



IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PÓS-2021: UM ESTUDO EMPÍRICO SOBRE OS OBSTÁCULOS PARA A EFETIVIDADE DO COMBATE À CORRUPÇÃO

ADMINISTRATIVE IMPROBITY AFTER 2021: AN EMPIRICAL STUDY ON THE BARRIERS TO EFFECTIVE ANTI-CORRUPTION MEASURES

LEONARDO SOUSA FRANCO

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Santa Terezinha (CEST). Pós-graduado em Direito Imobiliário e Condominial pela Faculdade Alcance (FAAL). Pós-graduando em Direito Civil pela Faculdade Alcance (FAAL). Estagiário de Pós-Graduação da Defensoria Pública da União em São Luís (DPU-MA). Advogado. São Luís, Maranhão, Brasil.

VITOR HUGO SOUZA MORAES

Doutor em Direito pela Universidade de Marília (Unimar). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Especialista em Direito Público (PUC-MG), em Direitos Difusos e Coletivos (CERS) e em Direito Constitucional (UNIBF). Graduado em Direito (UFMA). Professor Adjunto da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL), da Clínica de Acesso à Justiça da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e do Centro Universitário Santa Terezinha CEST. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Cultura, Direito e Sociedade e do Grupo de Pesquisas Socioeconômicas do Maranhão (DGP/CNPq/UFMA e UEMASUL). Advogado e Consultor de Políticas Públicas e Advocacy. E-mail: vitorhugosmoraes@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7305075206820876>; Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3863-7125>;

GLAUCIA FERNANDA OLIVEIRA MARTINS BATALHA

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutoranda em Direito na Universidade de Marília (UNIMAR) e pós-doutoranda em Direito Empresarial e Cidadania (UNICURITIBA). Advogada (OAB/MA). Professora universitária e Coordenadora Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário Santa Terezinha (CEST). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Gênero, Memória e Identidade da UFMA. E-mail: glauciamartinsbatalha@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1051668391621795>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0458-0319>.

RESUMO

Este estudo analisa o impacto da Lei n.º 14.230/2021 no combate à corrupção no Brasil, investigando as razões de sua reforma, as principais alterações promovidas e como estas afetam a responsabilização por atos de corrupção. Em adição, buscou-se





compreender o papel dos órgãos de controle e fiscalização, com foco no Ministério Público, e avaliar a incidência e efetividade da nova legislação nas Varas Judiciais da Fazenda Pública de São Luís. A metodologia adotada foi uma revisão bibliográfica sistemática de caráter qualitativo, quantitativo, exploratório e descritivo, complementada por pesquisa de campo no sistema do Processo Judicial Eletrônico (PJE) das sete Varas da Fazenda Pública de São Luís, abrangendo o período de 2022 a 2024. Foram analisados dados sobre processos, resolatividade e sanções aplicadas a agentes públicos. Os resultados indicam que, até o momento da pesquisa, a Lei n.º 14.230/2021 não demonstra efetividade no combate à corrupção no sistema judiciário da Fazenda Pública de São Luís, uma vez que não houve condenações transitadas em julgado de agentes públicos no intervalo analisado. Embora São Luís tenha registrado um aumento pontual de 34% (21 processos a mais) em ações de improbidade administrativa, contrastando com a diminuição observada em outros estados brasileiros, tal fenômeno não se traduziu em maior número de condenações. As principais causas de improbidade identificadas foram danos ao erário (85%) e violação dos princípios administrativos (11%). As alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021, como a exclusividade do Ministério Público para propositura de ações e a exigência de dolo para a configuração da improbidade, impactaram diretamente a dinâmica processual. Observou-se o indeferimento majoritário de pedidos de tutela antecipada e indisponibilidade de bens, justificado pela necessidade de demonstração concreta de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. A morosidade processual, decorrente de etapas como intimação e prazos de contestação, e a maior taxatividade da lei dificultam a tipificação dos atos e a imposição de sanções. Este estudo tem contribuição ao fornecer dados empíricos sobre a aplicação da nova lei e ao evidenciar desafios práticos para sua efetividade. Os achados reforçam a necessidade de uma articulação mais robusta entre órgãos como Ministério Público, Procuradoria-Geral e Tribunais de Contas para uma fiscalização mais ampla e eficiente. A pesquisa fomenta o debate acadêmico e sugere que a plena efetividade da lei dependerá da capacitação institucional e da capacidade de adaptação às complexidades dos casos de corrupção no Brasil.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Lei 14.230/2021; Combate à Corrupção; Agentes Públicos; Efetividade.

ABSTRACT

Probity in administration is an indispensable characteristic and quality for political agents. Law N. 14.230/2021 has the duty to guarantee the preservation of the administration for the collective good, becoming a modern mechanism, and which receives doctrinal support, due to its effectiveness in safeguarding the public treasury, corresponding to a great legislative advance in recent decades. Thus, the following question arose: Is the new Law effective in combating corruption in Brazil? Thus, the objective was to analyze the impact of the new law in combating corruption in Brazil, outlining a plan from the reason for its reform, raising the main changes promoted, and assessing how they affect accountability for acts of corruption. The methodology adopted was initially a qualitative, quantitative, exploratory, descriptive bibliographic review, followed by field research with data collection in the Public Treasury system of São Luís, in the period from 2022 to 2024. The result collected allowed the construction and analysis of graphs of processes acquired by the Probity Prosecutors' Offices belonging to the Public Ministry of the State of Maranhão, present in the city of São Luís, the resolution and sanctions applied to public agents, verifying whether the Law





in particular is being effective or not in combating corruption and, in addition, what measures are appropriate to prevent recidivism by public agents. It was concluded that there is no effectiveness on the part of Law N. 14.230/2021 in combating corruption so far in the judicial system of the Public Treasury of São Luís, since in this interval, there were no convictions of public agents that have become final. In this scenario, in the search to consolidate the law, integration between the Public Prosecutor's Office, "Procuradoria Geral do Estado", TCE and other control bodies is essential to ensure broader and more efficient oversight, guaranteeing that all irregularities identified are duly investigated and held accountable.

Keywords: Administrative Impropriety; Law 14.230/2021; Anti-Corruption; Public Agents; Effectiveness.

1 INTRODUÇÃO

A corrupção, além dos seus malefícios perante a sociedade, é um fenômeno juridicamente complexo dado os contornos que foi tomando ao longo do desenvolvimento dos Estados nacionais. Têm-se registros de sua ocorrência durante as diversas fases da humanidade. Ao longo desse tempo, criam-se medidas de combate nas mais diversas áreas políticas e sociais, e especialmente no ramo do Direito Público.

Mais recentemente, a Lei nº 14.231/21 de Improbidade Administrativa objetiva resguardar a probidade e a integridade da Administração Pública e, para isso, pretende-se aumentar a segurança jurídica com instrumentos mais taxativos, elucidando o que é e como se configura um ato de improbidade administrativa. Além de proteger a gestão pública de excessos, de modo a evitar que gestores públicos sejam punidos por atos lícitos, tem como foco o reconhecimento da má-fé por parte do agente público, ou seja, a prática intencional de lesar o patrimônio público ou violar os princípios administrativos.

Assim, a Lei trouxe profundas alterações às normas nacionais de improbidade administrativa, marcando uma nova etapa no combate à corrupção e na responsabilização dos agentes públicos no Brasil. As mudanças refletem a busca por maior eficiência no enfrentamento de práticas ilícitas e por uma maior segurança jurídica tanto para os gestores públicos quanto para a sociedade. Diante de um cenário nacional marcado por casos recorrentes de desvios de recursos e pela exigência social por integridade na gestão pública, a revisão da lei tem gerado debates intensos sobre seus impactos na prevenção e punição de atos de improbidade.

Entre as principais alterações promovidas pela nova legislação, destaca-se a



exigência de dolo como elemento essencial para a configuração do ato de improbidade administrativa e a redução dos prazos de prescrição. Tais mudanças visam evitar punições injustas e assegurar que a responsabilização seja pautada por critérios mais objetivos. Contudo, essas inovações também suscitam questionamentos quanto à possibilidade de enfraquecimento no combate à corrupção.

Assim, a relevância do tema está intrinsecamente ligada ao contexto político e social brasileiro, onde o combate à corrupção é visto como prioridade para consolidar a democracia e garantir a confiança nas instituições públicas. Por meio de uma análise teórica e empírica, o presente estudo tem por finalidade analisar o impacto da nova lei no combate à corrupção no Brasil traçando um planejamento desde a razão da sua reforma, suscitando as principais alterações promovidas, avaliando como afetam a responsabilização por atos de corrupção.

Como objetivos específicos, tem-se: avaliar o papel dos órgãos de controle e fiscalização (Ministério Público) no combate à improbidade administrativa em São Luís; reconhecer se houve aumento na incidência da Lei nas Varas Judiciais de São Luís após a sua publicação; e analisar de forma concisa e direta acerca da efetividade da nova Lei no tocante a responsabilização efetiva dos agentes públicos, considerando a proporcionalidade de condenações em face da quantidade de ações ajuizadas, as sanções aplicadas e a percepção da sociedade sobre o combate à corrupção.

A metodologia usa revisão bibliográfica sistemática do tipo qualitativo, quantitativo, exploratório e descritivo. Na oportunidade, serão reunidas as principais contribuições teóricas, normas, estatísticas, e trabalhos publicados recentemente, além de dados do sistema da Fazenda Pública, no lapso temporal de 2022 a 2024. Para a coleta de dados estatísticos, foi realizada a pesquisa pelo PJE, utilizando como filtro as 7 Varas da Fazenda Pública de São Luís e, em "Classe Processual", filtraram-se os processos do tipo "ação civil de improbidade administrativa".

2 CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DOS TIPOS PENAIIS E A NECESSIDADE DE TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO ERÁRIO

Os crimes previstos no Título XI do Código Penal, destinado às tipificações de delitos contra a Administração Pública, estão determinados no Capítulo I do texto





penal, que determina os crimes cometidos pelo funcionário público contra a Administração. Assim, em relação aos crimes executados por agentes públicos, tem-se o crime de corrupção passiva, determinado no artigo 317 do Código Penal. Tal delito pune a conduta do funcionário público de solicitar, receber ou aceitar promessa e, com base nisso, ser obtida vantagem indevida (Gonçalves, 2021, p. 1662).

Por se tratar de um crime cometido somente por funcionário público, o sujeito ativo do crime é próprio, tratando-se de um agente da administração pública, e o sujeito passivo trata-se do Estado e do indivíduo diretamente prejudicado pela conduta do agente delituoso. O bem tutelado é a Administração Pública, sendo a ação penal incondicionada a mais adequada para julgar os crimes.

No que concerne à consumação, poderá ocorrer em três momentos diferentes: quando o agente solicita a vantagem indevida; quando recebe a vantagem ou quando aceita a promessa de recebê-la. Assim, o delito poderá ocorrer por conduta comissiva ou omissiva do agente delituoso (Greco, 2017).

Já a corrupção ativa é outro crime praticado contra a administração pública que, diferentemente da passiva, é cometido por um particular e não por um funcionário público, sendo previsto no Capítulo II, no artigo 333 do Código Penal. Greco (2017, p. 909) razoa que a conduta punível por esse delito ocorre quando se utiliza diversos meios para as condutas oferecerem vantagem indevida a um funcionário público. Logo, a finalidade do comportamento do corruptor é induzir, com o oferecimento ou promessa, que o funcionário público pratique, omita ou retarde ato de ofício.

O crime é classificado como comum quanto ao agente delituoso, que poderá ser executado por qualquer particular, enquanto o sujeito passivo é o Estado. Nas situações em que o funcionário público recusa a oferta do criminoso, pode ser ele também considerado vítima do delito, e logo, o agente delituoso, que pratica o ato de corrupção, que diferencia da conduta típica do crime de corrupção ativa.

Nesse sentido, existe uma independência entre as searas penal, cível e administrativa, sendo que nada impede que a Administração Pública execute outras punições ao servidor via processo administrativo ou determine a reparação cível por eventual dano causado à Administração e à coletividade, em virtude de falha provocada pela má prestação de serviço público. Em geral, os casos de corrupção na Administração Pública são apurados pelo Ministério Público e TCU, podendo haver sanções variadas, devendo atuar imparcialmente, sempre em consonância com os princípios da administração pública.





2.1 GASTO PÚBLICO E GOVERNANÇA: A RESPONSABILIDADE DO GESTOR NA PROMOÇÃO DO BEM COMUM

As comunidades sempre legitimam algum modelo de “governo”, com desdobramento espontâneo das sociedades organizadas em prol de regular e compor as relações entre os indivíduos que as integram. Com a organização das sociedades em Estados, aflora também a necessidade de alocação de recursos para subsidiar a promoção do bem comum, sendo administrada por uma gestão pública que deverá satisfazer as necessidades coletivas como, por exemplo, a segurança, a cultura, a saúde, dentre outras.

A complexidade na arquitetura das políticas públicas é derivada da reunião de atividades políticas que desencadeiam as decisões a serem tomadas, em que deve ser reconhecido os processos político-administrativos, mecanismos e estratégias, e demais elementos que compõem o ciclo das políticas, tais como: elaboração de agenda, formulação, instalação, controle, avaliação, dentre outros.

Cabe inferir que as políticas públicas em prol da qualidade de vida reúnem fatores técnicos e políticos, ao despertar a obrigação da entidade pública no que tange associar as condições de execução dos programas conforme a circunstância orçamentária com a pretensão de promover a melhora das condições de vida do cidadão. Desse modo, é dever do governo criar mecanismos para promover o bem comum conforme os preceitos morais e éticos, com a valorização das demandas de cidadania, liberdade, igualdade e solidariedade, a fim de implantar o Estado Democrático de Direito defendido pela Constituição de 1988 (Motta; Viana, 2022).

As relações estabelecidas na sociedade precisam sempre de um norteador, visando dirimir os vínculos quando estes se tornam conflitantes e prejudiciais ao indivíduo e à sociedade. Esse norteador é a intervenção do Estado através do Direito, no intuito de buscar soluções para estes conflitos de maneira pacífica e sem prejudicar nenhuma das partes envolvidas, reestabelecendo assim a paz social e punindo ações que sejam contrárias à lei¹.

Nessa linha, para a promoção de uma boa administração pública, far-se-á

¹ Sobre o tema, importante aplicar os princípios inerentes à resolução de conflitos previstos na Lei 13.140/2015, conforme lecionam Ramos, Chai e Moraes (2022) e CHAI, C. G.; MORAES, V. H. S.; CHAGAS, W. B. A. (2024).



necessária a presença dos princípios da eficácia, efetividade, eficiência e a economicidade, obrigações que o gestor deve assumir como fundamento para o bom fluxo das atividades e emprego correto dos recursos públicos. Essas características estão intimamente relacionadas aos princípios presentes na Constituição Federal no que tange à gestão pública, especialmente os do artigo 37 (Luís; Aguilar, 2022).

A Administração Pública brasileira sofreu grandes mudanças no seu modelo na década de 90, com abandono do perfil burocrático e incorporação do modelo gerencial que visa a uma reestruturação do Estado com a promoção de transformações na esfera administrativa e política. Contudo, ainda é possível observar alguns traços do perfil burocrático, considerando atrelado à raiz da concepção do bem público (Gomide *et al.*, 2014).

A precariedade da prática dos direitos fundamentais do cidadão pode ser vista através da situação de miséria em que se encontra uma parcela da sociedade brasileira sem a garantia do respeito aos seus direitos básicos, como saúde, moradia, transporte, trabalho, educação, dentre outros previstos na legislação brasileira. Nesse contexto, é necessário construir opções jurídicas para promover a eficácia dos direitos fundamentais, pelas quais o poder público deverá materializar a ordem constitucional. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve uma sedimentação do entendimento jurídico acerca das atividades de gerências públicas, em que é estabelecida algumas normas de finanças públicas, além da efetividade dos direitos fundamentais do cidadão, nos termos da CF de 1988 (Confessor *et al.*, 2017).

Segundo Silva (2016), a Lei de Responsabilidade Fiscal assume a função de regular e determinar diretrizes necessárias para um bom controle e desempenho do erário, complementando a Lei nº 4.320/64, que versa sobre as finanças públicas no Brasil, estabelecendo-se um equilíbrio fiscal nas contas públicas, com avanços palpáveis no segmento econômico e social, refletindo-se como um instrumento transparente e democrático do método de controle das finanças de domínio público.

Assim, conforme destaca Pereira (2015), para a eficácia dos direitos fundamentais é necessário que o Estado possua uma estrutura organizada das formas de poderes. O direito só será efetivo se a norma jurídica também for não significando eficiência das ações. Vale ressaltar que as normas constitucionais brasileiras nem sempre retratam uma aplicação imediata no cotidiano, visto que dependem da regulamentação e interação com políticas públicas.

A Constituição gerencia a eficácia jurídica dos direitos fundamentais, também





considerados direitos a prestações ou programáticas, que de acordo com Bonavides (2014) são as normas que o legislador, ao invés de legalizar imediatamente certo objeto, elabora um programa de ação com respeito ao próprio objeto. Com a Constituição rígida e definidas as ações programáticas, as normas constitucionais, vinculadas ao Estado e aos órgãos legislativos, são definidas por programas que orientam as atividades do cotidiano.

Cabe inferir então que, a tarefa de prestar contas trata-se de um processo natural da administração que possui encargo acerca da gestão de bens e interesse alheios, no qual o administrar está intrinsecamente ligado ao desempenho de uma atividade de zelo e conservação de bens e interesse, no qual o gestor público tem a responsabilidade avolumada, haja vista que a gestão faz referência aos bens e interesses da coletividade e admite a personalidade de um *múnus público*, ou seja, de uma incumbência para com a sociedade. Daí a responsabilidade impreterível do administrador público que é prestar contas acerca da sua gestão administrativa, sob a égide das orientações e observações de nossos tribunais (Gomide *et al.*, 2014).

Escobar (2014) complementa a ideia afirmando que o próprio Direito positivo perfaz que a prestação de contas não faz referência somente à movimentação dos dinheiros públicos, mas a todas as atividades e atos de governo. Na CF de 88, sedimenta esse entendimento em seu art. 5º, XXXIV, “b”, ao assegurar a conquista de certidões das repartições públicas em benefício da defesa de direitos, além das leis administrativas, que requerem a divulgação dos atos e contratos da Administração, deixando as claras que o gestor público tem a tarefa de prestar contas de todas as suas medidas, decisões e atuação aos administrados. Esse dever de prestar contas está expresso também na Constituição, nos arts. 70 a 75, estendendo-se aos administradores e responsáveis pela gerência de bens e valores públicos.

De acordo com Silva (2016), para punir os infratores criou-se a lei n. 8.429/92 que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa, e as sanções aplicáveis a agentes públicos em situações de enriquecimento ilícito no exercício da Administração Pública, ou aos que geram prejuízo ao erário; e por fim, os que infringem os princípios que norteia a Administração Pública, conforme determina o art. 2 da respectiva lei:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.





Compreende-se como categorias de trabalhador investido de poder público, os agentes políticos formados por Chefe do Poder Executivo, Parlamentares, Ministro de Estado, os servidores estatutários, os militares, os empregados públicos, os servidores temporários e os particulares que prestam serviços públicos.

Assim, o agente público deve obedecer rigorosamente aos deveres de probidade, caso contrário, e consoante a natureza do ato ilícito, o gestor pode ser responsabilizado civil, penal, político-administrativa ou administrativamente (Meirelles, 2020).

Assim, o Estado deverá, de modo indelegável e indisponível, garantir a transparência das ações, com o intuito de garantir maior eficiência na prestação dos serviços públicos. As políticas públicas surgem para garantir que as organizações cumpram o interesse público, assegurando o desenvolvimento local e geral, com a busca do bem-comum (Confessor *et al.*, 2017).

A temática a respeito do gasto público e da responsabilidade dos gestores na prestação de serviços à coletividade é imprescindível para o operador do direito, considerando que se deve reconhecer tanto o perfil do gestor público, como o do gestor-infrator, que exercem suas atividades em nome do Estado, devendo-se sedimentar o entendimento sobre os direitos e deveres destes.

Além disso, a doutrina discorre que cada uma das responsabilidades, seja de caráter administrativo, penal ou civil, possui particularidades que podem ou não se interligarem dependendo da natureza do delito, da condenação ou forma de absolvição. Assim, importa conhecer a matéria, considerando que lidar com bem público demanda responsabilidade e competência, e que, nesse sentido, quanto mais fortes e eficientes forem os mecanismos de publicidade, controle e reparação, mais as ações dos gestores serão maximizadas em prol do interesse público.

3 LEI Nº 14.230/2021 E SEUS EFEITOS NA TIPIFICAÇÃO E SANÇÕES DA IMPROBIDADE

Inicialmente, cumpre esclarecer que, embora tenha sido promulgada a Lei nº 14.230/2021, a Lei nº 8.429/1992 — que originalmente disciplinava os atos de improbidade administrativa — permanece em vigor, ainda que com profundas alterações. Essas modificações impactaram diretamente a forma de reconhecimento e julgamento dos atos de improbidade, ao ponto de transformarem dispositivos cruciais da legislação anterior, como o elemento subjetivo exigido para caracterização





do ato, a legitimidade ativa para propositura da ação (ainda que temporariamente exclusiva do Ministério Público), bem como os regimes de sanções e de prescrição.

Em razão da extensão e profundidade dessas alterações, parte da doutrina defende que seria mais apropriada a edição de uma nova lei, ao invés da reforma da norma existente. Dentre os pontos centrais que merecem destaque neste estudo, encontra-se a exigência do dolo como condição para a caracterização do ato de improbidade administrativa, com a consequente exclusão da modalidade culposa que, anteriormente, encontrava amparo nos artigos 5º e 10º da lei original.

Essa exigência, embora hoje esteja pacificada, foi alvo de intensas discussões doutrinárias. Garcia e Alves (2021, p. 120), por exemplo, criticam a limitação da improbidade administrativa às condutas dolosas, argumentando que situações de negligência grave, que resultam em prejuízos substanciais à Administração Pública, também deveriam ser abarcadas. Para esses autores, a taxatividade imposta pelo novo texto legal acaba por fragilizar os instrumentos de responsabilização dos gestores públicos.

Por outro lado, Di Pietro (2022) sustenta que a exigência do dolo é justificada diante da gravidade das sanções previstas, como a suspensão de direitos políticos e a perda da função pública. Para a autora, tais penalidades exigem, no mínimo, a comprovação de má-fé, em consonância com a intenção do legislador constituinte de preservar a probidade, a moralidade e a honestidade na gestão pública.

Outro ponto relevante diz respeito à legitimidade ativa para propositura da ação de improbidade administrativa. Inicialmente, com a redação do art. 17 da Lei nº 14.230/2021, a competência foi atribuída exclusivamente ao Ministério Público. No entanto, tal exclusividade foi afastada após o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7042 e 7043, em 24 de agosto de 2022. Na ocasião, prevaleceu o voto do relator, ministro Alexandre de Moraes, que argumentou que a legitimidade do Ministério Público para defesa do patrimônio público possui natureza extraordinária, sendo a legitimidade ordinária conferida à pessoa jurídica diretamente lesada. Assim, restou reconhecido que a União, os Estados, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações públicas também podem propor ações visando à reparação do dano ao erário e à responsabilização do agente ímprobo.

A supressão dessa legitimidade, segundo o relator, violaria a lógica constitucional de proteção ao patrimônio público e representaria uma indevida limitação ao amplo acesso à jurisdição. Tal interpretação reforça o disposto no art.





129, §1º, da Constituição Federal, segundo o qual a legitimação do Ministério Público para ações civis públicas não impede a de terceiros legitimados. Acompanharam esse entendimento os ministros André Mendonça, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Luiz Fux.

No que se refere ao caráter sancionatório da nova legislação, o art. 37, §4º, da Constituição Federal de 1988 estabelece que os atos de improbidade administrativa ensejam, “na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário. A Lei nº 14.230/2021, nesse sentido, atualizou o regime de sanções previsto nos artigos 9º, 10 e 11, atribuindo penalidades específicas conforme a natureza da conduta.

O art. 9º trata dos atos que importam enriquecimento ilícito; o art. 10, dos atos que causam prejuízo ao erário; e o art. 11, dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. Em relação ao art. 11, a nova redação passou a prever um rol taxativo de condutas, de modo que atos anteriormente considerados ímprobos — mas não expressamente previstos — passaram a ser considerados atípicos. Assim, atos culposos, atos dolosos genéricos ou que não estejam descritos no dispositivo legal não mais se enquadram como improbidade. Essa taxatividade tem suscitado debates na doutrina quanto à sua efetividade, especialmente diante da dificuldade de se distinguir, na prática, conceitos abstratos como legalidade, moralidade e honestidade.

Di Pietro (2022, p. 2.264) argumenta que a legalidade, em sentido estrito, refere-se ao cumprimento da norma legal, enquanto a legalidade em sentido amplo abrange também princípios como moralidade e probidade. Segundo a autora, embora moralidade e probidade possam se confundir enquanto princípios, a improbidade é mais abrangente que a imoralidade do ponto de vista jurídico, na medida em que a violação ao princípio da moralidade é apenas uma das hipóteses previstas em lei para configuração de improbidade.

O art. 12 da Lei nº 14.230/2021 estabelece as penalidades específicas para cada tipo de ato de improbidade. Para os atos de enriquecimento ilícito (art. 9º), prevê-se a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por até 14 anos, a aplicação de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou





creditícios, direta ou indiretamente, inclusive por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo mesmo prazo.

Dentre as alterações promovidas, destaca-se a supressão da previsão expressa de ressarcimento ao erário, o aumento do prazo máximo de suspensão de direitos políticos (de 10 para 14 anos) e da vedação à contratação com o poder público (também de 10 para 14 anos), bem como a substituição da multa civil — que antes podia alcançar até três vezes o valor do acréscimo — por valor equivalente ao próprio acréscimo patrimonial.

Para os atos que causam prejuízo ao erário (art. 10), o art. 12, inciso II, estabelece a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, se houver essa circunstância, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por até 12 anos, a multa civil equivalente ao valor do dano e a proibição de contratar com o poder público pelo mesmo período. As alterações, mais uma vez, suprimem a previsão expressa de ressarcimento integral e ampliam os prazos máximos de sanções, que anteriormente eram de 8 anos (suspensão de direitos políticos) e 5 anos (proibição de contratar).

Em relação aos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11), o inciso III do art. 12 passou a prever apenas a aplicação de multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração do agente e a proibição de contratar com o poder público por até 4 anos. As sanções de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e ressarcimento ao erário foram suprimidas. Anteriormente, a multa podia alcançar até 100 vezes a remuneração do agente, e o prazo da proibição de contratar era de até 3 anos.

Além disso, o art. 12 passou a prever parágrafos voltados à responsabilização de pessoas jurídicas. O §3º determina que, ao aplicar sanções a essas entidades, deve-se considerar os efeitos econômicos e sociais das medidas, para assegurar a continuidade de suas atividades.

Justen Filho (2021, p. 159) destaca que as empresas cumprem função social relevante, distinta das eventuais práticas lesivas eventualmente praticadas por seus dirigentes. Ao comentar a nova previsão, o autor ressalta que a extinção de uma pessoa jurídica, ainda que motivada por atos reprováveis, afeta diretamente seus empregados e compromete a arrecadação pública. Nas suas palavras: “a extinção da pessoa jurídica – ainda que fundada no reconhecimento de práticas reprováveis – implicará punição e sofrimento para essa pluralidade de empregados” e “a cessão das





atividades de uma empresa significa, então, a ausência de arrecadação para o Estado. Isso gera dificuldades adicionais para a obtenção dos recursos pecuniários necessários ao desenvolvimento das funções públicas essenciais” (Justen Filho, 2021, p. 173).

Por fim, no tocante ao regime prescricional, a nova redação do art. 23 da Lei nº 8.429/1992 passou a prever que a ação para aplicação das sanções prescreve em oito anos, contados da data do fato ou, no caso de infrações permanentes, da cessação da permanência. Trata-se de um aumento em relação ao prazo anterior, que era de cinco anos. Destaca-se ainda a criação da prescrição intercorrente, prevista no §5º do mesmo artigo. De acordo com esse dispositivo, uma vez interrompido o prazo prescricional, este reinicia-se da data da interrupção, mas pela metade do prazo original, ou seja, quatro anos. Justen Filho (2021) interpreta essa regra como um incentivo à duração razoável do processo, reforçando a necessidade de eficiência no julgamento das ações de improbidade.

4 O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS ÓRGÃOS DE CONTROLE COMO PILARES NA FISCALIZAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O enfrentamento à improbidade administrativa no Brasil exige uma atuação coordenada e eficiente de diversos órgãos de controle, entre os quais o Ministério Público (MP) se destaca como instituição central. Dotado de autonomia funcional e administrativa, o MP possui atribuições constitucionais que o consolidam como protagonista na defesa da ordem jurídica, na proteção do patrimônio público e na promoção da probidade administrativa.

No âmbito da Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021, o Ministério Público exerce papel fundamental na propositura de ações de improbidade administrativa contra agentes públicos e particulares que causem danos à Administração. Dentre suas funções institucionais, destacam-se a investigação de irregularidades, a propositura de ações civis públicas e o acompanhamento de processos judiciais que envolvam práticas lesivas à administração. Conforme destaca Mota (2023), sua atuação é essencial para garantir que os responsáveis por atos de improbidade sejam identificados, processados e, quando condenados, sancionados de acordo com os preceitos legais.





Além de sua função repressiva, o MP também atua de forma preventiva, buscando evitar a ocorrência de práticas ímprobas. Essa atuação preventiva se concretiza por meio da celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), da fiscalização de licitações e contratos administrativos, da emissão de recomendações a órgãos e entidades públicas, entre outras medidas orientadas à promoção de uma cultura de integridade e à melhoria da governança pública (Simão, 2021).

Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, o papel do Ministério Público no combate à improbidade administrativa passou por importantes transformações. A nova legislação passou a exigir a comprovação de dolo para a configuração do ato de improbidade, restringiu inicialmente a legitimidade ativa à instituição ministerial e introduziu a possibilidade de celebração de acordos de não persecução cível. Essas alterações ampliaram o escopo das atribuições do MP e reafirmaram sua centralidade na fiscalização da legalidade e da moralidade administrativas (Araújo, 2023).

Entretanto, essas mudanças normativas também impuseram novos desafios à atuação ministerial. A exigência de demonstração do dolo, por exemplo, tornou o ônus probatório mais rigoroso, exigindo investigações mais aprofundadas e bem documentadas para subsidiar a propositura das ações. Além disso, a concentração da legitimidade ativa no Ministério Público aumentou significativamente a demanda institucional, agravando limitações já existentes relacionadas à estrutura organizacional e à escassez de recursos humanos.

Diante desse cenário, o fortalecimento do Ministério Público revela-se imprescindível para que sua atuação seja eficaz frente aos novos contornos legais. Investimentos em pessoal qualificado, tecnologias de apoio à investigação e ao processo judicial, bem como o estímulo à atuação articulada com outros órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e as Controladorias, são fundamentais para a superação das limitações institucionais e para a continuidade da atuação combativa frente aos atos de improbidade (Simão, 2021).

O papel do Ministério Público, portanto, é indispensável não apenas para assegurar a responsabilização de agentes públicos e particulares por atos ilícitos, mas também para promover a prevenção e a educação institucional, fortalecendo a transparência, a ética pública e a confiança nas instituições democráticas (Araújo, 2023).

Além do Ministério Público, o sistema de combate à improbidade administrativa e à corrupção depende da articulação entre diversas instituições com competências





complementares. Nesse contexto, os Tribunais de Contas, ao lado do MP, exercem funções essenciais no controle externo da administração pública. Ambos são responsáveis por fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos e por promover a responsabilização dos agentes envolvidos em práticas ilícitas, cada qual dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

4.1 SINERGIA NO CONTROLE EXTERNO: A ATUAÇÃO COMPLEMENTAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de controle da Administração Pública que prevê a atuação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público de Contas (MPC), este vinculado àquelas cortes. Embora outros ramos do Ministério Público e o Poder Judiciário também exerçam funções de controle sobre a administração, o desenho constitucional conferiu aos Tribunais de Contas e ao MPC uma atuação específica e dedicada exclusivamente à fiscalização da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos (Mota, 2023).

O Ministério Público brasileiro, como instituição dotada de autonomia funcional e administrativa, atua como fiscal da lei e defensor do interesse público. No âmbito do controle externo, o MP investiga irregularidades, propõe ações judiciais, como as ações de improbidade administrativa, e fiscaliza o cumprimento da legislação nos diversos níveis da Administração. Conforme ressalta Simão (2021), sua atuação é essencial para garantir a responsabilização de agentes públicos e terceiros por desvios e malversações de recursos públicos.

A relação entre o Ministério Público e os Tribunais de Contas é de natureza colaborativa. O MP pode utilizar as análises técnicas e auditorias realizadas pelos TCs para instruir suas investigações e embasar ações judiciais. A Lei nº 14.230/2021, ao modificar a Lei de Improbidade Administrativa e conferir, inicialmente, exclusividade ao Ministério Público na propositura das ações, reafirmou sua posição central na responsabilização de atos lesivos ao interesse público (Mota, 2023).

Os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) configuram órgãos de controle externo responsáveis por realizar análises sistemáticas das contas públicas. Di Pietro (2022) destaca que os TCEs não integram o Poder Judiciário e tampouco são tribunais judiciais, mas sim órgãos autônomos com independência financeira e administrativa, cuja função é auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo da





Administração Pública.

A principal atividade dos Tribunais de Contas consiste em receber denúncias e realizar fiscalizações, além de produzir informações técnicas que favorecem a transparência e o diálogo com a sociedade civil. Importa salientar que, no âmbito municipal, apenas os municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro possuem Tribunais de Contas próprios, com competências distintas das dos TCEs estaduais (Araújo, 2023).

Meirelles (2020) reitera que os Tribunais de Contas não integram nenhum dos três Poderes da República, exercendo exclusivamente funções de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, prestando apoio técnico ao Legislativo, a quem incumbe, em última instância, o julgamento político das contas dos administradores públicos. Assim, diante da constatação de irregularidades, os TCEs podem encaminhar representações e denúncias, e suas decisões podem ensejar sanções nas esferas civil, administrativa e, eventualmente, penal.

Uma distinção importante entre os TCs reside na composição de seus membros. Enquanto o Tribunal de Contas da União (TCU) é composto por ministros, os Tribunais de Contas dos Estados são formados por conselheiros. A Constituição Federal de 1988, interpretada pelo Supremo Tribunal Federal, estabelece que, dentre os sete conselheiros de cada TCE, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa, e três indicados pelo chefe do Poder Executivo estadual, sendo estes últimos escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público de Contas (Fernandes, 2016).

O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão é exemplo de iniciativa proativa no enfrentamento à corrupção. Nos últimos anos, criou uma comissão interna dedicada à implementação das ações do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), inserido no âmbito das ações de controle externo. Esse programa integra a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, contando com o apoio institucional do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU). Seu público-alvo são gestores públicos de todas as esferas de governo e dos três Poderes da República, com foco na redução dos níveis de fraude e corrupção no país.

De acordo com De Mello (2015), o combate às fraudes e à corrupção na gestão pública mobiliza especial atenção dos órgãos de controle externo, sobretudo diante do volume expressivo de recursos desviados e das consequências negativas sobre a execução de políticas públicas, especialmente em áreas estratégicas como educação,





saúde, infraestrutura e lazer.

Por meio do PNPC, os Tribunais de Contas passaram a desempenhar não apenas funções fiscalizatórias, mas também orientativas e formativas. O programa permite a realização de treinamentos, o fomento à adoção de mecanismos de integridade e o fortalecimento de estruturas preventivas nas organizações públicas. Como observa Simão (2021), essa atuação pedagógica tem potencial para promover melhorias significativas na gestão e no perfil dos gestores públicos.

A cooperação entre o Ministério Público e os Tribunais de Contas é, portanto, fundamental para a efetividade do controle externo. Enquanto os Tribunais de Contas dispõem de expertise técnica para identificar irregularidades na execução orçamentária e financeira, o Ministério Público tem a atribuição de adotar as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis para assegurar a responsabilização dos agentes envolvidos (Mota, 2023). Essa complementaridade fortalece o sistema de fiscalização e amplia a capacidade do Estado em prevenir, identificar e punir atos de improbidade.

Apesar de sua relevância, a atuação conjunta entre essas instituições ainda enfrenta obstáculos. Entre os principais desafios estão a sobreposição de competências, a morosidade dos procedimentos, a falta de integração entre os sistemas informacionais e a escassez de recursos técnicos e humanos em algumas regiões do país. O aprimoramento da comunicação institucional e a interoperabilidade entre os sistemas são medidas indispensáveis para otimizar os resultados no combate à improbidade administrativa (Araújo, 2023).

Dessa forma, o Ministério Público e os Tribunais de Contas se consolidam como pilares do controle externo no Brasil, exercendo papéis complementares e estratégicos no enfrentamento à corrupção. A cooperação entre essas instituições contribui para a proteção do patrimônio público, o fortalecimento da ética na gestão e a promoção da confiança da sociedade nas instituições democráticas.

5 A LEI Nº 14.230/2021 EM SÃO LUÍS: ANÁLISE DA INCIDÊNCIA E EFETIVIDADE PROCESSUAL NAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA

A promulgação da Lei nº 14.230/2021, que reformou significativamente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), produziu efeitos imediatos e relevantes no ordenamento jurídico brasileiro, alcançando diretamente a dinâmica





processual nas Varas da Fazenda Pública de São Luís, capital do Estado do Maranhão. As modificações introduzidas alteraram critérios de responsabilização de agentes públicos, redefiniram o escopo das condutas ímprobas e trouxeram ajustes significativos aos procedimentos judiciais.

No contexto local, observa-se que a aplicação da nova legislação tem exigido adaptações tanto dos operadores do direito quanto das estruturas institucionais. Uma das alterações mais relevantes refere-se à legitimidade ativa, que passou a ser, inicialmente, exclusiva do Ministério Público, suprimindo a possibilidade de propositura de ações por parte de entes públicos e outras instituições. Essa mudança impactou diretamente o fluxo processual, concentrando no Ministério Público a iniciativa das demandas e exigindo atuação mais incisiva da instituição no âmbito estadual.

Outro ponto de destaque diz respeito à exigência de dolo como elemento essencial para a caracterização do ato de improbidade administrativa. A exclusão da modalidade culposa impôs aos magistrados a necessidade de análise probatória mais rigorosa, sobretudo em relação à intenção do agente público no cometimento do ato lesivo. A exigência de demonstração do dolo modificou substancialmente o entendimento anteriormente consolidado em casos de negligência ou imprudência, que, sob a nova norma, não mais se enquadram como improbidade.

Adicionalmente, a nova lei promoveu alterações no regime prescricional, reduzindo o tempo disponível para a propositura e o julgamento das ações, o que impacta diretamente a celeridade da tramitação processual. Em uma comarca como São Luís, marcada por acúmulo de demandas e sobrecarga do Judiciário, essa mudança reforça a necessidade de maior eficiência e organização para evitar a perda da pretensão punitiva por decurso de prazo.

Outro avanço normativo trazido pela Lei nº 14.230/2021 foi a introdução dos acordos de não persecução cível. Essa inovação abriu espaço para soluções consensuais nos litígios envolvendo improbidade, permitindo que agentes públicos firmem compromissos de ajustamento de conduta e reparação de danos, evitando a judicialização prolongada e promovendo maior racionalidade no uso dos recursos judiciais.

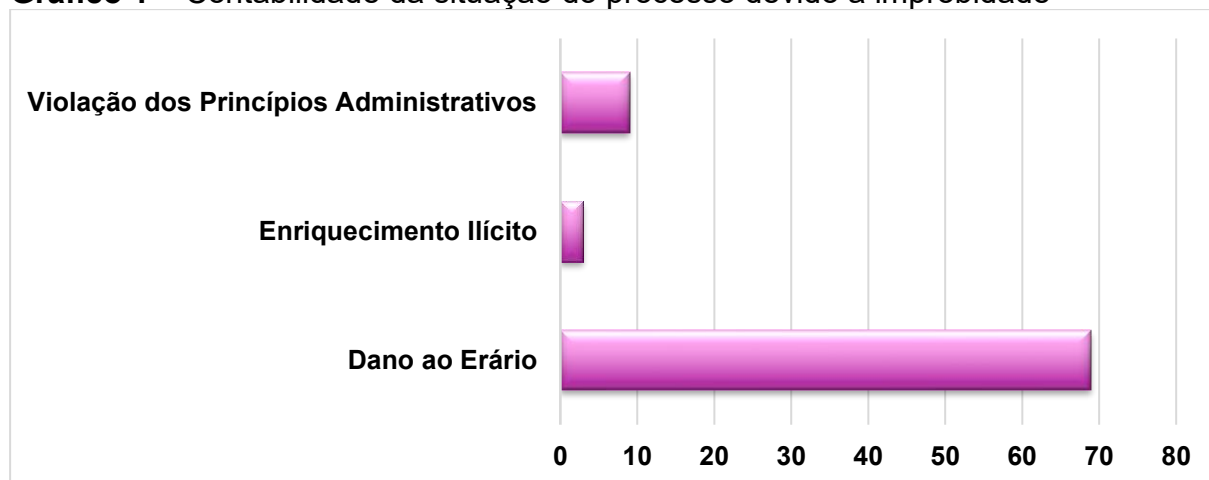
Nas Varas da Fazenda Pública de São Luís, o impacto da nova legislação se faz sentir tanto nos processos em curso quanto na admissão de novas ações. A partir da análise dos dados extraídos do sistema PJe, foi realizada uma filtragem específica





entre as sete Varas da Fazenda Pública da capital, obtendo-se os seguintes resultados:

Gráfico 1 – Contabilidade da situação do processo devido à improbidade



Fonte: Adaptado pelos autores a partir dos dados coletados no PJE, (2024)

Nos 82 processos analisados, identificou-se que 85% referem-se a atos que causaram dano ao erário, 11% decorrem da violação a princípios da Administração Pública, e 4% envolvem enriquecimento ilícito. Apesar de distintas em sua natureza jurídica, essas condutas apresentam impactos significativos sobre a moralidade e a eficiência da gestão pública, comprometendo a qualidade dos serviços ofertados à população e a correta aplicação dos recursos públicos.

Os dados demonstram não apenas a persistência de práticas lesivas à Administração, mas também evidenciam fragilidades nos mecanismos de controle e fiscalização. O enfrentamento dessas condutas nas Varas da Fazenda Pública de São Luís tem demandado a atuação articulada do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos órgãos de controle externo, com a aplicação rigorosa dos dispositivos legais previstos na nova Lei de Improbidade Administrativa. A responsabilização efetiva de agentes públicos infratores constitui etapa fundamental para a proteção do patrimônio público e para o fortalecimento de uma governança ética e transparente.

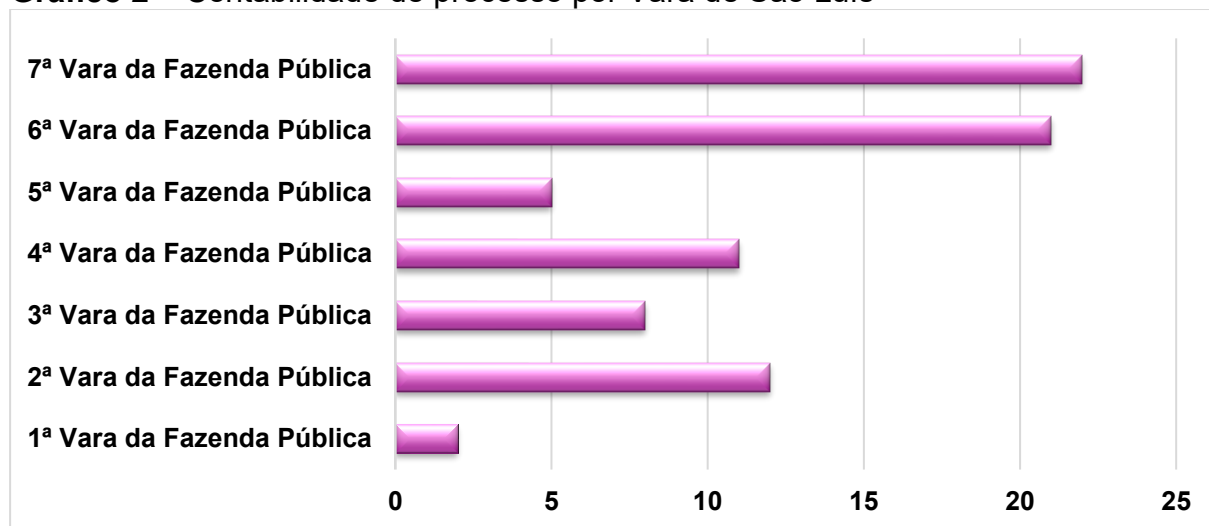
Cabe destacar que uma única conduta de improbidade pode ensejar a instauração de até seis diferentes processos de responsabilização: civil, penal, administrativo disciplinar, político, por improbidade administrativa e de controle externo. Cada uma dessas esferas processuais segue lógica própria, de forma autônoma e independente, salvo nos casos em que a absolvição na esfera penal reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria, o que pode repercutir nas



instâncias cível e administrativa (Mazza, 2018).

Ainda no escopo da presente pesquisa, observou-se a distribuição dos processos por Vara, conforme demonstrado abaixo:

Gráfico 2 – Contabilidade de processo por Vara de São Luís



Fonte: Adaptado pelos autores a partir dos dados coletados no PJE, (2024)

A análise revelou que 79,3% das ações foram propostas pela Procuradoria-Geral, em cooperação com o Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto o Ministério Público do Estado do Maranhão (MPMA) foi responsável por 20,7% das demandas. Tal distribuição evidencia o protagonismo das instituições no combate à improbidade administrativa na capital maranhense.

Especificamente, a 7ª Vara da Fazenda Pública concentra 27% dos processos ativos no período analisado, o que revela um grau elevado de judicialização. Em contrapartida, dos 82 processos iniciados desde 2022, apenas 10 foram sentenciados com improcedência dos pedidos ou extinção por litispendência, e, em nenhum desses casos, houve condenação dos réus com trânsito em julgado. Tais dados impedem, por ora, a conclusão sobre a efetividade da nova lei.

As decisões judiciais observadas demonstram a necessidade de uma interpretação técnica e contextualizada das inovações legislativas. A reconfiguração dos critérios legais para caracterização da improbidade tem gerado dúvidas sobre eventuais lacunas ou fragilizações do sistema de combate à corrupção e de defesa do interesse público.

Importante ressaltar que, nas petições iniciais, os autores geralmente requerem tutela de urgência, incluindo a decretação de indisponibilidade de bens dos réus, com



base na estimativa do valor malversado. Contudo, os juízos locais, em sua maioria, têm indeferido tais pedidos, justificando que, conforme o art. 16, §3º, da nova lei, é necessária a demonstração concreta do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo. Essa exigência se alinha ao disposto no art. 300 do Código de Processo Civil.

As decisões ressaltam que as alegações constantes das petições iniciais são, por vezes, genéricas, sem comprovação de que os réus estejam dilapidando seu patrimônio ou demonstrem intenção ou capacidade de fazê-lo. Diante disso, os pedidos de indisponibilidade de bens são indeferidos, em conformidade com o art. 16, §10, da Lei nº 14.230/2021.

Em resposta a tais indeferimentos, os autores têm interposto agravos de instrumento, buscando reformar as decisões em sede de segundo grau. No entanto, o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão tem mantido o posicionamento das Varas, com base no entendimento de que a medida cautelar de indisponibilidade de bens, nas ações de improbidade administrativa, tem como finalidade assegurar futura reparação ao erário. Assim, na ausência de elementos probatórios que demonstrem o dolo dos agravados e o risco efetivo ao resultado útil do processo, a decretação da medida torna-se incabível.

Nesse cenário, é possível concluir que, até o momento, não há elementos suficientes para afirmar a efetividade da Lei nº 14.230/2021 no combate à corrupção em São Luís. Entre os fatores que contribuem para essa percepção destacam-se: a morosidade dos processos, identificada entre janeiro de 2022 e o mês atual da pesquisa, motivada por dificuldades como a demora na citação dos réus e na apresentação das contestações; e a menor incidência de ações, em virtude da exigência do dolo para caracterização do ato de improbidade, o que limita a tipificação de condutas e a imposição de sanções previstas no art. 12 da nova lei.

Ao comparar os períodos de 2019–2021 e 2022–2024, verificou-se, em São Luís, um aumento de 34% na quantidade de ações ajuizadas (21 processos a mais). Esse incremento, porém, constitui exceção em relação à tendência observada em outros estados, onde houve redução do número de novas ações. Quanto às condenações, é possível observar que o intervalo médio entre a propositura da ação e o trânsito em julgado da sentença condenatória supera quatro anos. Desde a entrada em vigor da nova legislação (outubro de 2021), não se registraram, até o presente momento, condenações definitivas de agentes públicos.





Por fim, o acompanhamento da aplicação da Lei nº 14.230/2021 nas Varas da Fazenda Pública de São Luís revela não apenas os desafios impostos pela adaptação normativa, mas também a necessidade de fortalecer a articulação entre o Ministério Público, o Poder Judiciário e os órgãos de controle. Essa cooperação é essencial para assegurar que as mudanças legislativas não comprometam a efetividade do sistema de responsabilização e de proteção ao interesse público no âmbito local.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da Lei nº 14.230/2021 configurou um marco relevante na evolução do regime jurídico de responsabilização por atos de improbidade administrativa no Brasil. A reforma da antiga Lei nº 8.429/1992 teve como escopo central conferir maior racionalidade, segurança jurídica e efetividade ao combate à corrupção e à má gestão pública, ao mesmo tempo em que buscou coibir distorções interpretativas e excessos sancionatórios anteriormente identificados na jurisprudência e na prática institucional.

Entre os avanços introduzidos, destacam-se a exigência do dolo para a caracterização do ato de improbidade, a taxatividade dos tipos previstos, a redefinição das sanções aplicáveis, a modificação dos prazos de prescrição e a inclusão dos acordos de não persecução cível como instrumento alternativo de responsabilização. Essas inovações refletem uma tentativa legislativa de equilibrar o rigor no combate aos ilícitos com o respeito ao devido processo legal, ao contraditório e à proporcionalidade das punições.

Contudo, os resultados da análise empírica realizada neste estudo, com base em dados processuais das Varas da Fazenda Pública de São Luís no período de 2022 a 2024, indicam que, até o momento, a nova legislação ainda não demonstrou efetividade prática no contexto local. O levantamento revelou a inexistência de decisões condenatórias com trânsito em julgado nesse intervalo, o que impede, por ora, a comprovação de que os novos dispositivos estejam promovendo maior responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade.

Esses achados sugerem que a adaptação institucional à nova legislação ainda está em curso e depende de um esforço conjunto entre o Poder Judiciário, o Ministério





Público, a Procuradoria-Geral, os Tribunais de Contas e as demais instâncias de controle. O sucesso da reforma, portanto, não se limita ao texto legal, mas exige a qualificação técnica dos operadores jurídicos, a melhoria da capacidade investigativa e o fortalecimento das estruturas administrativas envolvidas no processamento e julgamento desses casos.

Além disso, a exigência de demonstração clara e inequívoca do dolo, bem como a necessidade de provas concretas para a decretação de medidas cautelares como a indisponibilidade de bens, têm se revelado desafios práticos relevantes. As decisões judiciais analisadas indicam que a ausência de elementos probatórios robustos, especialmente nos estágios iniciais dos processos, tem levado ao indeferimento de pedidos que, sob a lógica anterior, seriam frequentemente acolhidos com base em presunções ou indícios.

Essas dificuldades evidenciam uma lacuna que merece atenção em pesquisas futuras: o impacto da reforma legislativa sobre a capacidade de persecução dos atos de improbidade, especialmente em contextos nos quais os órgãos de controle enfrentam limitações técnicas ou operacionais. Torna-se fundamental investigar como a aplicação da nova lei tem variado entre diferentes estados e regiões, bem como os efeitos concretos sobre a redução da impunidade, a recuperação de recursos públicos e a promoção da integridade na Administração.

Do ponto de vista prático, os dados analisados reforçam a necessidade de políticas públicas voltadas à formação continuada de membros do Ministério Público, magistrados, procuradores e técnicos dos tribunais de contas, com ênfase na produção de provas do elemento subjetivo e no uso estratégico dos acordos de não persecução. A cooperação interinstitucional, a padronização de procedimentos e o uso de tecnologias para monitoramento de riscos e rastreamento de fluxos financeiros ilícitos também se apresentam como caminhos promissores para aprimorar os resultados do sistema.

Assim, conclui-se que, embora a Lei nº 14.230/2021 represente um avanço normativo no tratamento da improbidade administrativa no Brasil, sua efetividade dependerá de sua implementação prática e do comprometimento das instituições responsáveis com a promoção da ética pública e a defesa do interesse coletivo. O acompanhamento contínuo da aplicação da norma, especialmente por meio de estudos empíricos regionais como o presente, constitui instrumento essencial para avaliar seus impactos e promover os ajustes necessários para assegurar um controle





efetivo e justo sobre a atividade administrativa.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, V. S. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**: Com alterações da Lei nº 14.230/2021. Editora Fórum, 1ª edição, 2023.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 23 edições. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2014, p. 43.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 527**. Direito Administrativo. Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face de Governador de Estado. Recurso Especial nº 1.216.168-RS. Relator: Min. Humberto Martins, 24 de setembro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF reafirma legitimidade de entes públicos para propor ações de improbidade administrativa e celebrar acordos**. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=493313&ori=1>. Acesso em: 22 nov. 2024.

CHAI, C. G.; MORAES, V. H. S.; CHAGAS, W. B. A. Resolução de conflitos em casos de responsabilidade socioambiental: desafios e perspectivas para uma justiça sustentável. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, v. 22, n. 5, e4904, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/oelv22n5-191>. Acesso em: 10 jun 2025.

CONFESSOR, K. et al. Gasto Público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. **XXIV Congresso Brasileiro de Custos** – Florianópolis, SC, Brasil, 2017.

CORREA, M. S. M. As alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021 e seus reflexos no combate a improbidade administrativa e corrupção sob a ótica da Análise Econômica do Direito. Brasília: ISC/TCU, 2023.

DE MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

ESCOBAR, C. D. **Transparência e ética na gestão pública no Brasil**: tópicos para reflexão. UTFPR, 2014.

FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016

GARCIA, E.; ALVES, R.P. **Improbidade Administrativa: Responsabilidade e Sanções no Direito Brasileiro**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

GOMIDE, T. et.al. A adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo como parâmetros os Gastos com Pessoal e a Receita Orçamentária: Um estudo de caso do





município de Tocantins – MG. **XV Congresso Brasileiro de Custos** – Fortaleza - CE, Brasil, 2014.

GONÇALVES, V. E. R. **Direito penal**: parte especial. coord. Pedro Lenza. – 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021, de Direito Penal:

GRECO, R. **Curso parte especial**. Volume III. – 14a ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

JUSTEN FILHO, M. **Reforma da Lei de improbidade administrativa: comparada e comentada**. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2021.

LUÍS, F.; AGUILAR, C. **O combate à corrupção e o Direito Administrativo**. [s.l: s.n.]. 2022. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.11.pdf?d=636909377789222583>. Acesso em 02 out de 2024.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo-SP: Editora Saraiva. 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020

MOTTA, F.; VIANA, I. (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PEREIRA, B. S. Impacto dos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão municipal. **Revista Conteúdo Jurídico**, v.9, n. 11, 2015.

RAMOS, M. F.; CHAI, C. G.; MORAES, V. H. S. A MEDIAÇÃO NA RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS: OS PRINCÍPIOS INERENTES À MEDIAÇÃO PREVISTOS NA LEI N.13.140/2015 COMO MEIO DE ACESSO À JUSTIÇA. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, Florianópolis, Brasil, v. 7, n. 2, p. 97–115, 2022. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9679/2021.v7i2.8380. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/8380>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SANTOS, M. M. N. **A Liderança como Ferramenta Essencial na Gestão Pública**: uma análise do perfil de liderança do Secretário de Administração de um município do Estado da Bahia. Congresso Internacional de Administração, Paraná, 2017.

SILVA, R. G. Aspectos gerais a respeito da responsabilidade do administrador público. **Revista Conteúdo Jurídico**, v.11, n.7. 2016.

SIMÃO, C. **Improbidade Administrativa**: Teoria e Prática. Editora JH Mizuno, 5ª edição, 2021.