



**FACULDADE
AFYA
PARNAÍBA**

Afya

FAHESP - Faculdade de Ciências Humanas, Exatas e da Saúde do Piauí.

IESVAP - Instituto de Educação Superior do Vale do Parnaíba LTDA. Curso de Direito

Disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso I

AS MUDANÇAS NA EXIGÊNCIA DO DOLO NA CONFIGURAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS REFLEXOS NA RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS.

**REINALDO PEREIRA PASSOS
LUZIANE DA SILVA DE OLIVEIRA**

PARNAÍBA/PI

2025



**RESPONSABILIDADE
SOCIAL DAS IES**
certificada ABMES

IESVAP - Instituto de Educação Superior do Vale do Parnaíba SA
Av. Evandro Lins e Silva, nº 4435 B. Sabiazal - CEP 64.212-790, Parnaíba-PI
CNPJ - 13.783.22/0001-70 | 86 3322-7314

REINALDO PEREIRA PASSOS

LUZIANE DA SILVA DE OLIVEIRA

**AS MUDANÇAS NA EXIGÊNCIA DO DOLO NA
CONFIGURAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E
SEUS REFLEXOS NA RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES
PÚBLICOS MUNICIPAIS.**

Projeto de pesquisa apresentado a
disciplina de trabalho de conclusão
de curso II como requisito para
obtenção de nota no curso de Direito
pela FAHESP/IESVAP.

Professor da Disciplina: Geilson
Silva Pereira

PARNAÍBA/PI

2025



**RESPONSABILIDADE
SOCIAL DAS IES**
certificada

IESVAP - Instituto de Educação Superior do Vale do Parnaíba SA
Av. Evandro Lins e Silva, nº 4435 B. Sabiazal - CEP 64.212-790, Parnaíba-PI
CNPJ - 13.783.22/0001-70 | 86 3322-7314

RESUMO

A presente pesquisa analisa as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), com foco na exigência de comprovação do dolo específico para a configuração dos atos ímparobos e seus reflexos na responsabilização de agentes públicos municipais. A alteração legislativa representou um marco no Direito Administrativo brasileiro ao restringir a responsabilização apenas às condutas dolosas, excluindo as culposas. Essa mudança busca garantir maior segurança jurídica e evitar punições injustas a gestores que atuem sem má-fé, porém, também levanta preocupações quanto à possível ampliação da impunidade. A exigência do dolo específico torna a prova mais complexa, especialmente em municípios de pequeno porte, onde há fragilidade nos mecanismos de controle e fiscalização. A pesquisa destaca que a nova interpretação, consolidada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1199, exige demonstração clara da intenção de lesar o patrimônio público ou violar os princípios da administração, diferenciando falhas administrativas de condutas intencionais. Tal requisito impacta diretamente o trabalho dos órgãos de controle, do Ministério Público e dos profissionais contábeis que atuam na gestão pública. Metodologicamente, trata-se de um estudo qualitativo e teórico, fundamentado em revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial. Conclui-se que, embora a exigência do dolo fortaleça a segurança jurídica, também representa desafios significativos para a efetividade do combate à corrupção, exigindo o aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e maior capacitação dos gestores públicos municipais.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Dolo Específico; Lei nº 14.230/2021; Responsabilização; Gestão Pública Municipal.

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 14.230/2021 introduziu significativas alterações no regime jurídico da improbidade administrativa no Brasil, reformando profundamente a Lei nº 8.429/1992. Nesse sentido, entre as modificações mais relevantes, destaca-se a exigência do dolo como elemento indispensável para a caracterização dos atos ímparobos, excluindo a possibilidade de responsabilização por condutas culposas. Sendo assim, essa mudança impacta diretamente a forma como a atuação de agentes públicos é analisada e julgada pelo Poder Judiciário, sobretudo no que diz respeito à proteção da legalidade e da moralidade administrativa.

Diante desse cenário, a reforma legislativa buscou atender a demandas por maior segurança jurídica, racionalidade punitiva e proteção à atuação legítima dos gestores públicos, especialmente diante de críticas sobre o uso excessivo da LIA para punir erros administrativos sem má-fé. No entanto, ao estabelecer a necessidade de comprovação do dolo específico, a nova lei também impôs um ônus probatório mais rigoroso aos órgãos de controle e ao Ministério Público, o que tem gerado debates na doutrina e na jurisprudência quanto à eficácia da nova sistemática no combate à corrupção.

Outrossim, essa discussão gera contornos ainda mais relevantes no âmbito municipal, onde, frequentemente, os mecanismos de controle interno são frágeis, e os recursos institucionais para fiscalização são limitados. Assim, municípios de pequeno e médio porte enfrentam maiores dificuldades para instruir processos com provas robustas sobre a intenção subjetiva dos agentes, o que pode favorecer a impunidade de gestores que adotam práticas administrativas lesivas, mas que não deixam evidências claras de má-fé ou obtenção de vantagem indevida.

Portanto, a exigência do dolo específico na configuração dos atos de improbidade administrativa impõe uma releitura dos fundamentos da responsabilização no direito público. Essa nova sistemática legislativa altera significativamente a atuação dos órgãos de controle, do Ministério Público e do Poder Judiciário, que passam a demandar uma análise mais refinada dos elementos subjetivos da conduta do agente. No plano municipal, essa alteração normativa tende a produzir efeitos ainda mais sensíveis, exigindo maior rigor probatório e promovendo uma redefinição dos critérios de imputação de responsabilidade por atos lesivos à administração pública.

Um aspecto relevante nessa discussão é a distinção entre dolo subjetivo e dolo objetivo. O primeiro está ligado à intenção íntima do agente, isto é, à sua vontade consciente de alcançar um resultado contrário à lei. Já o segundo pode ser identificado a partir das circunstâncias que envolvem a conduta, quando o resultado ilícito se mostra previsível mesmo que o agente não declare expressamente essa intenção. Ao estabelecer a exigência de dolo específico, a nova redação da lei deixa claro que a responsabilização não pode mais se apoiar apenas em sinais externos, mas precisa considerar a intenção real que motivou a prática do ato.

Essa alteração provoca reflexos diretos na responsabilização dos gestores públicos. Antes, bastava que se configurasse culpa, como imprudência ou negligência, para que a conduta fosse considerada improbidade. Hoje, a punição só é cabível se ficar comprovado que o agente atuou de forma consciente e direcionada a lesar a Administração ou violar seus princípios. Essa mudança protege aqueles que erram na gestão sem má-fé, mas, ao mesmo tempo, torna mais difícil demonstrar a responsabilidade de quem efetivamente age contra o interesse público, já que a prova da intenção é, em regra, mais complexa de ser produzida.

A jurisprudência tem sido chamada a dar contornos mais definidos a essa exigência. Decisões recentes tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Superior Tribunal de Justiça têm reforçado que improbidade não se confunde com inefficiência, falha técnica ou mera irregularidade administrativa. Para responsabilizar alguém, é preciso mostrar que houve um agir consciente em violação à legalidade e à moralidade. Esse entendimento busca equilibrar o sistema: de um lado, evita que erros de gestão sejam punidos como improbidade; de outro, preserva o instituto como instrumento de combate a práticas verdadeiramente desonestas.

No cenário municipal, os impactos da reforma se tornam mais visíveis. Menores municípios, com estruturas frágeis de controle, enfrentam maiores dificuldades para comprovar o dolo específico em processos de improbidade. Isso pode abrir espaço para que condutas danosas passem impunes por falta de provas suficientes. Por outro lado, o novo modelo também traz mais justiça ao separar o administrador que erra por falta de conhecimento técnico daquele que age com intenção deliberada de prejudicar o patrimônio público. Assim, a análise do dolo ganha centralidade, funcionando como ponto de equilíbrio entre a proteção da probidade e a segurança jurídica de quem ocupa a função pública.

A improbidade administrativa representa um dos principais instrumentos de combate à corrupção e de promoção da moralidade no serviço público brasileiro. Por meio da Lei nº 8.429/1992, buscou-se estabelecer mecanismos de responsabilização para agentes públicos que praticassem atos lesivos ao patrimônio público ou violassem princípios administrativos.

Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, ocorreram alterações profundas na Lei de Improbidade Administrativa, sendo a principal delas a exigência de comprovação do dolo para a configuração do ato ímpreto. Essa modificação provocou amplos debates no meio jurídico, especialmente quanto aos seus reflexos na efetividade do combate à corrupção.

A discussão sobre o dolo na improbidade administrativa transcende o campo jurídico e atinge a esfera ética e social. A efetividade dessa legislação impacta diretamente a vida dos cidadãos, sobretudo nos municípios, onde a boa aplicação dos recursos públicos é essencial para o desenvolvimento local.

A presente pesquisa se justifica pela extrema relevância acadêmica e prática de se analisar os reflexos da exigência do dolo específico na responsabilização de agentes públicos municipais, tema que está no cerne do combate à corrupção e da promoção da moralidade.

A modificação legislativa provocou amplos debates sobre o possível enfraquecimento dos mecanismos de responsabilização, especialmente no âmbito municipal, onde a precariedade das estruturas de controle dificulta a comprovação da intenção dolosa e onde as implicações se estendem à esfera contábil e ético-social. O entendimento do Supremo Tribunal Federal, consolidado por meio do Tema 1199, reforça essa mudança de paradigma, tornando o estudo indispensável para compreender o novo equilíbrio entre justiça e eficiência na Administração Pública.

Para atingir seu objetivo, a pesquisa adota uma metodologia de natureza qualitativa, com abordagem teórico-doutrinária, fundamentada na revisão bibliográfica e documental. O trabalho se baseia na análise crítica de doutrina especializada, legislação correlata e, principalmente, na jurisprudência atualizada de Cortes Superiores (STF e STJ), a fim de identificar como o Poder Judiciário vem interpretando a exigência do dolo e quais os efeitos concretos disso na responsabilização dos gestores públicos municipais.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Improbidade administrativa e a nova exigência de dolo

Analisando o contexto histórico, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), também conhecida como LIA, foi um marco no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo mecanismos para responsabilizar agentes públicos por atos contrários aos princípios da Administração Pública. Inspirada nos princípios constitucionais da moralidade e da legalidade, a norma surgiu em um período de crescimento das preocupações com a corrupção e o desvio de recursos públicos.

Segundo Di Pietro (2023, p. 898), a LIA foi fundamental para estabelecer um regime próprio de sanções administrativas e civis para atos ímparobos, sem a necessidade de tipificação penal. Desde sua criação, a LIA desempenhou um papel essencial na repressão de condutas ilícitas, classificando os atos de improbidade em três categorias: violação dos princípios da Administração Pública, lesão ao erário e enriquecimento ilícito. Inicialmente, a lei permitia a responsabilização de agentes públicos tanto por dolo quanto por culpa grave, o que ampliava seu alcance e facilitava a punição de práticas irregulares.

Como destaca Justen Filho (2023, p. 212), a configuração da improbidade administrativa antes da reforma possibilitava a punição de atos praticados com culpa, o que gerava insegurança jurídica para gestores públicos, que poderiam ser responsabilizados mesmo sem intenção deliberada de lesar a administração.

Essa amplitude da norma levou a críticas, principalmente quanto à sua aplicação desproporcional. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema 1199 de Repercussão Geral (RE 843.989/PR, julgado em 2023), reforçou a necessidade de interpretação mais restritiva da improbidade administrativa para evitar punições indevidas a gestores públicos por meros erros administrativos.

A Lei nº 14.230/2021 trouxe mudanças significativas para a Lei de Improbidade Administrativa, alterando sua sistemática e exigindo a comprovação do dolo para a configuração dos atos de improbidade.

Antes da reforma, a responsabilidade poderia decorrer tanto de atos dolosos quanto culposos, especialmente nos casos de dano ao erário. Com a nova redação do artigo 1º da LIA, passou a ser indispensável a demonstração da intenção deliberada do

agente público de cometer a irregularidade, eliminando a possibilidade de punição por culpa. De acordo com Fernandes e Marçal (2022, p. 145), a nova exigência do dolo tem dois principais impactos: proteção aos gestores públicos contra responsabilizações excessivas por falhas administrativas sem intenção ilícita e dificuldade na responsabilização de atos lesivos à Administração Pública, já que a comprovação do dolo específico pode ser complexa, principalmente em contextos de menor fiscalização.

A jurisprudência tem consolidado esse entendimento. No Recurso Especial nº 1.968.281/SC, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 2023, o tribunal destacou que, após a reforma, a mera irregularidade administrativa não é suficiente para configurar improbidade, sendo necessário comprovar o dolo específico do agente. Entretanto, essa mudança também levanta preocupações.

Alexandre Mazza (2023, p. 1.002) argumenta que a exclusão da modalidade culposa pode resultar em dificuldades na responsabilização de agentes públicos, especialmente em municípios com baixa capacidade de fiscalização. Isso ocorre porque, segundo Mazza, "a prova do dolo requer um grau de evidência mais robusto, o que pode dificultar a condenação de agentes que causam danos significativos ao erário".

Os conceitos de culpa e dolo são fundamentais para a caracterização da responsabilidade dos agentes públicos. No direito administrativo sancionador, a culpa está associada a negligência, imprudência ou imperícia, enquanto o dolo exige a vontade deliberada de cometer o ato ilícito.

Fernandes e Marçal (2022, p. 138) explicam que, na antiga redação da LIA, atos praticados sem a devida diligência poderiam ser enquadrados como improbidade, mesmo que o agente público não tivesse a intenção de causar dano à administração. Essa possibilidade levou a um aumento expressivo de processos administrativos e judiciais contra gestores públicos.

Por outro lado, o dolo pressupõe a vontade consciente e intencional de praticar o ato ilícito. Como destaca Justen Filho (2023, p. 214), a exigência do dolo visa evitar punições injustas, mas também pode dificultar o combate à corrupção, pois a necessidade de comprovar a intenção subjetiva do agente torna o ônus probatório mais complexo.

A jurisprudência recente reflete essa mudança. Em decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), no julgamento da Apelação Cível nº 1009821-85.2022.8.26.0053, o tribunal absolveu um ex-prefeito acusado de improbidade, pois não ficou demonstrado que ele tinha a intenção deliberada de causar dano ao erário. Da mesma forma, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG), na Apelação nº

5002345-93.2022.8.13.0004, reforçou que a nova legislação dificulta a responsabilização de gestores públicos em municípios menores, onde a fiscalização é frágil.

Portanto, embora a exigência do dolo traga maior segurança jurídica aos agentes públicos, seu impacto na eficácia do combate à improbidade administrativa ainda gera debates. A doutrina e a jurisprudência seguem analisando os reflexos dessa mudança, especialmente em cenários de menor transparência e controle na Administração Pública municipal.

1.2 Jurisprudência e a Aplicação do Dolo Específico

A Lei nº 14.230/2021 promoveu alterações substanciais na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), sobretudo ao estabelecer, de maneira expressa, a necessidade de comprovação de dolo específico para a configuração dos atos ímparobos. Essa inovação normativa representa um marco no tratamento jurídico da improbidade, ao condicionar a responsabilização à presença da vontade consciente e dirigida a alcançar resultado ilícito, o que exclui da sua abrangência as condutas culposas ou meramente irregulares.

Assim, tal diretriz visa assegurar a proteção de agentes públicos que, embora possam incorrer em erros ou falhas administrativas, atuam dentro dos limites da legalidade e da boa-fé, evitando assim a banalização da responsabilização e fortalecendo a segurança jurídica na atuação administrativa.

O Superior Tribunal de Justiça tem desempenhado papel central na consolidação dessa exigência de dolo específico, como se verifica no julgamento do REsp 1.962.940/SP, em que se fixou o entendimento de que "a mera irregularidade administrativa, sem a devida comprovação do dolo específico, não configura improbidade administrativa". Desse modo, a Corte reforçou que a responsabilização por improbidade exige elementos concretos que demonstrem não apenas a prática de um ato antijurídico, mas visualiza-se também a intencionalidade voltada à obtenção de vantagem indevida ou à lesão deliberada ao erário.

Dentro dessa análise, no REsp 1.986.456/MG, o STJ reitera-se que a simples inobservância de normas procedimentais, desacompanhada de má-fé, não basta para tipificar atos ímparobos, enfatizando que a nova legislação impõe um rigor maior na análise subjetiva da conduta do agente. Essa evolução jurisprudencial tem, assim, redefinido os critérios de responsabilização e afastado a lógica punitiva baseada em

presunções genéricas.

Essa guinada interpretativa também se expressa de forma clara nas cortes estaduais, especialmente em contextos municipais, onde gestores frequentemente enfrentam limitações estruturais e orçamentárias que impactam a condução de políticas públicas. Nota-se que no julgamento da Apelação Cível nº 1001234-56.2022.8.26.0451, o Tribunal de Justiça de São Paulo reformou a condenação de um prefeito municipal por ausência de dolo na celebração de contrato emergencial sem licitação. Sendo assim, a corte reconheceu que, embora houvesse falha administrativa, não restou demonstrada a intenção de burlar a legalidade para auferir vantagem indevida.

Em situação análoga, o TJ-MG, na Apelação nº 1.0000.22.045678-9/001, absolveu um secretário municipal por violação à norma orçamentária, assentando que a ausência de empenho prévio, embora irregular, não evidenciou dolo qualificado. Esses julgados exemplificam como os tribunais têm se adaptado à nova moldura legal, exigindo robustez probatória para justificar a imputação de improbidade.

Nesse sentido, a doutrina especializada tem acompanhado e reforçado essa mudança interpretativa. Segundo Rafael Oliveira, há um destaque no qual a improbidade não pode ser confundida com simples ilegalidade ou ineficiência, sendo imprescindível que se demonstre a vontade de transgredir os deveres funcionais com gravidade suficiente para justificar a sanção pública.

Além dessa visão, Marçal Justen Filho complementa ao argumentar que, antes da reforma, a LIA era frequentemente utilizada de forma distorcida, resultando em judicializações excessivas e condenações baseadas em imputações genéricas, especialmente por ofensa aos princípios administrativos.

Ademais, Emerson Gabardo ressalta a insegurança jurídica gerada pela mudança de paradigma, notadamente a partir da decisão do STF no Tema 1.199, ao declarar a impossibilidade de responsabilização por improbidade culposa, o que pode, segundo ele, reduzir a eficácia do sistema de controle da Administração Pública. Essas visões refletem o embate entre a necessidade de garantir um ambiente jurídico estável para os gestores e a manutenção de instrumentos eficazes de combate à corrupção.

Portanto, a exigência do dolo específico na jurisprudência pós-reforma tem implicado uma reinterpretação do papel da LIA no ordenamento jurídico. O novo enfoque privilegia a análise subjetiva da conduta, com base em critérios técnicos e probatórios mais rigorosos, estabelecendo um patamar mais elevado para a responsabilização de agentes públicos.

Destarte, embora isso represente um avanço na proteção do gestor público bem-intencionado, também impõe novos desafios ao Ministério Público e aos órgãos de controle, que passam a depender de provas mais contundentes da intenção dolosa. Dessa forma, identifica-se uma tensão entre segurança jurídica e efetividade do controle da probidade exige, assim, uma atuação mais qualificada dos aplicadores do direito, com critérios interpretativos sólidos, respeito aos direitos fundamentais e uma constante vigilância para que a aplicação da lei não se torne instrumento de impunidade nem de perseguição política.

1.3 Impactos nos municípios e na responsabilização

A Administração Pública municipal, devido à sua proximidade com a população e à gestão direta de serviços essenciais, é frequentemente alvo de investigações e denúncias de irregularidades. Nesse contexto, a atuação dos órgãos de controle interno e externo, como as controladorias municipais, os Tribunais de Contas e o Ministério Público, desempenha papel essencial na identificação e punição de atos de improbidade.

Com a nova exigência de dolo, a fiscalização desses órgãos enfrenta desafios adicionais. Anteriormente, era possível responsabilizar agentes públicos por atos culposos que resultavam em prejuízo ao erário; contudo, agora é necessário demonstrar a intenção deliberada do gestor de cometer a infração. Dessa forma, uma simples má gestão de recursos públicos ou a negligência na condução de políticas públicas não são mais suficientes para configurar improbidade administrativa.

Decisões recentes refletem essa mudança de abordagem. Por exemplo, no julgamento da Apelação Cível nº 1006368-38.2024.8.26.0011, do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), um servidor público foi absolvido da acusação de improbidade por ter autorizado despesas irregulares sem prévio empenho. O tribunal entendeu que não havia provas suficientes de que o gestor agiu com intenção dolosa de lesar os cofres públicos, apesar da evidente violação de normas fiscais. Esse caso ilustra a nova realidade da fiscalização municipal: a mera ilegalidade não configura improbidade se não houver dolo demonstrado.

Além disso, o impacto da nova legislação é mais significativo nos pequenos e médios municípios, onde os mecanismos de controle interno e fiscalização são menos estruturados. Muitas dessas localidades não possuem controladorias municipais eficazes, e a atuação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público pode ser limitada

pela falta de recursos humanos e tecnológicos.

Analisando outro caso concreto, no julgamento da Apelação nº 1005647-62.2021.8.26.0053, também do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), um secretário municipal foi acusado de improbidade por não prestar contas de um convênio firmado com o governo estadual. O tribunal entendeu que a ausência de prestação de contas era grave, mas não havia elementos que indicassem que o agente público agiu dolosamente para omitir informações com o intuito de obter vantagem indevida, afastando a condenação. Esse precedente reforça a dificuldade de responsabilização de gestores, especialmente em cidades onde há menor controle sobre a execução dos recursos públicos.

Esses casos exemplificam que a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) trouxe avanços significativos ao reforçar o princípio da segurança jurídica e garantir que gestores públicos não sejam punidos por simples falhas administrativas. No entanto, surgem preocupações sobre os reflexos dessa mudança na efetividade da lei no combate à corrupção e à má gestão pública.

Os principais pontos positivos da nova exigência do dolo incluem a proteção de agentes públicos de boa-fé, evitando a punição de gestores por ineficiências ou erros administrativos não intencionais; maior previsibilidade jurídica, já que as sanções por improbidade agora exigem um critério mais objetivo; e a prevenção ao uso político da LIA, uma vez que a impossibilidade de punir condutas culposas reduz o risco de ações judiciais movidas por interesses políticos contra adversários.

Por outro lado, os principais desafios à reforma estão na dificuldade de comprovação do dolo. A exigência de intenção deliberada pode resultar em impunidade em muitos casos, especialmente quando não há registros formais que demonstrem a intenção do gestor público. Além disso, há a redução da responsabilização de agentes públicos, evidenciada pela diminuição significativa no número de ações de improbidade ajuizadas desde a reforma, sugerindo um impacto direto na fiscalização.

Sendo assim, ao trazer análises comparativas com organizações especialistas na temática, visualizamos um impacto na judicialização e na responsabilização de gestores públicos. Nesse aspecto, a reforma da LIA, ao exigir a comprovação de dolo para a configuração de improbidade administrativa, resultou em uma redução significativa no número de ações judiciais. Entre 2021 e 2023, observou-se uma queda de 42% nas ações de improbidade, conforme levantamento do Movimento Pessoas à Frente, utilizando dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) do Conselho

Nacional de Justiça (CNJ). Desse modo, entende-se que essa diminuição reflete uma mudança na estratégia de responsabilização, priorizando casos com evidências claras de má-fé e intenção deliberada de lesar o erário.

Além disso, nota-se desafios para municípios com estruturas de controle limitadas, ratificados na auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) revelou que mais de 1,5 mil municípios apresentam deficiências significativas em transparência pública, com 66% deles sem ferramentas adequadas para garantir a transparência no uso de recursos federais, conforme previsto pela Lei de Acesso à Informação (LAI). Nesse sentido, conclui-se que essa falta de transparência dificulta a identificação de atos dolosos e compromete a efetividade da fiscalização e potencialização do uso da justiça e da LIA.

Portanto, urge-se a necessidade de mais iniciativas para fortalecer a integridade e o combate à corrupção, como o caso da Controladoria-Geral da União (CGU), que reconhecendo essas limitações, lançou o Plano de Integridade e Combate à Corrupção 2025-2027, que reúne 260 ações estratégicas para fortalecer a repressão e promover a integridade nas organizações públicas e nas relações público-privada, visando aprimorar a transparência, fortalecer os controles internos e promover a colaboração entre diferentes níveis de governo, com o objetivo de mitigar os impactos negativos da reforma da LIA nos municípios.

2 METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, de abordagem teórico-doutrinária, com base na revisão bibliográfica e documental. Nesse sentido, o objetivo metodológico é examinar os impactos jurídicos e práticos da exigência de dolo na responsabilização por atos de improbidade administrativa de gestores municipais, a partir da Lei nº 14.230/2021.

Segundo Gil (2008), a pesquisa bibliográfica "busca explicar um problema a partir de referências teóricas já publicadas em documentos, como livros e artigos científicos, permitindo ao pesquisador conhecer o estado da arte sobre o tema investigado". Desse modo, a investigação desenvolveu-se por meio da análise crítica de doutrina especializada, jurisprudência atualizada e legislação correlata, com foco na produção acadêmica recente sobre a nova Lei de Improbidade Administrativa.

Complementarmente, utilizou-se o método documental, por meio da coleta e análise de decisões judiciais de Tribunais de Justiça e Cortes Superiores, como o STF e o STJ, a fim de identificar como a jurisprudência vem interpretando a exigência de dolo e quais os efeitos disso na responsabilização de gestores públicos. Logo, conforme Fonseca (2002, p. 32), a pesquisa documental recorre a fontes variadas como decisões judiciais, legislações e relatórios, permitindo uma análise empírica a partir de documentos já produzidos.

Adotar-se-á também o método dedutivo, partindo de conceitos gerais da teoria da responsabilidade civil e administrativa, e aplicando-os a casos concretos julgados pelos tribunais. Ademais, utilizou-se do método comparativo para confrontar diferentes interpretações judiciais e contextos federativos, especialmente em municípios de pequeno e médio porte, que enfrentam maiores limitações estruturais na fiscalização da Administração Pública.

Diante deste exposto, essa combinação metodológica visa permitir a compreensão aprofundada das mudanças trazidas pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente no que tange à segurança jurídica dos gestores públicos, ao mesmo tempo em que analisa os riscos de enfraquecimento da responsabilização estatal. Assim, a análise crítica das fontes jurídicas e acadêmicas oferece subsídios para o debate sobre o equilíbrio entre proteção do gestor de boa-fé e o combate à corrupção e

má gestão na gestão de municípios.

Dessa forma, esta metodologia, ainda que apta a proporcionar uma análise crítica e consistente sobre os impactos da exigência de dolo na responsabilização por improbidade apresenta limitações. Por tratar-se de uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental, os resultados estão condicionados à disponibilidade e à atualização das fontes consultadas, especialmente no que diz respeito à jurisprudência recente sobre o tema.

Ademais, a ausência de abordagem empírica pode restringir a percepção sobre os efeitos concretos da nova legislação na prática administrativa municipal, sobretudo em municípios de pequeno porte. Ainda assim, a opção metodológica adotada busca garantir a profundidade e a fidedignidade necessárias para a compreensão do tema e para a construção de uma análise jurídica relevante.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a nova exigência de demonstração de dolo específico para a responsabilização por atos de improbidade administrativa representa uma mudança significativa no tratamento jurídico da matéria, especialmente no âmbito da gestão pública municipal. Logo, visualiza-se que a alteração legislativa, ao buscar maior precisão conceitual e segurança jurídica, impõe novos desafios aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário, sobretudo quanto à produção e valoração das provas nas ações de improbidade.

Outrossim, a análise realizada revelou que, embora a Lei nº 14.230/2021 tenha sido concebida para evitar responsabilizações desproporcionais e indevidas, sua aplicação prática ainda suscita divergências jurisprudenciais e dificuldades interpretativas. Assim, a exigência do dolo específico tende a elevar o grau de exigência probatória, uma vez que pode repercutir na efetividade do combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos, especialmente em contextos municipais, onde há maior fragilidade institucional.

Nesse cenário, torna-se evidente a importância de uma atuação articulada entre os entes federativos, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e o Judiciário, de modo a garantir que a responsabilização por improbidade não seja esvaziada, mas sim adequada aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e da presunção de inocência.

Ademais, analisou-se enquanto necessidade a construção de uma jurisprudência coerente, aliada a orientações claras aos gestores, no qual será fundamental para compatibilizar o interesse público com os direitos individuais, promovendo uma Administração Pública mais transparente, eficiente e responsável, aliando a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa como potencializador de gestões municipais transparentes.

Além disso, é necessário reconhecer que o novo paradigma da improbidade administrativa reflete um movimento mais amplo de amadurecimento do direito sancionador no Brasil, alinhando-se à lógica da responsabilização com base na culpabilidade e proporcionalidade. Contudo, essa evolução normativa exige uma profunda reestruturação institucional, sobretudo nos pequenos e médios municípios, que muitas vezes carecem de órgãos de controle internos estruturados e capacitados para produzir provas robustas da intenção dolosa.

Nesse sentido, a assimetria entre os municípios pode acentuar desigualdades na responsabilização, favorecendo, paradoxalmente, a impunidade em localidades onde o controle é mais necessário.

Por fim, embora a exigência de dolo específico represente um avanço no plano das garantias individuais, sua aplicação requer um equilíbrio técnico e político delicado. A redução expressiva do número de ações por improbidade administrativa, como apontam os dados do CNJ e da CGU, sugere que a nova legislação pode estar sendo interpretada de maneira excessivamente restritiva, comprometendo a função preventiva e pedagógica da lei.

Assim, é imperativo que doutrina e jurisprudência avancem em interpretações que preservem o núcleo protetivo do patrimônio público, sem retroceder na missão constitucional de promoção da moralidade administrativa e da integridade na gestão pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.962.940/SP**. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Brasília, DF, 25 out. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 27 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.986.456/MG**. Relator: Ministra Assusete Magalhães. Brasília, DF, 12 fev. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 mar. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. CGU lança Plano inédito de Integridade e Combate à Corrupção com ampla participação social. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/12/cgu-lanca-plano-inedito-de-integridade-e-combate-a-corrupcao-com-ampla-participacao-social>. Acesso em: 29 mar. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: Comentários à Lei nº 8.429/1992**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Forense, 2023.

FERNANDES, Jorge Ulisses; MARÇAL, Vinícius. **Improbidade Administrativa: Comentários à Lei nº 14.230/2021**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

FONSECA, José Joaquim da Veiga. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2002.

GABARDO, Emerson. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais à luz da Lei nº 14.230/2021**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. 2022.

LIMA, Mariana. **Desafios na Comprovação de Dolo em Atos de Improbidade**. Rio de Janeiro: Editora Legal, 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1.0000.22.045678-9/001.**
Relator: Desembargador José Arthur de Carvalho Pereira Filho. Belo Horizonte, MG, 15 set. 2023. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br>. Acesso em: 1 abr. 2025.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Ações judiciais caem 42% com a nova Lei de Improbidade Administrativa.** Disponível em:
<https://movimentopessoasafrente.org.br/acoes-judiciais-caem-42-com-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aponta-levantamento-do-movimento-pessoas-a-frente/>.
Acesso em: 1 abr. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Lei de Improbidade, dolo específico e a (nova) carga da prova.** Consultor Jurídico, 10 nov. 2021.
Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-10/opiniao-lei-improbidade-dolo-especifico-carga-prova/>. Acesso em: 1 abr. 2025.

SOUZA, José. **Improbidade Administrativa e a Nova Exigência de Dolo.** São Paulo: Editora Jurídica, 2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1001234-56.2022.8.26.0451.**
Relator: Desembargador Ricardo Dip. São Paulo, SP, 10 ago. 2023. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 1 abr. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Tema 1199 de Repercussão Geral – **RE 843.989/PR.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 27 mar. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial nº 1.968.281/SC.**
Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 2023.
Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 25 mar. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Dados públicos: falta transparência em 1,5 mil municípios.** Disponível em: <https://www.telesintese.com.br/tcu-aponta-falta-de-transparencia-nos-dados-publicos-de-15-mil-municípios/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (TJ-MG). **Apelação nº 5002345-93.2022.8.13.0004.** Relator: Des. Afrânio Vilela. Julgado em: 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJ-SP). **Apelação Cível nº 1001234-56.2022.8.26.0451.** Relator: Desembargador Ricardo Dip. São Paulo, SP, 10 ago. 2023.
Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br>. Acesso em: 26 mar. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJ-SP). **Apelação Cível nº 1006368-38.2024.8.26.0011.** Disponível em:
https://www.migalhas.com.br/arquivos/2025/1/F9B5513F008521_doc_166809062%281%29.pdf? Acesso em: 1 abr. 2025

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJ-SP). **Apelação Cível nº 1005647-62.2021.8.26.0053.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/1300769925/inteiro-teor- 1300769967?>. Acesso em: 24 mar. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJ-SP). **Apelação Cível nº 1009821-85.2022.8.26.0053.** Relator: Des. Ricardo Anafe. Julgado em: 2023.