Público na Lei de Improbidade Administrativa é fundamental para a promoção da ética e da transparência na gestão pública e consequente responsabilização dos agentes por prática de atos que se enquadrem nos arts. 9º a 11 da Lei nº 8.429/1992. Essa norma, como lembram Neves e Oliveira (2024), confere ao Ministério Público a responsabilidade de investigar e processar condutas que causem danos ao erário e à moralidade administrativa.



Independentemente da modalidade da improbidade administrativa, ela sempre será difícil de ser provada pelo fato de a maioria dos casos terem uma grande complexidade jurídica e por estarem os agentes ~~estarem~~ dentro da máquina estatal, que também tem complexos mecanismos, e que facilita que eles ludibriem as leis e saiam impunes.

Tais fatos tornam o trabalho do Ministério Público extremamente desafiador, exigindo que o *Parquet* atue de forma incansável e diligente para alcançar êxito na apuração dos fatos e na coleta de provas. Os agentes envolvidos em atos de improbidade administrativa, ao estarem inseridos na máquina estatal, têm acesso a diversos artifícios que facilitam a prática de fraudes.

Para Castro (2022), essa atribuição é essencial, pois o Ministério Público atua como guardião dos interesses da sociedade, buscando proteger o patrimônio público e assegurar que os agentes públicos e terceiros que concorrem para atos ímprobos sejam responsabilizados.

É justamente devido a essas características de patrono social, que se acredita na atuação eficaz do Órgão Público frente à improbidade administrativa. Entretanto, com todas as garantias postas à disposição do Ministério Público para assegurar o interesse da coletividade, não é de se pensar que, diante de possíveis casos de improbidade, o *Parquet* possa agir, conforme o entendimento de Pazzaglini (1999, p. 25.):

“de modo a transformar o administrador em escravo de uma legalidade abstrata e indiferente às peculiaridades, conjunturas e transformações das condições de governo. Fatores locais e temporais não podem ser olvidados, sobretudo porque o Direito não incide sobre uma sociedade ideal e estática, apenas regula situações”.

À vista disso, é imprescindível estudar a atuação do *Parquet* não de maneira isolada, mas em consonância com a realidade social, para que a função ministerial não seja comprometida pelo estrito e distorcido legalismo.

Ainda sobre o papel desempenhado pelo Ministério Público, Neves (2022, p. 186.) aponta:



Nota-se que, em qualquer ação coletiva pela qual o Ministério Público busque a proteção do patrimônio público, a legitimidade estará justificada na espécie de direito tutelado em tal ação. Na hipótese de ação de improbidade administrativa, a legitimação é ainda mais justificável e, por que não dizer, mais necessária do que nas demais espécies de ação coletiva.

É ainda mais justificável porque na ação de improbidade administrativa não se busca somente a tutela de reparação do patrimônio público, mas também a imposição de sanções aos ímprobos, o grande diferencial dessa espécie de ação coletiva. O interesse à punição daqueles que praticam os atos de improbidade administrativa nos termos do art. 12 da LIA é indiscutivelmente de natureza difusa, tendo como titular a coletividade.

Destaca-se, assim, que em ações coletivas movidas pelo Ministério Público para proteger o patrimônio público, a legitimidade é baseada no tipo de direito defendido. Especificamente, nas ações de improbidade administrativa, essa legitimidade é ainda mais clara e necessária, pois essas ações visam não apenas reparar o patrimônio público, mas também punir os responsáveis por atos ímprobos. Com isso entende-se seu fundamental papel investigativo nas ações de improbidade administrativa.

Ademais, é preciso lembrar que o Ministério Público possui a prerrogativa de instaurar inquéritos civis para apurar irregularidades, coletar provas e ouvir testemunhas (Cremonezi; Cambi, 2024). E essa investigação pode ser iniciada a partir de denúncias, notícias veiculadas na mídia ou mesmo por iniciativa própria, quando o Ministério Público toma conhecimento de indícios de improbidade (Tunes; Cunha, Arêba, 2023).

No que tange ao Inquérito Civil, observa-se que ele se tornou um instrumento crucial de investigação disponível para o Ministério Público, destinado a investigar casos de Improbidade. Trata-se, portanto, de um procedimento público que é iniciado e conduzido pelo *Parquet*.

Uma outra característica relevante do inquérito civil é que esse procedimento não admite o contraditório, sendo, portanto, inquisitório. Dessa forma, o objetivo desse inquérito é, sem a participação dos envolvidos, reunir provas que, ao final dessa etapa, determinarão a necessidade ou não de instaurar uma ação civil pública para investigar o caso em questão.



Nesse sentido, a respeito da conceituação do Inquérito Civil, de maneira ilustre, Pazzaglini (1999, p. 150.) pontua:

É procedimento inquisitivo, porque eminentemente não contraditório, não comportando a participação dos interessados na colheita das provas, nem, tampouco, o acesso às informações que a lei considera sigilosas e àquelas cujas publicidades poderá resultar em prejuízo para a própria investigação e elucidação dos fatos. Não é punitivo, não tem litigantes e, por isso mesmo, não se lhe aplicam as normas constitucionais sobre a observância do contraditório e da ampla defesa” (art.5º, LV, da CF).

Entretanto, isso não significa dizer que o inquérito civil seja um procedimento sigiloso, pois fora os documentos mantidos em sigilo por determinação legal, tudo o mais no inquérito civil é público e viabiliza o fornecimento de certidões que o comprova. Para corroborar com esse entendimento, têm-se a disposição do Art.8º, § 2º, da Lei Federal n. 7347/85:

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Desta feita, a atuação do Ministério Público é fundamental, pois ele deve reunir evidências robustas que demonstrem a prática de atos ímprobos, como desvio de recursos públicos ou favorecimento indevido. Para tanto, o Ministério Público pode requisitar documentos, informações e realizar diligências investigatórias, utilizando-se de todos os meios legais disponíveis para comprovar a ilicitude das condutas apuradas (Tunes; Cunha; Arêba, 2023).

Ademais, o papel do Ministério Público na investigação é reforçado pela possibilidade de promover ações civis públicas em defesa do patrimônio público e social, ações que visam a responsabilização dos envolvidos, mas também o ressarcimento ao erário pelos danos causados. A atuação proativa do Ministério Público é essencial para garantir que as práticas corruptas sejam coibidas e que os responsáveis sejam punidos adequadamente.



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação  
**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**



Anote-se que a recente alteração na Lei de Improbidade Administrativa, com a <sup>52</sup> inclusão de novos requisitos para a configuração dos atos ímprobos, também impacta o papel investigativo do Ministério Público. Contudo, antes de se passar a tal análise, é preciso contextualizar as principais mudanças, objeto do próximo capítulo.



## 4 REFLEXOS DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA INVESTIGAÇÃO REALIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

53

O quarto e último capítulo deste trabalho busca abordar os reflexos da Nova Lei de Improbidade Administrativa na investigação realizada pelo Ministério Público. Nesse contexto, analisa-se inicialmente as recentes alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 e, em seguida, os desafios e perspectivas da atuação do *parquet* nesse cenário.

### 4.1 AS ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE

Após quase três décadas de vigência da Lei 8.429/92, que regulamenta a improbidade administrativa, a publicação da Lei 14.230/2021 trouxe mudanças significativas em resposta aos desafios enfrentados no combate à corrupção. Essa nova legislação promoveu alterações profundas na estrutura de responsabilização por atos de improbidade, que haviam sido estabelecidas em 1992, em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

No entanto, em contrariedade ao princípio constitucional de intolerância à má gestão e à corrupção, a Lei 14.230/2021 adota uma postura que pode ser interpretada como indiferente à efetivação dos direitos fundamentais e resistente a uma atuação estatal efetiva na prevenção e repressão de atos ímprobos. Significa dizer que as modificações introduzidas pela nova lei reconfiguram o entendimento sobre improbidade administrativa, mas também podem enfraquecer os mecanismos de controle e responsabilização, gerando preocupações sobre a proteção do patrimônio público e a moralidade na administração pública.

Contudo, antes de analisar os impactos dessas alterações na prática do Ministério Público e na sociedade como um todo, considerando as implicações para a luta contra a corrupção e a promoção da integridade na gestão pública, faz-se mister, ainda que brevemente, contextualizar as principais mudanças.



A Lei nº 14.320/2021 alterou, de plano, a ementa da Lei nº 8.429/1992, que agora dispõe sobre as “sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º, do art. 37 da Constituição Federal de 1988” (Brasil, 2021), sem ignorar também outras providências.

Anote-se que a ementa anterior, ou seja, a que constava da Lei de Improbidade Administrativa desde o seu advento, remetia às sanções aplicáveis aos agentes públicos em casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública (Brasil, 1992). Portanto, o legislador ampliou o alcance do diploma legal em comento, na medida em que afasta a tutela apenas nos casos em que houver enriquecimento ilícito do agente.

O art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa também ganhou nova redação no que tange o seu caput, tendo o legislador deixado claro que o sistema de responsabilização dos agentes públicos pela prática de atos de improbidade tem por escopo tutelar a probidade no âmbito do Estado e no exercício de suas funções, com vistas a assegurar a integridade do patrimônio público e social (Brasil, 2021). Trata-se, portanto, da finalidade da lei.

A redação é mais precisa e tecnicamente mais adequada, pois o caput do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa em sua redação original trazia uma redação confusão, relatando quais seriam os agentes possíveis de punição na forma da lei.

Anote-se, ainda, que o art. 1º contava com um parágrafo único, que determinava a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa àqueles que se valiam da Administração Pública, mormente o seu patrimônio, para benefício próprio. Contudo, limitava a punição do agente improbo à repercussão do ilícito nos cofres públicos, ou seja, mais uma vez remetia ao dano efetivo ao erário.

A Lei nº 14.230/2021 revogou o parágrafo único, do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa e incluiu oito parágrafos. Em seu § 1º o legislador tratou da definição dos atos de improbidade, remetendo às condutas elencadas nos arts. 9º, 10 e 11 da lei, ressalvados os tipos penais previstos noutros diplomas legais (Brasil, 2021).



O § 2º, por sua vez, tratou de exigir o dolo para a punição do agente. Logo, apenas nos casos de vontade livre e consciente para alcançar os resultados a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa é que o agente será responsabilizado (Brasil, 2021). Logo, não basta a voluntariedade, pois inexistente ato de improbidade administrativa, nos termos da legislação vigente, praticados de forma culposa.

Dando seguimento, tem-se o § 3º, o qual traz hipótese de afastamento da responsabilidade do agente por ato de improbidade. Logo, quando houver o exercício da função ou desempenho de competência pública, mas não comprovado o dolo, também não há que se falar em caracterização do ato de improbidade (Brasil, 2021).

O § 4º, por sua vez, ressalta a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade administrativa regulamentado pela Lei de 1992 (Brasil, 2021).

O § 5º destaca as consequências dos atos de improbidade administrativa, ao mencionar que violam a probidade na organização estatal e no exercício das funções públicas, bem como a integridade do patrimônio público e social de quaisquer dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) (Brasil, 2021).

De igual forma, chama a atenção para o fato de que os agentes da Administração Pública Direta e Indireta, de quaisquer dos entes federados (Município, Estados-membros e Distrito Federal, e União), estão sujeitos à responsabilização de que trata a Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, 2021).

O § 6º traz também hipóteses de responsabilização, equiparando, para fins de reconhecimento da prática de atos de improbidade administrativa, aqueles praticados contra patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, seja fiscal, seja de crédito, de entes públicos ou governamentais a que se refere o § 5º (BRASIL, 2021). Logo, alcança os três Poderes e todos os entes federados.

Já o § 7º prevê a responsabilização daquele que, mesmo não integrando a Administração Pública Indireta, pratique crimes contra o patrimônio de entidade privada que tenha recebido benefício do Estado para a criação ou custeio, ou concorra no seu



patrimônio ou receita (Brasil, 2021). Trata-se, por exemplo, das empresas públicas e das sociedades de economia mista. Nesse caso, porém, a responsabilização será limitada à repercussão do ilícito nos cofres públicos, ou seja, do dano ao erário.

Por último tem-se o § 8º, que dispõe expressamente que não configura ato de improbidade administrativa a ação ou omissão que decorra de divergência interpretativa de lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada no âmbito dos Tribunais, mesmo nas hipóteses de que venha a ser posteriormente prevalecente decisão dos órgãos de controle ou tribunais do Judiciário (Brasil, 2021). Em suma, a motivação do agente público para adotar um ou outro posicionamento, desde que respaldado em divergência jurisprudencial, não será compreendida como ato de improbidade.

O art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa também sofreu alteração no *caput*, bem como a inserção de um parágrafo único, para tratar dos sujeitos e da responsabilização de terceiros, questão já abordada, assim como também já foi citada a alteração sofrida pelo art. 3º, talvez a disposição mais controvertida, ao exigir, para a caracterização do ato de improbidade administrativa, o elemento subjetivo “dolo”. Logo, não mais há que se falar em responsabilização do agente público por conduta culposa (Brasil, 2021). E, ainda, nos termos do § 1º, não serão responsabilizados os sócios, cotistas, diretores e colaboradores da pessoa jurídica de direito privado ato de improbidade imputado à pessoa jurídica, regra que será excepcionada se comprovada a participação direta e benefícios decorrentes do ato praticado pela pessoa jurídica (Brasil, 2021).

O § 2º do art. 3º da Lei de Improbidade, também incluído pela Lei nº 14.230/2021, prevê que as sanções do diploma legal em comento não se aplicam à pessoa jurídica na hipótese de o ato de improbidade ser sancionado como ilícito lesivo à Administração Pública previsto na Lei Anticorrupção (Brasil, 2021). Logo, se determinada conduta configurar ilícito na Lei nº 12.846/2013, será o agente responsabilizado objetivamente, no âmbito civil e administrativo, pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional.



Anote-se, ainda, que os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 8.429/1992 foram revogados, pois tratavam de questões como a responsabilização por ato culposo, e que não se coadunam com o disposto na atualidade.

O art. 7º também ganhou nova redação. Previa, em seu texto original, que quando o ato de improbidade causasse lesão ao patrimônio público ou culminasse no enriquecimento ilícito do agente, caberia à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade de bens do indiciado. E o parágrafo único tratava da indisponibilidade, que recairia sobre os bens do agente suficientes para assegurar o ressarcimento integral do dano causado ao erário ou, ainda, sobre o acréscimo patrimonial ou enriquecimento ilícito resultante do ato de improbidade administrativa (Brasil, 1992).

Por força da Lei nº 14.320/2021 o parágrafo único, do art. 7º foi revogado e o caput ganhou nova redação. Agora, bastam indícios da prática de atos de improbidade administrativa para que a autoridade que conheça o fato, independentemente de ser ou não competente para instauração do inquérito, representar junto ao *parquet* para que o órgão adote as medidas cabíveis (Brasil, 2021).

Dando seguimento, tem-se o art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa que previa a responsabilização do sucessor daquele que lesou o patrimônio público ou enriqueceu-se ilicitamente. Assim, previa a responsabilização patrimonial até o limite do valor da herança (Brasil, 1992). Com a nova redação o legislador manteve a responsabilização do sucessor ou herdeiro, mas a obrigação de reparar o dano se limita ao valor da herança ou do patrimônio transferido (Brasil, 2021). Sem correspondência no texto original da Lei de Improbidade Administrativa o supratranscrito dispositivo legal prevê a responsabilização daquele que causa dano ao erário ou se enriquece ilicitamente em casos de sucessão empresarial.

Anote-se que os arts. 9º a 12º já foram comentados, inclusive quanto à alterações, no tópico destinado as espécies de atos de Improbidade Administrativa. Logo, não serão aqui abordados.



Resta claro, portanto, que diversos pontos da Lei de Improbidade administrativa foram alterados, culminando em uma nova disciplina que ainda divide opiniões, inclusive quanto ao papel do Ministério Público na investigação, objeto do próximo tópico.

#### **4.2 LIA E A INVESTIGAÇÃO DO MP APÓS ALTERAÇÃO**

Dentre as mudanças imprimidas em 2021, na Lei de Improbidade Administrativa, tem-se a atribuição da legitimidade privativa para a propositura da ação ao Ministério Público. Entretanto, a constitucionalidade dessa inovação quanto à legitimidade ativa privativa do ministério público para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa foi sumariamente analisada pelo ministro Alexandre de Moraes, nas ADIs nº 7.042 e 7.043, que, em decisão monocrática, publicada em 21/02/2022, deferiu parcialmente a medida cautelar em ambas as ações para, dentre outros, determinar a suspensão dos efeitos do § 20 do art. 17 da lei 8.429/92, com a redação dada pela lei nº 14.230/21, e do art. 3º da lei 14.230/21.

A suspensão dos efeitos dos referidos dispositivos legais, porém, deve ser referendada pelo plenário da Suprema Corte. De acordo com o entendimento do ministro Alexandre de Moraes, o art. 129, §1º da Constituição Federal garante a legitimação do MP em ações civis de improbidade administrativa, mas não impede a de terceiros. (Cardoso; Zupelli; Rodrigues, 2022).

De fato, a Lei nº 14.230/2021, que impõe ao Ministério Público a conclusão das investigações dentro de limites temporais mais rigorosos e com requisitos mais exigentes do que aqueles previstos na redação original da Lei nº 8.429/1992 pode gerar impactos significativos, exigindo uma adaptação às novas diretrizes legais e um aprimoramento nas estratégias de coleta de provas e na análise das condutas investigadas, por exemplo (Soares, 2024).

A Lei nº 14.230/2021 introduziu inovações significativas na disciplina dos prazos relacionados à investigação de atos de improbidade, por exemplo, o art. 23 com redação



dada pela retromencionada norma, estabelece que a ação para aplicação das sanções prescreve em oito anos, contados a partir da ocorrência do fato, ou, em casos de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (Brasil, 2021).<sup>59</sup>

Ademais, o § 2º do mesmo artigo determina que o inquérito civil para apuração de atos de improbidade deve ser concluído em até 365 dias corridos, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período mediante justificativa fundamentada (Brasil, 2021).

A inobservância do prazo legal para a duração do inquérito civil, quando este ultrapassa 365 dias corridos e é prorrogado por igual período sem a devida conclusão e justificativa legal, compromete gravemente o direito à duração razoável do processo administrativo. Isso também contraria o princípio da eficiência, conforme estabelecido nos artigos 5º, LXXVIII e 37 da Constituição (Tourinho, 2022).

Nesse cenário, a falta de cumprimento desse prazo prejudica a celeridade das investigações, mas também pode afetar a confiança da sociedade nas instituições responsáveis pela administração pública. Portanto, é essencial que os órgãos competentes respeitem os prazos estabelecidos para garantir que os direitos dos cidadãos sejam protegidos e que os processos administrativos sejam conduzidos de maneira eficaz e justa (Wanis, 2022a).

Ainda, o § 3º estabelece que, após o encerramento desse prazo, a ação deve ser proposta em até 30 dias, exceto nos casos em que se decida pelo arquivamento do inquérito civil (Brasil, 2021).

A definição de prazos para a conclusão das investigações em Inquérito Civil e para o exercício da ação de improbidade administrativa, conforme estabelecido pela Lei 14.230/2021, suscita uma reflexão sobre a natureza desses prazos (Wanis, 2022b). É necessário considerar se trata de prazos extintivos ou impróprios, sendo que os últimos são aqueles estabelecidos apenas como parâmetros para a realização dos atos, sem acarretar consequências negativas para quem os descumprir, exceto sanções disciplinares (Marrara, 2023).



Assim, um ato praticado além do prazo impróprio continua sendo válido e eficaz, <sup>60</sup> distinção de suma relevância para entender como a nova legislação pode impactar a eficácia das investigações e ações de improbidade, além de influenciar a atuação do Ministério Público na busca por responsabilização e reparação de danos ao patrimônio público.

Anote-se, ainda, que art. 22 da nova Lei de Improbidade Administrativa estabelece que o Ministério Público pode instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo para apurar ilícitos previstos na legislação, seja de ofício, a pedido de autoridade administrativa ou por meio de representação. Trata-se de disposição que reforça a autonomia do Ministério Público na condução de investigações, permitindo uma atuação mais proativa na proteção do patrimônio público (Mazzilli, 2022).

Ademais, tem-se que o parágrafo único do artigo em comento garante ao investigado o direito de se manifestar por escrito e apresentar documentos que comprovem suas alegações, assegurando o contraditório e a ampla defesa, com vistas a aumentar a eficácia das investigações e garantir que os direitos dos envolvidos sejam respeitados durante o processo investigativo (Oliveira; Grotti 2021).

Contudo, a instauração do Inquérito Civil pelo Ministério Público não é uma condição obrigatória para a propositura de ações de improbidade administrativa, mas sim um procedimento opcional disponível para a apuração dos ilícitos previstos na legislação. Isso significa que o *parquet* pode obter os elementos necessários para fundamentar suas ações por meio de outros procedimentos investigativos, como o inquérito policial (Mazzilli, 2022).

Tal flexibilidade indica que o prazo para a conclusão do Inquérito Civil não possui natureza extintiva, além da análise dos conceitos de prescrição e decadência reforça essa interpretação, pois esses prazos têm implicações distintas sobre a possibilidade de ação. Portanto, a natureza não extintiva do prazo estabelecido para o Inquérito Civil reflete a intenção de garantir uma investigação eficaz sem comprometer o direito à ação punitiva (Neves; Oliveira, 2024).



Não é demais salientar que, ao longo dos anos, o tema da prescrição e da decadência gerou intensos debates na doutrina. De maneira simplificada, costumava-se afirmar que a decadência se refere à perda do direito, enquanto a prescrição resulta na perda da ação. Conforme estabelecido no Código Civil de 2002, a prescrição é a perda da pretensão de reivindicar um direito violado devido ao decurso do tempo. Quando um direito é violado, o titular adquire a pretensão de exigir uma prestação e, simultaneamente, o direito de ação (Justen Filho, 2022). Com o passar do tempo, essa pretensão se extingue, levando à perda do direito de ação.

O Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 13.150/2015, optou por definir a prescrição como a perda da pretensão, conforme o artigo 189, alinhando a tradição do direito romano e compatibilizando com as legislações contemporâneas de países como Alemanha, Suíça, Rússia, Espanha, Peru e Argentina. Logo, a escolha do legislador facilitou a compreensão dos casos de decadência, que recebem uma regulamentação separada nos artigos 207 a 211 do Código Civil.

Para Melo Filho e Mariana (2023), a decadência é um conceito jurídico que se refere à extinção de um direito ou de uma pretensão em razão do transcurso do tempo, sem que haja a necessidade de qualquer ação por parte do titular. Diferentemente da prescrição, que implica a perda da possibilidade de ação para reivindicar um direito violado, a decadência ocorre quando o próprio direito deixa de existir.

Tal situação é comum em ações constitutivas e declaratórias, onde não se busca a reparação de um direito, mas sim a criação ou declaração de uma relação jurídica. Assim, quando não há uma pretensão a ser exercida contra o demandado, a decadência se aplica, indicando que o titular não possui mais o poder de exigir qualquer prestação.

Anote-se, ainda, que a prescrição é entendida como a perda da pretensão, ou seja, a extinção do direito de exigir uma prestação em decorrência do transcurso do tempo. Essa concepção leva à conclusão de que apenas as pretensões condenatórias estão sujeitas à prescrição. Por outro lado, os direitos potestativos, que criam uma situação de



sujeição para outras pessoas independentemente da vontade delas, estão sujeitos à decadência quando há um prazo específico para seu exercício.

62

Em meio a esse cenário é possível concluir, preliminarmente, que a prescrição se aplica unicamente a direitos que podem ser lesados ou violados, enquanto os direitos potestativos, por não gerarem pretensões, não têm prazo prescricional. A decadência, por sua vez, ocorre quando a lei estabelece um prazo para o exercício de certos direitos potestativos, e o não uso desse direito dentro do prazo resulta em sua extinção, como apontado acima.

Desta feita, tem-se que, enquanto a prescrição se relaciona com a perda da ação para reivindicar um direito violado, a decadência implica na extinção do próprio direito em si (Martins, 2022).

Nesse contexto, e com base nas considerações apresentadas acima, mormente a distinção entre prescrição e decadência, é possível afirmar que a ação de improbidade está intimamente relacionada ao exercício da pretensão punitiva do Estado, que surge em resposta à violação do direito à probidade Na Administração Pública (Marrara, 2023).

Dessa forma, quando ocorre um ato de improbidade, o Estado adquire o direito de aplicar as sanções previstas na legislação e buscar o ressarcimento dos danos causados ao erário, quando cabível. Tal pretensão deve ser exercida dentro do prazo de prescrição estabelecido pela Lei nº 14.230/2021, que fixou esse período em oito anos a partir da data do fato (Neves; Oliveira, 2024). Nesse cenário, se o prazo é ultrapassado, extingue-se a possibilidade de punição estatal, embora o direito à probidade permaneça (Justen Filho, 2022).

Anote-se, ainda, que os prazos definidos no art. 23 da Lei nº 8.429/1992, já mencionados acima, com as alterações da Nova Lei de Improbidade Administrativa, não se referem a prazos prescricionais, pois a própria normativa estabelece que a instauração de um inquérito civil, que é facultativo, suspende o prazo de prescrição (Mendonça; Carvalho, 2023).



É importante ressaltar que o prazo de oito anos estabelecido para a apuração de atos de improbidade não extingue a pretensão punitiva do Estado, mas sim define um período razoável para a conclusão das investigações. Tal medida visa garantir uma apuração mais ágil por parte do Ministério Público, evitando que investigações se prolonguem indefinidamente sem justificativa adequada. Assim, o legislador busca promover a eficiência no processo administrativo, assegurando que os atos ímprobos sejam investigados de forma célere e eficaz (Neves; Oliveira, 2024).

Portanto, a definição desse prazo também reflete um compromisso com a proteção dos direitos fundamentais, equilibrando a necessidade de responsabilização dos agentes públicos com o direito à duração razoável do processo.

Ademais, tem-se que esses prazos não são decadenciais, uma vez que a investigação e sua conclusão não constituem um direito potestativo, ou seja, um direito que produza efeitos independentemente da vontade de terceiros. Portanto, a compreensão dessas questões é de suma importância para entender como a legislação aborda a responsabilização por atos de improbidade e os limites temporais para sua efetivação, pois refletem diretamente na atuação do *parquet* na atividade administrativa, haja vista ser o titular da ação para apurar atos de improbidade e responsabilizar os agentes públicos (Neves; Oliveira, 2024).

Conclui-se que os prazos para a conclusão das investigações em inquérito civil e para a proposição da ação judicial são considerados prazos impróprios. Portanto, a inobservância desses prazos não resulta na extinção da pretensão punitiva do Estado, que pode ser exercida até o fim do prazo de oito anos estipulado no já mencionado art. 23 da Lei nº 8.429/1992, como redação dada pela Lei nº 14.230/2021 (Neves; Oliveira, 2024).

Outrossim, tem-se que os prazos estabelecidos nos §§ 2º e 3º do mesmo artigo não são prazos prescricionais, pois a abertura de um inquérito civil suspende o prazo prescricional. Também não se trata de prazos decadenciais, uma vez que a investigação



não é um direito potestativo que cause efeitos na esfera jurídica de terceiros (Justen Filho, 2022).  
64

Dessa forma, é fundamental destacar que o prazo de oito anos, a contar da data do fato, estabelecido para o exercício da pretensão punitiva do Estado, representa uma cuidadosa ponderação de direitos por parte do legislador, que buscou equilibrar a proteção do direito à probidade na Administração Pública com o direito fundamental à duração razoável do processo (Mendonça; Carvalho, 2022).

Portanto, ao fixar esse prazo, a legislação atende à determinação constitucional de garantir a eficácia plena dos direitos fundamentais em conflito. Assim, enquanto se busca assegurar a integridade e a moralidade na gestão pública, também se respeita o princípio da celeridade processual, evitando que investigações e ações se arrastem indefinidamente. Essa estratégia reflete um compromisso com a justiça e a eficiência, reconhecendo que tanto a proteção do patrimônio público quanto o direito dos indivíduos a um processo justo e célere são essenciais para o fortalecimento da democracia e da confiança nas instituições.

Significa dizer que, a definição desse prazo estabelece limites temporais para a responsabilização por atos de improbidade, ao mesmo tempo em que reafirma a importância de um sistema jurídico que valoriza tanto a probidade administrativa quanto os direitos dos cidadãos (Neves; Oliveira, 2024).

Dessa forma, é importante ressaltar que a definição de um prazo mínimo para a conclusão das investigações impõe ao investigador a responsabilidade de justificar a necessidade de prolongar a investigação além do prazo estipulado, considerando a complexidade do caso em questão. Tal exigência está alinhada com o dever de motivação que rege a atividade da Administração Pública.

Posta assim a questão, as investigações em andamento devem seguir as diretrizes procedimentais que estavam vigentes antes das alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, estratégia a qual garante que, mesmo diante de prazos estabelecidos, o processo investigativo mantenha sua integridade e eficácia, permitindo



que o Ministério Público atue de forma responsável e fundamentada, assegurando que todas as peculiaridades do caso sejam adequadamente consideradas antes de qualquer <sup>65</sup> decisão sobre o prosseguimento ou encerramento da investigação.

Contudo, não se pode ignorar que as mudanças legislativas alteram substancialmente a atuação do Ministério Público em suas investigações e ações relacionadas a ilícitos contra o patrimônio público, pois, historicamente, a Lei nº 8.429/1992 se apresentou como um instrumento importante na atuação do *parquet*, permitindo que Promotores de Justiça ajuizassem ações contra gestores públicos que cometem atos de improbidade.

Porém, as mudanças na legislação, especialmente a exigência de comprovação de dolo específico para caracterizar atos de improbidade, levantam preocupações sobre a eficácia das investigações do Ministério Público, já que a necessidade de demonstrar a intenção maliciosa do agente público pode criar um obstáculo significativo para a responsabilização de gestores que agem com negligência, imprudência ou imperícia. Tais atos, embora não intencionais, podem resultar em danos substanciais ao patrimônio público e à Administração Pública como um todo, o que, somado à dificuldade de comprovação do elemento subjetivo, pode mitigar a eficácia da própria lei.

Ademais, a mudança pode levar, a médio e longo prazo, a uma diminuição no número de ações ajuizadas pelo Ministério Público, pois se apenas atos com dolo específico forem considerados improbidade administrativa, muitos casos que eram investigados antes da mudança legislativa, podem não ter mais base legal para prosseguir. Tal consequência tem o potencial de reduzir o número de ações, mas também pode criar um ambiente em que gestores públicos se sintam menos pressionados a agir com responsabilidade e ética, uma vez que os riscos legais associados à sua conduta seriam significativamente diminuídos. Contudo, repita-se, no que tange a investigação propriamente dita, é um elemento a ser considerado.

De igual forma, as novas regras podem impactar negativamente a percepção da sociedade sobre a integridade das instituições públicas, já que o Ministério Público é visto como um guardião da moralidade administrativa e da defesa do interesse público. Logo,



qualquer limitação em sua capacidade de agir pode gerar desconfiança e ceticismo entre os cidadãos. E, conseqüentemente, a sensação de impunidade pode se alastrar, minando os esforços já realizados pela instituição em comento para promover uma cultura de transparência e responsabilidade na gestão pública.

Outro ponto crítico é que as mudanças legislativas podem também afetar o trabalho colaborativo entre o Ministério Público e outras instituições de controle e fiscalização. A eficácia das investigações muitas vezes depende da troca de informações e da atuação conjunta com órgãos como Tribunais de Contas e agências reguladoras. Se o Ministério Público se sentir restrito por novas exigências legais, isso poderá prejudicar suas investigações individuais, mas também comprometer a integração necessária para um combate eficaz à corrupção.

Portanto, é fundamental que as discussões sobre a Nova Lei de Improbidade Administrativa considerem os aspectos jurídicos técnicos, mas sobretudo as implicações sociais e políticas das mudanças implementadas, inclusive do ponto de vista quantitativo, ficando a sugestão para novos estudos sobre este ponto em específico, com vistas a identificar se as mudanças refletiram no número de ações judiciais.

Destarte, o fortalecimento das instituições democráticas depende da capacidade do Ministério Público em atuar efetivamente na proteção do patrimônio público. Portanto, qualquer medida que restrinja sua atuação deve ser cuidadosamente avaliada para evitar retrocessos significativos na luta contra a corrupção no Brasil, partindo da premissa de que o enfrentamento da improbidade é fundamental nesse cenário.

Posta assim a questão, percebe-se que os reflexos da nova lei na atuação investigativa do Ministério Público podem ser profundos e prejudiciais, seja pela necessidade de comprovação de dolo específico, que pode limitar severamente o alcance das investigações e ações, seja por criar um cenário onde a responsabilidade dos gestores públicos reste enfraquecida e a confiança da sociedade nas instituições públicas, mormente no Ministério Público, seja comprometida.



## CONCLUSÃO

A análise do papel do Ministério Público na investigação dos atos de improbidade administrativa, especialmente à luz da nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), que alterou a legislação editada em 1992, em diversos pontos, refletindo diretamente no papel do *parquet* na investigação, revela um cenário complexo e desafiador.

Constatou-se que a nova legislação trouxe alterações significativas que impactam diretamente a forma como o Ministério Público exerce sua função investigativa e punitiva, ao mesmo tempo em que reafirma a importância da probidade e da moralidade na administração pública.

Verificou-se que a Lei de Improbidade Administrativa, desde sua criação em 1992, estabeleceu um marco legal para coibir práticas desonestas por parte de agentes públicos, visando proteger o patrimônio público e assegurar a moralidade administrativa. Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, houve uma reconfiguração das normas que regem a improbidade, refletindo uma tentativa de equilibrar a proteção dos direitos fundamentais com a eficiência administrativa. Desta feita, viu-se que essa nova abordagem busca garantir que as investigações sejam conduzidas de maneira mais célere e eficaz.

Nesse cenário, constatou-se que o Ministério Público, como titular da ação penal pública e responsável pela investigação de atos de improbidade, desempenha um papel de suma importância nesse contexto. A nova lei permite que o Ministério Público utilize diferentes fontes de informação para fundamentar suas ações, incluindo dados obtidos em procedimentos administrativos ou inquéritos policiais. Isso amplia as possibilidades de atuação do órgão, permitindo uma resposta mais ágil às infrações cometidas por agentes públicos.



Entretanto, as alterações também impõem desafios. O novo prazo de prescrição de oito anos para a propositura da ação pode ser visto como um incentivo à eficiência, mas também levanta preocupações sobre a possibilidade de investigações serem encerradas sem a devida apuração dos fatos.

Viu-se, ainda, que a exigência de comprovação do dolo para caracterizar atos de improbidade pode dificultar ainda mais a responsabilização dos infratores, uma vez que nem sempre é fácil demonstrar a intenção maliciosa por trás das ações administrativas.

Ademais, o papel do Ministério Público deve ser visto à luz dos princípios constitucionais que regem a administração pública, como legalidade, impessoalidade e moralidade. A atuação do Ministério Público deve ser pautada pela ética e pela transparência, garantindo que suas investigações visem à punição dos culpados, mas também promovam uma cultura de integridade no serviço público. Logo, o desafio é encontrar um equilíbrio entre a necessidade de responsabilização e o respeito aos direitos dos investigados.

Verificou-se, também, que a nova legislação enfatiza a importância da motivação nas decisões administrativas e judiciais relacionadas às investigações. O dever de justificar prorrogações nos prazos das investigações é um reflexo do compromisso com a transparência e com o direito à defesa. Isso implica que o Ministério Público deve ser diligente em suas ações, apresentando fundamentos sólidos para qualquer extensão no tempo necessário para concluir uma investigação.

Ademais, constatou-se que o papel do Ministério Público na investigação dos atos de improbidade administrativa após as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 é variado e exige uma abordagem cuidadosa. O Ministério Público deve atuar como guardião da probidade administrativa, utilizando todos os instrumentos legais disponíveis para garantir que os atos ímprobos sejam devidamente apurados e punidos. Ao mesmo tempo, deve respeitar os direitos fundamentais dos indivíduos envolvidos no processo investigativo.

Dessa feita, e considerando os pontos abordados até então pela doutrina, tem-se que a eficácia das ações do Ministério Público dependerá da aplicação rigorosa das



novas normas, mas também da capacidade do órgão em se adaptar às mudanças legislativas e em promover uma cultura de ética e responsabilidade na administração pública. A luta contra a improbidade é um esforço coletivo que requer a atuação firme do Ministério Público, mas também o engajamento da sociedade civil e das instituições públicas em geral na promoção da transparência e na construção de um Estado mais justo e eficiente. Portanto, o fortalecimento do papel do Ministério Público é essencial para garantir que os princípios da probidade e da moralidade continuem sendo respeitados na administração pública brasileira.

Com base no que foi exposto, pode-se perceber que a reforma da LIA pode enfraquecer o poder punitivo do Estado e ter reflexos prejudiciais para a sociedade. Isso ocorre porque, ao atenuar sanções e facilitar o caminho para a prática de atos de improbidade, a sociedade é quem sofre com a redução de recursos públicos que deveriam ser utilizados em benefício da população. Além disso, a dificuldade em configurar atos de improbidade pode aumentar a sensação de impunidade e incentivar a ocorrência de mais atos ilícitos.

Contudo, conclui-se que as mudanças na Lei de Improbidade Administrativa impactam diretamente a atuação do Ministério Público em investigações e ações contra ilícitos ao patrimônio público. A exigência de comprovação de dolo específico para caracterizar atos de improbidade pode dificultar a responsabilização de gestores que agem com negligência ou imprudência, limitando o alcance das investigações. Isso pode resultar em uma diminuição no número de ações ajuizadas, criando um ambiente onde gestores se sintam menos pressionados a agir com ética. Ademais, a nova legislação pode afetar a percepção da sociedade sobre a integridade das instituições públicas, gerando desconfiança e uma sensação de impunidade. Por fim, as alterações podem prejudicar a colaboração entre o MP e outros órgãos de controle, comprometendo a eficácia no combate à corrupção.

Portanto, é fundamental que as discussões sobre a nova lei considerem suas implicações sociais e políticas para garantir a proteção do patrimônio público e o fortalecimento das instituições democráticas.



Em resposta ao problema de pesquisa, constatou-se que, não obstante a nova legislação busque promover uma abordagem mais eficiente e rápida na investigação de atos de improbidade, ela também apresenta desafios significativos que comprometem a eficácia e a responsabilidade do Ministério Público.

Embora os objetivos propostos tenham sido parcialmente alcançados, é evidente que há uma necessidade contínua de adaptação e vigilância para garantir que a luta contra a improbidade se mantenha eficaz e respeite os direitos fundamentais de todos os envolvidos.

Como se trata de uma lei recente, destaca-se a necessidade de um estudo sobre os processos que estão em curso e como eles vão se desenvolver com o passar dos anos, além de ser fundamental a observação das decisões dos tribunais e como a jurisprudência irá se construir, além de uma análise profunda sobre a constitucionalidade da Lei nº 14.230 de 2021.



## REFERÊNCIAS

71

ALMEIDA, Jackellyne Jeane Alves. A legitimidade da investigação criminal realizada diretamente pelo ministério público no ordenamento jurídico pátrio. **Revista Juris UniToledo**, v. 4, n. 03, 2019. Disponível em: <https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/137>. Acesso em: 23 set. 2024.

BASTOS, Agnaldo. Veja as principais mudanças na lei de improbidade administrativa. **Migalhas**, 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/353941/veja-as-principais-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 20 set. 2024.  
BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constitui%EA7ao\\_Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%EA7ao_Compilado.htm). Acesso em: 22 set. 2024.

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 improbidade administrativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1). Acesso em: 22 set. 2024.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 22 set. 2024.

CAMELO, Thiago Freitas. O Ministério Público na Investigação Criminal. O Ministério Público na Defesa da Probidade Administrativa. **Cadernos do Ministério Público do Estado do Ceará**, ano I, nº 01, v. 2, 2017. Disponível em: <https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/07/5-O-Minist%C3%A9rio-P%C3%ABlico-na-Investiga%C3%A7%C3%A3o-Criminal.pdf>. Acesso em: 23 set. 2024.

CAPEZ, Fernando. **Curso de processo penal**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

CARDOSO, Flávia; ZUPELLI, Lucca; RODRIGUES, Karina Nunes. O que representam as mudanças da nova lei de improbidade administrativa. **Migalhas**, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/362647/o-que-representam-as-mudancas-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 20 set. 2024.



CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024. 72

CARVALHO, Márcia Haydée Porto. O poder de quebra do sigilo bancário pelo Fisco e pelo Ministério Público no Brasil. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 140, p. 175-194, 2019. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/127>. Acesso em: 23 set. 2024.

CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O dolo na improbidade administrativa**: modernas teorias e nova legislação. 2021, 83 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2021.

CASTRO, Renato de Lima. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº, v. 83, p. 125, 2022. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Renato+de+Lima+Castro.pdf>. Acesso em: 23 set. 2024.

CREMONEZI, Ana Cristina; CAMBI, Eduardo. Reformulação da Lei de improbidade administrativa e a relevância de adoção de medidas estruturantes pelo Ministério Público. **Revista Internacional Consinter de Direito**, p. 785-806, 2024. Disponível em: <https://www.revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/571>. Acesso em: 23 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FERNANDES, Priscila; FREITAS, Daniel. A taxatividade do rol do art. 11, da LIA para o ministro Humberto Martins. **Migalhas**, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/386753/a-taxatividade-do-rol-do-art-11-da-lia>. Acesso em 04 dez. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: Comparada e Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

JUSTEN, Marçal Filho. **Curso de direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

KUSMA, Tais Fernanda; BUCHTA, Edelvan Ricardo. A inconstitucionalidade do art. 17-b, § 3º da Lei de Improbidade Administrativa: Uma análise à luz dos princípios institucionais e das competências constitucionais. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 10, n. 18, p. 134-149, 2023. Disponível em:



<https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/142>. Acesso em: 23 set. 2024.

LYRA, Roberto. **Teoria e Prática da Promotoria Pública**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.

MARRARA, Thiago. Atos de improbidade: como a lei nº 14.230/2021 modificou os tipos infrativos da LIA? **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 10, n. 1, p. 162-178, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/203670>. Acesso em: 23 set. 2024.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência** (Florianópolis), v. 43, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86720>. Acesso em: 23 set. 2024.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa no direito brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 92, p. 191-203, 2022. Disponível em: <https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/290>. Acesso em: 23 set. 2024.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELO FILHO, Marcos Ribeiro de; MARIANO, Leidiane de Moraes e Silva. A legitimidade ativa na ação de improbidade administrativa após as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043. **Mostra de Iniciação Científica da UniEVANGÉLICA-Campus Rubiataba**, v. 19, n. 1, 2023. Disponível em: <https://anais.unievangelica.edu.br/index.php/micfer/article/view/11043>. Acesso em: 23 set. 2024.

MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A Nova Lei de Improbidade Administrativa: Reflexões a partir do fenômeno do chamado “Apagão das Canetas”. **Revista Avant**, v. 6, n. 1, 2022. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/avant/article/view/6706>. Acesso em: 23 set. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.



MOTTA FILHO, Sylvio da. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Método, 2016.  
74

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 186

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

NIMER, Beatriz Lameira Carrico. **Ação popular como defesa da moralidade administrativa**. 2016, 206 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa**: críticas ao Projeto de Lei do Senado nº 2.505/2021. Brasília: Associação Nacional dos Procuradores da República, 2021. Disponível em: [https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Sistema\\_de\\_Improbidade\\_e\\_Criticas\\_ao\\_Projeto\\_de\\_Reforma.pdf](https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Sistema_de_Improbidade_e_Criticas_ao_Projeto_de_Reforma.pdf). Acesso em: 23 set. 2024.

PAZZAGLINI FILHO; Márcio Fernando Elias ROSA; Waldo FAZZIO JÚNIOR, **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**, 1999.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ROMANO, Rogério Tadeu. **A investigação Criminal pelo Ministério Público**. 2016. Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca-old/doutrina/Doutrina274-a-investigacao-criminal-pelo-ministerio-publico.pdf>. Acesso em: 23 set. 2024.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro**: e o estado democrático de direito. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SOARES, Agnelo Rocha Nogueira. A nova Lei de Improbidade Administrativa e seus reflexos no combate à corrupção. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 13, n. 2, p. e1048-e1048, 2024. Disponível em: <https://journalppc.com/RPPC/article/view/1048>. Acesso em: 23 set. 2024.



TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 84, p. 147-169, 2022. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita%20Tourinho\\_RMP84.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita%20Tourinho_RMP84.pdf). Acesso em: 23 set. 2024.

TUNES, Ana Carolina Lima; CUNHA, Amanda da Cunha Gomes da; ARÊBA, Gomes. A atuação do Ministério Público nos casos de ação de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito: análise da alteração do entendimento do papel da instituição no Art. 9º, VII, da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista do CNMP**, n. 11, p. 307-329, 2023. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/315>. Acesso em: 23 set. 2024.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A “crise da justiça” para a responsabilização por atos de improbidade administrativa e o Acordo de Não Persecução Cível como instrumento alternativo de tutela do patrimônio público pelo Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº, v. 86, p. 149, 2022a. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3600511/Rodrigo+Ot%C3%A1vio+Mazieiro+Wanis\\_RMP-86.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3600511/Rodrigo+Ot%C3%A1vio+Mazieiro+Wanis_RMP-86.pdf). Acesso em: 23 set. 2024.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. **Revista do Ministério Público**, v. 83, p. 149, 2022b. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587294/Book\\_RMP-83.pdf#page=149](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587294/Book_RMP-83.pdf#page=149). Acesso em: 23 set. 2024.

ZANONI, Lísias Camargo Andrade; AREND, Márcia Aguiar. Ação penal nos crimes contra a ordem tributária e o exaurimento da via administrativa. **Revista Jurídica Uniandrade**, v. 23, n. 2, p. 892-935, 2015. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/478>. Acesso em: 23 set. 2024.



### ATA DE APRESENTAÇÃO DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE DIREITO

Aos vinte e seis dias do mês de novembro de dois mil e vinte e quatro, às quatorze horas, realizou-se virtualmente através da plataforma Google Meet, ID da reunião: <https://meet.google.com/cio-xmyx-fiv>, a sessão pública da Banca Examinadora de Defesa de TCC, para conclusão do Curso de Direito, intitulada “OS IMPACTOS DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA ATUAÇÃO INVESTIGATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, apresentada pelo(a) acadêmico(a) Bruno Brunhara Ferreira, RGA: 2020.2001.056-6, para obtenção do título de Bacharel em Direito. A Banca Examinadora, composta pelos membros Luciani Coimbra de Carvalho, Presidente; Fernando Martins Zaupa, membro; Caio Dalbert Cunha de Avellar, membro, procedeu à arguição pública do(a) candidato(a), estando o(a) acadêmico(a):

( x ) APROVADO(A)                      (   ) APROVADO(A) COM RESSALVAS                      (   )  
REPROVADO(A)

Proclamado o resultado pelo presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, dos quais, para constar, foi conferida e assinada a presente Ata pelos membros da Banca Examinadora e pelo(a) acadêmico(a).

Luciani Coimbra de Carvalho  
(Presidente)

Fernando Martins Zaupa  
(Membro)

Caio Dalbert Cunha de Avellar  
(Membro)

Bruno Brunhara Ferreira  
(Acadêmico(a))

---

NOTA  
MÁXIMA  
NO MEC

UFMS  
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Caio Dalbert Cunha de Avellar, Membro de Comissão**, em 28/11/2024, às 16:07, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA  
MÁXIMA  
NO MEC

UFMS  
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Luciani Coimbra de Carvalho, Professora do Magistério Superior**, em 29/11/2024, às 10:49, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA  
MÁXIMA  
NO MEC

UFMS  
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Brunhara Ferreira, Usuário Externo**, em 02/12/2024, às 13:14, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA  
MÁXIMA  
NO MEC

UFMS  
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDO MARTINS ZAUPA, Usuário Externo**, em 02/12/2024, às 15:29, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufms.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5228772** e o código CRC **8A13227B**.

#### FACULDADE DE DIREITO

Av Costa e Silva, s/nº - Cidade Universitária

Fone: (67) 3345-7145 / 3345-7251

CEP 79070-900 - Campo Grande - MS