

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
ESCOLA DE DIREITO, TURISMO E MUSEOLOGIA
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

ISABELA CAROLINE LOPES DONATO

**NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO PARA
CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR
DA LEI N.º 14.230/2021:**

abordagem sobre os impactos da Lei 14.230/2021 na caracterização de condutas
dolosas em atos de improbidade administrativa

OURO PRETO

2025

Isabela Caroline Lopes Donato

**NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO PARA
CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A PARTIR
DA LEI N.º 14.230/2021:**

**abordagem sobre os impactos da Lei n.º 14.230/2021 na caracterização de
condutas dolosas em atos de improbidade administrativa**

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da
Universidade Federal de Ouro Preto
como requisito parcial para o título de
Bacharel em Direito

Área de concentração:
Direito Administrativo

Orientador: Prof. Dr.
Federico Nunes de Matos

OURO PRETO

2025



FOLHA DE APROVAÇÃO

Isabela Caroline Lopes Donato

Necessidade de comprovação do dolo para configuração de improbidade administrativa a partir da Lei n.º 14.230/2021: abordagem sobre os impactos da Lei 14.230/2021 na caracterização de condutas dolosas em atos de improbidade administrativa

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito

Aprovada em 03 de março de 2026

Membros da banca

Doutor - Federico Nunes de Matos - Orientador (Universidade Federal de Ouro Preto)

Doutor - André de Abreu Costa - (Universidade Federal de Ouro Preto)

Mestranda - Aline Trindade Rola - (Universidade Federal de Ouro Preto)

[

Federico Nunes de Matos, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 03/03/2026



Documento assinado eletronicamente por **Federico Nunes de Matos, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 03/03/2026, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1068807** e o código CRC **25585F9C**.

RESUMO

A Lei n.º 14.230/2021 reformulou o regime de improbidade administrativa ao exigir a comprovação do dolo específico para a configuração das condutas ímprobas. Ao alterar a Lei n.º 8.429/1992, buscou equilibrar o combate à corrupção com a segurança jurídica, afastando punições por erros de gestão ou ilegalidades sem má-fé. O objetivo foi restringir as sanções da LIA a condutas desonestas e conscientes. A probidade administrativa tem fundamento na Constituição de 1988 (art. 37, §4º). Antes da reforma, admitiam-se o dolo genérico e, no art. 10, a modalidade culposa, o que gerava insegurança jurídica. A jurisprudência do STJ considerava suficiente a vontade livre de praticar a conduta, frequentemente equiparando falhas administrativas a atos de improbidade. A reforma reposicionou a improbidade no Direito Administrativo Sancionador, estabelecendo a legitimidade exclusiva do Ministério Público (art. 17) e eliminando a modalidade culposa. O art. 1º, §2º, passou a definir dolo como a “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito”, exigindo finalidade específica de obter vantagem indevida ou causar dano. O §3º protege o agente que atua com base em interpretação razoável da lei. Os impactos são significativos: maior proteção aos agentes públicos e maior ônus probatório para os órgãos de controle. A taxatividade do art. 11 vincula a violação de princípios ao fim de obter benefício indevido, alinhando o Brasil a padrões internacionais, como a Convenção de Mérida. A prova do dolo específico é complexa. Nesse contexto, a Recomendação Ministerial torna-se estratégica: ao cientificar o agente sobre a ilegalidade, seu descumprimento pode evidenciar o dolo e o especial fim de agir. A prática do MPMG ilustra essa transição. No IC n.º 0319.21.000352-5, houve arquivamento por ausência de dolo, reafirmando que ilegalidade não implica improbidade. Já em ação anterior, destacou-se o dolo pela reiteração da conduta e intenção de burlar decisões judiciais. Assim, a nova LIA eleva o padrão de responsabilização e direciona o combate à corrupção a condutas efetivamente dolosas.

Palavras-Chaves: Improbidade administrativa; Dolo específico; Lei n.º 14.230/2021; Direito Administrativo Sancionador.

ABSTRACT

Law No. 14,230/2021 reshaped the framework of administrative improbity in Brazil by requiring proof of specific intent (*dolo específico*) for the characterization of wrongful conduct. By amending Law No. 8,429/1992, the reform sought to balance anti-corruption enforcement with legal certainty, excluding sanctions for management errors or unlawful acts committed without deliberate bad faith. Its primary objective was to restrict the severe penalties of the Improbity Law to conscious and dishonest conduct. Administrative probity is grounded in the 1988 Constitution (Art. 37, §4). Prior to the reform, both general intent and, under Article 10, negligent conduct were admissible, generating legal uncertainty. The case law of the Superior Court of Justice (STJ) often considered the mere voluntary performance of an act sufficient, frequently equating administrative mistakes with acts of improbity. The reform repositioned administrative improbity within the field of Administrative Sanctioning Law, establishing the exclusive standing of the Public Prosecutor's Office (Art. 17) and eliminating negligence as a basis for liability. Article 1, §2 now defines intent as the "free and conscious will to achieve the unlawful result," thereby requiring a specific purpose to obtain undue advantage or cause damage. Section 3 further protects public agents acting under a reasonable interpretation of the law.

The impacts are significant: increased safeguards for public officials and a higher evidentiary burden for oversight bodies. The taxative nature of Article 11 links violations of administrative principles to the purpose of obtaining undue benefit, aligning Brazil with international standards such as the United Nations Convention against Corruption. Proving specific intent remains complex, as it requires reconstructing the agent's subjective purpose. In this context, the Public Prosecutor's Recommendation becomes a strategic tool: by formally notifying the agent of the illegality, its noncompliance may serve as evidence of intent and of the specific purpose to act unlawfully. The practice of the Public Prosecutor's Office of Minas Gerais illustrates this transition. In Case No. 0319.21.000352-5, the proceeding was dismissed due to lack of intent, reaffirming that illegality alone does not constitute improbity. In an earlier lawsuit, intent was inferred from the repetition of conduct and the deliberate circumvention of judicial orders. Thus, the new Improbity Law raises the standard of liability and refocuses anti-corruption enforcement on genuinely intentional misconduct.

Keywords: Improbidade administrativa; Administrative misconduct; Specific intent; Law No. 14,230/2021; Sanctioning Administrative Law.

LISTA DE SIGLAS

Lia: lei de improbidade administrativa

MPMG: Ministério Público do Estado de Minas Gerais

STJ: Superior Tribunal de Justiça

DAS: Direito Administrativo Sancionador

TJMG: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

CPC: Código Processo Civil

STF: Supremo Tribunal Federal

CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público

MP: Ministério Público

SAAE: Serviço Autônomo de Água e Esgoto

CSMP: Conselho Superior do Ministério Público

MPSP: Ministério Público do Estado de São Paulo

ACP: ação civil pública

PSB: Partido Socialista Brasileiro

IPTU: imposto predial territorial urbano

IC: Inquérito Civil

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA | 4 |
| 2.1 A Improbidade Administrativa no Ordenamento Jurídico Brasileiro | 4 |
| 2.1.1 A construção histórica do conceito de improbidade administrativa..... | 6 |
| 2.1.2 Natureza jurídica da improbidade administrativa..... | 7 |
| 2.2 Elementos Subjetivos dos Atos de Improbidade Antes da Reforma de 2021..... | 9 |
| 2.2.1. A Deturpação da LIA e a Proliferação de Julgamentos baseados em Presunções e a Busca por Segurança Jurídica..... | 10 |
| 2.2.2. A Construção Jurisprudencial do Dolo Genérico e a Culpa no Artigo 10 da LIA | 10 |
| 3 A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI N.º 14.230/2021..... | 13 |
| 3.1 Alterações estruturais e objetivos da reforma..... | 13 |
| 3.2 Supressão da modalidade culposa..... | 15 |
| 3.3 Redefinição e delimitação do dolo..... | 16 |
| 3.4 Impactos práticos para a Administração Pública e para os Agentes Públicos..... | 19 |
| 4 A NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO..... | 23 |
| 4.1 Conceito de dolo específico e sua distinção do dolo genérico..... | 23 |
| 4.2 Requisitos para configuração do dolo após a reforma..... | 24 |
| 4.3 A Transição da Simples Vontade para a Intenção Deliberada e a Busca por um Fim Ilícito..... | 25 |
| 5. ANÁLISE PRÁTICA DA APLICAÇÃO DO DOLO PARA CONFIGURAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..... | 28 |
| 5.1 Análise Genérica da Aplicação do Dolo na Configuração da Improbidade Administrativa no Âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais..... | 32 |
| 5.2 O Posicionamento Institucional do MPMG e o Dolo Específico: a Ação Civil Pública e a Promoção de Arquivamento..... | 35 |
| 6. CONCLUSÃO..... | 41 |
| REFERÊNCIAS | 44 |

1 INTRODUÇÃO

O tema objeto deste estudo é extremamente relevante no cenário jurídico brasileiro, bem como representa grande preocupação ante a tentativa de garantia da probidade na gestão pública.

Não se pode perder de vista que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992) foi sancionada durante o governo de Fernando Collor de Mello, em busca do efetivo combate à corrupção.

As ações ímprobas, que ferem diretamente a Administração Pública, ensejam a atuação do Direito Administrativo sancionador, à luz do artigo 37, §4º, da Constituição Federal de 1988, quais sejam as seguintes sanções: suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Nesse contexto, em 2021, atenta-se para a tentativa de aprimorar a análise dos atos públicos e assegurar a configuração da improbidade administrativa, para isso destacam-se as modificações na Lei n.º 8.429/1992, por força da Lei n.º 14.230/2021. Convém ressaltar que a principal alteração, a qual apresenta-se como objeto de estudo do presente trabalho, é a necessidade de comprovação do dolo para configuração da improbidade administrativa, ou seja, a vontade livre e consciente de praticar atos ímprobos no exercício da gestão pública.

Nota-se que, por meio da introdução do *animus*, a aproximação do Direito Administrativo sancionador com o Direito Penal. Em torno dessa problemática, verifica-se divergência entre a Primeira e Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que será analisada no decorrer deste trabalho.

Importante observar, em síntese, que a Lei n.º 8.429/1992 define três condutas ímprobas, quais sejam o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e o atentado aos princípios da Administração Pública, previstos, respectivamente, nos artigos 9º, 10 e 11 da referida lei.

Com efeito, a Lei n.º 14.230/2021 exigiu, para a configuração de tais atos, o elemento subjetivo. Essa alteração estabelece conexão lógica indispensável entre a intenção, a ação e as consequências, exigindo a comprovação do dolo

como requisito fundamental para atribuir responsabilidade aos agentes por atos de improbidade administrativa.

A exigência da comprovação do dolo trouxe implicações significativas na responsabilização dos agentes públicos, sendo alvo de intensos debates acadêmicos e jurídicos. Críticos da nova regulamentação argumentam que a necessidade de comprovar a intenção consciente de cometer a infração pode dificultar a punição de atos lesivos à Administração Pública, potencialmente abrindo brechas para a impunidade. Por outro lado, defensores da alteração destacam a importância da distinção entre erro e intenção deliberada, evitando punições desproporcionais e assegurando maior segurança jurídica aos gestores públicos.

A modificação promovida pela Lei n.º 14.230/2021 trouxe consigo nova perspectiva na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, exigindo que os operadores do Direito aprofundem suas análises para diferenciar condutas meramente irregulares daquelas que, de fato, configuram improbidade administrativa. Cabe ressaltar, ainda, que a alteração legislativa impacta não apenas a esfera jurídica, mas também a percepção social da luta contra a corrupção. Enquanto alguns setores veem a exigência do dolo como avanço na garantia do devido processo legal e na proteção contra perseguições políticas, outros temem que a nova exigência possa dificultar a punição de agentes públicos que, mesmo sem a intenção explícita, causem danos irreparáveis à Administração Pública.

Diante de tais considerações iniciais, o presente trabalho tem como marco principal levantar a discussão por uma análise crítica e detalhada sobre a exigência de comprovação do dolo para a configuração de improbidade administrativa, conforme estabelecido pela Lei n.º 14.230/2021. Essa discussão ganha ainda mais importância considerando a relevância do tema e as possíveis implicações das alterações legislativas tanto no contexto jurídico quanto social.

Assim sendo, serão analisadas as implicações decorrentes da exigência de comprovação do dolo, explorando seus desafios e consequências na eficácia do combate à corrupção e na preservação dos princípios fundamentais da administração pública.

Sendo assim, o primeiro capítulo do presente trabalho, far-se-á penetrado estudo jurídico do instituto da improbidade administrativa com escopo da Lei n.º 8.429 de 02 de junho de 1992 e nos moldes da Constituição da República Federal do Brasil. Nessa vereda, o estudo debruça-se sobre o conceito de improbidade administrativa e a evolução histórica da legislação brasileira sobre este relevante tema.

Em seguida, no segundo capítulo, a fim de compreender as principais alterações da Lei n.º 8.429/1992 a partir da Lei n.º 14.230/2021, o presente dedica-se a apreciação puramente jurídica da necessidade de comprovação do dolo para configuração da improbidade administrativa no âmbito da gestão pública, observando-o por meio dos atos ímprobos de enriquecimento ilícito, do prejuízo ao erário e do atentado aos princípios da Administração Pública. Nesse toar, o objeto de estudo afasta-se da superficial aplicação da norma para então expor o fato em sua realidade jurídica, alcançando fatores que nos viabilizam a fomentar tais discussões acerca da real natureza do intuito, tais como: o julgamento e suas consequências. Ainda, debruça-se na justificativa para a introdução do dolo pela Lei n.º 14.230/2021, com ênfase na diferença entre dolo e culpa e seu impacto no combate à corrupção.

Além disso, serão abordados precedentes jurisprudenciais recentes e suas repercussões, buscando identificar como os tribunais têm interpretado e aplicado a exigência do dolo na prática. A análise dos julgados permitirá compreender os desafios e as soluções encontradas pelo Poder Judiciário para equilibrar a punição de condutas lesivas à Administração Pública e a preservação de direitos fundamentais dos agentes.

A doutrina e a jurisprudência vêm debatendo amplamente os efeitos dessa nova exigência, analisando casos concretos em que a dificuldade de comprovar o dolo tem levado à absolvição de agentes públicos antes passíveis de condenação. Assim, é essencial avaliar como essa mudança afeta a eficiência dos mecanismos de controle da Administração Pública, bem como suas repercussões na prática forense.

Tocantemente ainda, ao tema versado, e por derradeiro, será feito uma análise crítica do dolo a partir do Direito Administrativo Sancionador e Direito

Penal, bem como as críticas e controvérsias sobre a nova exigência. Por tais motivos, atesta-se o quão palpitante e intrigante se mostra o estudo acerca das correntes controversas que sustentam a necessidade de comprovação do dolo para configuração da improbidade administrativa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Como forma de aprofundar a compreensão do instituto da improbidade administrativa, torna-se necessário examinar os elementos subjetivos que caracterizam a conduta ímproba, especialmente no contexto anterior à reforma promovida pela Lei n.º 14.230/2021. Nesse cenário, a análise do dolo e da culpa assumia papel central na delimitação entre a mera ilegalidade administrativa e o ato de improbidade propriamente dito.

Assim, este tópico tem por objetivo apresentar como a doutrina e a jurisprudência interpretavam o elemento subjetivo na configuração dos atos ímprobos antes da alteração legislativa, evidenciando os critérios utilizados para caracterizar o dolo genérico, a admissão da culpa nos casos de lesão ao erário e as controvérsias que contribuíram para o debate acerca da necessidade de reforma da Lei de Improbidade Administrativa.

2.1 A Improbidade Administrativa no Ordenamento Jurídico Brasileiro

A improbidade administrativa se consolidou no ordenamento jurídico brasileiro como instituto fundamental na busca pela concretização do direito à boa Administração, refletindo a necessidade intrínseca do Estado Democrático de Direito de garantir que a gestão da coisa pública se pautem nos mais elevados padrões de ética, transparência e eficiência.

Como bem leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 919):

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na

Administração Pública.

Observa-se que Di Pietro reforça a compreensão de que a probidade administrativa constitui verdadeiro parâmetro de legitimidade da atuação estatal, e não mera exigência acessória ou abstrata.

Este instituto da improbidade administrativa, de natureza sancionatória e extrapenal, visa coibir e reprimir condutas de agentes públicos e de particulares a eles associados que demonstrem um desvio de finalidade incompatível com os princípios basilares que regem a atividade estatal, protegendo, em última análise, o patrimônio público e social.

A Administração Pública, em sua dupla acepção, seja como o conjunto de entes e órgãos que a compõem, em sentido formal ou orgânico, ou como a própria função administrativa exercida, em sentido material ou funcional, deve sempre atuar em prol da coletividade, e o desvio dessa finalidade essencial configura a má-fé administrativa que a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei nº 8.429/1992, buscou tipificar e punir. A conduta ímproba, ao se afastar dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, como aqueles previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, afronta diretamente a confiança depositada pelos cidadãos na máquina estatal, fragilizando a legitimidade dos governos e o próprio tecido democrático, justificando a intervenção enérgica do *jus puniendi* estatal.

A improbidade administrativa pode ser compreendida, portanto, como imoralidade qualificada pela lei, transgressão dos deveres de honestidade, lealdade e boa-fé que, em sua materialidade, pode resultar em enriquecimento ilícito do agente, lesão ao erário, ou simplesmente na violação dos princípios que norteiam a gestão pública, conforme a tríade de condutas tipificadas pela Lei n.º 8.429/1992.

A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa. (Neves; Oliveira, 2022, p. 4)

O enfrentamento a esses atos ilícitos não se limita à mera reparação

pecuniária do dano causado, mas abrange sistema complexo de sanções de caráter político e civil, como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, demonstrando a seriedade com que o ordenamento trata a quebra do dever de probidade por aqueles que lidam com recursos e decisões de interesse coletivo.

A relevância do tema é amplamente reconhecida, pois a corrupção e os atos ímprobos representam constante ataque aos direitos fundamentais dos cidadãos, desviando recursos essenciais que deveriam ser aplicados na saúde, educação e segurança, e minando a credibilidade das instituições democráticas, tornando o estudo da evolução e da natureza jurídica deste instituto essencial para a compreensão do controle da Administração Pública no Brasil.

2.1.1 A construção histórica do conceito de improbidade administrativa

A preocupação com a integridade da gestão pública e a repressão de desvios de conduta por parte dos agentes estatais é tema recorrente na história constitucional e legislativa brasileira, antecedendo inclusive a promulgação da Lei n.º 8.429/1992.

Desde a Constituição Política do Império de 1824, já se observava a previsão de responsabilidade para Ministros de Estado e servidores por atos como suborno, concussão e dissipação de bens públicos, embora a definição e a natureza dessas sanções fossem ainda incipientes e remetidas à legislação infraconstitucional.

Essa trajetória de aprimoramento na busca pelo controle dos desvios patrimoniais e funcionais continuou com a Constituição de 1946, que, ao prever a possibilidade de sequestro e perdimento de bens em casos de enriquecimento ilícito decorrente de abuso de cargo ou função, impulsionou a edição de marcos legais significativos, como a Lei n.º 3.164/1957 (Lei Pitombo Godói Ilha) e a Lei n.º 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto).

Essas leis, embora ainda não utilizassem a expressão "improbidade administrativa" com o alcance atual, já se voltavam para a proteção do erário e

a prevenção do locupletamento ilícito de agentes públicos, o que, conforme mencionava Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 921), “estava muito claro que se tratava de sanção de natureza civil, já que aplicada independentemente da responsabilidade criminal e mesmo que ocorresse a extinção da ação penal ou a absolvição do réu”. Tais leis foram posteriormente revogadas e absorvidas pela LIA de 1992, confirmando a lenta, mas constante, evolução do combate à má-fé administrativa.

O grande divisor de águas que culminou na Lei n.º 8.429/1992 foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inseriu a moralidade e a legalidade, entre outros, no rol de princípios fundamentais da Administração Pública (art. 37, *caput*), e estabeleceu, de maneira categórica em seu § 4º, que os atos de improbidade administrativa importariam severas sanções, como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Este dispositivo constitucional representou verdadeiro mandado de criminalização ou, mais precisamente, de sancionamento de natureza civil, impondo ao legislador ordinário o dever de criar diploma legal robusto e abrangente. A Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, tipificou as condutas ilícitas de forma mais detalhada e expansiva do que as legislações anteriores.

Não obstante sua inegável importância e o papel moralizador que desempenhou ao longo das décadas, a aplicação prática da lei, pautada majoritariamente pela interpretação do dolo genérico e, em certas hipóteses, pela modalidade culposa, gerou, em muitos casos, aquilo que a doutrina e a sociedade passaram a chamar de "uso político" ou perseguições infundadas, bem como punições consideradas excessivas e desproporcionais frente à gravidade da conduta, culminando em percepção generalizada de grave insegurança jurídica. O combate à improbidade, por vezes, desvirtuou-se para ferramenta de embate político-eleitoral, fragilizando a atuação dos bons gestores e gerando custo social elevado em processos judiciais que nem sempre encontravam respaldo na efetiva má-fé do agente.

2.1.2 Natureza jurídica da improbidade administrativa

A natureza jurídica do instituto da improbidade administrativa sempre foi objeto de intenso debate na doutrina e na jurisprudência brasileiras, dada a sua configuração híbrida que congrega elementos do direito civil, do direito administrativo sancionador e, por analogia, princípios do direito penal. Historicamente, essa discussão se intensificou em razão das graves consequências impostas aos condenados, como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, sanções que possuem forte conotação de restrição de direitos fundamentais, características que classicamente se associam ao direito penal. Entretanto, a leitura majoritária e consolidada no período anterior à reforma de 2021 sempre apontou para a natureza civil e extrapenal das sanções por improbidade. Essa conclusão se fundamentava, primariamente, na previsão constitucional do art. 37, § 4º, que ressalva a aplicação das sanções da LIA "sem prejuízo da ação penal cabível", indicando a independência das esferas de responsabilização.

A improbidade é, essencialmente, uma categoria do Direito Administrativo Sancionador (DAS), um ramo do direito público que trata da aplicação de sanções administrativas ou extrapenais por condutas ilícitas que violam deveres funcionais ou regras de interesse público. Diferentemente do Direito Penal, cujo foco é a proteção dos bens jurídicos mediante a aplicação de penas privativas de liberdade, o DAS, materializado na LIA, objetiva a tutela da probidade administrativa, do patrimônio público e dos princípios morais da gestão, impondo penalidades que podem ser de caráter pecuniário (multa, ressarcimento) ou restritivo de direitos políticos e civis (suspensão de direitos políticos, perda da função, proibição de contratar com o Poder Público).

A natureza civil/extrapenal da LIA é crucial, pois, como bem observado pela doutrina, as sanções previstas no art. 12 da lei, como a perda de bens ou o ressarcimento ao erário, são eminentemente de reparação ou de cunho pecuniário-administrativo, que se aplicam a agentes públicos e a particulares, o que seria incompatível com a lógica do Direito Penal tradicional.

Apesar da predominância da natureza civil, o caráter sancionatório da LIA

exige a importação de garantias fundamentais do Direito Punitivo, como o princípio da presunção de inocência, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. Essa necessidade foi, inclusive, expressamente positivada com a reforma de 2021, que incluiu o art. 1º, § 4º, determinando a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema da improbidade, sedimentando o entendimento de que, embora não seja direito penal, compartilha com este a observância de preceitos garantidores do indivíduo contra o arbítrio estatal.

A compreensão da LIA como parte do DAS é fundamental, pois permite a aplicação de sanções robustas para a defesa do interesse público, ao mesmo tempo em que resguarda os direitos dos acusados mediante a aplicação de regime de garantias compatível com a gravidade das penalidades impostas.

2.2 Elementos Subjetivos dos Atos de Improbidade Antes da Reforma de 2021

O sistema anterior à reforma introduzida pela Lei n.º 14.230/2021 admitia, de forma amplamente pacífica na jurisprudência (Agravo nº 000.260.489-0/00, 2ª Câmara Cível do TJMG, Ribeirão das Neves, Rel. Des. Brandão Teixeira. j. 17.04.2002, un.), a configuração da improbidade por dolo genérico. Essa modalidade de dolo se caracterizava pela simples vontade consciente de praticar a conduta, sem a necessidade de finalidade específica de obter vantagem indevida para si ou para outrem, ou de causar dano direto ao erário. Bastava a voluntariedade na ação ou omissão que resultasse na violação de dever funcional, especialmente nos casos de violação aos princípios da Administração Pública previstos no artigo 11 da LIA. A abrangência dessa interpretação permitia que condutas que não necessariamente visavam fim ilícito específico fossem enquadradas como improbidade.

A distinção entre a mera ilegalidade, passível de correção nas esferas administrativa ou cível reparatória, e a improbidade administrativa, que impõe sanções severas de caráter político e social, dependia crucialmente da análise do elemento subjetivo do agente. Era consenso que a responsabilidade na improbidade não poderia ser objetiva, ou seja, não bastava a ocorrência do dano

ou a violação da lei; era imprescindível um juízo de reprovação da conduta que envolvesse a vontade consciente ou, no mínimo, a culpa grave do agente.

A principal dificuldade residia em determinar o exato limiar entre o erro de gestão, a falha administrativa e o ato de improbidade. A jurisprudência e a doutrina pré-2021 dedicaram-se extensivamente a estabelecer critérios para evitar que a LIA se convertesse em instrumento para a punição de gestores de boa-fé que, em meio à complexidade da Administração Pública brasileira, cometessem equívocos ou atuassem com negligência leve. Essa busca por equilíbrio entre o combate à corrupção e a garantia da segurança jurídica marcou as primeiras décadas de vigência da lei, resultando na consolidação de entendimentos que buscavam qualificar a ilegalidade pelo componente subjetivo, focando na desonestidade ou na má-fé inerente ao ato ímprobo.

2.2.1. A Deturpação da LIA e a Proliferação de Julgamentos baseados em Presunções e a Busca por Segurança Jurídica

A flexibilidade na interpretação do elemento subjetivo, aliada à amplitude dos tipos de improbidade, especialmente o artigo 11 em sua formulação original, permitiu vasta gama de enquadramentos de condutas. Essa abertura hermenêutica, embora inicialmente pensada para dar efetividade ao combate à corrupção, acabou por gerar, conforme apontado por alguns autores e amplamente reconhecido na prática forense, a proliferação de julgamentos baseados em presunções e sem a devida produção de prova robusta quanto à real intenção do agente. Marçal Justen Filho (2021, p. 8) critica veementemente o formato em que a LIA se encontrava, afirmando que ela propiciou "a proliferação de julgamentos em primeiro grau sem a produção de prova, fundada em presunções de diversa ordem", destacando a fragilidade do sistema probatório anterior.

Essa abertura interpretativa e a possibilidade de condenação pela mera culpa, ou por presunção de dolo genérico, acabaram por orientar muitas ações de improbidade a fins que, por vezes, divergiam daqueles constitucionalmente previstos, como a defesa da moralidade e do patrimônio público, transformando

a LIA em "instrumento de vingança política" ou de punição de gestores que, embora cometessem erros, agiam de boa-fé. A exigência de responsabilização por qualquer irregularidade, sem a devida ponderação sobre o elemento anímico, criou ambiente de insegurança jurídica e desestímulo à ocupação de cargos públicos, demandando uma urgente intervenção legislativa para restaurar o equilíbrio e a previsibilidade necessários à boa governança.

2.2.2. A Construção Jurisprudencial do Dolo Genérico e a Culpa no Artigo 10 da LIA

A jurisprudência consolidada, notadamente a do Superior Tribunal de Justiça, entendia que o dolo necessário para a tipificação da improbidade, mesmo em casos de violação a princípios do artigo 11, bastava ser genérico. Essa compreensão baseava-se na ideia de que a "vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica" (Brasil, 2016) já seria suficiente para caracterizar a desonestidade inerente ao ato ímprobo. O foco estava mais na objetividade da conduta e no resultado prejudicial à administração do que na intenção específica de lesar ou obter proveito. Essa interpretação minimizava o ônus probatório do Ministério Público em relação à intenção específica do agente, facilitando as condenações.

A grande controvérsia, no entanto, residia na modalidade de atos que causavam prejuízo ao erário (art. 10). O texto original deste artigo previa expressamente que o ato de improbidade poderia ser configurado por "qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres" (Brasil, 2016). A inclusão da modalidade culposa neste dispositivo gerou intenso debate sobre o grau de culpa suficiente para configurar a improbidade, visto que a punição de qualquer grau de negligência, imprudência ou imperícia poderia levar à condenação de gestores de boa-fé por simples erros administrativos.

Para mitigar esse risco de responsabilização excessiva, a jurisprudência dos Tribunais Superiores, notadamente o Superior Tribunal de Justiça (STJ), passou a exigir que a culpa fosse grave para a tipificação do ato ímprobo do art. 10. Essa interpretação buscava harmonizar a LIA com os princípios do Direito

Punitivo e evitar a penalização desproporcional, reconhecendo que a improbidade, por sua gravidade sancionatória, deveria estar atrelada a uma conduta de alta reprovabilidade, que se aproximava da má-fé.

A exigência da culpa grave ou "erro grosseiro", como passou a ser incorporada na interpretação do art. 10, sobretudo após o advento da Lei nº 13.655/2018 (que incluiu o art. 28 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), representava esforço judicial de qualificar o elemento subjetivo, mesmo nos casos de lesão ao erário, para resguardar o gestor público de punições por meras falhas funcionais ou imprudências de menor monta.

Todavia, essa abrangência levou à crítica de que a LIA estava sendo utilizada para punir meros erros de gestão ou decisões políticas questionáveis, sem que houvesse, de fato, um componente de má-fé ou desonestidade. A ausência de distinção clara entre o erro administrativo e o ato ímprobo gerou ambiente no qual gestores prudentes temiam tomar decisões inovadoras ou arriscadas, mesmo que potencialmente benéficas ao interesse público, receosos de posterior responsabilização por improbidade culposa. Essa sobrecarga de ações questionáveis e a falta de foco nas grandes fraudes contribuíram para a ineficácia percebida do sistema.

3 A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI N.º 14.230/2021

A Lei nº 14.230/2021 representou marco significativo na evolução do regime jurídico da improbidade administrativa no Brasil, ao promover ampla reformulação da Lei nº 8.429/1992. Após quase três décadas de vigência, a legislação original passou a ser alvo de críticas quanto à amplitude de seus tipos legais, à flexibilidade interpretativa do elemento subjetivo e aos impactos que tais características produziam na segurança jurídica dos agentes públicos.

Nesse contexto, a reforma legislativa buscou redefinir os contornos do sistema de responsabilização por improbidade, aproximando-o dos princípios do Direito Administrativo Sancionador e estabelecendo critérios mais rigorosos para a configuração dos atos ímprobos. Assim, este capítulo tem por objetivo analisar as principais alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, especialmente no que se refere à redefinição do elemento subjetivo, à supressão da modalidade culposa e aos impactos práticos dessas mudanças na atuação da Administração Pública e dos órgãos de controle.

3.1 Alterações estruturais e objetivos da reforma

O cerne da reforma, em grande medida, reside na busca incessante pela adequação do texto legal aos princípios do Direito Administrativo Sancionador, enfatizando, de forma inequívoca, a necessidade de comprovação da responsabilidade subjetiva qualificada, ou seja, o dolo específico.

A Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu a mais profunda alteração na Lei de Improbidade Administrativa desde sua promulgação em 1992, transmutando significativamente o regime de responsabilidade dos agentes públicos. Estruturalmente, a reforma não se limitou a ajustes tópicos, mas refundou as bases do instituto, aproximando-o decididamente do Direito Administrativo Sancionador e afastando-o da esfera civil reparatória comum. Entre as modificações estruturais mais relevantes, destaca-se a instituição da legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação de improbidade (art. 17), a previsão de rito processual mais rigoroso com a extinção da fase de defesa preliminar em favor de contestação unificada, e a fixação de novos prazos prescricionais (art. 23).

O objetivo central da reforma, conforme se depreende de sua exposição de motivos e dos debates parlamentares, foi o incremento da segurança jurídica e o combate ao fenômeno da "paralisa administrativa" ou "apagão das canetas". O legislador buscou circunscrever a severidade das sanções da LIA apenas às condutas efetivamente desonestas, eliminando a possibilidade de punição por erros de interpretação ou ineficiências que não estivessem imbuídas de má-fé.

Como acentua Mauro Campbell Marques (2017, p. 234):

boa-fé e má-fé são conceitos absolutos, sendo inexistente meio-termo. Conquanto a boa-fé seja presumível, ou se há boa-fé ou não há: se inexistente, trata-se de má-fé. Não se trata da punição pelo erro, mas pela ausência demonstrada de boa-fé na condução da atuação pública.

A Lei n.º 14.230/2021 pretendeu estabelecer fronteira clara entre a irregularidade administrativa, passível de correção por outros meios de controle e a improbidade propriamente dita, reservando a esta última o papel de repressão à corrupção qualificada.

Segundo leciona Gilmar Ferreira Mendes (2024, p. 42):

Há dois fatores essenciais que ensejaram a reformulação do conceito legal da nova lei de improbidade administrativa.

Primeiro fator: em sua versão original, a Lei nº 8.429/92 não ofertava os elementos necessários para que os seus destinatários assimilassem – de imediato e com certeza – se determinados atos estavam dentro (certeza positiva) ou fora (certeza negativa) do campo semântico da improbidade. Em verdade, essa análise só era possível nos núcleos típicos dos artigos 9º (“atos que importam em enriquecimento ilícito”) e 10 (“atos que causam prejuízo ao erário”), já que ambos permitiam a visualização prévia de potenciais situações fáticas que poderiam ser incluídas (situações positivas) ou excluídas (situações negativas) em algumas das [poucas] hipóteses legais de improbidade administrativa.

Segundo fator: o alcance normativo do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, que tipifica os “atos que atentam contra os princípios da administração pública”, não estava delimitado com precisão. Por isso, não era possível afirmar, de forma taxativa, quais fatos poderiam, ou não, estar compreendidos no conceito legal de improbidade: situação que, na prática, aumentava a probabilidade de que, *ex ante*, eles fossem assimilados pelos agentes públicos como situações neutras, ou seja, despidas de significância lesiva para os fins punitivos da lei.

Logo, os objetivos incluíam, primordialmente, o combate ao ajuizamento de ações temerárias, que muitas vezes eram utilizadas para fins políticos, a prevenção de perseguições políticas que desvirtuavam o propósito original da lei, e a proteção de administradores e agentes públicos que, embora pudessem cometer erros ou adotar decisões que se revelassem equivocadas *a posteriori*, agiam sem má-fé, sem

o intuito deliberado de lesar o erário ou obter benefício indevido. A nova lei buscou resgatar a função repressora da improbidade, direcionando-a para a punição da verdadeira desonestidade e do desvio ético consciente, em vez de se tornar instrumento para penalizar a ineficiência ou o mero erro de gestão.

O Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 1.926.832/TO, de 2022, representativo da controvérsia e relatado pelo Ministro Gurgel de Faria, reconheceu essa intenção do legislador, afastando a improbidade em casos de contratação temporária autorizada por lei local sem a presença de dolo. A partir deste ponto, a análise da improbidade administrativa passou a exigir exame muito mais rigoroso e aprofundado do elemento volitivo do agente, transpondo novo limiar de exigência probatória para o Ministério Público e o Poder Judiciário. A reforma buscou, em última análise, equilíbrio entre a necessidade de repressão à corrupção e a garantia de segurança jurídica para os gestores públicos.

3.2 Supressão da modalidade culposa

Uma das alterações de maior impacto dogmático e prático introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021 foi a supressão absoluta da modalidade culposa em todo o sistema da improbidade administrativa. Na vigência da redação original, o art. 10 admitia a responsabilização por atos que causassem lesão ao erário mediante "ação ou omissão, dolosa ou culposa". Com a nova redação, o termo "culposa" foi suprimido, passando a exigir-se o dolo para a configuração de qualquer ato de improbidade, seja ele por enriquecimento ilícito, prejuízo ao patrimônio público ou violação a princípios.

A mudança reflete a opção do legislador por um regime de responsabilidade subjetiva estrita, reposicionando a improbidade no sistema jurídico brasileiro, conforme notado por Flávio Luiz Yarshell e Heitor Vitor Mendonça Sica (2021, s.l.):

A Lei nº 14.230/2021 tem por inequívoco objetivo reposicionar a ação de improbidade administrativa, afastando-a do microssistema de tutela dos interesses transindividuais e inserindo-a no campo do 'direito sancionador.

Essa mudança de paradigma tem profundas implicações na teoria e na prática do combate à improbidade, alinhando-o a garantias típicas do direito penal e administrativo sancionador.

A fundamentação para tal supressão reside na premissa de que a culpa,

caracterizada pela negligência, imprudência ou imperícia, não carrega consigo o desvio ético e a desonestidade que devem caracterizar a improbidade. No novo cenário legal, atos que gerem prejuízo ao erário por mera inabilidade ou erro administrativo do gestor deixam de ser tipificados como improbidade, devendo ser objeto de ressarcimento ou sanção funcional em esferas próprias, mas sem a incidência das gravosas penas políticas e civis da LIA. A supressão da culpa, portanto, atua como filtro de gravidade, assegurando que o estigma da improbidade recaia apenas sobre o agente que deliberadamente atenta contra a Administração.

3.3 Redefinição e delimitação do dolo

A Lei n.º 14.230/2021 não apenas restringiu a improbidade às condutas dolosas, como também procedeu redefinição rigorosa do conceito de dolo para fins de aplicação da lei. O art. 1º, § 2º, define o dolo como a "vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente". Esta nova definição enterrou a figura do "dolo genérico" que prevalecia na jurisprudência anterior, exigindo-se agora o que a jurisprudência denomina como dolo específico ou dolo qualificado. Senão vejamos os julgados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR TEMPORÁRIO. AUTORIZAÇÃO. LEI LOCAL. DOLO. AFASTAMENTO [...] 4. O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, **situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.429/1992, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.** 5. Para os fins do art. 1.039 do CPC/2015, firma-se a seguinte tese: "A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública." 6. In casu, o Tribunal de origem manteve a sentença que condenou os demandados, mesmo levando em conta a existência de lei municipal que possibilitava a contratação temporária da servidora apontada nos autos, sem a prévia aprovação em concurso público, motivo pelo qual o acórdão deve ser reformado. 7. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 1930054 SE 2021/0028848-6, Data de Julgamento: 11/05/2022, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 24/05/2022) – **grifo nosso.**
EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL -

ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE - DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - NORMA MATERIAL - RETROATIVIDADE BENÉFICA - NORMA PROCESSUAL - APLICABILIDADE IMEDIATA - ATOS QUE IMPORTARAM EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E PREJUÍZO AO ERÁRIO - VEREADOR - INDENIZAÇÕES DE VIAGENS NÃO RELACIONADAS AO MANDATO ELETIVO - PROVA INSUFICIENTE - ATOS ÍMPROBOS NÃO CARACTERIZADOS. 1. O princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado no âmbito do direito administrativo sancionador, fazendo retroagir as alterações materiais introduzidas pela Lei nº 14.230/21, em benefício dos réus, na ação de improbidade administrativa. 2. As normas processuais orientam-se pela teoria dos atos isolados, pelo que os atos processuais são analisados separadamente, permitindo determinar a lei que os rege. **3. A partir da Lei nº 14.230/21, o elemento subjetivo necessário à configuração da improbidade administrativa é o dolo específico, isto é, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado.** (TJ-MG - AC: 10116160017749001 Campos Gerais, Relator: Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 14/07/2022, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 21/07/2022) – **grifo nosso**.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/21 - RETROATIVIDADE BENÉFICA - LIMITE DE GASTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - EXTRAPOLAÇÃO - DOLO ESPECÍFICO - AUSÊNCIA DE PROVA - CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - MÁ-FÉ - NÃO COMPROVAÇÃO - SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. - Via de regra, as normas de direito material e processual-material, alteradas pela Lei 14.230/21, retroagirão em benefício do réu da ação civil pública por improbidade administrativa, aplicando-se aos processos em curso, com exceção das normas atinentes à prescrição geral e à prescrição intercorrente, disciplinadas no art. 23 da Lei 8.429/92, conforme recentemente decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 843.989 (Tema 1.199) - Nos termos do art. 1º, § 3º, da Lei 8.429/92, "o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa" - **Considerando que a partir da Lei nº 14.230/21 afigura-se necessário o dolo específico, para a configuração da improbidade administrativa, o que não se verifica nos autos, porquanto ausente a demonstração da vontade livre e consciente da ex-Prefeita extrapolar o limite legal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal com o intuito de causar dano ao erário, impõe-se a confirmação da sentença que julgou improcedentes os pedidos formulados na ação civil pública por improbidade administrativa.** (TJ-MG - AC: 10000220508774001 MG, Relator: Yeda Athias, Data de Julgamento: 04/10/2022, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 07/10/2022) – **grifo nosso** (Brasil, 2021).

Para a configuração do ato ímprobo, não basta mais que o agente tenha tido a vontade de praticar a conduta (voluntariedade), é indispensável a prova de que ele agiu com a finalidade específica de obter proveito indevido ou causar o dano tipificado. Além disso, o § 3º do art. 1º estabelece expressamente que o erro derivado de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não venha a ser a prevalecente, afasta a caracterização do dolo. Com essa

delimitação, o legislador buscou proteger a atividade decisória do gestor público, impedindo que a incerteza jurídica inerente à interpretação normativa fosse convertida em fator de risco pessoal de responsabilização por improbidade.

A ênfase na insuficiência da mera voluntariedade, ou seja, na simples prática de ato, visa afastar peremptoriamente a responsabilização por atos que, embora ilegais, inadequados ou até mesmo prejudiciais, decorram de inexperiência, inabilidade, negligência, imprudência, ou de interpretação equivocada e de boa-fé da lei, sem que haja o intuito deliberado e consciente de violar a probidade. O artigo 1º, § 3º, da LIA, incluído pela Lei n.º 14.230/2021, reforça de maneira incisiva essa ideia, ao prever que "o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa". Este dispositivo constitui baluarte para os gestores públicos que atuam com boa-fé, garantindo que o simples erro na gestão não seja confundido com o ato de improbidade, que exige desvio ético e moral consciente e qualificado.

Nesse concerto também desponta a teoria da cegueira deliberada, utilizada pelo Ministro Celso de Mello no julgamento do "mensalão" (STF, AP 470-MG), que admitiu a possibilidade de configuração do crime de lavagem de valores mediante dolo eventual, com apoio na teoria da cegueira deliberada, em que o agente fingiria não perceber determinada situação de ilicitude para, a partir daí, alcançar a vantagem pretendida.

Em conformidade com essa teoria, a *willful blindness doctrine*, debatida nos tribunais federais e eleitorais pátrios, é admitida no sistema judiciário norte-americano quando há prova de que o agente tinha conhecimento da elevada probabilidade de que os bens, direitos ou valores envolvidos eram provenientes de crime e agiu de modo indiferente a esse conhecimento, assemelhando-se ao dolo eventual da legislação e doutrina brasileira.

Também denominada *conscious avoidance doctrine* (doutrina do ato de ignorância consciente), ela é aplicável à responsabilização por improbidade administrativa que congrega o dolo direto e o eventual. Se o agente tinha conhecimento da elevada probabilidade da imoralidade ou lesividade do ato e de seu resultado e atuou de modo indiferente a esse conhecimento, é óbvio que não portava

boa-fé.

Logo, conforme leciona Mauro Campbell Marques (2017, p. 238):

A adoção da teoria não inova, portanto, na interpretação e aplicação do sistema normativo vigente, porquanto dele já se extrai a reprovação da conduta daquele que, conhecendo a potencialidade da prática do ato de improbidade, silencia com o intento de permitir que terceira a pratique. A elevação do dever de probidade à condição de público subjetivo dá-lhe tal conteúdo.

A teoria da cegueira deliberada, longe de representar inovação no regime da improbidade, apenas reforça que o ato ímprobo exige afastamento consciente do dever de probidade, sendo insuficiente a mera voluntariedade ou o simples erro de interpretação. A LIA, após a Lei n.º 14.230/2021, passou a exigir prova do dolo específico, voltado à obtenção de vantagem indevida ou ao resultado lesivo, preservando o gestor que age de boa-fé. Nesse cenário, a doutrina da ignorância consciente funciona como parâmetro para identificar quando o agente, diante da clara probabilidade de ilicitude, escolhe ignorá-la para facilitar a prática do ato, revelando adesão dolosa ao resultado. Assim, a teoria apenas explicita algo já implícito no sistema: a censura ao agente que se omite de modo consciente e conveniente, distinguindo com nitidez a má-fé sancionável do equívoco administrativo não doloso.

3.4 Impactos práticos para a Administração Pública e para os Agentes Públicos

Os impactos da Lei n.º 14.230/2021 na dinâmica da Administração Pública brasileira são vastos e imediatos. Para os agentes públicos, a reforma representou reforço substancial nas garantias de exercício da função. A exigência de dolo específico e a vedação à punição por culpa grave reduziram o risco de "condenações por erro de gestão", proporcionando ambiente de maior tranquilidade para a tomada de decisões complexas e para a implementação de políticas públicas, o que teoricamente combate a inércia administrativa.

Melissa Di Lascio Sampaio e Suzane Ramos Rosa Esteves (2022, p. 268) notam que essa medida visava evitar "condenações genéricas" e prejuízos à ampla defesa, alinhando a LIA aos princípios da tipicidade e da legalidade estrita do direito

sancionador. A ideia é que o agente público possa prever quais condutas são passíveis de sanção por improbidade, evitando a surpresa e a arbitrariedade na aplicação da lei.

Por outro lado, a reforma impôs novos desafios aos órgãos de controle, especialmente ao Ministério Público. O ônus probatório tornou-se significativamente mais elevado, uma vez que a demonstração do dolo qualificado e da intenção específica exige instrução processual mais robusta e complexa do que a simples demonstração do dano ou da negligência. No campo prático, observa-se readequação das ações em curso, com a aplicação da retroatividade da lei mais benéfica em relação à revogação das modalidades culposas, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199.

A taxatividade do artigo 11 surge como reforço à previsibilidade e à clareza das regras do jogo na Administração Pública. Esta alteração representou escolha legislativa em favor da segurança jurídica e da previsibilidade, ao abandonar o tipo aberto que havia gerado o cenário de hipercontrole e incerteza. Com a nova redação, o *caput* do Artigo 11 passou a exigir a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas, substituindo o termo “notadamente” por uma lista fechada de incisos.

A exigência de comprovação do dolo foi reforçada, agora no *caput*, e o parágrafo 1º do referido artigo introduziu um requisito subjetivo adicional e crucial: a comprovação, na conduta funcional do agente público, do “*fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade*”. Este elemento finalístico transformou o Artigo 11, vinculando a improbidade por violação de princípios a uma intenção de beneficiamento, afastando definitivamente a possibilidade de responsabilização por mera inobservância objetiva. A estrutura da tipificação foi completamente revista: dos dez incisos estabelecidos exemplificativamente na versão anterior, a nova lei estabeleceu oito dispositivos taxativos, dos quais quatro foram expressamente revogados (I, II, IX e X), quatro tiveram suas redações alteradas (III, IV, V e VI), mantiveram-se apenas dois incisos com a redação original (VII e VIII), e foram acrescentados dois novos incisos (XI e XII), criminalizando o nepotismo e a publicidade abusiva.

Essa dinâmica legislativa, que transformou a norma de *numerus apertus* em *numerus clausus*, aproximou o Direito Administrativo Sancionador dos rigores do Direito Penal no que tange ao princípio da legalidade estrita e da tipicidade fechada, buscando evitar a aplicação de sanções extremamente severas a condutas que não representassem o cerne da desonestidade qualificada. Ao estabelecer um rol taxativo, o legislador objetivou nortear os administradores públicos e os órgãos de controle, permitindo que as pessoas pudessem se orientar sabendo de antemão quais condutas levariam às severas consequências da LIA. A previsibilidade alcançada, na visão de seus defensores, seria um passo positivo na direção da estabilidade das relações jurídicas e da não banalização do instituto da improbidade administrativa, reservando a “espada” da LIA apenas para os desvios mais graves e expressamente elencados.

Apesar da busca por segurança jurídica, a mencionada taxatividade gerou críticas contundentes e significativas na doutrina e em parte da sociedade, que apontam para potencial retrocesso no enfrentamento de certas práticas de má-fé. José Carlos Fernandes (2023) argumenta que esta mudança é "irrazoável e desproporcional", pois permite que "uma série de condutas dolosas, previstas como crimes e também praticadas por agentes públicos no exercício de suas funções, simplesmente sejam ignoradas pelo Direito Administrativo Sancionador". Essa crítica se baseia na preocupação de que a rigidez do rol taxativo possa deixar lacunas para novas e sofisticadas formas de desvio de conduta que não se encaixem perfeitamente nos tipos predefinidos.

José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2023) reforçam essa preocupação, afirmando que a restrição injustificada do artigo, ao estabelecer um rol que consideram "tímido", representa retrocesso no enfrentamento das "práticas nefastas de patrimonialismo, clientelismo, nepotismo, favoritismo e outras mazelas ético-jurídicas gravíssimas que vicejam no aparelho do Estado".

O risco, portanto, é que a busca pela segurança jurídica resulte em enfraquecimento da capacidade de resposta do ordenamento jurídico frente à dinamicidade da corrupção e das condutas ímprobas.

O desafio, neste contexto, reside em conciliar a rigidez tipológica com a necessidade de um sistema que seja capaz de acompanhar as evoluções das formas de má-fé na Administração Pública, sem que a taxatividade se torne um escudo para

a impunidade. O legislador, ao delimitar excessivamente as condutas, pode ter inadvertidamente criado um vácuo de punibilidade para atos que, embora moralmente reprováveis e dolosos, escapem à estrita literalidade dos incisos do artigo 11.

Cristiane de Sousa Campos da Paz (2023, p. 24), no texto contextual, levanta essa questão, argumentando que a responsabilização por atos culposos poderia representar salvaguarda importante contra práticas negligentes ou imprudentes que, embora não dolosas, também causam danos consideráveis ao patrimônio público. A autora alerta que essa exclusão poderia gerar "estímulo à impunidade" ao desconsiderar condutas negligentes com graves consequências, minando a confiança da sociedade na Administração Pública.

Assim, a reforma operou um reequilíbrio de forças: se por um lado conferiu maior proteção ao gestor contra o arbítrio, por outro exige atuação muito mais técnica e precisa das instituições de combate à corrupção, focando os esforços punitivos naquilo que constitui a verdadeira malversação consciente do interesse público.

É fundamental encontrar equilíbrio entre a punição justa e proporcional dos atos de improbidade e a proteção dos gestores contra responsabilizações injustas ou excessivas. A tese por trás da reforma é que a LIA não deve ser um "guarda-chuva" para todas as falhas administrativas, mas sim instrumento cirúrgico para reprimir a verdadeira corrupção e desonestidade. Outros instrumentos de controle, como a responsabilização civil comum, os processos disciplinares e as prestações de contas, permanecem disponíveis para lidar com a má gestão e os danos culposos ao erário. A reforma buscou, portanto, aprimorar a LIA para focar no que é essencialmente "ímprobo", liberando-a de ser um "Direito Administrativo Penal do Erro" e permitindo que se concentre na desonestidade deliberada.

4 A NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO

A exigência do dolo específico surge como o principal pilar de sustentação da Lei n.º 14.230/2021, consolidando a transição do sistema de improbidade de uma lógica de responsabilidade civil ampliada para um regime de direito administrativo sancionador rigoroso. Sob a nova égide, a punição não recai sobre a mera ilegalidade ou sobre a gestão ineficiente, mas sobre a conduta revestida de finalidade ilícita deliberada. Essa mudança exige que o aplicador do direito penetre na esfera volitiva do agente para identificar não apenas o que foi feito, mas o propósito real que guiou a ação ou omissão, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2025, p. 936), “quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso pesquisar se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto.”

4.1 Conceito de dolo específico e sua distinção do dolo genérico

O legislador reformista, no artigo 1º, § 2º, da Lei n.º 8.429/92, introduzido pela Lei n.º 14.230/2021, conceituou o dolo de forma explícita e específica para os fins da improbidade, estabelecendo critério de responsabilização muito mais restritivo e preciso. A nova redação dispõe que se considera dolo:

(...) a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente." (Brasil. Lei nº 8.429/92, Art. 1º, § 2º, incluído pela Lei nº 14.230/2021).

No contexto da improbidade, não basta que o agente queira praticar o ato (vontade da conduta), é imperativo que ele queira alcançar o resultado ilícito (vontade do resultado) com o intuito de obter vantagem indevida para si ou para outrem, ou de causar lesão efetiva ao erário. Como destaca a doutrina contemporânea, o dolo específico exige nota de ultra intencionalidade, em que o agente atua movido por um especial fim de agir.

Essa figura jurídica distingue-se nitidamente do dolo genérico, que predominou na jurisprudência brasileira por quase três décadas. O dolo genérico contentava-se com a mera consciência da ilicitude e a voluntariedade da conduta. Agora, o agente deve ter o propósito deliberado e consciente de produzir o resultado ilícito especificamente previsto no tipo legal da improbidade. Isso significa que não basta a

intenção de praticar conduta ilegal ou irregular, é preciso que o agente queira o enriquecimento ilícito para si ou para outrem, que ele vise à lesão ao erário, ou que tenha a intenção de violar de forma consciente e específica um dos princípios previstos taxativamente no artigo 11, agindo com a finalidade de desrespeitar a lei e de alcançar resultado que a própria lei de improbidade considera ímprobo. A vontade, portanto, deve ser direcionada para a consumação do ato de improbidade em si, em sua integralidade.

Sob o regime anterior, se um gestor público realizasse uma contratação sem licitação fora das hipóteses legais, o dolo genérico estaria configurado pela simples vontade de contratar sem o certame, independentemente de ele ter agido com o intuito de favorecer alguém ou de se locupletar. Com a reforma, essa interpretação foi expressamente rejeitada pelo art. 1º, § 2º, da LIA, que passou a exigir a finalidade específica, tornando atípicas as condutas que, embora voluntárias e ilegais, careçam desse propósito desonesto qualificado.

4.2 Requisitos para configuração do dolo após a reforma

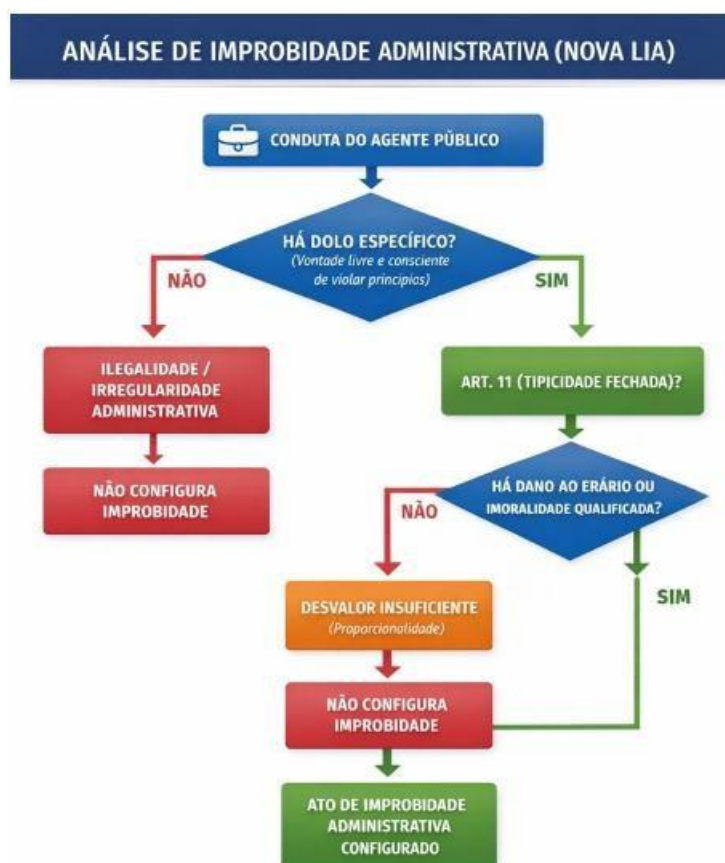
Para que o dolo seja considerado configurado no atual regime jurídico da improbidade administrativa, a acusação deve preencher requisitos cumulativos e estritos, que elevam o padrão probatório necessário para a condenação. O primeiro requisito é a vontade livre e consciente, o que afasta o dolo em casos de coação, erro escusável ou estado de necessidade. O agente deve ter pleno domínio sobre sua decisão e clareza sobre o caráter ilícito do ato.

O segundo requisito é o direcionamento ao resultado ilícito, conforme estabelecido nos arts. 9º, 10 e 11. Isso significa que deve haver nexo de causalidade psíquica entre a vontade do agente e o benefício indevido ou o prejuízo causado. A mera "voluntariedade", ou seja, o simples querer realizar a ação física, é insuficiente por força de lei. O terceiro requisito, fundamental para a segurança jurídica, é a ausência de divergência interpretativa razoável. De acordo com o art. 1º, § 3º, se a conduta do agente estiver amparada em interpretação da lei baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que minoritária, o dolo é legalmente excluído.

Por fim, a configuração do dolo exige a prova inequívoca da má-fé, não sendo admitida a presunção de dolo pelo simples fato da ocorrência de uma irregularidade administrativa. O sistema passou a exigir, portanto, demonstração factual de que o agente agiu imbuído de espírito de desonestidade incompatível com a ética pública.

A FIG.1, apresenta de forma sintética as alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021, com destaque para a exigência do dolo na configuração da improbidade administrativa. Vejamos:

Figura 1 - Organograma de análise da aplicação da nova lei de improbidade administrativa



Fonte: criada pela autora

4.3 A Transição da Simples Vontade para a Intenção Deliberada e a Busca por um Fim Ilícito

No regime anterior, o dolo genérico referia-se à simples consciência da prática da conduta e à voluntariedade em executá-la, sem a necessidade de que o agente tivesse finalidade ulterior específica de lesar o erário ou obter benefício indevido. O dolo específico, por sua vez, agora exigido, impõe que o agente tenha a intenção deliberada de praticar o ato ilícito típico, com plena ciência dos efeitos danosos para a administração pública e da antijuridicidade qualificada de sua conduta, buscando resultado que a lei considera ímprobo. Fernando Capez resume eloquentemente essa mudança, afirmando que não basta, agora, para configurar ato de improbidade administrativa a realização intencional de uma das condutas descritas nos tipos dos artigos 9º, 10 e 11, sendo necessária "a consciência e a vontade de realizar todos os elementos da definição legal, com o objetivo de buscar um resultado moralmente afrontoso à ordem jurídica" (2021, p. 30). Ou seja, o dolo deve abranger não só a conduta, mas o resultado ímprobo pretendido.

Marçal Justen Filho (2021, p. 36) corrobora essa compreensão aprofundada do dolo, indicando que a demonstração do elemento subjetivo requer a "consciência do sujeito quanto à antijuridicidade de sua conduta e a vontade de praticar a ação ou omissão necessária à consumação da infração". A improbidade só existirá quando o agente tiver essa consciência qualificada, não de mera ilegalidade, mas de ato ímprobo, e atuar de modo consciente para produzir o resultado indevido que se enquadra nos tipos legais da improbidade. O aspecto de "consciência da ilicitude" vai além do conhecimento da lei, implica a percepção de que a conduta constitui desvio ético e moral grave, apto a justificar as severas sanções da LIA.

Além do dolo de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11, a nova LIA, em seus parágrafos 1º e 2º do Artigo 11, introduz de forma expressa o requisito do especial fim de agir, vinculando a improbidade à obtenção de proveito ou benefício indevido. Este é um elemento central para qualificar o dolo, especialmente nos atos contra os princípios:

somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si, ou para outra pessoa, ou entidade. (Brasil, 2021).

O §2º do mesmo artigo estende essa exigência de finalidade a quaisquer atos

de improbidade administrativa tipificados na Lei, solidificando o requisito de que o ato ímprobo deve ser motivado pela busca de vantagem indevida para si ou para outrem. Essa disposição é fundamental, pois estabelece motivação egoísta ou de favorecimento como condição essencial para a caracterização da improbidade, distinguindo-a de atos de má gestão que não tenham essa finalidade específica. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), promulgada pelo Decreto n.º 5.687/2006, é expressamente citada como fonte inspiradora dessa exigência, reforçando a sintonia da legislação brasileira com os padrões internacionais de combate à corrupção.

5. ANÁLISE PRÁTICA DA APLICAÇÃO DO DOLO PARA CONFIGURAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Apesar da possibilidade de inferir o dolo a partir de circunstâncias objetivas, a exigência do dolo específico intensificou sobremaneira o desafio probatório para os órgãos de acusação, especialmente o Ministério Público. A prova do dolo e da má-fé, por sua natureza intrínseca, dificilmente pode ser direta, exigindo operação racional e complexa por parte do julgador, que deve reconstruir a intenção do agente a partir de fatos externos. Vivian Maria Pereira Ferreira (2019, p. 23) assevera que, "a menos que haja uma confissão por parte do réu, o dolo e a má fé só poderão ser determinados por uma operação racional, legitimamente realizada pelo julgador, a partir de fatos conhecidos e suficientemente provados". Nesse contexto, a atuação do Ministério Público deve ser profundamente estratégica na coleta de elementos que, em conjunto, demonstrem a intenção consciente e qualificada do agente, não bastando a mera ilegalidade da conduta.

O artigo 17, § 6º, II, da LIA, com a redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, impõe essa necessidade ao exigir que a petição inicial da ação de improbidade seja instruída com "documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas". Este dispositivo legal formaliza a necessidade de justa causa qualificada, na qual os indícios de dolo não são apenas um "*plus*", mas requisito indispensável para o prosseguimento da ação. A dificuldade reside em traduzir condutas externas em elementos que revelem o foro íntimo do agente, tarefa que exige perspicácia investigativa e um uso inteligente dos instrumentos disponíveis.

Diante da elevação do padrão probatório imposto pela nova LIA, que exige a comprovação do dolo específico e do especial fim de agir, o Ministério Público se vê compelido a recorrer a instrumentos extrajudiciais que possam, de forma preventiva e objetiva, evidenciar o elemento subjetivo do agente. A Recomendação Ministerial,

enquanto mecanismo de atuação preventiva, orientativa e resolutive, emerge neste novo cenário como ferramenta de valor inestimável e de notável potencial estratégico para a superação do desafio de provar o dolo específico. Sua utilização sistemática e bem fundamentada pode transformar a mera ilegalidade em indício robusto de má-fé consciente.

O Ministério Público é instituição essencial para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme preconiza o artigo 129 da Constituição Federal. Sua atuação se estende à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, incluindo a crucial fiscalização da Administração Pública (artigo 129, II, CRFB/88). Neste contexto de amplas atribuições, a Recomendação surge como instrumento extrajudicial de atuação, previsto na legislação infraconstitucional e nas normas internas do *Parquet*, que permite ao MP intervir de forma a orientar e, por vezes, corrigir a conduta de agentes públicos e privados que se relacionam com a esfera pública.

A prerrogativa de expedir recomendações possui sólido respaldo normativo. O artigo 27, parágrafo único, IV, da Lei n.º 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), estabelece expressamente caber ao Ministério Público a expedição de recomendações, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito. De igual modo, a Lei Complementar n.º 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), em seu artigo 6º, XX, confere ao Ministério Público da União a competência para expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis. Esta disposição é, por força do artigo 80 da Lei n.º 8.625/1993, extensível aos Ministérios Públicos dos Estados. Esses dispositivos legais fornecem o substrato para que a Recomendação seja instrumento legítimo e eficaz na atuação extrajudicial do MP.

A Recomendação possui a natureza jurídica de ato administrativo discricionário, emanado pelo Ministério Público, que possui, em sua essência, caráter orientativo, persuasivo e, formalmente, não coercitivo. A Recomendação visa persuadir o destinatário a praticar ou a se abster de praticar determinados atos em

benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição. A Recomendação serve, assim, como "instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas", conforme detalhado pela Resolução CNMP n.º 164/2017. Ela representa importante via na busca pela resolução extrajudicial de conflitos, contribuindo para a desjudicialização, a celeridade administrativa e a economia de recursos, além de ser valioso mecanismo de fomento à cultura da integridade e da boa governança.

Embora a Recomendação não seja, em si, ato vinculante no sentido estrito da palavra, ela possui peso moral, institucional e estratégico significativo, que estimula fortemente o seu cumprimento. O destinatário de uma Recomendação deve avaliar cuidadosamente a pertinência e a legalidade das orientações nela contidas, bem como as consequências potenciais do seu não cumprimento. A inobservância de uma Recomendação pode, sim, conduzir à propositura de ações judiciais pelo Ministério Público, conforme previsto em sua Resolução CNMP n.º 164/2017 (artigo 11, § 1º). O MP, ao expedir a Recomendação, pode e deve indicar as medidas cabíveis, em tese, que serão adotadas em caso de desatendimento, atuando, assim, como elemento de persuasão pré-litigiosa, que informa o agente sobre os riscos e as futuras ações do *Parquet*. Essa "ameaça" legítima confere à Recomendação força que transcende seu caráter meramente orientativo.

Gilberto Bonfim, Renato Maia de Faria e Rodrigo Cesar Barbosa apontam que:

na seara da defesa do patrimônio público, a recomendação administrativa possui, ao menos, duas funções de extrema importância: a) orientar o administrador inábil e b) revelar a má-fé do gestor ímprobo (2023, p. 198).

A Recomendação, ao ser formalmente expedida e documentada, serve como alerta oficial e inquestionável, estabelecendo clara distinção entre o agente que age por inexperiência, descuido ou erro de interpretação (o inábil) e aquele que, ciente da ilicitude e das consequências de sua conduta, decide de forma consciente persistir nela (o ímprobo). Essa dicotomia é crucial para a efetividade da nova LIA.

Leonardo Barreto Moreira Alves e Márcio Soares Berclaz (2017, p. 52-53) destacam:

A recomendação administrativa pode constituir em instrumento decisivo e resolutivo para pôr fim a um determinado problema a partir de um democrático entendimento havido entre Ministério Público e destinatário da medida, sem intervenção do Poder Judiciário, situação que recomenda o

incremento da sua utilização, sempre que possível, como alternativa prévia à instauração de conflito junto ao Poder Judiciário.

A conduta do agente após ser formalmente notificado revela sua real intenção: a vontade de manter uma situação irregular ou a disposição para corrigi-la. A Recomendação, ao cientificar o agente da antijuridicidade de sua conduta, impede-o de alegar desconhecimento da lei (*ignorantia legis*) e formaliza de maneira robusta a sua consciência da ilicitude, transformando-a em elemento probatório. A partir desse momento, a escolha do agente de continuar com a conduta ilegal se torna manifestação inequívoca de dolo, podendo ser adotadas medidas pelo *Parquet*, conforme leciona Marcos Paulo de Souza Miranda (2013, p. 520):

a) caracterização de dolo para viabilizar futura responsabilização em sede de ação penal pela prática de condutas que encontram adequação típica na legislação criminal; b) tornar inequívoca a demonstração da consciência da ilicitude do recomendado e impedir que seja invocado o desconhecimento da lei (*ignorantia legis*); c) caracterização do dolo, má-fé ou ciência da irregularidade para viabilizar futuras responsabilizações em sede de ação por improbidade administrativa quando tal elemento for exigido.

O ponto de inflexão decisivo para a construção da prova do dolo específico ocorre quando o agente público ou privado, formalmente advertido da ilegalidade de sua conduta e de sua potencial tipificação como ato de improbidade administrativa, opta deliberadamente por manter a conduta irregular, ignorando os termos da Recomendação.

Ao ser cientificado pelo Ministério Público, por meio de Recomendação detalhada e fundamentada, o agente passa a ter pleno e formal conhecimento de que seu comportamento está em desconformidade com a lei e potencialmente configura ato de improbidade. Se, mesmo após essa notificação qualificada, ele se nega a cessar a conduta ou a adotar as providências corretivas indicadas, "o agente demonstra ter consciência da ilicitude de sua conduta e vontade de violar a norma jurídica, estando formalmente explicitado seu dolo, havendo a subsunção de sua conduta à norma (LIA)" (Ávila; Martins, 2017, p. 24). A Recomendação, nesse sentido, objetiva e materializa a prova da má-fé, pois transforma a incerteza sobre o elemento volitivo em certeza, ao revelar a deliberada persistência no ilícito.

Ademais, se a Recomendação também apontar, de forma clara e inequívoca, que a manutenção da conduta ilegal acarretará proveito ou benefício indevido a terceiro ou ao próprio agente, e ele persistir nessa conduta, estará igualmente

comprovado o especial fim de agir exigido pelos §§ 1º e 2º do artigo 11 da LIA. A junção da consciência da ilicitude com a intenção de obter ou propiciar benefício indevido, manifestada pela recusa em cessar a conduta, forma a espinha dorsal da prova do dolo qualificado no novo regime da improbidade.

O Inquérito Civil que originou a Recomendação, junto a Recomendação propriamente dita e a subsequente documentação de seu descumprimento (seja por ausência de resposta, por resposta insatisfatória ou pela persistência da conduta irregular), tornam-se o suporte probatório fundamental e pré-constituído para a propositura de futura Ação de Improbidade Administrativa. A prova documental do descumprimento da Recomendação atesta, de forma contundente, a consciência qualificada da ilicitude e a vontade livre e consciente do agente de praticar o ato ímprobo, lastreando a petição inicial com a justa causa e os indícios de dolo exigidos pelo artigo 17, § 6º, II, da LIA.

Essa estratégia não apenas facilita a atuação do Ministério Público, mas também confere maior robustez e legitimidade à ação judicial, pois demonstra que houve tentativa extrajudicial de resolução e que a litigância foi a *ultima ratio*, utilizada apenas diante da recalcitrância do agente. A Recomendação, neste cenário, não é mero documento, mas peça probatória central que demonstra a evolução da má-fé do agente, desde a ilegalidade até a deliberada persistência, configurando o dolo específico e o especial fim de agir.

5.1 Análise Genérica da Aplicação do Dolo na Configuração da Improbidade Administrativa no Âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Para ilustrar de maneira concreta a eficácia da Recomendação como meio de prova do dolo específico e do especial fim de agir, pode-se considerar o exemplo trazido no material contextual sobre a acumulação ilícita de vencimentos por servidor cedido (Paz, 2023, p. 37-39), aprofundando suas nuances.

Imaginemos situação em que um Município, além de ressarcir o órgão cedente pela remuneração integral de um servidor cedido, de forma indevida e em desacordo com as normas de cessão, efetua um segundo pagamento remuneratório (adicional ou integral) a esse mesmo servidor, que, no fim, percebe vencimentos em duplicidade pelo desempenho de uma única função pública. Esta conduta, claramente ilegal, pode

configurar simultaneamente enriquecimento ilícito do servidor (tipificado no Artigo 9º da LIA) e lesão ao erário por parte do agente público administrador que permite o pagamento em duplicidade (tipificado no artigo 10, XII da LIA, que trata de "permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente").

A ilegalidade, neste cenário, é patente: a acumulação remunerada de cargos públicos é vedada pelo artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, salvo exceções estritas, e a percepção de dupla remuneração por uma única função configura evidente vantagem patrimonial indevida. No regime anterior, a mera constatação dessa ilegalidade já poderia, em tese, configurar improbidade por dolo genérico ou culpa. Contudo, na nova LIA, a prova do dolo específico se torna o calcanhar de Aquiles para a responsabilização.

Sem a intervenção da Recomendação Ministerial, para comprovar o dolo específico seria necessário demonstrar que tanto o administrador quanto o servidor tinham a consciência plena da ilegalidade e o intuito de causar o dano ou obter a vantagem indevida, respectivamente, no momento da prática da conduta. Isso, na prática, é extremamente difícil. Seria preciso buscar evidências como pareceres internos ignorados, decisões que explicitamente visavam à fraude, ou outras provas diretas da intenção.

Contudo, essa dinâmica se altera de modo significativo quando o Ministério Público expede Recomendação formal e devidamente fundamentada, dirigida aos sujeitos diretamente envolvidos na prática irregular. No que se refere ao agente administrador, a Recomendação tem por objetivo alertá-lo acerca da ilegalidade do pagamento em duplicidade, da conseqüente lesão ao erário e do potencial enquadramento de sua conduta no art. 10, inciso XII, da Lei de Improbidade Administrativa. Ademais, solicita-se a imediata cessação da prática, bem como a restituição dos valores indevidamente pagos.

De igual modo, a Recomendação é endereçada ao servidor público cedido, notificando-o sobre a ilegalidade da dupla percepção de vencimentos, o enriquecimento ilícito dela decorrente e o possível enquadramento de sua conduta no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa. Nessa linha, requer-se a interrupção da acumulação indevida e o ressarcimento dos valores percebidos irregularmente. Se, após o recebimento dessa Recomendação qualificada, ambos os agentes optam por

manter a situação irregular, a prova do dolo específico resta configurada de maneira robusta.

O administrador, ao ser cientificado formalmente da ilegalidade, da lesão ao erário e do potencial enquadramento no artigo 10, XII, e persistir na conduta, demonstra de forma inequívoca a "vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado", ou seja, de "permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente". O especial fim de agir, de favorecer o terceiro (o servidor cedido) em detrimento do erário, também é evidenciado pela sua inação após o alerta.

De igual modo, o servidor público cedido, ciente do ato ilícito e da vantagem patrimonial indevida que percebe, e persistindo em recebê-la, demonstra a intenção dolosa de "auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo" (artigo 9º da LIA). O seu fim de agir, de obter proveito indevido para si, é manifestado pela sua recusa em ajustar a conduta.

Nesse cenário, a Recomendação atua como elemento objetivo e formal que materializa a prova da má-fé e do dolo específico exigido pela Lei n.º 14.230/2021, transformando a mera ilegalidade em ato ímprobo qualificado pelo elemento subjetivo. A Recomendação serve, portanto, como ponte probatória entre a conduta objetiva e a intenção subjetiva, tornando o dolo "visível" para o julgador.

A Lei n.º 14.230/2021, ao exigir o dolo específico e o especial fim de agir para a configuração da improbidade administrativa, estabeleceu novo e mais rigoroso patamar de responsabilização, redefinindo os contornos da tutela da probidade no Brasil. Embora esta reforma traga consigo a promessa de maior segurança jurídica para os gestores públicos e limite a punição de atos meramente culposos ou decorrentes de erro de interpretação, ela impõe um desafio substancial à efetividade do combate à improbidade, dada a complexidade intrínseca de provar o elemento subjetivo de forma direta. O risco de um "vazio de responsabilização" para atos que, embora dolosos, não deixem provas evidentes da intenção, é real e exige uma atuação estratégica dos órgãos de controle.

Neste cenário de exigências probatórias elevadas, a Recomendação do Ministério Público se consolida como instrumento extrajudicial estratégico, capaz de gerar prova pré-constituída do dolo específico e do especial fim de agir do agente. Ao

cientificar formalmente o agente público da ilegalidade de sua conduta, da lesão potencial ou efetiva ao erário, do enriquecimento ilícito de terceiro ou de si próprio, e da sua potencial tipificação como ato de improbidade, a Recomendação transforma a ilegalidade (conduta objetiva e factual) em conduta dolosa qualificada (conduta subjetiva), demonstrando de forma inequívoca a consciência e a vontade livre do agente de persistir no ilícito em benefício próprio ou alheio. A Recomendação atua, assim, como "alerta qualificado" que, se ignorado, revela a intenção do agente e sua deliberada opção pela continuidade da conduta ímproba.

O Ministério Público, ao utilizar a Recomendação de forma sistemática, detalhada, e com fundamentação jurídica e fática robusta, assegura que, em caso de desatendimento, o lastro probatório para a propositura da ação de improbidade esteja solidamente construído, dotado de justa causa e dos indícios de dolo exigidos pela nova legislação. Essa estratégia não apenas otimiza os recursos do *Parquet*, ao priorizar a resolução extrajudicial, mas também confere maior legitimidade às ações judiciais que eventualmente venham a ser propostas, pois demonstra que a via judicial foi a *ultima ratio*, após uma tentativa clara de correção administrativa.

A utilização inteligente e estratégica deste instrumento é, portanto, fundamental para evitar o retrocesso no combate à corrupção, garantindo que apenas o agente verdadeiramente ímprobo, que age com dolo qualificado e especial fim de agir, seja responsabilizado nos estritos termos da nova Lei de Improbidade Administrativa, promovendo, assim, uma governança pública mais íntegra e eficiente. A Recomendação, nesse sentido, transcende a mera formalidade e se estabelece como pilar essencial na redefinição do combate à improbidade na era pós-reforma.

5.2 O Posicionamento Institucional do MPMG e o Dolo Específico: a Ação Civil Pública e a Promoção de Arquivamento

No âmbito do Inquérito Civil n.º MPMG – 0319.21.000352-5, promovido pelo Promotor de Justiça, Dr. Umberto de Almeida Bizzo, na 2ª Promotoria de Justiça da Comarca de Itabirito/MG, instaurado para apurar eventual enriquecimento ilícito de servidora do SAAE e possível conluio ou omissão dolosa do Diretor-Presidente, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) explicitou seu entendimento rigoroso acerca da necessidade de comprovação do dolo, em consonância com o

novo regime da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O procedimento, que visava a aferição de ato ímprobo em face de suposta cumulação irregular de remuneração por parte da servidora afastada por comorbidade que estaria, simultaneamente, exercendo atividade de estágio em hospital privado, foi concluído com a promoção de arquivamento exatamente pela ausência de indícios concretos e suficientes do elemento subjetivo necessário para a imputação.

O Promotor de Justiça, ao relatar o caso, foi categórico ao delimitar o objeto da investigação e a exigência probatória, afirmando que: "O presente Inquérito Civil visa apurar a ocorrência de ato de improbidade doloso, com dolo específico de auferir vantagem para a Sra. Izabelle Silva Morais, outrora funcionária do SAAE." Este trecho inaugural é fundamental, pois, ao utilizar a expressão "dolo específico", o MPMG adere à interpretação mais restritiva da LIA pós-Lei n.º 14.230/2021, que praticamente eliminou a possibilidade de responsabilização por culpa e elevou o patamar probatório para o dolo qualificado. A mera irregularidade ou ilegalidade, ou mesmo a possibilidade de enriquecimento ilícito objetivo, não seria suficiente se desacompanhada da prova da intenção deliberada de praticar a conduta tipificada e de alcançar a finalidade ilícita.

Ao analisar as provas colhidas, o MPMG observou que o quadro clínico da servidora justificaria o trabalho remoto e que não havia elementos que descaracterizassem a prestação dos serviços designados pelo SAAE. Diante disso, a Promotoria concluiu que:

Diante desta inafastável ilação, cumpre observar que não há provas de que eventual cumulação de cargos tenha gerado prejuízos ao bom funcionamento dos serviços, bem como não há evidências de que tenha havido dolo de favorecimento e ocultamento por parte do Diretor Geral do SAAE (Minas Gerais, 2021)

A ausência de prejuízos concretos à prestação do serviço público, somada à falta de comprovação de um dolo de favorecimento e ocultamento por parte do Diretor-Geral, demonstrou a debilidade da imputação do elemento subjetivo. Este entendimento foi, inclusive, reforçado pela transcrição da Súmula n.º 71 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (CSMP/MPSP), utilizada como parâmetro de razoabilidade na decisão do MPMG, a qual dispõe que:

O Conselho HOMOLOGARÁ promoções de arquivamento que tratem de

cumulação irregular de cargos quando, ausentes indícios suficientes de elemento subjetivo de ato de improbidade ou de prejuízos concretos à prestação do serviço público, a situação houver sido regularizada e não subsistir dano ao erário a ser ressarcido (MINAS GERAIS, 2023).

A adesão a esta diretriz sumular evidencia a busca por solução que harmonize o dever de fiscalização com os princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, evitando o prosseguimento de investigações sem base material e subjetiva sólida, mormente em casos de falha que já foi regularizada.

O Promotor de Justiça aprofundou a análise da exigência do dolo sob a nova LIA, reafirmando a distinção crucial entre improbidade e ilegalidade, em parágrafos de densidade teórica notável, senão vejamos:

É preciso que o servidor ou agente político saia a tal ponto dos deveres atinentes a seu cargo dentre de um contexto concreto, de modo que sua punição não seja outra que não as gravíssimas sanções previstas na LIA. É o que a doutrina vem chamando de 'gradualismo eficaz do *dolus malus* na improbidade administrativa'. Caso contrário, toda e qualquer infração disciplinar refletiria na LIA, conjurando-se o princípio magistral da proporcionalidade das penas.

O Eg. STJ (BRASIL, 03.04.2003), disse que em sociedade fortemente marcada pela exclusão social, a qual favorece o clientelismo político, não é imoral, a ponto de configurar-se ato de improbidade, a distribuição de passagens de ônibus a pessoa carentes". Acrescentamos que, claramente, tudo "dependerá do contexto" (i.e., intenção de favorecer empresa de irmão do Prefeito).

Fábio Medina Osório, debruçando sobre os contornos da improbidade e as práticas culturais administrativas nada ortodoxas prevaletentes em instituições de distintas envergaduras no arcabouço constitucional, preceitua: Comportamentos atualmente institucionalizados e amparados por roupagens juridicamente plausíveis, ainda que revelados como transgressores de normas jurídicas superiores ou imanentes ao sistema, não deveriam ser considerados pela ótica da improbidade administrativa, embora devesses ser tratados como ilícitos na perspectiva do sistema jurídico.

O festejado autor admoesta, da mesma forma que encampamos alhures, que "a institucionalização de uma conduta por meio de sua repetição sistemática e aberta na praxe administrativa não a torna, só por isso, lícita" (p. 269).

A promotoria demonstra ter plena ciência da modificação legislativa, que impôs a restrição do ato de improbidade por violação de princípios a um rol taxativo (*numerus clausus*), exigindo o dolo específico para qualquer ato ímprobo. Esta análise é complementada pela constatação de que a prova do dolo não se presume, nem decorre de forma automática da mera violação de norma. O MPMG enfatiza que a improbidade administrativa transcende a mera ilegalidade, exigindo "uma espécie de imoralidade administrativa agravada, merecedora de especial censura. Um plus em relação ao dever de legalidade formal e substancial." A recusa em dar prosseguimento

ao IC, portanto, não significa atestado de regularidade, mas sim o reconhecimento técnico de que, no quadro fático apresentado, faltou a prova do dolo material, a grave desonestidade funcional e o desvio de propósito que justificam as severíssimas sanções da LIA.

Em franco contraste com a decisão de arquivamento baseada na insuficiência do dolo sob a nova LIA, o posicionamento do MPMG na propositura da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra Luiz Eustáquio Linhares (protocolada em 2008, sob a égide da LIA anterior), demonstra que, mesmo antes da Lei n.º 14.230/2021, o *Parquet* Mineiro já buscava um elemento subjetivo qualificado, evidenciado pela reiteração e pela malícia do agente. Embora a legislação da época admitisse a modalidade culposa em casos de dano ao erário, o foco da ACP foi justamente a promoção pessoal (art. 11) e o enriquecimento ilícito indireto (art. 9º), imputações que sempre exigiram a demonstração da má-fé.

O Promotor de Justiça, ao sustentar a ACP, investiu substancialmente na demonstração do dolo do Prefeito, que utilizou as cores do seu partido político (PSB – vermelho e amarelo) em diversos elementos da Administração Pública, como a pintura de prédios, obras, materiais de divulgação e, emblematicamente, nas guias do IPTU. A tese central do MPMG foi construída sobre a reiteração da conduta, que afastava a alegação de coincidência ou mera falha administrativa. O Ministério Público afirmou que:

Ressalta-se que não se trata de atos isolados, mas sim reiterados e praticados com o nítido propósito de criar um “símbolo” específico para sua Administração, fazendo com que esta fosse relacionada às cores vermelho e amarelo, cores do partido político ao qual o Sr. Luiz Eustáquio é filiado (PSB).

A demonstração da intenção dolosa é reiterada ao longo da petição inicial, qualificando a conduta do gestor como um ato de vontade livre e consciente de violar os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade. O MPMG sublinhou a gravidade da conduta ao concluir que:

Urge salientar que, conforme já dito, não se tratam de atos isolados sem importância, mas, sim, de atos que conjugados demonstram a clara intenção dolosa do Prefeito em associar sua Administração às cores de seu partido.

Para o *Parquet*, a conjugação dos atos, a saber, a pintura da Biblioteca Municipal, o calçamento da Av. Beira Rio, as placas de divulgação e, principalmente,

a alteração das cores da guia do IPTU para as cores partidárias, extrapolou o limite da simples ilegalidade e ingressou no campo da má-fé.

Um ponto de inflexão na argumentação do MPMG reside na análise da malícia do agente público em relação a um comando judicial anterior. O Promotor descreveu que o requerido, ao adotar as cores do partido após ter sido alvo de uma ação judicial anterior (que versava sobre o slogan "Construindo a Igualdade Social"), agiu com a má-fé que "adquire, inclusive, um "contorno" extra, quando se nota nas "entrelinhas" que o Sr. Luiz Eustáquio, sabendo da proibição existente quanto à promoção pessoal através da publicidade institucional, visto que o município fora alvo de medida judicial neste sentido, em manifesta afronta ao comando constitucional, empregou as cores do seu partido (por vezes com entretons e combinações diferentes) para alcançar uma finalidade ilícita, qual seja, promover se e a seu partido a custa de recursos públicos. A ACP não se limitou a apontar a conduta, mas a qualificou como uma burla indireta ao comando constitucional e à Justiça, demonstrando a vontade deliberada de contornar a vedação da promoção pessoal por meio de técnicas sofisticadas de marketing político.

No que tange ao enriquecimento ilícito, o MPMG enquadrou a situação no conceito de enriquecimento ilícito indireto, uma construção jurídica que, também, pressupõe o dolo. O Ministério Público argumentou que o agente público obteve proveito pessoal sem despender recursos próprios, utilizando-se do erário municipal para satisfazer suas aspirações políticas. A petição inicial sustentou que:

No caso em exame, verifica-se que o requerido, com sua conduta, obteve enriquecimento ilícito e lesionou o erário, na medida em que para colher proveito pessoal nada despendeu, aproveitando-se, contrariamente à lei, de recursos do erário municipal para satisfazer suas aspirações (Minas Gerais)

Citando doutrina, o Promotor consolidou a ideia de que o enriquecimento indireto é a "prestação negativa", correspondendo à poupança de despesas que o agente teria com sua promoção pessoal, se custeada com recursos próprios. Portanto, a imputação por enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA/92) reforçou a necessidade de comprovação do dolo, uma vez que a finalidade de obter a vantagem indevida, ainda que sob a forma de poupança, é um elemento central do tipo.

A análise conjunta dos documentos revela coerência substancial na atuação

do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, independentemente da vigência da Lei n.º 14.230/2021, no que se refere à exigência de um dolo qualificado para a configuração da improbidade administrativa. O Promotor de Justiça, em ambos os casos, adotou postura de filtragem, somente acionando ou buscando acionar o sistema de repressão da LIA quando a má-fé, o desvio de finalidade e a intenção de violar o princípio estiverem provados.

Na Promoção de Arquivamento (IC 0319.21.000352-5), o MPMG agiu em estrita conformidade com a nova lei, que transformou a exigência do dolo em um requisito de tipicidade fechada, inclusive para a violação de princípios. Ao constatar a ausência de "indícios suficientes de elemento subjetivo de ato de improbidade" e de "dolo de favorecimento e ocultamento", o órgão ministerial reconheceu a impossibilidade de prosseguimento da investigação. A atuação aqui é paradigmática da nova LIA: não basta a falha ou a ilegalidade; é imperativa a prova do dolo específico de violar os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade para alcançar o resultado ilícito.

Por sua vez, na Ação Civil Pública (ACP contra Luiz Eustáquio Linhares), o MPMG, mesmo operando sob a LIA anterior (que permitia a culpa no art. 10 e a modalidade aberta do art. 11), concentrou seus esforços na demonstração da intenção dolosa e da má-fé do agente, caracterizada pela reiteração da conduta e pela burla indireta à lei e a comandos judiciais prévios. A ACP é um exemplo de que o *Parquet* já preconizava a necessidade de um *dolus malus*, uma intenção viciada, para justificar a gravidade das sanções da LIA, o que se alinha perfeitamente com a tese defendida pelo Promotor na peça de arquivamento, que cita gradualismo eficaz do *dolus malus* na improbidade administrativa.

A coerência reside na busca pelo “*plus*” da improbidade. O Promotor, ao citar a advertência de que "a improbidade administrativa não equivale à mera ilegalidade" e que ela requer "algo mais, que ultrapasse a esfera de sanção social, política, administrativa e jurídica do ato em si", demonstra que o MPMG atua de forma seletiva. No caso do IC, a ausência de provas do dolo qualificado e de prejuízo efetivo, somada à regularização da situação, impôs o arquivamento sob os prismas da razoabilidade e da tipicidade estrita. Já no caso da ACP, a intenção dolosa de associar a máquina pública ao partido político do gestor, a despeito de vedação constitucional e de decisão

judicial anterior, configurou a imoralidade administrativa agravada que justifica a intervenção judicial, mesmo que o enriquecimento ilícito fosse indireto e o dano aos cofres públicos, embora presente, fosse de difícil mensuração inicial.

O MPMG do Estado de Minas Gerais, por meio destas peças, estabelece um claro balizamento: a atuação no campo da improbidade está reservada aos casos de dolo específico e materialmente ímprobo, garantindo que o aparato de repressão não seja banalizado para punir meras ilegalidades ou falhas administrativas desprovidas de má-fé.

6. CONCLUSÃO

A profunda e paradigmática reestruturação da Lei n.º 8.429/1992, promovida pela Lei nº 14.230/2021, ressignificou de modo indelével o regime de responsabilização por atos de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. O presente estudo, ao longo de sua análise pormenorizada, cumpriu o desiderato de investigar as significativas alterações materiais e processuais introduzidas pela denominada "Nova LIA", concentrando-se precipuamente no rigoroso e elevado patamar probatório imposto aos órgãos de controle, notadamente o Ministério Público, a partir da inarredável exigência da comprovação do dolo específico e do especial fim de agir para a integral configuração do ato ímprobo. A pesquisa demonstrou que a gênese da reforma legislativa reside na necessidade premente de conferir maior segurança jurídica aos gestores públicos, de restringir o

ajuizamento de ações temerárias ou de cunho político e de distinguir, com clareza solar, o mero erro de gestão ou a ineficiência administrativa – passíveis de correção por outros mecanismos de controle – da conduta que é substancialmente desonesta e ímproba, calcada na má-fé qualificada do agente.

A principal conclusão a que se chega é que a migração da ação de improbidade para o domínio do Direito Administrativo Sancionador, com a adoção dos seus princípios e garantias constitucionais, impôs a necessidade de tipicidade estrita, culminando na supressão da modalidade culposa em todos os seus artigos e na transformação do rol do artigo 11 em *numerus clausus*. Tais modificações, embora fundamentais para afastar a presunção de dolo genérico e a punição por erro, alçaram a comprovação do elemento subjetivo – definido legalmente como a "vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente" – ao patamar de *conditio sine qua non* para a procedência de qualquer demanda. Este novo cenário impôs ao Ministério Público substancial desafio probatório, uma vez que a intenção do agente, seu foro íntimo, é de difícil demonstração direta, exigindo a construção de arcabouço de indícios robustos e circunstâncias fáticas e objetivas que revelem o propósito deliberado de lesar o erário, enriquecer-se ilicitamente ou violar conscientemente os princípios em busca de proveito ou benefício indevido. A ausência de provas robustas acerca deste dolo específico, conforme já reflete a jurisprudência, acarreta o inevitável arquivamento dos inquéritos civis ou a improcedência das ações judiciais, reforçando a premissa de que a mera irregularidade administrativa, a desorganização da gestão, ou a prática de um ato ilegal sem a comprovação da má-fé qualificada, não mais configuram a improbidade.

Neste contexto de rigor probatório acentuado, a Recomendação expedida pelo Ministério Público emerge como o instrumento extrajudicial mais eficaz e estratégico para a superação do desafio da prova do elemento subjetivo. A Recomendação, que encontra respaldo legal na Lei n.º 8.625/93 e na Lei Complementar n.º 75/93, e que possui natureza jurídica de ato orientativo e preventivo, transcende essa função inicial e adquire uma relevância probatória fundamental sob a égide da Lei n.º 14.230/2021. Ao ser expedida de forma detalhada e fundamentada, a Recomendação Ministerial atua como alerta qualificado que cientifica formal e inequivocamente o agente público

ou o particular da ilegalidade de sua conduta, da potencial lesão ao interesse público e de sua tipificação em tese como ato de improbidade administrativa, conferindo-lhe a oportunidade de cessar a conduta e promover a reparação.

O cerne da sua eficácia probatória reside no fato de que o descumprimento da Recomendação, ou a recalcitrância em adotar as providências corretivas indicadas, transforma a dúvida sobre a intenção do agente em certeza objetiva de dolo. O agente, ao ser formalmente advertido da ilicitude de seu ato e das suas graves consequências jurídicas, e ainda assim persistir na conduta, demonstra de maneira irrefutável a sua vontade livre e consciente de praticar o ato ilícito e, por conseguinte, revela o dolo específico exigido pela lei, afastando qualquer alegação plausível de desconhecimento, negligência, imprudência ou erro de interpretação. A Recomendação, neste ponto nevrálgico, atua como catalisador da má-fé, objetivando a prova da consciência da ilicitude e da voluntariedade qualificada, elementos essenciais que distinguem o gestor inábil do agente ímprobo. O estudo de casos hipotéticos, como a persistência na acumulação indevida de vencimentos após o alerta ministerial, ilustrou de forma contundente como a inação do agente, após ser notificado, materializa o dolo de enriquecimento ilícito (artigo 9º) ou o dolo de permitir o enriquecimento de terceiro (artigo 10, XII), provendo, assim, o lastro probatório pré-constituído e a justa causa qualificada para o ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa, conforme a exigência do artigo 17, § 6º, II, da LIA.

Em uma visão de futuro e como contribuição prática, a presente pesquisa sugere que o uso sistemático e estratégico da Recomendação Ministerial deve ser incorporado como prática institucional primordial do Ministério Público no combate à improbidade administrativa pós-reforma. Essa estratégia não apenas respeita o princípio da *ultima ratio*, priorizando a resolução extrajudicial e a prevenção, como também confere maior robustez e legitimidade às ações judiciais que vierem a ser propostas, assegurando que o foco da atuação repressiva seja direcionado exclusivamente ao agente que, de fato, demonstrou má-fé qualificada. Dessa forma, o combate à improbidade é mantido em um patamar de eficácia, sem incorrer nos desvios do passado que penalizavam o erro de boa-fé, garantindo-se, simultaneamente, a moralidade da gestão e a segurança jurídica. A Recomendação Ministerial, longe de ser um mero formalismo, revela-se, portanto, um pilar essencial

na redefinição do combate à improbidade na era pós Lei n.º 14.230/2021, transformando-se na ponte probatória que liga a conduta objetiva à intenção subjetiva e qualificada do agente ímprobo.

A presente pesquisa aponta para a necessidade futuras investigações acerca da recepção e consolidação jurisprudencial do especial fim de agir e dos limites impostos pela taxatividade do artigo 11, bem como sobre a mensuração da eficácia da Recomendação em diferentes esferas administrativas e judiciais. No entanto, o achado central deste trabalho persiste: a Recomendação é o instrumento fundamental que permite ao Ministério Público cumprir o seu papel constitucional de defensor da probidade, mesmo diante do rigoroso e legítimo requisito da prova do dolo específico imposto pelo novo marco legal.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, T. A. P. MARTINS, T. P. de. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. **Boletim Científico Escola Superior Do Ministério Público Da União**, (49), 139–173. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho-2017/a-recomendacao-ministerialcomo-possivel-instrumento-de-delimitacao-do-dolo-da-improbidade-administrativa>. Acesso em: 23 jan. 2026.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. **Ministério Público em ação**: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

BONFIM, Gilberto; FARIA, Renato Maia de; BARBOSA, Rodrigo Cesar. Evidenciação de dolo e má-fé na improbidade administrativa pela recomendação do Ministério Público. **E-Civitas – Revista Científica do Curso de Direito do UniBH**, [s. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/view/3012>. Acesso em: 23 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF, Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 23 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.930.054/SE (2021/0028848-6). Primeira Seção. Relator: [não informado]. Julgado em 11 maio 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 maio 2022.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa**: limites constitucionais à Lei de Improbidade. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2015. Disponível em: Minha Biblioteca.

FERREIRA, Mendes, G. **Nova lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios**. São Paulo: Almedina Brasil, 2024. E-book. p.38. ISBN 9786556276274. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276274/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista de Direito GV**, São Paulo, [s. d.]. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/t4j9F3M36jfcvPddbKMnXFK/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MARQUES, Mauro C. **Improbidade Administrativa**: Temas Atuais e Controvertidos. 1ª Edição 2017. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530972653/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Agravo n. 000.260.489-0/00, da 2ª Câmara Cível, Ribeirão das Neves. Relator: Des. Brandão Teixeira. Julgado em 17 abr. 2002. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 2. Turma. Recurso Especial 1.512.085/SP, 2016

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 1.0116.16.001774-9/001, Comarca de Campos Gerais. Relator: Des. Carlos Henrique Perpétuo Braga. 19ª Câmara Cível. Julgado em 14 jul. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Belo Horizonte, 21 jul. 2022.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 1.0000.22.050877-4/001. Relatora: Des. Yeda Athias. 6ª Câmara Cível. Julgado em 4 out. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Belo Horizonte, 7 out. 2022.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. A recomendação administrativa como instrumento extrajudicial de solução de conflitos ambientais. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). **Temas atuais do Ministério Público**. Salvador: Juspodivm, 2013.

NEVES, Daniel Amorim A; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Editora Forense. 1ª Edição, 2022. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9786559642960>. Acesso em: 23 jan. 2026.

OLIVEIRA, Jose 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, v. 23, n. 92, p. 173–220. Disponível em: <file:///C:/Users/p0098531/Downloads/admin,+7.+José+Roberto+Pimenta+Oliveira,+Dinorá+Adelaide+Musetti+Grotti.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2026.

PAZ, Cristiane de Sousa Campos da. Dolo específico na improbidade administrativa: utilização da recomendação pelo Ministério Público como instrumento de prova. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 90, p. 19-42, out./dez. 2023. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/4637956/CristianedeSousaCamposdaPaz.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2026.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo** - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *E-book*. p.Capa. ISBN 9788530995935.

SAMPAIO, Melissa Di Lascio; ESTEVES, Suzane Ramos Rosa. Repercussões da nova Lei de Improbidade Administrativa nos processos administrativos disciplinares: análise doutrinária e das jurisprudências administrativa e pretoriana. **Revista da Procuradoria Geral Est. São Paulo, São Paulo, n. 95: 259-300**, jan./jun., 2022. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/revistapegesp/article/view/1319/1408>. Acesso em: 23 jan. 2026.

YARSHELL, Flávio Luiz; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. A via processual adequada para a revisão de sanções decorrentes de improbidade. **Consultório Jurídico**, [s. l.], 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/yarshell-lucon-revisao-sancoesdecorrentes-improbidade>