

Evolução da Repressão à Improbidade Administrativa no Brasil: do Apagão das Canetas à Presunção de Inocência

The Evolution of Combating Administrative Misconduct in Brazil: From Administrative Paralysis to the Presumption of Innocence

Gabriel Teles Pontes¹

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Resumo

Este trabalho analisa a evolução da repressão à improbidade administrativa no Brasil, com foco na transição de um modelo punitivo para um paradigma garantista, consolidado pela Lei nº 14.230/2021. O objetivo é compreender, por meio da literatura acadêmica publicada entre 2020 e 2024, as transformações normativas e interpretativas que redefiniram o instituto. A metodologia empregada foi a análise de conteúdo categorial-temática de 16 artigos científicos, a partir dos quais se identificaram os principais eixos do debate. A pesquisa revela que o modelo anterior, da Lei nº 8.429/1992, era amplamente criticado por sua excessiva abstração e por fomentar um quadro de insegurança jurídica, conhecido como "apagão das canetas" ou "Direito Administrativo do Medo". A reforma legislativa surge como uma reação direta a esse cenário, ao extinguir a modalidade culposa e exigir o dolo específico para a configuração do ato ímprobo, reforçando a presunção de inocência. Conclui-se que, embora a nova lei tenha solucionado distorções do sistema anterior, inaugurou novos e complexos desafios interpretativos, de modo a gerar um debate sobre o risco de impunidade e a busca por um novo equilíbrio entre o controle da Administração e a salvaguarda dos direitos dos gestores públicos.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Lei nº 14.230/2021; Apagão das Canetas; Direito Administrativo Sancionador; Presunção de Inocência.

¹ Bacharel em Direito (UnB) e Administração (UDF/UNICSUL). Tecnólogo em Gestão de Pessoas (UDF/UNICSUL). Especialista em Direito do Trabalho e Processual Trabalhista, Direito Público e Gestão Pública. Mestrando em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações (PPG-PSTO/UnB). Professor, Técnico e Pesquisador em Direito e Psicologia, com ênfase na Administração Pública, vinculado a grupos de pesquisa da Universidade de Brasília (UnB) e do Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento (IDP). Técnico em Assuntos Educacionais do Ministério da Educação (MEC). <http://lattes.cnpq.br/6774845498822310>

Abstract:

This paper analyzes the evolution of the repression of administrative misconduct in Brazil, focusing on the transition from a punitive model to a rights-based paradigm, consolidated by Law No. 14,230/2021. The objective is to understand, through academic literature published between 2020 and 2024, the normative and interpretative transformations that have redefined the institute. The methodology employed was a thematic categorial content analysis of 16 scientific articles, from which the main axes of the debate were identified. The research reveals that the previous model under Law No. 8,429/1992 was widely criticized for its excessive abstraction and for fostering a climate of legal uncertainty, known as the "pens' blackout" or "administrative law of fear". The legislative reform emerges as a direct reaction to this scenario, extinguishing culpable liability and requiring specific intent (*dolus*) to characterize an act of misconduct, thereby reinforcing the presumption of innocence. It is concluded that while the new law has resolved distortions of the previous system, it has introduced new and complex interpretative challenges, sparking a debate on the risk of impunity and the search for a new balance between administrative control and the safeguarding of public managers' rights.

Keywords: Administrative Misconduct; Law No. 14,230/2021; Administrative Paralysis; Administrative Sanctioning Law; Presumption of Innocence.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o ordenamento jurídico brasileiro passou a conferir centralidade à impessoalidade e à moralidade, intimamente relacionadas à probidade administrativa, como princípios estruturantes da Administração Pública. Nesse contexto, a Lei nº 8.429/1992 — conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA) — foi instituída como um dos principais instrumentos legais para coibir condutas ímprobas de agentes públicos, sendo considerada um marco no combate à corrupção e na promoção da ética no serviço público.

Contudo, ao longo de sua aplicação, a LIA passou a ser objeto de críticas por parte da doutrina, da jurisprudência e dos próprios operadores do direito. Muitos apontaram o uso desvirtuado ou exagerado da norma, que teria dado ensejo a excessos persecutórios, conduzindo à criminalização da atuação administrativa e ao fenômeno conhecido como o “apagão das

canetas” — expressão que traduz o receio dos gestores públicos de tomar decisões legítimas diante do temor de responsabilização desproporcional por eventuais falhas formais ou técnicas.

Esse quadro levou à necessidade de revisão do regime jurídico da improbidade, o que se concretizou com a promulgação da Lei nº 14.230/2021. A nova legislação reformulou aspectos centrais da antiga LIA, instituindo critérios mais rígidos para a configuração de atos de improbidade, como a exigência de dolo específico e a exclusão da modalidade culposa, além de reforçar garantias fundamentais como o contraditório, a ampla defesa e, especialmente, a presunção de inocência. Tais mudanças representam um giro paradigmático no modelo até então vigente, deslocando o foco de uma repressão exemplificadora para uma abordagem mais garantista e proporcional.

Diante desse cenário, torna-se necessário mapear e analisar criticamente a produção científica que tem abordado essas transformações, a fim de compreender como a pesquisa jurídica tem interpretado as mudanças normativas e os efeitos práticos do novo modelo. Assim, a presente pesquisa se justifica, portanto, pela relevância de se oferecer uma análise crítica da trajetória evolutiva do instituto da improbidade administrativa, especialmente em tempos de instabilidade institucional e disputas sobre os limites da atuação estatal.

1. Delineamento metodológico

Trata-se de uma pesquisa teórica, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de análise documental e análise de conteúdo, com recorte temporal entre 2020 e 2024 (últimos cinco anos). A seleção do material bibliográfico seguiu critérios de relevância e pertinência temática, priorizando artigos acadêmicos de acesso aberto disponíveis em periódicos indexados nas bases SciELO e Scopus. As palavras-chave utilizadas na busca são: “improbidade administrativa”; “Lei nº 8.429/1992”; “Lei nº 14.230/2021”.

O objetivo geral deste trabalho é analisar, por meio da literatura, a evolução da repressão à improbidade administrativa no Brasil entre os anos de 2020 e 2024, com ênfase nas transformações jurídico-normativas que marcam a transição de um modelo orientado pela punição exemplar à valorização de garantias fundamentais, como o princípio da presunção de inocência.

Os objetivos específicos são: 1) Identificar e sistematizar a produção científica nacional publicada entre 2020 e 2024 sobre a Lei de Improbidade Administrativa e suas reformas, com foco nas transformações normativas e interpretativas do instituto; 2) Analisar criticamente os

principais argumentos doutrinários favoráveis e contrários ao modelo repressivo instaurado pela Lei nº 8.429/1992, incluindo a relação entre a responsabilização e a eficiência administrativa; 3) Investigar como o fenômeno do “apagão das canetas” é tratado na literatura jurídica, avaliando suas causas, implicações e reflexos sobre a atuação dos gestores públicos; 4) Examinar os fundamentos jurídicos, doutrinários e jurisprudenciais que embasaram a reforma da LIA promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na valorização do princípio da presunção de inocência e do dolo como requisito para a configuração de atos de improbidade; 5) Mapear as tendências interpretativas predominantes após a reforma legal, identificando as categorias temáticas centrais do debate contemporâneo sobre improbidade administrativa.

A análise do material coletado foi orientada por uma metodologia de análise de conteúdo categorial-temática (Bardin, 1977), com o intuito de identificar os principais eixos interpretativos que permeiam o debate acadêmico sobre a improbidade administrativa e sua repressão. Dessa forma, espera-se oferecer uma contribuição crítica ao estudo do direito administrativo sancionador no Brasil, à luz das tensões entre controle da Administração e salvaguarda dos direitos fundamentais dos agentes públicos.

A tabela abaixo apresenta os artigos que foram selecionados:

TABELA 1

| Nº | Título | Link DOI | Ano | Plataforma | Termo | Revista | Autores |
|----|---|---|------|------------------|----------------------------|---------------------------|--|
| 1 | Crime ambiental praticado pelo poder público municipal: uma análise sobre a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa | https://doi.org/10.20435/inte.r.v24i3.3553 | 2023 | SciELO | Improbidade administrativa | Interações (Campo Grande) | Lima, Greice K. L. S. de; Tagliaferro, Evandro R.; Frias, Daniela F. R.; Campato Jr, João A. |
| 2 | Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada | https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86720 | 2022 | SciELO Scopus | Improbidade administrativa | Sequência (Florianópolis) | Martins, Ricardo M. |

| | | | | | | | |
|---|--|---|------|------------------|---|--|--|
| 3 | Quando a multiplicidade institucional sai pela culatra: a disputa judicial pelo foro para processar políticos por improbidade administrativa | https://doi.org/10.1590/2317-6172202130 | 2021 | SciELO Scopus | Improbidade administrativa Lei nº 8.429/1992 | Revista Direito GV | Ferreira, Vivian P. |
| 4 | Interpretação, absolvição criminal e improbidade administrativa | https://doi.org/10.5281/zenodo.7495874 | 2022 | Scopus | Improbidade administrativa Lei nº 8.429/1992 | Cadernos de Direito Actual | Coutinho, Jacinto N. de M.; Medeiros, Alice S. de. |
| 5 | A responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa: uma resposta à cultura do “jeitinho brasileiro” | https://doi.org/10.21056/aec.v20i79.924 | 2020 | Scopus | Improbidade administrativa Lei nº 8.429/1992 | Revista de Direito Administrativo e Constitucional | Veronese, Osmar; Simch, Mariane R. |
| 6 | Improbidade administrativa e retroatividade benéfica: anotações críticas sobre o ARE 843.989 | https://doi.org/10.21056/aec.v24i96.1916 | 2024 | Scopus | Improbidade administrativa | Revista de Direito Administrativo e Constitucional | Nobre Júnior, Edilson P. |
| 7 | A cegueira deliberada como causa configuradora de ato de improbidade administrativa: indagações preliminares | https://doi.org/10.21056/aec.v23i94.1778 | 2023 | Scopus | Improbidade administrativa | Revista de Direito Administrativo e Constitucional | Leal, Rogério G. |

| | | | | | | | |
|----|--|---|------|--------|--|--|--|
| 8 | Lei de conflitos de interesses e Lei de Improbidade Administrativa reformada | https://doi.org/10.21056/aec.v23i92.1746 | 2023 | Scopus | Improbidade administrativa | Revista de Direito Administrativo e Constitucional | Oliveira, José R. P.; Grotti, Dinorá A. M. |
| 9 | E se o Direito Processual Penal importar técnicas processuais de uma improbidade administrativa mais garantista? Primeiros estudos sobre a comunicação de técnicas processuais da Lei nº 14.230/21 para ações penais sancionatórias regidas pelo CPP | https://doi.org/10.29327/2193997.5.1-3 | 2023 | Scopus | Improbidade administrativa Lei nº 14.230/2021 | Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal | Temer, Pedro P. |
| 10 | Improbidade administrativa e a noção de riscos permitidos e riscos proibidos | https://doi.org/10.9732/2023.V127.1139 | 2023 | Scopus | Improbidade administrativa | Revista Brasileira de Estudos Políticos | Fortini, Cristiana; Motta, Fabrício; Horta, Bernardo T. L. de. |
| 11 | O acordo de não persecução cível na nova sistemática da Lei de Improbidade Administrativa: exame das alterações impostas pela Lei nº 14.230/21 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal | https://doi.org/10.12957/red.p.2023.72244 | 2023 | Scopus | Improbidade administrativa Lei nº 14.230/2021 | Revista Eletrônica de Direito Processual | Pinho, Humberto D. B. |

| | | | | | | | |
|----|--|---|------|--------|----------------------------|--|--|
| | Federal | | | | | | |
| 12 | Improbidade administrativa e prescrição - apontamos sobre a reforma legislativa | https://doi.org/10.21056/aec.v22i88.1640 | 2022 | Scopus | Improbidade administrativa | Revista de Direito Administrativo e Constitucional | Nobre Júnior, Edilson P. |
| 13 | O direito administrativo do medo na prática judicial: resultados das ações de improbidade administrativa julgadas pelo TJDFT entre 2015 e 2020 | https://doi.org/10.5102/RBP.P.V12I1.7666 | 2022 | Scopus | Improbidade administrativa | Revista Brasileira de Políticas Públicas | Borborema, Bruno N. de. |
| 14 | Crime de tortura como ato de improbidade administrativa: uma questão de juridicidade | https://doi.org/10.29327/2193997.3.1-2 | 2021 | Scopus | Improbidade administrativa | Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal | Aguiar, Rafael dos R. |
| 15 | A superação da míope interpretação da indisponibilidade do patrimônio público: o acordo em ato de improbidade administrativa | https://doi.org/10.12957/red.p.2021.55805 | 2021 | Scopus | Improbidade administrativa | Revista Eletrônica de Direito Processual | Cambi, Eduardo; Bortoncello, Luís G. P.; Lima, Diogo de A. |
| 16 | O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a | https://doi.org/10.21056/aec.v20i79.1194 | 2020 | Scopus | Improbidade administrativa | Revista de Direito Administrativo e Constitucional | Reck, Janriê R.; Bevilacqua, Maritana M. |

| | | | | | | |
|--------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Lei de Improbidade Administrativa | | | | | | |
|--------------------------------------|--|--|--|--|--|--|

2. Análise descritiva da amostra literária

Primeiramente, realizou-se uma análise descritiva para compreender as principais características do conteúdo de cada artigo:

TABELA 2

| Nº | Objetivo | Argumentos | Conclusão |
|----|---|---|--|
| 1 | Avaliar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) em casos de crimes ambientais cometidos por prefeitos em 48 municípios do noroeste paulista entre 2008 e 2021 | O estudo, de base empírica, analisou inquéritos e ações civis públicas. Constatou que, embora o Ministério Público (MP) atue na proteção ambiental, o foco principal é a reparação do dano e não a sanção do agente público por improbidade. | Os prefeitos raramente sofrem sanções da LIA por crimes ambientais, pois o MP prioriza a reparação do dano por meio de Ações Civis Públicas e Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), e não a coerção do agente. A nova LIA (Lei nº 14.230/2021), ao exigir dolo, dificulta ainda mais a responsabilização do agente público nestes casos |
| 2 | Propor teses jurídicas sobre a responsabilização de agentes públicos a partir de uma "teoria sociológica da improbidade administrativa", que considera a realidade do patrimonialismo e da corrupção sistêmica no Brasil. | O autor argumenta que o direito disciplinar brasileiro foi apropriado por uma "Administração Paralela" para neutralizar agentes públicos que contrariam interesses corruptos. A Lei 8.429/92, ao admitir a modalidade culposa, era inconstitucional, pois o núcleo da improbidade é a desonestidade (dolo). A Lei 14.230/21 corrigiu essa distorção, mas, ao impedir a responsabilização por culpa, gerou um novo problema. | A reforma foi positiva ao exigir desonestidade, mas negativa ao extinguir a responsabilização jurisdicional por culpa. O autor propõe que a atuação culposa, se não punida na via administrativa, seja objeto de ação popular ou ação civil pública para não ficar impune. |
| 3 | Investigar por que a | A autora sustenta que um | A estratégia de criar uma |

| | | | |
|---|--|--|---|
| | <p>LIA, embora amplamente aplicada, apresentou limitações, como a demora na resolução dos casos. O foco é a longa disputa judicial sobre o foro competente para julgar políticos por improbidade.</p> | <p>desenho legal deficiente (a lei não definia o foro) somado a problemas de implementação geraram incerteza jurídica e longos debates processuais. Isso permitiu que políticos usassem argumentos processuais para adiar discussões sobre o mérito das acusações.</p> | <p>nova lei para promover a multiplicidade institucional foi frustrada inicialmente, pois a falta de clareza processual minou a efetividade do mecanismo. A definição tardia do foro para instâncias inferiores pelo STF pode acelerar futuros casos, mas a discussão sobre garantias processuais deve continuar.</p> |
| 4 | <p>Discutir a interpretação do § 4º do art. 21 da LIA (com a redação da Lei nº 14.230/2021), que ampliou a comunicabilidade entre as esferas criminal e de improbidade.</p> | <p>O dispositivo prevê que a absolvição criminal, "confirmada por decisão colegiada", impede a ação de improbidade. Os autores questionam o que significa essa exigência, apontando que ela poderia gerar paradoxos, como uma decisão de primeiro grau transitada em julgado ter menos valor que uma decisão colegiada recorrível.</p> | <p>Propõe-se uma interpretação conforme a Constituição que respeite o status da coisa julgada. Assim, uma sentença absolutória transitada em julgado em primeiro grau deve ter os mesmos efeitos impeditivos da ação de improbidade que uma decisão colegiada, para garantir a segurança jurídica e a isonomia.</p> |
| 5 | <p>Sustentar a possibilidade de responsabilização de agentes políticos pela LIA (Lei nº 8.429/92) e pela Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/50), sem que isso configure <i>bis in idem</i>.</p> | <p>Os autores argumentam que a resistência a essa dupla responsabilização pode ter raízes na cultura do "jeitinho brasileiro", que confunde os espaços público e privado. Defendem que as leis possuem naturezas jurídicas distintas (civil e político-administrativa), permitindo a aplicação cumulativa.</p> | <p>O entendimento de que agentes políticos não se submetem à LIA está sendo superado. A aplicabilidade de ambos os diplomas é uma medida de isonomia e de combate à corrupção, alinhada ao ideal republicano de responsabilização de todos os gestores.</p> |
| 6 | <p>Examinar criticamente a fundamentação do STF no ARE 843.989 (Tema 1199), que decidiu sobre a retroatividade benéfica da Lei nº 14.230/2021.</p> | <p>O autor critica os argumentos da Corte, como a natureza civil da improbidade e a restrição da retroatividade benéfica ao direito penal. Defende que a improbidade tem natureza de direito administrativo sancionador e que a retroatividade da lei mais</p> | <p>A motivação do STF foi desvinculada da evolução do direito administrativo sancionador, enfraqueceu a eficácia de direitos fundamentais e se mostrou contraditória ao aplicar a irretroatividade de forma desigual (para casos com e</p> |

| | | | |
|----|--|--|--|
| | | benéfica (art. 5º, XL, da CF) deve se estender a todo o direito punitivo estatal, por ser um direito fundamental. | sem trânsito em julgado). |
| 7 | Avaliar a adequação do instituto da "cegueira deliberada" (original do direito penal) para caracterizar o dolo em atos de improbidade administrativa, especialmente após a reforma da LIA. | O autor explora os contornos da cegueira deliberada, associando-a ao dolo eventual, na qual o agente evita conhecer a ilicitude de sua conduta. Defende que, mesmo com a exigência de dolo pela nova LIA, essa construção pode ser usada para responsabilizar agentes que intencionalmente se mantêm ignorantes sobre irregularidades. | A cegueira deliberada é aplicável à improbidade como uma modalidade de dolo eventual, especialmente para agentes públicos que têm o dever de conhecer os fatos e optam por ignorá-los, assumindo o risco de produzir um resultado ilícito. |
| 8 | Analisar o conflito de interesses como ato de improbidade, considerando a Lei de Conflito de Interesses (LCI - Lei nº 12.813/2013) e a LIA reformada (Lei nº 14.230/2021). | O tratamento do conflito de interesses é uma medida estruturante contra a corrupção, protegendo a impessoalidade e a imparcialidade. A LCI funciona como um sistema especial de improbidade, e suas normas sancionatórias têm caráter nacional, aplicando-se a todos os entes federativos. | A LCI criou um sistema específico de improbidade para situações de conflito de interesses, que dialoga com a LIA. A reforma de 2021, ao admitir leis especiais, reforçou essa estrutura, sendo fundamental para a tutela da probidade. |
| 9 | Avaliar a possibilidade de transportar técnicas processuais garantistas da nova LIA para o Código de Processo Penal (CPP), dada a semelhança entre os regimes sancionatórios. | O autor aponta que a reforma da LIA (Lei nº 14.230/21) foi recheada de garantias, muitas vezes superiores às existentes no processo penal, possivelmente por ter sido pensada para um público específico (agentes políticos). Essa disparidade é incoerente, pois o processo penal, que tutela a liberdade, deveria ser o mais garantista. | É dogmaticamente possível e desejável importar técnicas da nova LIA para o CPP, como a proibição de presunção de dano, critérios objetivos para dosimetria da pena e a compensação de sanções, para dar maior coerência ao sistema punitivo e beneficiar também os vulneráveis do sistema criminal |
| 10 | Investigar a distinção entre ato meramente ilegal e ato de | A LIA reformada reforçou que improbidade não é mera ilegalidade, exigindo dolo | A teoria dos riscos permitidos é aplicável à improbidade. O erro do |

| | | | |
|----|---|---|--|
| | improbidade, utilizando as noções de "riscos permitidos" e "riscos proibidos", oriundas do Direito Penal. | qualificado. A teoria da imputação objetiva, com a noção de risco permitido, serve como um filtro prévio à análise do dolo. Condutas que se inserem nos riscos tolerados pelo ordenamento ou no "direito ao erro" do administrador não criam um risco proibido e, portanto, não configuram improbidade. | gestor, a divergência interpretativa razoável e a formulação de políticas públicas são exemplos de condutas que, embora possam gerar resultados negativos, inserem-se em riscos permitidos e não devem ser sancionadas como ímprobos. |
| 11 | Examinar o Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) a partir das alterações da Lei nº 14.230/21, analisando doutrina e jurisprudência. | O artigo traça a evolução da consensualidade na LIA, desde a vedação total até a permissão expressa. A nova lei excluiu a ação de improbidade do microsistema de tutela coletiva e deu uma regulamentação específica ao ANPC, embora com lacunas, como a ausência de exigência de confissão. | Apesar da evolução, a regulamentação do ANPC ainda é complexa e omissa em pontos relevantes (ex: necessidade de confissão, reiteração de acordos), cabendo ao Conselho Nacional do Ministério Público preencher essas lacunas para viabilizar a efetivação do instituto. |
| 12 | Analisar a nova disciplina da prescrição na LIA, introduzida pela Lei nº 14.230/2021. | O autor detalha as mudanças: unificação do prazo em 8 anos, contados do fato; novas causas de suspensão e interrupção; e a introdução da prescrição intercorrente. Discute também a natureza jurídica da prescrição (substantiva) e a possibilidade de decadência. | A reforma alterou completamente a sistemática da prescrição. O autor defende a retroatividade das novas regras quando benéficas ao réu, por se tratar de direito sancionador, e aponta que a nova disciplina, embora pareça mais favorável, pode em muitos casos ser prejudicial ao réu devido às múltiplas causas de interrupção. |
| 13 | Demonstrar, por meio de um estudo empírico, que o controle administrativo, especialmente via ação de improbidade, tem sido exercido de modo disfuncional, gerando o "direito administrativo | O autor conceitua o "direito administrativo do medo" como um contexto de excesso de controle que causa paralisia nos gestores. A pesquisa quantitativa analisou 208 acórdãos do TJDF (2015-2020) sobre improbidade. | Os dados confirmam a hipótese de uso inadequado da LIA: quase metade das ações (42,3%) foram julgadas improcedentes em 2ª instância, e há grande disparidade de resultados entre as turmas julgadoras. Isso indica insegurança |

| | | | |
|----|---|---|---|
| | do medo" | | jurídica e uso excessivo do instrumento. |
| 14 | Analisar a configuração do crime de tortura como ato de improbidade administrativa, argumentando que tal prática nega a própria ordem jurídica do Estado Democrático de Direito. | O autor traça um histórico da tortura como prática de Estado no Brasil, defendendo que ela é antijurídica por violar normas de <i>jus cogens</i> e a própria moralidade que deve reger a Administração. Analisa um julgado do STJ (REsp 1.081.743-MG) que enquadrou a tortura como ato ímprobo | A prática de tortura por agente público viola frontalmente os princípios da administração e a juridicidade democrática, configurando ato de improbidade do art. 11 da LIA, pois atinge não só a vítima, mas a legitimidade e a respeitabilidade de toda a Administração Pública. |
| 15 | Defender a possibilidade de acordos em improbidade administrativa, superando a interpretação rígida da indisponibilidade do interesse público, em nome da eficiência e da resolutividade. | Os autores sustentam que a moralidade administrativa é um direito fundamental do cidadão, e a eficiência é um princípio que garante esse direito. A vedação absoluta de acordos na LIA original era incoerente com a evolução do ordenamento, que passou a admitir a consensualidade em diversas áreas (penal, administrativa). | A composição em improbidade administrativa é um instrumento que confere eficiência na defesa do patrimônio público (material e imaterial). A alteração da LIA pelo "Pacote Anticrime" (Lei nº 13.964/19) para permitir o ANPC foi um avanço necessário e alinhado ao microsistema de proteção da probidade. |
| 16 | Identificar se o direito fundamental à boa administração pública pode ser usado como parâmetro para interpretar as condutas ímprobadas previstas na LIA. | O direito à boa administração, embora não expresso, decorre do sistema de valores da CF/88 (art. 5º, §2º). Este direito possui uma dimensão objetiva, que irradia efeitos para todo o ordenamento e serve como um guia para a atividade administrativa e para o controle judicial. | O direito à boa administração é uma "linha-mestra" e uma "moldura interpretativa" para a LIA, ajudando a dar concretude aos seus conceitos abstratos e a orientar tanto o julgador quanto o próprio gestor público na busca pela finalidade maior, que é a realização dos direitos fundamentais. |

3. Análise categorial temática da amostra literária

Em um primeiro momento, os artigos foram agrupados nas seguintes categorias temáticas, de modo que um mesmo artigo possa pertencer a mais de uma categoria:

TABELA 3

| CATEGORIA 1 | CATEGORIA 2 | CATEGORIA 3 | CATEGORIA 4 | CATEGORIA 5 |
|---|--|---|---|--|
| Análise crítica do modelo repressivo da Lei nº 8.429/1992. | O fenômeno do “apagão das canetas” e o “Direito Administrativo do Medo”. | Fundamentos e justificativas para a reforma da LIA (Lei nº 14.230/2021). | Análise das mudanças da Lei nº 14.230/2021 e tendências interpretativas. | Diálogos da improbidade com outros ramos e princípios do Direito. |
| Borborema, 2022; Ferreira, 2021; Fortini, Motta e Horta, 2023; Martins, 2022; Veronese e Simch, 2020. | Borborema, 2022; Fortini, Motta e Horta, 2023; Martins, 2022; Temer, 2023. | Fortini, Motta e Horta, 2023; Martins, 2022; Nobre Júnior, 2024; Temer, 2023. | Coutinho e Fortini, Motta e Horta, 2023; Leal, 2023; Medeiros, 2022; Nobre Júnior, 2022; Nobre Júnior, 2024; Oliveira e Grotti, 2023; Pinho, 2023; Temer, 2023. | Aguiar, 2021; Cambi, Bortoncello e Lima, 2021; Lima et al., 2023; Reck e Bevilacqua, 2020; Veronese e Simch. |

Em seguida, as categorias foram interpretadas em eixos interpretativos:

- **Eixo I: Crítica ao Modelo Punitivo da Lei nº 8.429/1992**

A literatura analisada é praticamente unânime em apontar que o modelo original da LIA, embora bem-intencionado, gerou distorções significativas. A principal crítica reside na confusão entre ilegalidade e improbidade. A redação original, especialmente o art. 11, com sua tipologia aberta e a punição por violação a princípios, permitia que qualquer falha administrativa, mesmo sem intenção desonesta, fosse enquadrada como ato ímprobo.

A admissão da modalidade culposa para atos de dano ao erário (art. 10) é outro ponto central de crítica. Martins (2022) defende que essa previsão era inconstitucional, pois o núcleo semântico da improbidade, previsto no art. 37, § 4º, da Constituição, é a desonestidade, um conceito intrinsecamente doloso. Vários autores corroboram essa visão, afirmando que a LIA visa punir o administrador desonesto, não o inábil ou incompetente. O estudo empírico de

Borborema (2022) reforça essa crítica ao mostrar que um grande número de ações eram julgadas improcedentes, sugerindo um uso excessivo e banalizado do instrumento para controlar meras ilegalidades.

- **Eixo II: O "Apagão das Canetas" como Consequência do Controle Excessivo**

Trata-se de um tema central que emerge dos textos como a principal consequência negativa do modelo original da LIA. O "direito administrativo do medo" é a expressão que sintetiza o ambiente de insegurança jurídica gerado para os gestores públicos. A pesquisa de Borborema (2022) fornece a base empírica para essa discussão, demonstrando que o alto volume de ações improcedentes e a disparidade de julgamentos entre as turmas do TJDFT criam um cenário de imprevisibilidade que desestimula a tomada de decisão.

Martins (2022) oferece uma explicação sociológica para o fenômeno, argumentando que o regime disciplinar rigoroso é instrumentalizado pela "Administração Paralela" para neutralizar servidores que se opõem a interesses corruptos, gerando medo e conformidade. A consequência direta é a paralisia decisória, a aversão à inovação e a fuga de profissionais qualificados da gestão pública, de modo a resultar em uma administração ineficiente.

- **Eixo III: A Reforma da Lei nº 14.230/2021 como Reação Garantista**

A promulgação da Lei nº 14.230/2021 é consistentemente interpretada como uma reação direta aos excessos do modelo anterior e ao "apagão das canetas". Os textos de Fortini, Motta & Horta (2023) e Temer (2023) enquadram a reforma como um esforço para reequilibrar a tutela da probidade com a segurança jurídica do administrador, buscando proteger o gestor honesto.

A mudança de paradigma é clara: de um foco na punição exemplar para uma abordagem mais garantista. No entanto, autores como Martins (2022) e Temer (2023) apontam uma ambiguidade nesse movimento. Embora a reforma tenha sido justificada por uma agenda garantista, ela pode ter sido influenciada por interesses de agentes políticos que se sentiam "incomodados" com a amplitude da lei anterior, gerando um "excesso de garantismo" que pode levar à impunidade.

- **Eixo IV: Análise das Principais Alterações Legislativas**

Os artigos aprofundam a análise das mudanças específicas da Lei nº 14.230/2021, que representam um giro paradigmático no tratamento da improbidade administrativa. A alteração mais celebrada e discutida é a exigência de dolo para todas as modalidades de improbidade,

sendo que para a violação de princípios (art. 11), a nova lei passou a exigir um fim específico de agir, qual seja, obter proveito ou benefício indevido.

Autores como Fortini, Motta & Horta (2023) e Leal (2023) veem nessa mudança a consagração definitiva da distinção entre mera ilegalidade e improbidade administrativa. Leal (2023) sugere que a teoria da "cegueira deliberada", na qual o agente evita intencionalmente o conhecimento da ilicitude, pode ser utilizada como um meio para comprovar esse dolo. Conseqüentemente, a extinção da modalidade culposa é vista como uma correção de uma anomalia do sistema anterior, alinhando a LIA à ideia de que a improbidade requer desonestidade intrínseca.

No campo processual, as mudanças também foram profundas. Nobre Júnior (2022) detalha a complexidade do novo regime de prescrição, que estabeleceu um prazo único de 8 anos, introduziu a prescrição intercorrente e múltiplas causas de interrupção, o que, na prática, pode até mesmo alongar o tempo de persecução do ato ímprobo. Outro avanço significativo foi a positivação da consensualidade, analisada nos textos de Pinho (2023) e Cambi et al. (2021), com a criação do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), superando a antiga vedação à transação. A medida é considerada um avanço em prol da eficiência, embora sua regulamentação ainda seja vista como incompleta.

Por fim, Coutinho & Medeiros (2022) focam na nova regra que fortalece a comunicação com a esfera criminal, tornando a absolvição penal, quando confirmada por decisão colegiada, vinculante para a ação de improbidade. Essa mudança é tida como um avanço para a coerência do sistema sancionador, mas que demanda uma interpretação cuidadosa para não ferir a coisa julgada.

- **Eixo V: O Novo Modelo e os Desafios Interpretativos Pós-Reforma**

O novo modelo é caracterizado como mais garantista e proporcional. No entanto, ele suscita novos e complexos debates. O principal deles, abordado por Nobre Júnior (2024), é a irretroatividade da lei benéfica. A decisão do STF de aplicar a irretroatividade para a prescrição e para a modalidade culposa em casos com trânsito em julgado é duramente criticada como uma violação ao art. 5º, XL, da CF, que deveria se estender a todo o direito sancionador.

Outro desafio é o risco de impunidade. Vários autores manifestam a preocupação de que o "excesso de garantismo" possa dificultar excessivamente a responsabilização de agentes corruptos. Martins (2022) propõe uma solução para a lacuna deixada pela extinção da

improbidade culposa: a utilização da ação civil pública para buscar a responsabilização por danos causados por culpa grave, evitando que tais condutas fiquem sem resposta jurisdicional.

Por fim, a reforma estimulou um diálogo mais profundo entre a improbidade e outros ramos do direito, como o processo penal (Temer, 2023), o direito penal (Leal, 2023; Fortini et al., 2023) e os direitos fundamentais (Reck & Bevilacqua, 2020), demonstrando que a LIA está sendo repensada não como um microssistema isolado, mas como parte integrante de um sistema sancionador unificado, que deve ser regido por princípios constitucionais comuns.

4. Entre o Medo e a Impunidade: O "Apagão das Canetas" no Debate sobre a Lei de Improbidade Administrativa

O "apagão das canetas" ou, em sua conceituação acadêmica, o "direito administrativo do medo", é caracterizado como um contexto de paralisia decisória em que o exercício da função administrativa é marcado pelo receio da responsabilização, levando os gestores públicos a priorizarem a fuga do risco em detrimento da busca pelo interesse público. Trata-se de uma patologia na qual o medo de punições desproporcionais por parte dos órgãos de controle inibe a tomada de decisões, especialmente as inovadoras ou complexas, resultando em ineficiência e estagnação da máquina pública.

A causa primária desse fenômeno, segundo a literatura analisada, reside na própria arquitetura e na aplicação da LIA em sua versão original (Lei nº 8.429/1992). A legislação continha tipos infracionais com textura excessivamente aberta e indeterminada, notadamente o artigo 11, que punia a violação genérica de princípios como a legalidade e a moralidade. Essa amplitude gerava uma "zona cinzenta" que confundia meras ilegalidades ou falhas formais com atos de improbidade, os quais, em sua essência, deveriam se conectar à desonestidade e à má-fé. A situação era agravada pela admissão da modalidade culposa para atos que causassem dano ao erário, o que permitia a punição de gestores por erros cometidos sem intenção desonesta, enquadrando o administrador inábil como se fosse desonesto.

Esse desenho normativo falho foi potencializado por um padrão de atuação dos órgãos de controle caracterizado como um controle externo disfuncional. A ação por improbidade administrativa tornou-se um dos principais instrumentos desse controle, sendo utilizada de forma excessiva e, por vezes, imoderada. A banalização do conceito de improbidade levou ao ajuizamento de um número massivo de ações baseadas em presunções de dano, como em casos de falhas formais em licitações, ou em interpretações subjetivas de princípios abertos. Martins

(2022) vai além, ao postular que esse rigor excessivo foi instrumentalizado por uma "Administração Paralela" para neutralizar ou punir agentes públicos que, embora honestos, atrapalhavam interesses corruptos.

A pesquisa empírica de Borborema (2022) fornece evidências concretas para a tese do "direito administrativo do medo". Ao analisar 208 julgamentos de mérito do TJDFT entre 2015 e 2020, o estudo revelou que quase metade das ações de improbidade (42,3%) foram julgadas improcedentes em segunda instância. Esse elevado índice de insucesso das demandas sugere que o instrumento foi, de fato, utilizado de maneira inadequada. A pesquisa também apontou uma grande disparidade de resultados entre as diferentes turmas julgadoras do tribunal, confirmando a insegurança jurídica gerada pela subjetividade na aplicação de normas abertas e principiológicas. Tais dados demonstram que o medo do gestor não era infundado, mas uma resposta racional a um ambiente de alta litigiosidade e imprevisibilidade.

As consequências desse quadro para a administração pública são severas. A principal delas é a ineficiência, manifestada pela paralisia decisória e pela preferência por uma burocracia defensiva, em que o "não fazer" se torna a opção mais segura. Esse ambiente hostil à inovação e à assunção de riscos calculados também afasta bons profissionais de cargos de gestão, que preferem não se expor ao risco de terem seu patrimônio e reputação aniquilados por ações infundadas. Além disso, o excesso de controle e a judicialização massiva geram um desperdício de recursos públicos, tanto na manutenção das estruturas controladoras quanto nos custos processuais de milhares de ações que, ao final, se mostram improcedentes.

Nesse contexto, a reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021 é amplamente interpretada como uma resposta legislativa direta ao "apagão das canetas". Aponta-se que as alterações visam restabelecer a segurança jurídica para o exercício da função pública, protegendo o administrador honesto. A exigência de dolo específico, com a finalidade de obter proveito indevido, e a extinção da modalidade culposa são vistas como as principais ferramentas para restabelecer a distinção fundamental entre o erro administrativo e o ato de corrupção. Ao criar balizas mais objetivas para a tipificação da improbidade, a reforma buscou mitigar o subjetivismo dos controladores e reduzir a litigiosidade excessiva que alimentava o medo na administração.

Contudo, uma visão mais crítica, apresentada por Martins (2022), sugere que a narrativa do "apagão das canetas" pode ter sido utilizada como uma justificativa conveniente para uma reforma com motivações mais profundas. Segundo o autor, os interesses da "Administração

Paralela", incomodada com a eficácia que a LIA, apesar de suas falhas, demonstrava em alguns casos, presidiram as alterações. Nessa perspectiva, a reforma não teria sido apenas um movimento para proteger o gestor probo, mas também para enfraquecer um sistema de responsabilização que se tornara um obstáculo a interesses ilícitos, utilizando o problema real do medo administrativo como pretexto para promover um retrocesso no combate à corrupção.

Portanto, a análise aprofundada dos artigos revela o "apagão das canetas" como uma patologia complexa e multifacetada. Ele é, ao mesmo tempo, um fenômeno real, empiricamente observável e com graves consequências para a eficiência do Estado, e um argumento central no debate político-jurídico que culminou na reforma da LIA. A superação desse quadro disfuncional deu origem a um novo dilema, também presente na literatura: o de encontrar um novo equilíbrio que, ao proteger o administrador honesto e permitir a gestão pública, não abra as portas para a impunidade, especialmente ao eliminar qualquer via de responsabilização jurisdicional para condutas culposas, mas gravemente danosas ao erário.

Considerações finais

Ao final desta pesquisa, que se propôs a analisar a evolução da repressão à improbidade administrativa no Brasil a partir da literatura recente, é possível constatar que o período entre 2020 e 2024 foi marcado por um profundo giro paradigmático. A análise de conteúdo dos artigos selecionados confirmou a hipótese central de uma transição de um modelo historicamente punitivo e de repressão exemplar para uma abordagem mais garantista e proporcional, materializada na Lei nº 14.230/2021.

A investigação da produção científica demonstrou que o regime da Lei nº 8.429/1992 era alvo de críticas consistentes, centradas em sua vagueza conceitual, que gerava uma perigosa confusão entre mera ilegalidade e o ato ímprobo. Essa insegurança jurídica, somada a um controle externo por vezes disfuncional, foi a principal causa do fenômeno do "apagão das canetas", uma cultura de inércia e aversão ao risco que comprometia a eficiência da gestão pública. A literatura é clara ao posicionar a reforma legislativa de 2021 como uma resposta direta e necessária a essa disfunção, buscando proteger o administrador honesto e restabelecer a segurança jurídica.

As principais alterações — a exigência de dolo específico, a extinção da modalidade culposa, o novo regime de prescrição e a positivação de mecanismos de consensualidade — foram profundamente analisadas pelos autores, sendo interpretadas como pilares do novo

modelo garantista. A reforma estimulou, ainda, um diálogo mais profundo entre a improbidade administrativa e outros ramos do Direito, como o direito penal e os direitos fundamentais, reforçando a visão de um sistema sancionador unificado e regido por princípios constitucionais comuns.

Contudo, este trabalho também evidenciou que a superação de um problema deu origem a novos e complexos desafios. A literatura pós-reforma é marcada por uma tensão fundamental: o receio de que o "excesso de garantismo" possa dificultar a responsabilização de agentes corruptos, de modo a abrir portas para a impunidade. Debates sobre a irretroatividade da lei benéfica, a exata delimitação do dolo e a ausência de uma via para a responsabilização por culpa grave demonstram que o sistema ainda busca um ponto de equilíbrio.

Dessa forma, esta pesquisa contribui para a compreensão crítica da trajetória evolutiva da improbidade administrativa ao mapear os eixos interpretativos que permeiam o debate acadêmico contemporâneo. Evidencia-se que a busca pela probidade na administração pública permanece como um campo de disputas sobre os limites da atuação estatal, oscilando entre a necessidade de um controle rigoroso contra a corrupção e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos agentes públicos, sendo este o dilema central que continuará a pautar a doutrina e a jurisprudência nos próximos anos.

Referências

AGUIAR, Rafael dos Reis. Crime de tortura como ato de improbidade administrativa: uma questão de juridicidade. **Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 17-43, 2021. DOI: 10.29327/2193997.3.1-2.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004. Trabalho originalmente publicado em 1977.

BORBOREMA, Bruno Novaes de. O direito administrativo do medo na prática judicial: resultados das ações de improbidade administrativa julgadas pelo TJDF entre 2015 e 2020. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 395-414, 2022. DOI: 10.5102/rbpp.v12i1.7666.

CAMBI, Eduardo; BORTONCELLO, Luís Gustavo Patuzzi; LIMA, Diogo de Araujo. A superação da míope interpretação da indisponibilidade do patrimônio público: o acordo em ato de improbidade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 2, p. 187-215, maio/ago. 2021. DOI: 10.12957/redp.2021.55805.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; MEDEIROS, Alice Silveira de. Interpretação, absolvição criminal e improbidade administrativa. **Cadernos de Direito Actual**, n. 19, p. 261-274, 2022. DOI: 10.5281/zenodo.7495874.

FERREIRA, Vivian Pereira. Quando a multiplicidade institucional sai pela culatra: a disputa judicial pelo foro para processar políticos por improbidade administrativa. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 17, n. 2, e2130, 2021. DOI: 10.1590/2317-6172202130.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício; HORTA, Bernardo Tinôco de Lima. Improbidade Administrativa e a Noção de Riscos Permitidos e Riscos Proibidos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 127, p. 95-121, jul./dez. 2023. DOI: 10.9732/2023.V127.1135.

LEAL, Rogério Gesta. A cegueira deliberada como causa configuradora de ato de improbidade administrativa: indagações preliminares. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 165-199, out./dez. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i94.1778.

LIMA, Greice Kelli Lopes Santos de; TAGLIAFERRO, Evandro Roberto; FRIAS, Danila Fernanda Rodrigues; CAMPATO JR, João Adalberto. Crime ambiental praticado pelo poder público municipal: uma análise sobre a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 24, n. 3, p. 763-781, jul./set. 2023. DOI: 10.20435/inter.v24i3.3553.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 90, e86720, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e86720.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e prescrição – apontamentos sobre a reforma legislativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 177-200, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1640.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e retroatividade benéfica: anotações críticas sobre o ARE 843.989. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 24, n. 96, p. 147-164, abr./jun. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i96.1916.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Lei de conflitos de interesses e Lei de Improbidade Administrativa reformada. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 92, p. 173-220, abr./jun. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i92.1746.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. O acordo de não persecução cível na nova sistemática da Lei de Improbidade Administrativa: exame das alterações impostas pela Lei nº 14.230/21 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, ano 17, v. 24, n. 1, p. 181-204, jan./abr. 2023. DOI: 10.12957/redp.2023.72244.

RECK, Janriê Rodrigues; BEVILACQUA, Maritana Mello. O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a Lei de Improbidade Administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 187-206, jan./mar. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i79.1194.

TEMER, Pedro Pessoa. E se o Direito Processual Penal importar técnicas processuais de uma improbidade administrativa mais garantista? Primeiros estudos sobre a comunicação de técnicas processuais da Lei nº. 14.230/21 para ações penais sancionatórias regidas pelo CPP. **Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 31-49, 2023. DOI: 10.29327/2193997.5.1-3.

VERONESE, Osmar; SIMCH, Mariane Ribeiro. A responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa: uma resposta à cultura do “jeitinho brasileiro”. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 207-232, jan./mar. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i79.924.