



MUST UNIVERSITY

MASTER OF SCIENCE IN LEGAL STUDIES, EMPHASIS IN INTERNATIONAL LAW

ILSON VIEIRA RUIZ

**O DIÁLOGO NORMATIVO CONTRA A CORRUPÇÃO:  
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A CONVENÇÃO DAS  
NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO (CONVENÇÃO  
DE MÉRIDA) E A LEI BRASILEIRA DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92)**

FLORIDA – USA

02/2026

**MUST UNIVERSITY**

70 SW 10<sup>TH</sup> Street, Deerfield Beach, FL 33441, EUA | [info@mustedu.com](mailto:info@mustedu.com) | [www.mustedu.com](http://www.mustedu.com)

MUST University®: licensed by Florida Commission for Independent Education. License: 5593.



ILSON VIEIRA RUIZ

**O DIÁLOGO NORMATIVO CONTRA A CORRUPÇÃO:  
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A CONVENÇÃO DAS  
NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO (CONVENÇÃO  
DE MÉRIDA) E A LEI BRASILEIRA DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92)**

Trabalho de Conclusão Final apresentado  
como requisito parcial para obtenção do título  
de MESTRE no Curso de MASTER OF  
SCIENCE IN LEGAL STUDIES,  
EMPHASIS IN INTERNATIONAL LAW  
DA MUST UNIVERSITY – Florida USA.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Lamy

FLORIDA – USA

02/2026

**MUST UNIVERSITY**

70 SW 10<sup>TH</sup> Street, Deerfield Beach, FL 33441, EUA | [info@mustedu.com](mailto:info@mustedu.com) | [www.mustedu.com](http://www.mustedu.com)

MUST University®: licensed by Florida Commission for Independent Education. License: 5593.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao mestre, Dr. Daisaku Ikeda, por ter me conduzido à prática budista da Soka Gakkai. Essa filosofia de vida transformou a minha existência. A gratidão é imensa por ter me ensinado a respeitar a vida e às pessoas, e por ter me mostrado que o estudo é um valor para mudar a própria existência e servir às pessoas. Agradeço, ainda, aos membros da Soka Gakkai por todo o convívio e incentivo mútuo.

Aos meus amados pais, Ilson Ruiz da Silva e Nancy Sheila Vieira da Silva (*in memoriam*), por serem amor e luz que sempre me acompanham. Ao Sr. Raimundo Arnaldo de Souza Albuquerque, companheiro de minha mãe, por ter oferecido a ela seu apoio incondicional e por sua constante presença em nossas vidas. Aos meus irmãos, tios, tias, primos e primas, por toda a força e amizade sincera.

À minha esposa Shamyres, meu filho Ilson Júnior, uma criança muito gigante, e a minha sogra Silvia, a minha gratidão, amo vocês.

Ao meu orientador Professor Dr. Marcelo Lamy pelos ensinamentos e paciência que me conduziram na escrita deste trabalho final. E a todos os professores, alunos e colaboradores da MUST University.

Um agradecimento especial aos meus amigos.

Dedico este trabalho à memória de minha mãe, Nancy Sheila Vieira da Silva (*in memoriam*).

Embora sua presença física tenha se despedido antes desta etapa, seu amor e seus ensinamentos foram a bússola que me permitiu atravessar fronteiras e alcançar este título de

Mestre. Esta conquista não é apenas minha, mas o fruto da semente de dignidade e perseverança que ela plantou em meu coração. Onde quer que esteja, espero que se orgulhe

da justiça que busco defender.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ADCT</b>	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>Ag</b>	Agravo
<b>Ag Int</b>	Agravo Interno
<b>ANPC</b>	Acordo de Não Persecução Cível
<b>Ag R</b>	Agravo Regimental
<b>ARE</b>	Agravo em Recurso Extraordinário
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CNMP</b>	Conselho Nacional do Ministério Público
<b>CONAMP</b>	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
<b>CPC</b>	Código de Processo Civil
<b>CRFB/1988</b>	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
<b>DAS</b>	Direito Administrativo Sancionador
<b>DJe</b>	Diário da Justiça eletrônica
<b>EAREsp</b>	Embargos em Agravo em Recurso Especial
<b>Edcl</b>	Embargos de Declaração
<b>ENCCLA</b>	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
<b>LIA</b>	Lei de improbidade administrativa, Nova LIA, Lei nº 8.429/1992
<b>LINDB</b>	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657/1942
<b>Min.</b>	Ministro
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos

<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>Pet</b>	Petição
<b>RE</b>	Recurso Extraordinário
<b>Red.</b>	Redator
<b>Rel./rel.</b>	Relator
<b>REsp/Resp</b>	Recurso Especial
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TAC</b>	Termo de Ajustamento de Conduta
<b>TJSP</b>	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
<b>UNCAC</b>	Convenção das Nações Unidas Contra à Corrupção ou Convenção de Mérida, do inglês <i>United Nations Convention Against Corruption</i>
<b>UNODC</b>	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, do inglês <i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>

## RESUMO

Este estudo analisa a conformidade da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa-LIA), alterada pela Lei nº 14.230/2021, com a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC). O objetivo central foi avaliar a interface e a harmonização entre esses marcos, mensurando o cumprimento dos compromissos internacionais do Brasil. A metodologia qualitativa utilizou revisão bibliográfica e leitura sintópica sob os métodos descritivo, analítico e dialético. Os resultados indicam que, embora existam convergências estruturais, a nova exigência de dolo específico para a configuração de atos de improbidade representa uma divergência crítica. Essa alteração enfraquece o sistema de responsabilização e coloca em xeque a eficácia repressiva exigida pela UNCAC. Conclui-se que a aplicação do diálogo normativo e do controle jurisdicional de convencionalidade (difuso e concentrado) é indispensável. Tais medidas são essenciais para garantir uma interpretação da norma que mitigue riscos de impunidade, assegurando a coerência do ordenamento jurídico brasileiro com a agenda de cooperação internacional anticorrupção.

**Palavras-chave:** Combate à Corrupção, Improbidade Administrativa, Convenção de Mérida, Dolo Específico, Controle de Convencionalidade.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the conformity of Law N°. 8.429/1992 (Law on Administrative Impropriety-LIA), amended by Law N°. 14.230/2021, with the United Nations Convention against Corruption (UNCAC). The central objective was to evaluate the interface and harmonization between these frameworks, measuring Brazil's compliance with international commitments. The qualitative methodology used bibliographic review and syntopic reading under descriptive, analytical, and dialectical methods. The results indicate that, although there are structural convergences, the new requirement of specific intent for the configuration of acts of impropriety represents a critical divergence. This change weakens the accountability system and calls into question the repressive effectiveness required by the UNCAC. It is concluded that the application of normative dialogue and judicial control of conventionality (diffuse and concentrated) is indispensable. Such measures are essential to ensure an interpretation of the law that mitigates the risks of impunity, guaranteeing the coherence of the Brazilian legal system with the international anti-corruption cooperation agenda.

**Keywords:** Combating Corruption, Administrative Impropriety, Mérida Convention, Specific Intent, Conventionality Control.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1. CAPÍTULO 1 – A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO (UNCAC) COMO ESTRUTURA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL</b> .....	15
1.1. O combate global à corrupção e o nascimento da UNCAC (Convenção de Mérida).....	15
1.2. Obrigações internacionais e soberania: A incorporação da UNCAC no ordenamento jurídico brasileiro.....	18
1.3. Os pilares preventivos e repressivos da Convenção: Do fortalecimento institucional à criminalização.....	23
1.4. Obrigação central de responsabilização: Análise das disposições da UNCAC sobre a responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos.....	26
1.5. Mecanismos de cooperação internacional e recuperação de ativos no contexto da Convenção.....	29
<b>2. CAPÍTULO 2 – A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA) NO CONTEXTO BRASILEIRO</b> .....	32
2.1. O histórico e o papel da LIA (Lei nº 8.429/92) no combate a má gestão e corrupção no Brasil.....	32
2.2. A reforma trazida pela Lei nº 14.230/2021: Mudanças estruturais e a exigência do elemento subjetivo (dolo).....	39

2.3. As tipologias de atos de improbidade administrativa e a relevância do conceito de dolo específico.....	54
2.4. O regime de sanções na Nova LIA e os impactos da reforma no afastamento do agente e na prescrição.....	57
2.5. Legitimidade para o oferecimento das ações de improbidade administrativa e o acordo de não persecução cível.....	63
<b>3. CAPÍTULO 3 – CONFORMIDADE E LACUNAS: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LIA E A CONVENÇÃO DE MÉRIDA.....</b>	<b>67</b>
3.1. Diálogo e harmonização: Análise das convergências entre os tipos de improbidade da LIA e as medidas de repressão da UNCAC.....	67
3.2. O ponto crítico da conformidade: A exigência do dolo na Nova LIA (Lei nº 14.230/2021) versus as obrigações da UNCAC sobre responsabilidade administrativa.....	70
3.2.1. A ausência de responsabilização por culpa grave e o risco de descumprimento do padrão internacional estabelecido pela Convenção.....	73
3.3. A efetividade da cooperação na prática: Avaliação dos mecanismos de auxílio mútuo entre a LIA e a UNCAC.....	76
3.4. Nível de cumprimento do Tratado Internacional pelo Brasil e possíveis inconveniências.....	78
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>83</b>



**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**.....85

**ANEXO**..... 00

**APÊNDICES**..... 00

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa, vinculada à Linha de Pesquisa 1 - Soberania Nacional e Cooperação Internacional no contexto do Direito Internacional Público, tem como objeto central o diálogo normativo contra a corrupção, um tema de urgência e relevância estratégica para o Estado brasileiro.

O estudo acadêmico se concentra na análise da interface e da harmonização entre a Lei de Improbidade Administrativa (LIA - Lei nº 8.429/1992) e a Convenção das Nações Unidas Contra à Corrupção (UNCAC - *United Nations Conventions Against Corruption* ou simplesmente Convenção de Mérida), que representa o mais abrangente instrumento global anticorrupção.

A delimitação temporal e normativa da pesquisa foca a LIA em sua redação atual, após as relevantes alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, que introduziu mudanças significativas no microssistema de combate à corrupção, notadamente a exigência do elemento subjetivo do dolo específico para a configuração de todos os atos de improbidade.

Diante desse cenário de profunda reforma legislativa interna e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil como signatário do tratado, o trabalho acadêmico se propõe a responder ao seguinte problema da pesquisa: ‘em que medida a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) brasileira, em sua redação atual (após a Lei nº 14.230/2021), está em conformidade com as diretrizes e obrigações estabelecidas na Convenção das Nações Unidas Contra à Corrupção (Convenção de Mérida) e quais são os principais pontos de convergência e divergência que impactam o compromisso do Brasil com a cooperação internacional anticorrupção?’

O intenso debate doutrinário e jurisprudencial gerado pela exigência do dolo específico sugere uma tensão entre a autonomia legislativa nacional e o padrão de eficácia internacional exigido pela UNCAC, impulsionando a necessidade de verificar se as alterações criaram lacunas normativas que comprometem a efetividade do sistema de responsabilização civil sancionador.

Para tanto, o objetivo geral deste estudo acadêmico é analisar a interface e a harmonização normativa entre a Lei de Improbidade Administrativa brasileira e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC), avaliando o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil no combate à corrupção.

Esse objetivo desdobra-se nos seguintes objetivos específicos: (1) explorar o contexto, o escopo e os principais mecanismos de prevenção e repressão à corrupção previstos na Convenção de Mérida (UNCAC), detalhando suas implicações para o Direito Internacional; (2) detalhar a estrutura, os tipos de atos e as sanções estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com ênfase nas recentes alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021; e (3) comparar as disposições da LIA e da UNCAC, identificando as áreas de sinergia e as lacunas normativas que podem comprometer a eficácia do Brasil como signatário do tratado internacional.

A justificativa desta pesquisa atende aos seguintes pressupostos: em termos jurídicos e normativos, a investigação se faz oportuna pela recente reforma da LIA, sendo imperativo analisar a compatibilidade da nova exigência de dolo específico com os padrões internacionais da UNCAC, que exige mecanismos eficazes de repressão à corrupção, fornecendo subsídios técnicos para futuras adequações normativas e fomentando o diálogo normativo; a relevância social e política reside no impacto da corrupção, que afeta a credibilidade institucional e desvia recursos públicos essenciais, sendo a efetividade da LIA crucial para a probidade na gestão; o estudo contribui, assim, para mensurar o real

comprometimento do Brasil com a agenda internacional anticorrupção e suas implicações globais; e, finalmente, a relevância acadêmica e estrutural preenche uma lacuna ao realizar uma análise comparativa estruturada, utilizando a UNCAC como um padrão normativo rígido para julgar a eficácia da lei interna, validando a pertinência do tema na pós-graduação e explorando a tensão entre a autonomia legislativa e o cumprimento de tratados internacionais.

O Trabalho de Conclusão Final (TCF) adota uma abordagem qualitativa, desenvolvido com base em uma revisão de literatura científica, crítica e narrativa. A investigação utiliza os métodos descritivo (apresentação do arcabouço normativo), analítico (exame e interpretação da legislação e doutrina) e dialético (confronto de diferentes visões, considerando o combate à corrupção pela Lei Anticorrupção, no que couber). A coleta de material consistiu em material normativo (Convenção de Mérida e leis federais) e busca bibliográfica nas plataformas Google Acadêmico, Scielo.br, e CAPES, utilizando descritores como “Convenção de Mérida”, “improbidade administrativa”, “Convenção de Mérida no Brasil”, “desafios na implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção no Brasil”, “legislação anticorrupção” etc. (Bariani et al, 2007), com filtro temporal priorizando as alterações recentes na LIA após 2021. O material coletado foi analisado por meio da técnica de leitura sintópica (Lamy, 2020) para a literatura, permitindo organizar e confrontar as diferentes perspectivas conceituais dos autores, e pelas técnicas tradicionais de interpretação normativa (gramatical, histórica, lógica, teleológica e sistemática) para as normas, buscando determinar seu real alcance e aplicabilidade e fornecer os aportes críticos do autor. O rigor metodológico e a normalização do trabalho seguem o referencial principal de metodologia de Lamy (2020) e as normas de formatação da MUST University (TCF) e do Guia de Publicação da American Psychological Association (APA 7ª ed.).

Quanto à sua estrutura, o trabalho está sistematizado para cumprir seus objetivos de forma sequencial. Inicialmente, a primeira parte se dedica a explorar a Convenção de Mérida

(UNCAC), seu contexto, escopo e a importância como estrutura da cooperação internacional anticorrupção. Em seguida, a pesquisa detalha a estrutura da Lei de Improbidade Administrativa brasileira (LIA), com uma análise aprofundada nas mudanças trazidas pela Lei nº 14.230/2021. Por fim, o trabalho se dedica à análise comparativa e ao diálogo normativo entre os dispositivos da LIA e da UNCAC, confrontando os padrões de responsabilização e identificando as áreas de sinergia e as lacunas normativas. A Conclusão apresentará os resultados finais da análise de conformidade e as contribuições críticas do autor.

O estudo acadêmico revela que a reforma da LIA (Lei nº 14.230/2021), ao exigir o dolo específico, criou uma divergência crítica com o padrão de eficácia da Convenção de Mérida (UNCAC), colocando em xeque a plena conformidade do ordenamento brasileiro. Torna-se imperativo o uso do Controle de Convencionalidade (via difusa ou concentrada) na aplicação da LIA para assegurar sua compatibilidade com a UNCAC, mitigando o risco de impunidade e reforçando o compromisso do Brasil com a cooperação internacional anticorrupção.

# **1. A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO (UNCAC) COMO ESTRUTURA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

## **1.1. O combate global à corrupção e o nascimento da UNCAC (Convenção de Mérida)**

A corrupção perpassa áreas de estudos como a filosofia, o direito, a economia etc. e atinge diretamente toda a comunidade internacional, mostrando-se como um problema antigo e complexo, de tal modo que não pode ser estudada e compreendida de forma isolada.

Derivada do latim *corruptio*, de *cum rumpere* (deitar a perder, estragar, destruir, corromper), etimologicamente, possui sentido de ação de depravar (corrupção de menores), de destruir ou adulterar (corrupção de alimentos), conforme os ensinamentos de Silva (2013). Está ainda relacionada à ideia de apodrecimento, deterioração, perversão, desintegração progressiva e degradação. Segundo Magalhães (2023, p. 31), “corrupção e poder são, portanto, faces da mesma moeda, de modo que a premissa lógica consiste no fato de que práticas corruptas somente existem onde há o exercício de alguma parcela de poder”. (Araújo, 2025, p. 28)

Apesar desse conceito, Araújo (2025) ressalta a ausência de uma definição normativa universal para o termo corrupção em razão de os tratados internacionais não o definirem, mas, tão somente, indicar as espécies e/ou os tipos, motivo pelo qual, com base em relatórios da Transparência Internacional, referentes aos anos de 2023 e 2024, aduz que a corrupção também se define como o abuso do poder confiado para a obtenção de interesses privados, não sendo apenas uma consequência, mas um combustível que corrói as instituições estatais e a confiança da sociedade.

Conforme Furtado, 2015, Araújo (2025, p. 29-30) explica os aspectos que podem definir um ato de corrupção como: “abuso de posição; violação de um dever previsto em um

sistema normativo que sirva de referência; obtenção de um benefício extraposicional e existência de sigilo e/ou clandestinidade nos atos ilícitos”.

O autor também classifica a corrupção em tipos, dos quais iremos nos ater a: pública e privada; sendo a primeira a mais comum, como o uso de recursos ou poder estatal para benefício próprio; e, a segunda, como aquela que envolve indivíduos e empresas fora da esfera governamental, entre atores privados e dentro do ambiente corporativo.

Nesse ponto, cabe ressaltar que a inserção da esfera privada constitui um dos grandes avanços da UNCAC, pois diferente dos tratados internacionais antecedentes, que focavam quase exclusivamente na figura do funcionário público, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção inovou ao reconhecer a gravidade da corrupção entre particulares e encorajar a sua criminalização e punição (UNODC, s. d.).

Essa distinção, contudo, não limita os efeitos desses atos às fronteiras nacionais, pois tanto a corrupção pública quanto a privada podem envolver atores multinacionais, empresas estrangeiras e complexos fluxos financeiros (como contas *offshore*), razão pela qual a aplicação isolada da legislação interna tornou-se insuficiente. É justamente essa complexidade transnacional que impulsionou a expansão do combate à corrupção para a seara internacional, exigindo uma atuação conjunta dos Estados.

Importante destacar também que:

O estudo do tema do combate à corrupção na atualidade não pode se restringir à análise dos diplomas normativos internos. Com efeito, nota-se, nas últimas décadas, que a atenção e o destaque do combate à corrupção na seara internacional têm-se expandido fortemente, centrado em quatro objetivos: prevenir, detectar, punir e eliminar a corrupção. Além disso, nos últimos anos, consolidou-se consistente vínculo da luta anticorrupção com a temática da proteção de direitos humanos. (Abade, 2019, p. 213)

A par disso, volvendo-se ao contexto histórico, a intensificação da globalização (econômica, financeira e tecnológica) no final do século XX e início do século XXI facilitou a expansão de práticas ilícitas, tornando a corrupção um fenômeno que ultrapassava as fronteiras estatais.

Ficou evidente a conexão entre a corrupção e outras formas de ilícitos transnacionais, como o crime organizado e a lavagem de dinheiro, de modo que a corrupção era vista como um facilitador sistêmico para esses crimes.

Notari (2017) afirma que existia uma preocupação crescente por parte da comunidade internacional (incluindo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) de que a corrupção representava uma ameaça significativa à estabilidade dos Estados, minando as instituições democráticas e o Estado de Direito, a ética e a justiça, bem como o desenvolvimento econômico e sustentável.

Mazzuoli & Andrade (2024) lecionam que, antes do advento da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC em língua portuguesa e UNCAC em língua inglesa, correspondente a sigla de *United Nations Convention Against Corruption*), já existiam esforços regionais e setoriais para combater a corrupção, tais quais a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA) de 1996 e a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1997, mas faltava um instrumento universal.

Dessa forma, a comunidade internacional percebeu que a eficácia do combate a corrupção exigia um documento internacional único que definisse padrões mínimos e estabelecesse uma estrutura robusta para a cooperação internacional.

Tem-se, assim, na lição de Abade (2019) e Mazzuoli & Andrade (2024), o advento da UNCAC, negociada durante anos na cidade de Viena, na Áustria, aprovada pela Organização

das Nações Unidas (ONU) por meio da Resolução nº 58/4, de 31 de outubro de 2003, assinada por 117 (cento e dezessete) Estados em 09 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, no México, em vigor desde 14 de dezembro de 2005.

Quanto a sua estrutura topográfica, a Convenção de Mérida, como é comumente conhecida, de acordo com UNODC (s. d.), é dividida em 8 (oito) capítulos, além do preâmbulo, composta por 71 (setenta e um) artigos, constituindo-se no maior diploma internacional anticorrupção já produzido.

O capítulo I trata das disposições gerais, o capítulo II trata das medidas preventivas, o capítulo III trata da penalização e aplicação da lei, o capítulo IV trata da cooperação internacional, o capítulo V trata da recuperação de ativos, o capítulo VI trata da assistência técnica e intercâmbio de informações, o capítulo VII trata dos mecanismos de aplicação e o capítulo VIII trata das disposições finais.

E, conforme transcrição literal do texto da norma, a Convenção de Mérida tem como finalidade (UNODC, s. d., p. 6):

- a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;
- b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;
- c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

## **1.2. Obrigações internacionais e soberania: A incorporação da UNCAC no ordenamento jurídico brasileiro**

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC) impõe aos Estados Partes a adoção de um conjunto de medidas preventivas e repressivas. No entanto, a passagem de uma norma do plano internacional para o plano doméstico não ocorre sem

resistência. Ao assinar e ratificar a Convenção de Mérida, o Estado brasileiro assumiu obrigações internacionais que, por vezes, tangenciam ou colidem com o princípio da soberania nacional, gerando o clássico debate sobre a hierarquia das normas internacionais no ordenamento jurídico interno.

Este subcapítulo se dedica a analisar o mecanismo de incorporação da UNCAC pelo Brasil e, principalmente, a discutir o *status* constitucional do tratado anticorrupção e seu impacto prático, focando em como o Direito Internacional harmoniza-se com a autonomia do Estado para reformar sua própria legislação.

Com efeito, a celebração de um tratado internacional pelo Estado brasileiro desencadeia um processo dual: a manifestação de vontade no plano externo e sua recepção no plano interno, ao ponto que o Artigo 4 da UNCAC, que reza sobre a soberania, torna-se o pano de fundo para a análise de como as obrigações assumidas pelo país se encaixam na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

O trâmite de internalização da UNCAC no Brasil seguiu as etapas constitucionais exigidas para a validade de um tratado internacional, visto que atendeu ao disposto no art. 84, VIII, c/c os arts. 49, I, e 5º, § 2º (Brasil, 1988), *in verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

[...]

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

[...]

Art. 5º (*Omissis*)

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Assim sendo, o Brasil manifestou sua intenção inicial de aderir ao tratado ao assiná-lo em 9 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida, México, bem como ratificou o texto por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e o promulgou pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (Brasil, 2006).

Apesar de o país seguir o procedimento de dar validade ao tratado por meio de Decreto presidencial, após o advento do Decreto Legislativo, Lamy & Oliveira (2020) afirmam que tal prática é desnecessária porque não encontra guarida na CRFB/1988, conforme teor expresso do art. 84, VIII (parte final), e art. 49, I. Ainda que se legitime que essa prática visa dar publicidade ao comando normativo do tratado internamente, os autores consignam que a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu art. 1º, exige apenas a publicidade interna, mas não a edição de outro ato normativo, concluindo que tal prática equivocada não passa de uma escolha política visando dar a última palavra a presidência da República.

Outra questão que merece esclarecer é a hierarquia da UNCAC no ordenamento jurídico pátrio, visto o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o assunto. A posição majoritária da doutrina elucida a existência de, pelo menos, três espécies de *status* hierárquicos aos tratados internacionais: infraconstitucional (regra geral), supralegal e constitucional (Mazzuoli & Andrade 2024; Portela, 2025a).

Mazzuoli & Andrade (2024) e Portela (2025a) conceituam (i) infraconstitucional o tratado que está abaixo da Constituição Federal e, portanto, não pode contrariar seus preceitos, equivalente a uma lei ordinária, submetido aos critérios cronológico e da especialidade, não podendo regular matéria reservada a lei complementar; (ii) supralegal

aquele que, embora trate de direitos humanos, foi aprovado pelo procedimento ordinário do art. 49, I, da CRFB/1988, está acima da legislação federal ordinária, em conformidade com o art. 5º, § 2º, da CRFB/1988, de constitucionalidade material, e, em caso de conflito entre um tratado (como a UNCAC) e uma lei federal anterior ou posterior, prevalece o tratado, paralisando a eficácia da lei em sentido contrário; e (iii) constitucional o tratado que verse sobre Direitos Humanos, aprovado em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, de constitucionalidade material e formal, nos termos do procedimento estabelecido no art. 5º, § 3º, da CRFB/1988.

Esse entendimento, de acordo com os autores, decorre do advento da Emenda Constitucional nº 45/2004 e do julgamento pelo STF do RE 466.343/SP em 2008, fixando que os tratados e convenções internacionais que ingressam no ordenamento jurídico brasileiro, se não aprovados com o rito especial, possuem *status* supralegal, mas infraconstitucional.

Embora o combate à corrupção e a defesa da probidade estejam intimamente ligados à dignidade humana e, portanto, aos direitos humanos de terceira dimensão (direitos difusos e coletivos), a UNCAC não foi aprovada pelo Congresso Nacional com o quórum qualificado (3/5) do art. 5º, § 3º, da CRFB/1988.

Por essa razão, parte da doutrina (corrente majoritária), a exemplo de Araújo (2025), Garcia (2015) e Notari (2017), defende que, mesmo que a Convenção de Mérida tenha ligação estreita com os direitos humanos, por seu objeto não tratar especificamente disso, não se pode atribuir a ela o *status* de emenda constitucional, mas o de lei ordinária.

Não obstante isso, outra parte da doutrina (corrente minoritária) defende o desenvolvimento do direito anticorrupção com “enfoque de defesa dos direitos humanos internacionalmente protegidos, em especial o direito difuso à boa governança (*good governance*)” (Abade, 2019, p. 215), bem como “o reconhecimento do direito de viver em um

ambiente livre de corrupção como um direito humano” (Mazzuoli & Andrade, 2024, p. 193). Os mesmos autores concluem que as convenções de combate à corrupção, incluindo a UNCAC, detém “*status* supralegal no direito brasileiro (dado não terem sido aprovadas com o *quorum* qualificado das emendas constitucionais, segundo o entendimento do STF - art. 5º, § 3º, da CF)” (Mazzuoli & Andrade, 2024, p. 196).

Reforça essa segunda corrente, embora com fundamento diverso e mais abrangente, o estudo de Lamy & Oliveira (2020) ao inserir na hierarquia dos tratados a hipótese do *status* de paraconstitucionalidade, cujo conceito infere que a norma convencional é equivalente a norma constitucional, prevalecendo a norma mais benéfica a pessoa humana, conforme estabelecido no direito internacional e na teoria do diálogo das fontes, ainda que o tratado não disponha de direitos ou garantias fundamentais, pois o país é signatário da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

Nesse cenário, o debate entre obrigação internacional e soberania nacional é resolvido, em grande parte, pelo próprio texto constitucional e pelo espírito da UNCAC, visto que o art. 4º da CRFB/1988 estabelece que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelo princípio da independência nacional (soberania) e da prevalência dos direitos humanos.

A natureza da UNCAC, conforme Garcia (2015), em sua maior parte é de norma programática, ou seja, em vez de impor um modelo único e inflexível, adota uma abordagem de cooperação, estabelece a obrigação de resultado (combater a corrupção), mas deixa grande margem de discricionariedade para os Estados na escolha dos meios a serem empregados, respeitando suas estruturas jurídicas.

Um exemplo claro dessa deferência à soberania é a disposição da UNCAC sobre a criminalização de condutas no setor privado (arts. 21 e 22), pois a Convenção não as torna obrigatórias, mas sim incentiva que os Estados as considerem.

A UNCAC, ao ser incorporada com *status* supralegal, respeita a soberania nacional por dois motivos: (i) está subordinada à CRFB/1988 (infraconstitucional); e (ii) o próprio Artigo 4 da UNCAC exige que as obrigações sejam cumpridas em consonância com a igualdade soberana e a não intervenção nos assuntos internos (Mazzuoli & Andrade, 2024).

Dessa forma, a UNCAC não viola a soberania, mas sim a complementa, estabelecendo um regime de cooperação que busca a defesa de um interesse global comum (o combate à corrupção).

### **1.3. Os pilares preventivos e repressivos da Convenção: Do fortalecimento institucional à criminalização**

O foco deste subcapítulo se volta para o conteúdo material das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro como signatário das normas da Convenção das Nações Unidas contra à Corrupção (UNCAC) cuja eficácia, mais do que residir em sua posição formal no sistema legal interno, se manifesta plenamente na implementação de seus mecanismos operacionais, os quais se estruturam em dois eixos interdependentes e complementares, essenciais para o combate global à corrupção: as medidas preventivas e as medidas repressivas previstas.

Essa divisão se estrutura topograficamente na própria Convenção de Mérida, onde o pilar preventivo está predominantemente disposto no Capítulo II (Medidas preventivas), do Artigo 5 ao 14, enquanto o alicerce repressivo se concentra no Capítulo III (Penalização e aplicação da lei), do Artigo 15 ao 42 (Brasil, 2006; UNODC, s. d.).

O pilar preventivo enfatiza o aspecto de fortalecimento institucional e de boa governança cujo principal foco é a atuação proativa do Estado no sentido de evitar a ocorrência da corrupção, alinhado aos objetivos de prevenir e eliminar essa prática. As obrigações impostas pelo Capítulo II da UNCAC orientam os Estados a adotar um conjunto de medidas que visam blindar a gestão pública e fomentar a integridade (Brasil, 2016; Santos, 2024).

Isso inclui o estabelecimento de órgãos anticorrupção, bem como a promoção da integridade, da obrigação de prestar contas (*accountability*) e da devida gestão dos assuntos públicos. O plano preventivo também exige medidas relativas ao serviço público, como a implementação de códigos de conduta e maior transparência. Embora o foco principal da Convenção seja a esfera pública, o Capítulo II estende a necessidade de medidas específicas para o setor privado, como as relativas à contabilidade e auditoria, reconhecendo a interconexão das esferas no fenômeno da corrupção (Brasil, 2016; Santos, 2024).

Cabe destacar, Lima (2024), ao explicar os desafios vivenciados pelo direito comparado e o seu ramo administrativista, dá ênfase aos obstáculos linguísticos, tendo em vista que algumas expressões do direito estrangeiro não podem ser traduzidas para a língua nativa do pesquisador em razão da inexistência de determinado conceito a qual se quer atribuir definição, a exemplo do termo *accountability* cuja gênese é o direito anglo saxão.

A autora também registra que conceitos presentes na legislação e na linguagem brasileira, como transparência, responsabilidade e responsividade, apenas sugerem aspectos do que é definido como *accountability* no direito anglo saxão, mas o termo estrangeiro permanece sem um equivalente direto e completo.

Em reforço ao debate sobre a equivalência linguística do termo, é relevante citar a seguir um trecho do estudo ‘Accountability: já podemos traduzi-la para o português?’. Nessa pesquisa, os autores exploram e analisam se, passadas duas décadas do trabalho seminal de Anna Maria Campos, o conceito de *accountability* de fato consolidou sua tradução e criou raízes no contexto brasileiro. O significado complexo do termo é sintetizado da seguinte forma:

Buscando o significado da palavra *accountability* em dicionários, justamente para apreender com maior precisão o que o termo significa em inglês e como tem sido traduzido para o português, constatou-se que o significado do conceito envolve

responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo. (Pinho & Sacramento, p. 1364)

Quanto ao pilar repressivo, verifica-se que a UNCAC foca na atuação do Estado após a ocorrência do ilícito, alinhado ao objetivo de punir. A análise desse pilar demonstra a exigência de que os Estados criminalizem certas condutas danosas e fortaleçam seus mecanismos de aplicação da lei (Santos, 2024), merecendo destaque ilícitos penais usualmente não tipificados na legislação de muitos países, a exemplo das condutas descritas nos Artigos 15, 16 e 20 da Convenção (Brasil, 2016).

Neste ponto, a UNCAC representa um avanço em relação a tratados antecedentes, pois exige a criminalização de condutas clássicas da corrupção, como suborno, peculato e lavagem de dinheiro (Santos, 2024). Uma importante inovação trazida pela Convenção é a inclusão da corrupção na esfera privada (Capítulo III, Artigos 21 e 22) que visa também intensificar as ações contra a corrupção e elevar o volume de bens e valores recuperados (Brasil, 2016).

Convém novamente trazer à luz que, mesmo considerando o caráter programático de partes dos dispositivos da Convenção de Mérida (Garcia, 2015, p. 212), cujas normas “em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a lhes traçar os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos [...] visando à realização dos fins sociais do Estado” (Silva, 2003, p. 88-102, como citado em Masson, 2021, p. 47), resta preservado o entendimento de que os países signatários estabeleçam medidas legais que tipifiquem como crime as práticas de corrupção, abrangendo também a penalização de quem participa de qualquer um dos ilícitos previstos no documento (Santos, 2024), respeitando a soberania nacional dos Estados-membros (Garcia, 2015, p. 212).

Merece destaque no Capítulo III da Convenção de Mérida o teor do Artigo 29, destinado a regular a prescrição, questão de fundamental importância para a aplicação da lei, como uma medida de melhor combate à corrupção (Brasil, 2016), que deve ser um prazo razoável, amplo, e, caso haja uma evasão do infrator da norma da administração da justiça, prevê-se que o Estado interrompa a prescrição ou estabeleça um prazo maior cuja ideia presume-se ser de punir mesmo o violador da lei (Brasil, 2006; UNODC, s. d.).

É possível afirmar que a conexão dos pilares preventivo e repressivo define a abordagem da UNCAC, a qual, ao final, adota uma postura de cooperação e flexibilidade, bem como, embora a Convenção estabeleça uma obrigação de resultado (combater a corrupção), ela atua como uma norma programática, concedendo margem de discricionariedade aos Estados (soberania) na escolha dos meios de implementação, desde que cumpram os padrões mínimos nela estabelecidos.

Essa dualidade está intrinsecamente ligada à necessidade de cooperação internacional, abordada no Capítulo IV, como se observa da exegese dos Artigos 37, 38 e 39 da Convenção de Mérida (Santos, 2024), sendo assim, a cooperação é o elo que une as responsabilidades internas (preventivas e repressivas) do Estado, garantindo a eficácia global do instrumento.

#### **1.4. Obrigação central de responsabilização: Análise das disposições da UNCAC sobre a responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos**

Esta subseção está relacionada diretamente com a subseção anterior, prevenção e repressão, bem como com os capítulos 2 e 3, objetos desta pesquisa acadêmica, de modo a estabelecer um diálogo fluido entre as normas, visto que a Convenção de Mérida estrutura o combate global à corrupção em alicerces que transcendem a esfera penal, estabelecendo uma obrigação central de responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos.

Essa responsabilização visa garantir a integridade e a correta gestão dos assuntos públicos, conforme exegese do Artigo 1 da Convenção e que também podem ser verificados

expressamente no teor dos Artigo 5 (3), Artigo 7 (2) e (3), Artigo 26 (2) etc. Tal assertiva está diretamente relacionada aos eixos temáticos da UNCAC: “prevenir, criminalizar os atos corruptivos, a cooperação internacional e a recuperação de ativos” (Notari, 2017, p. 63).

Do mesmo modo, a UNCAC estabeleceu uma série de medidas concretas, conforme destaca Notari (2017): elas englobam a instituição de órgãos especializados no combate à corrupção, o estímulo à transparência na administração pública, o incentivo à participação da sociedade civil organizada, a elaboração de códigos de conduta aplicáveis aos servidores, e a determinação de regras claras para os processos de contratação e para a gestão dos recursos públicos.

É possível afirmar, ao interpretar a UNCAC, a respeito da responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos, perquirindo-se “seu verdadeiro sentido e qual a extensão daquilo que ela determina [...] a esclarecer quais os casos aos quais a lei se aplica e como deve ser ela entendida” (Pinto, 2021, p. 17), utilizando o método de interpretação gramatical e teleológica ou social, que o fundamento da responsabilidade administrativa reside nas disposições que exigem a adoção de medidas preventivas, as quais, por sua vez, implicam a possibilidade de sanção disciplinar ou administrativa em caso de descumprimento.

Em reforço a isso, reza a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.376/2010, que a norma jurídica deve ser aplicada visando os seus fins sociais, *in verbis*: “Art. 5º. Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.” (Brasil, 1942, art. 5º)

Ademais, o teor do Artigo 8 da Convenção de Mérida (Códigos de Conduta para Funcionários Públicos) obriga cada Estado Parte a promover, em conformidade com seus princípios fundamentais, a integridade, a honestidade e a responsabilidade (*accountability*) entre seus funcionários públicos (Brasil, 2006; UNODC, s. d.), ou seja, a existência de códigos de conduta e padrões éticos implica o estabelecimento de um regime de

responsabilidade que deve ser aplicado através de processos administrativos, garantindo sanções proporcionais e dissuasivas.

Nesse caso, importante frisar, embora o foco do Capítulo III da UNCAC seja a criminalização, a Convenção reconhece a pluralidade de esferas sancionatórias, porquanto o teor do Artigo 26 (Responsabilidade das Pessoas Jurídicas) prevê que a responsabilidade decorrente de atos de corrupção pode ser de natureza penal, civil ou administrativa (Brasil, 2006; UNODC, s. d.), demonstrando a não-exclusividade do Direito Penal na persecução desses ilícitos, o que como decorrência lógica, tal princípio se estende, por analogia e coerência do sistema, à responsabilidade dos agentes públicos. Nesse sentido, Notari (2017, p. 66) afirma que “o termo “delitos” foi utilizado de forma ampla, de molde a alcançar ilícitos criminais, civis e administrativos”.

A Convenção é clara ao impor aos Estados a obrigação de garantir a reparação integral dos danos causados por atos de corrupção, ancorando o regime de responsabilidade civil, conforme o teor dos Artigos 34 e 35 (Brasil, 2006; UNODC, s. d.).

O teor do Artigo 34 (Consequências dos atos de corrupção) prevê que os Estados Partes devem tomar medidas para enfrentar as consequências da corrupção, incluindo a possibilidade de anular, rescindir ou cancelar contratos, concessões ou outros instrumentos jurídicos obtidos por meio de atos de corrupção (Brasil, 2006; UNODC, s. d.).

Enquanto isso, o teor do Artigo 35 (Indenização por danos e prejuízos) impõe aos Estados Partes a adoção de medidas necessárias para garantir que as entidades ou pessoas prejudicadas por um ato de corrupção tenham o direito de iniciar uma ação legal contra os responsáveis a fim de obter indenização (Brasil, 2006; UNODC, s. d.). Essa disposição também pode servir de base para a ação de ressarcimento ao erário e para as ações de reparação civil por danos morais coletivos no nosso ordenamento jurídico interno.

Por conseguinte, tem-se que a Convenção de Mérida estabelece um mandato imperativo de responsabilização que deve ser traduzido em um arcabouço normativo interno que ofereça um leque de sanções civis e administrativas, sem que o rigor do direito penal (como a exigência do dolo em sentido estrito) limite a efetividade dessas esferas não-penais.

### **1.5. Mecanismos de cooperação internacional e recuperação de ativos no contexto da Convenção**

A cooperação internacional e a recuperação de ativos estão previstas especificamente na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção nos Capítulos IV (do Artigo 43 ao 50) e Capítulo V (do Artigo 51 ao 59), bem como, assim se pode afirmar, no teor dos Artigos 37 ao 42 do Capítulo III e no teor dos Artigos 60 ao 62 do Capítulo VI (Brasil, 2006; UNODC, s. d.).

O cenário global contemporâneo, marcado pela internacionalização, significa que o poder punitivo de um Estado pode depender de ações realizadas além de suas fronteiras, por exemplo, pode ser indispensável obter o depoimento de uma testemunha ou uma prova documental que se localize em território estrangeiro, ou ainda, o próprio autor de um crime pode estar fora de determinado país. Contudo, a aplicação coercitiva da lei está limitada pela soberania: a polícia do Estado A não tem legitimidade para prender alguém no Estado B, e um juiz do Estado A não pode obrigar diretamente um banco do Estado B a fornecer dados, pois tais atos são competência exclusiva das autoridades do Estado estrangeiro (Portela, 2025b).

Surge a necessidade da cooperação judiciária internacional, momento em que as autoridades do Estado A devem solicitar formalmente a assistência do Estado B, seja para efetuar a prisão e extradição de um foragido da Justiça, permitindo que ele responda pelo crime no Estado A, seja para determinar a coleta de provas documentais de interesse do sistema judicial do Estado A, como as informações bancárias em questão (Portela, 2025b).

Pode-se, dessa forma, conceituar a cooperação jurídica internacional como o mecanismo pelo qual as autoridades de um Estado soberano auxiliam as autoridades de outro no cumprimento de sua função de garantir o pleno exercício do poder punitivo estatal (Portela, 2025b), sendo de suma importância para a “realização de medidas de assistência legal mútua na coleta e transferência de provas, ações conjuntas de investigação, rastreamento e congelamento de bens, apreensão e confisco de produtos da corrupção, etc.” (Santos, 2024, p. 109)

Além dos institutos tradicionais de cooperação, a exemplo da extradição, o traslado de pessoas condenadas a cumprir pena e a transferência de processos penais, esse dever de cooperação também pode ser exercido pelos Estados por meio de acordos mútuos ou por suas leis internas, ainda que não sejam regulados por tratados internacionais (Portela, 2025b), permitindo, inclusive, a criação de órgãos mistos de investigação em relação às matérias que são objeto de investigações, processos ou ações judiciais em um ou mais Estados (Santos, 2024).

Já a recuperação de ativos está intimamente relacionada a ação de reaver ou retomar ou resgatar bens ou valores subtraídos em razão da prática de atos de corrupção, tendo como base os conceitos estabelecidos no Artigo 2 (Definições), letras ‘d)’ e ‘e)’ da UNCAC, a seguir:

- d) Por “bens” se entenderá os ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis e os documentos ou instrumentos legais que creditem a propriedade ou outros direitos sobre tais ativos;
- e) Por “produto de delito” se entenderá os bens de qualquer índole derivados ou obtidos direta ou indiretamente da ocorrência de um delito; (Brasil, 2006, Art. 2, alíneas d e e)

Ela é relevante, não só porque reforça a confiança pública na governança, mas porque precipuamente possibilita o resgate de recursos essenciais que foram subtraídos e podem ser investidos no desenvolvimento do Estado. Por esses motivos estratégicos e sociais, a Convenção de Mérida elevou o tema da recuperação de ativos à condição de um de seus princípios basilares (Brasil, 2016).

Os nove artigos que constituem a seção que trata da recuperação de ativos na UNCAC enfatizam a importância da cooperação e assistência mútua entre os Estados com o objetivo de impedir ativamente a ocultação de bens ou valores que são resultados de prática corruptas (Brasil, 2016), e, embora a erradicação completa da corrupção possa parecer um objetivo idealista, a recuperação de ativos emerge como um ponto central e eficaz nessa batalha, capaz de mitigar o impacto destrutivo desse fenômeno na sociedade (Santos, 2024).

Portanto, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) é um instrumento essencial ao estabelecer as diretrizes para a interação transnacional e diminuir os obstáculos existentes e não se limitar a oferecer meras sugestões aos países signatários, pelo contrário, a Convenção introduziu um conjunto robusto de determinações que foram e continuam a ser implementadas progressivamente pelas nações (Santos, 2024). Logo, esta seção da pesquisa estabeleceu as bases da obrigatoriedade, pilares e limites (soberania) da UNCAC, sendo a cooperação internacional e a recuperação de ativos a manifestação prática de seu mandato global contra a corrupção.

## **2. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA) NO CONTEXTO BRASILEIRO**

### **2.1. O histórico e o papel da LIA (Lei nº 8.429/92) no combate a má gestão e corrupção no Brasil**

A probidade, oriunda do termo latino *probus* ou *probitate*, denota qualidades como honestidade, integridade e bons costumes, ao passo que a improbidade, oriunda do termo latino *improbitate*, denota violação de normas, padrões ou leis morais de uma sociedade e má-fé. Contudo, no âmbito jurídico, não é tarefa fácil a definição da improbidade administrativa, tendo em vista a existente divergência doutrinária (Cerqueira, 2025; Neves & Oliveira, 2022).

Parte da doutrina (corrente majoritária), compreende a improbidade administrativa como mero desdobramento da moralidade administrativa, qualificada por situações especiais previstas em lei, requerendo má-fé para sua conformação (Neves & Oliveira, 2020, p. 07, Gajardoni et al, 2022, Silva, 2007, p. 669, e Martins Junior, 2009, p. 101-115, como citados em Cerqueira, 2025), enquanto outra parte (corrente minoritária), com albergue no direito positivo (na própria lei) amplia o conceito para além do componente moral, associando a probidade à juridicidade, que implica a observância das regras e princípios da administração pública (Garcia & Alves, 2013, p. 182-183, e Di Pietro, 2012, p. 879-882, como citados em Cerqueira, 2025).

Essa disputa conceitual teve reflexos práticos diretos na validade da modalidade culposa da improbidade, antes prevista no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, pois argumentava-se que, se probidade é sinônimo de honestidade, a improbidade culposa seria inconstitucional porque a desonestidade exige dolo. A Lei nº 14.230/2021 resolveu o

impasse ao suprimir a modalidade culposa, decisão validada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Tema 1.199, que, posteriormente, declarou inconstitucional a previsão original da culpa no julgamento do Tema 309 (Cerqueira, 2025).

Notadamente existe uma íntima conexão entre a improbidade administrativa e o princípio da juridicidade, pois a desobediência a qualquer princípio ou regra jurídica pode configurar improbidade, desde que preenchidos os requisitos legais, em vista de que o art. 1º, § 1º, da Lei nº 8.429/92, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, descreve atos de improbidade como as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º (enriquecimento ilícito), 10 (lesão ao erário) e 11 (violação a princípios), incorporando, inclusive, condutas que estavam em dispositivos revogados, como a concessão indevida de benefícios tributários (Brasil, 1992; Neves & Oliveira, 2022).

Mesmo assim, é relevante diferenciar ilegalidade de improbidade administrativa, visto que são qualificações distintas para um ato antijurídico, uma vez que: (i) a ilegalidade representa uma simples desconformidade da conduta (ação ou omissão) com a ordem jurídica, sendo a intenção do agente irrelevante, e o juízo de compatibilidade se baseia apenas no princípio da juridicidade, tendo como consequência básica a anulação do ato e o eventual ressarcimento do dano; (ii) a improbidade administrativa é uma ilegalidade qualificada, carregada de maior gravidade, que exige que o ato ilegal seja praticado com má-fé ou dolo, com o fim de produzir os efeitos listados na lei de improbidade administrativa, muitas vezes com o objetivo de beneficiar a si próprio ou a terceiro (dolo específico), cuja qualificação acarreta, além da anulação, a aplicação das severas sanções constitucionais e legais (Pinheiro & Ziesemer, 2022).

Assim sendo:

A partir da Reforma da LIA, é possível conceituar a improbidade administrativa como o ato ilícito doloso, praticado por agente público ou terceiro, contra as entidades

públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública.

[...] inexistindo, portanto, a modalidade culposa de improbidade, ainda que a culpa seja “grave” ou o erro seja “grosseiro”. (Neves & Oliveira, 2022, p. 5-6)

Esse conceito, além dos argumentos expostos, deriva da norma constitucional com previsões indiretas (Brasil, 1988, art. 14, § 9º, art. 15, V, e art. 85, V, e no art. 97, § 10, III, do ADCT) e específica (Brasil, 1988, art. 37, § 4º), respectivamente, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

[...]

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

[...] V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

[...]

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...] V - a probidade na administração;

[...]

Art. 97. (Omissis)

[...] § 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

[...] III - o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...] § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Observa-se então que a Constituição da República estabelece as sanções mais relevantes para a improbidade administrativa, além de prever a indisponibilidade de bens como medida acautelatória para garantir o ressarcimento ao erário, cujas referências confirmam um conceito constitucional de improbidade (Justen Filho, 2022).

Nesse caso, Justen Filho (2022) defende que, embora a CRFB/1988 não traga uma definição pontual, ela estabelece limites que a legislação ordinária deve respeitar, impedindo que os conceitos de improbidade, ilegalidade e imoralidade sejam tratados como equivalentes, já Andrade, Masson & Andrade (2021) sustentam que a Constituição estabelece os princípios bases para guiar a administração pública, por força do conceito insculpido no *caput* do art. 37 da CRFB/1988, indo além do conteúdo incerto no § 4º do art. 37 da CRFB/1988, exigindo que os servidores públicos pautem sua conduta não apenas na lei em

sentido estrito, mas também por valores superiores ao direito positivo, dando destaque ao princípio da moralidade.

Com efeito, é que se tem a natureza jurídica do sistema de improbidade administrativa e não da lei de improbidade administrativa, uma vez que a sua gênese está na Constituição da República perpassando pela norma infraconstitucional e regulamentar, a exemplo da Lei nº 8.429/1992 (Lei de improbidade administrativa), da Lei nº 9.504/1997 (Lei das eleições) em seu art. 73, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação) em seu art. 32, etc.

Cerqueira (2025) afirma que devido à formatação peculiar do regime de penalidades por improbidade previsto no art. 37, § 4º, da CRFB/1988, a definição de sua natureza jurídica foi palco de debates na Assembleia Constituinte e se tornou uma grande questão controversa na doutrina e na jurisprudência depois do advento da Lei nº 8.429/92.

Essas discussões podem ser divididas em três ciclos bem delimitados: a) o dos trabalhos da Constituinte (1987-1988), que culminaram na delimitação textual explícita do art. 37, § 4º, quanto à ausência de prejudicialidade das ações de improbidade em relação à esfera penal; b) o da tese do “forte conteúdo penal” das ações de improbidade (2002-2018), que embasou as polêmicas sobre foros especiais por prerrogativa de função e a submissão de agentes políticos a um duplo regime sancionatório (improbidade e crimes de responsabilidade); c) o do enquadramento do sistema da LIA no Direito Administrativo Sancionador (2021-atual). (Cerqueira, 2025, p. 48)

Segundo esse autor, o sistema da improbidade administrativa possui natureza jurídica de ramo autônomo do Direito porque prevê sanções de natureza mista (cíveis, políticas e administrativas), por historicamente o STF vir rejeitando a tese do forte conteúdo penal, explicitando o entendimento de o fato de a Constituição prever a suspensão de direitos políticos como sanção para a improbidade não reveste a ação de improbidade administrativa

de natureza penal, visto ela ter seu controle jurisdicional na esfera cível (STF, Pleno, ADI 2797, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 15/09/2005; STF, Pleno, Pet 3240 AgR, rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, j. em 10/05/2018), e, apesar de ser enquadrado no Direito Administrativo Sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/92, inserido pela Lei nº 14.230/2021), o seu regime possui tantas peculiaridades que eleva a disciplina a um ramo autônomo, não se limitando aos demais sistemas de responsabilização (STF, Pleno, ARE 843989, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 18/08/2022, Tema 1.199; STJ, Corte Especial, Edcl nos Edcl no AgInt no RE nos Edcl no AgInt no Agravo em Resp 1.453.057/MG, rel. Min. Maria Thereza, j. em 12/09/2023).

Por essas razões, afirma que a natureza jurídica do sistema da improbidade administrativa é de Direito da Improbidade Administrativa como ramo autônomo do Direito, com interface com a tutela processual coletiva (STF, Pleno, ADI 7042, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 31/08/2022), não excluindo a incidência de princípios do Direito Administrativo Sancionador, em razão de sua estrutura híbrida, que o distingue de outros sistemas jurídicos, como o Direito Penal, o Direito Administrativo, o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Civil.

É digno de nota mencionar que, para Vivan Filho (2017), a natureza jurídica não constitui um conceito estático a ser meramente descoberto, mas sim uma atividade decisória de qualificação exercida pelo intérprete do Direito. O autor critica o uso dessa noção quando ela serve apenas para encobrir a ausência de argumentação sólida por parte do operador. Em vez disso, defende que a natureza jurídica deve funcionar como uma base para investigar e exigir a devida justificação racional no âmbito da argumentação jurídica.

A despeito da análise teórica sobre a natureza jurídica do sistema e da crítica metodológica formulada por Vivan Filho (2017) sobre a qualificação da norma como ato decisório e não meramente cognitivo, a concepção da Lei nº 8.429/92 está intrinsecamente

ligada a um imperativo constitucional – expresso no art. 37, § 4º, da CRFB/1988 – e ao contexto sociopolítico brasileiro e o histórico de redemocratização e maior exigência de transparência pública.

A persistência da corrupção, vista por alguns autores como um antivalor incorporado à cultura político-jurídica luso-brasileira, advindo de séculos de dominação centralizadora e privatista, desde a época do Brasil Colônia, em que o país chegou a ser conhecido como a “América Portuguesa” (Wehling et al, 1999, p. 13, como citado em Ronzani, 2007), exigiu uma resposta do ordenamento jurídico, político e social no Brasil.

O Estado Democrático de Direito reagiu ao incorporar preceitos éticos na legislação, estabelecendo um sistema de conduta moralmente orientado para os gestores estatais cuja absorção de valores morais pelo Direito resultou no direito subjetivo do cidadão a uma Administração Pública transparente e proba (Rocha, 1994, p. 190, como citado em Ronzani, 2007), tendo a sistematização da moralidade administrativa sido inicialmente formalizada, no Direito Público, no início do século XX pela obra *Principes de Droit Publique*, de Maurice Hauriou (Ronzani, 2007).

No Brasil, a defesa da probidade encontrou seu primeiro respaldo legal na Ação Popular, introduzida na Constituição de 1934, retomada em 1946, e, posteriormente, em um regime supletivo de combate ao enriquecimento ilícito na Lei nº 3.502/58. Esse último dispositivo foi expressamente revogado pela Lei de improbidade administrativa (Ronzani, 2007). Um marco histórico definitivo foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que, além de consagrar a moralidade no *caput* de seu art. 37, criou um vasto e moderno aparato de controle. Isso incluiu o fortalecimento do Ministério Público na defesa do patrimônio público (CRFB/1988, art. 129, III) e a pavimentação para instrumentos legais como a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e a própria LIA (Andrade, Masson & Andrade, 2021; Farias, 2021).

A Lei nº 8.429/92, proposta originalmente em 1992, passou por um intenso processo legislativo no qual a previsão inicial de regras de natureza penal foi suprimida, prevalecendo o entendimento de que a improbidade administrativa se consolidaria como um ilícito de natureza cível e política (Ronzani, 2007). Desse modo, a LIA emergiu como o instrumento fulcral do direito interno para concretizar o mandamento constitucional e combater a corrupção no país.

A promulgação da lei de improbidade administrativa, nesse cenário, firmou-se como um instrumento jurídico fundamental e de vanguarda no esforço do Estado brasileiro para moralizar a Administração Pública e combater a má gestão e a corrupção estrutural.

## **2.2. A reforma trazida pela Lei nº 14.230/2021: Mudanças estruturais e a exigência do elemento subjetivo (dolo)**

Após a análise do histórico e da relevância da Lei nº 8.429/92 no cenário nacional de combate à corrupção e a má gestão torna-se imperativo examinar as significativas alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, no sistema da improbidade administrativa.

As discussões sobre a necessidade de reformar a Lei nº 8.429/92 resultaram em diversas sugestões, muitas das quais já haviam gerado alterações pontuais no texto original, mas a comunidade jurídica via como indispensável uma revisão mais ampla. Com o objetivo de formular uma proposta de reforma abrangente, a Câmara dos Deputados criou uma comissão em 22/02/2018. Presidida pelo Ministro do STJ, Mauro Campbell Marques, a comissão contava com a participação de juristas notáveis, dentre os quais, o professor Marçal Justen Filho. Após um trabalho intenso, a comissão elaborou e enviou à Câmara um anteprojeto, cujas diretrizes centrais foram mantidas durante o processo legislativo, embora o Congresso tenha incorporado outras soluções. Esse esforço culminou na sanção da Lei nº

14.230, de 25 de outubro de 2021, que reformou a Lei de Improbidade, sem que houvesse vetos ao projeto final aprovado (Justen Filho, 2022, Apres.).

Esta reforma que revisou integralmente o regime da Lei de Improbidade Administrativa materializa um esforço legislativo para conferir maior segurança jurídica e delimitar o escopo de aplicação da norma (Justen Filho, 2022, Apres.). O legislador buscou traçar uma linha nítida entre o erro administrativo ou a má gestão (passíveis de outras sanções) e a improbidade administrativa, reservando esta última para as condutas marcadas pela efetiva má-fé e desonestidade (Cruz, 2021).

Embora não se possa negligenciar a ocorrência de excessos e falhas na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, a reforma legislativa implementada ocorreu de forma açodada e resultou no enfraquecimento das ferramentas de combate à corrupção e das instituições de fiscalização. Diante desse cenário, cabe ao intérprete a fundamental tarefa de harmonizar a nova legislação com os princípios basilares do Estado Democrático de Direito, conforme já tem sido evidenciado pelos recentes posicionamentos do Supremo Tribunal Federal em seus julgamentos envolvendo a LIA (Cerqueira, 2025; Pinheiro & Ziesemer, 2022, Apres.).

A reforma legislativa representa, em última análise, uma descaracterização da redação originária do texto legal, com a modificação de quase todos os dispositivos da Lei 8.429/1992. Formalmente, restou preservada a numeração da Lei 8.429/1992. Contudo, sob o aspecto material, o conteúdo da LIA foi intensamente alterado. Trata-se, de fato, de uma nova Lei com a mesma numeração. (Neves & Oliveira, 2022, p. 3)

Efetivamente foram promovidas “192 modificações formais na Lei nº 8.429/92, o que faz que tenhamos, de fato, uma Nova Lei de Improbidade Administrativa (Pinheiro & Ziesemer, 2022, Apres.).”

As principais são as seguintes:

- a exigência do dolo, devidamente comprovado, para punição por improbidade;
- o sancionamento por improbidade a entidades privadas que tenham recebido benefício, incentivo ou vantagem de origem estatal;
- a eliminação da sanção de perda do cargo ou mandato nas infrações do art. 11;
- a restrição ao sancionamento por improbidade do terceiro à comprovação de ter induzido ou concorrido para a prática da improbidade;
- a instituição de uma ação judicial típica, envolvendo a punição por improbidade, com o afastamento da aplicação do regime da ação civil pública;
- a atribuição ao Ministério Público da legitimidade ativa privativa para a ação de improbidade;
- a ampliação do rigor no tocante aos requisitos de ajuizamento da ação de improbidade, com a expressa exigência de qualificação dos fatos em face dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429;
- a vedação ao julgamento antecipado da lide nas hipóteses de condenação do réu;
- a fixação de prazo prescricional de oito anos, computado a partir da data de consumação do ilícito;
- a previsão da prescrição intercorrente, computada a partir do ajuizamento da ação de improbidade, com prazo de oito anos. (Justen Filho, 2022, Apres.)

Neste contexto, a mudança mais significativa e estrutural da nova LIA reside na imposição categórica do elemento subjetivo do dolo como requisito indispensável para a configuração de qualquer ato de improbidade. Ao abolir a modalidade culposa, especificamente prevista na redação do antigo art. 10, a Lei nº 14.230/2021 transformou o

regime sancionatório, exigindo que o aplicador da lei comprove a vontade livre e consciente do agente de alcançar o resultado ilícito tipificado, conforme previsto no artigo 1º, § 2º.

A partir dessas considerações, o que é o dolo? Qual o dolo exigido na Nova LIA (art. 1º, § 1º)? Para responder essas indagações é imprescindível uma breve imersão nesse assunto e debruçarmos na fonte onde, em regra, o assunto é tratado, qual seja, o Direito Penal, adentrando nos posicionamentos atualmente defendidos pela doutrina, além de tecer algumas considerações acerca de questões principiológicas como legalidade, tipicidade, (ir)retroatividade e proporcionalidade/razoabilidade, a partir da incidência do Direito Administrativo Sancionador (DAS) na Nova LIA (art. 1º, § 4º).

Conforme ensina Cleber Masson (2023, p. 165-171), o dolo é a vontade e consciência de praticar os elementos de um crime, isso porque, na doutrina penal, o conceito se desenvolveu a partir de três correntes principais: a Teoria da Representação (o agente só prevê o resultado), a Teoria da Vontade (o agente quer ativamente o resultado) e a Teoria do Assentimento (o agente aceita ou assume o risco do resultado).

Elucida que o Código Penal brasileiro em seu art. 18, inciso I, adotou uma postura mista, combinando as duas últimas: dolo direto (ou determinado) ocorre quando o agente quer intencionalmente o resultado ilícito (Teoria da Vontade); e dolo eventual (ou indireto): ocorre quando o agente, embora não queira o resultado como objetivo principal, assume o risco de produzi-lo ao prosseguir com sua conduta (Teoria do Assentimento).

O autor leciona que o dolo se compõe de dois elementos essenciais que se manifestam em etapas sucessivas: elemento intelectual (consciência) no qual o agente tem a consciência do ato que está praticando, do resultado que pode gerar e da relação de causalidade entre sua ação e o resultado; e elemento volitivo (vontade) no qual o agente exterioriza a vontade de concretizar a conduta e o resultado.

Para a configuração do dolo, é crucial que o resultado produzido corresponda à vontade do agente no momento da ação. Contudo, o autor destaca que não é necessário que o agente siga exatamente o plano idealizado para alcançar o objetivo; o dolo subsiste mesmo que o resultado pretendido seja atingido por um caminho causal diferente do imaginado, desde que todas as características e circunstâncias do crime sejam abrangidas pela ação.

Ele também explica que a distinção clássica entre dolo genérico e dolo específico surgiu na antiga doutrina causalista, que priorizava a conduta externa: dolo genérico era a mera intenção de realizar a conduta criminosa, sem um propósito adicional (exemplo: no homicídio, bastava a intenção de matar); e no dolo específico exigia-se uma finalidade especial além da conduta, como no crime de injúria, onde era necessário o fim específico de macular a honra da vítima.

Ressalta que com a adoção da moderna Teoria Finalista da Ação, que incorpora a finalidade do agente ao próprio tipo penal, essa terminologia foi atualizada: o antigo dolo genérico passou a ser chamado simplesmente de dolo; e o termo dolo específico foi substituído por expressões como elemento subjetivo do tipo ou elemento subjetivo do injusto, referindo-se àquele propósito adicional exigido pela lei para a caracterização de certos crimes.

Cerqueira (2025) enfatiza que o DAS é amplamente aceito como um ramo do Direito Público que tem como objetivo a proteção do interesse público por meio do exercício do poder punitivo estatal (*ius puniendi*) e o que o define não é qual órgão aplica a sanção, embora muitas vezes associado ao Poder Executivo, pois suas sanções são aplicadas em diversas esferas, como pelo Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas (exemplos incluem sanções em licitações e contratos), bem como, embora esse alcance seja usado por parte da doutrina para justificar a inclusão do regime de improbidade administrativa no DAS, indica que há razões para discordar dessa tese.

Conforme Cerqueira (2025), o DAS é regido por princípios constitucionais de ordem material (conteúdo) e processual (forma), quais sejam: (i) princípios materiais como (exemplos) legalidade, tipicidade, (ir)retroatividade, pessoalidade da pena (intranscendência), culpabilidade, *non bis in idem* (na vertente material), proporcionalidade/razoabilidade e prescritibilidade; e (ii) princípios processuais como (exemplos) devido processo legal, *non bis in idem* (na vertente processual), ampla defesa e contraditório, presunção de inocência, boa-fé, inadmissibilidade de provas ilícitas e razoável duração do processo.

O autor reforça que o rol e a extensão desses princípios na improbidade administrativa ainda são temas sem consenso, visto que historicamente, muitos dos princípios do Direito Penal foram transpostos para o DAS, sendo essa transposição baseada na ideia de que ambos derivam do mesmo poder punitivo do Estado (*ius puniendi*).

Ele ensina que esse movimento começou na Espanha, ligado a razões históricas de combate ao arbítrio de regimes autoritários, e se espalhou por outros países, como Chile e Brasil. No Brasil, essa transferência ocorreu mesmo quando a CRFB/1988 se referiu a princípios de forma explícita apenas ao Direito Penal (ex: retroatividade da lei mais benéfica e presunção de inocência - art. 5º, XL e LVII).

Cerqueira (2025) disserta que a fundação dessa transposição é a concepção unitária do poder punitivo estatal, desenvolvida por Adolf Merkl, cuja teoria sustenta que não há diferença substancial (ontológica) entre ilícitos penais e ilícitos administrativos, pois ambos têm a mesma origem (o poder de punir do Estado).

Todavia, Cerqueira (2025) registra que a partir da década de 90, essa premissa da unidade começou a ser questionada, notadamente na Espanha com o trabalho de Alejandro Nieto, fundando-se no argumento de que os ilícitos (penais, administrativos, cíveis) são produtos normativos, e o simples fato de terem uma origem comum, o *ius puniendi*, não

implica que devam ter o mesmo regime jurídico, sendo crucial observar a lógica operacional de cada ramo, que revela suas singularidades.

Cerqueira (2025) descreve que esse movimento crítico também alcançou o Brasil, em virtude de que a ideia de estender princípios penais ao DAS, com pequenos ajustes ou adaptações, é criticada por ser vaga e problemática, mantendo o DAS como uma espécie de versão mais suave e adaptada ao Direito Penal, sem critérios de distinção claros, o que para Nieto, não se trata de simples diferenças ou de questão de ajustes, mas sim de estrutura normativa, por se tratar de ramos do Direito que são autônomos e com estrutura própria.

Para Cerqueira (2025), no Brasil, apesar de os sistemas sancionatórios derivarem da CRFB/1988, o texto constitucional lhes deu tratamento específico e diferenciado, tendo em vista ser essa distinção expressa, por exemplo, no sistema da improbidade administrativa (art. 15, V, e 37, § 4º), concluindo-se que a Constituição não os disciplinou de forma equivalente ou simétrica.

Com essas razões, Cerqueira (2025) argumenta que o DAS – e, conseqüentemente, o sistema de improbidade – deve ser interpretado à luz da Constituição e de suas próprias especificidades, evitando a assimilação automática do Direito Penal, asseverando que a interpretação do DAS deve ser aperfeiçoada pela comparação com o Direito Penal, mas nunca pela assimilação automática, uma vez que o regime do DAS possui finalidade, características e principiologia próprias, o que o singulariza em relação ao Direito Penal e à Improbidade, que também se notabiliza por suas particularidades.

Ciente disso, vamos nos ater agora sobre quais regras principiológicas do DAS valem para a improbidade administrativa, sempre respeitando as normas constitucionais específicas para esse tipo de responsabilização ou punição, a exemplo dos princípios da legalidade, tipicidade, (ir)retroatividade e proporcionalidade/razoabilidade.

De acordo com Cerqueira (2025), a obrigatoriedade de o sistema de improbidade administrativa ser disciplinado pela Lei nº 8.429/92 decorre do princípio da legalidade constitucional (art. 5º, II, e 37, § 4º), garantindo previsibilidade e estabilidade contra alterações por atos infralegais. No entanto, a noção de probidade (boa-fé na administração) é mais ampla do que apenas o cumprimento da lei formal, aproximando-se da juridicidade, que exige a observância de todo o conjunto de princípios e regras que regem a atividade estatal (especialmente legalidade e moralidade). Assim, para configurar a improbidade, deve-se primeiro constatar o caráter antijurídico da conduta (violando leis, princípios ou atos infralegais) e, em seguida, verificar a proporcionalidade da aplicação da LIA, considerando elementos como a potencialidade lesiva e a presença de má-fé, para proteger a probidade.

Cerqueira (2025) afirma que o princípio da tipicidade, exigido na improbidade (art. 37, § 4º, da CRFB/1988), é aplicado de forma mitigada na LIA e no DAS em comparação com a rigidez do Direito Penal, justificando-se pela ausência de penas privativas de liberdade, pela necessidade de dinamismo e eficiência do DAS e pelas relações especiais de sujeição dos agentes públicos com o Estado, o que permite o uso de tipos mais abertos (como conceitos jurídicos indeterminados e normas sancionadoras em branco), desde que a previsibilidade e a segurança jurídica dos destinatários da norma sejam mantidas.

Sem embargo, é certo que essa flexibilidade gera uma controvérsia essencial sobre o novo art. 11 da LIA (violação de princípios), haja vista uma vertente, acolhida pelo STJ (1ª Seção, EDcl no AgInt nos EAREsp 954.237/RJ, rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, j. em 15/10/2024, DJe 21/10/2024), defender que a nova lei tornou o rol de condutas taxativo (fechado) (Justen Filho, 2022, como citado em Cerqueira, 2025), mas a tese oposta argumenta que a natureza fluida dos princípios e o dever constitucional de probidade exigem que o rol seja não taxativo (aberto), a fim de evitar que certas condutas ilícitas graves

(exemplo: assédio) fiquem impunes como improbidade (Alexy, 2011, p. 90-91, como citado em Cerqueira, 2025).

Conforme Cerqueira (2025), o princípio da irretroatividade é incontestável para normas de improbidade mais gravosas, contudo, a aplicação da retroatividade da lei mais benéfica, prevista no art. 5º, XL, da CRFB/1988 apenas para o Direito Penal, gerou intenso debate na LIA e, embora maior parte da doutrina defendesse sua extensão por simetria de valores, a tese de aplicação automática foi infirmada pelo STF, na ótica de que a improbidade possui natureza autônoma e não envolve o bem jurídico liberdade.

Ao julgar o Tema 1.199 (ARE 843989/PR), a Suprema Corte confirmou que o princípio penal não se aplica automaticamente à improbidade, decidindo pela irretroatividade das novas normas de prescrição (geral e intercorrente) em benefício dos réus, porém, estabeleceu uma retroatividade mitigada para as normas de tipificação mais benéfica (como a exclusão da culpa no art. 10), aplicando-as apenas aos processos em curso sem trânsito em julgado, sob pena de ofensa à coisa julgada, consolidando o entendimento de que a retroatividade na LIA depende da preservação da segurança jurídica, acesso à Justiça e proteção da confiança (Cerqueira, 2025).

Consoante ao princípio da proporcionalidade/razoabilidade verifica-se que ele está fortemente ligado ao princípio do devido processo legal substantivo previsto no art. 5º, LIV, da CRFB/1988, exigindo que o Estado aplique sanção condizente com a gravidade da conduta perpetrada pelo agente do ilícito (Moreira Neto & Garcia, 2013, como citado em Cerqueira, 2025). Ademais, exige um equilíbrio na ponderação de valores constitucionais, sendo indevido privilegiar exclusivamente os direitos do investigado em detrimento da efetividade da punição, em virtude do princípio da proteção eficiente, impondo ao Estado o dever de adotar medidas eficazes para garantir a proteção dos direitos fundamentais por meio

da punição efetiva de condutas ilícitas (Fischer, 2015, p. 74, como citado em Garcia, 2025; STF, Pleno, RE 971959, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 14/11/2018, DJe-190, p. em 31/07/2020).

Postas essas reflexões, referindo-se ao tema da improbidade administrativa, Mazzilli (2025) explica que o dolo, elemento subjetivo fundamental em Direito Penal, é composto por três aspectos essenciais: (i) a consciência do ato praticado, do seu resultado e do nexos de causalidade entre eles; (ii) o conhecimento de que a conduta é ilícita; e (iii) a vontade livre de executar essa conduta, mesmo sabendo de sua ilegalidade. Sendo esses os três componentes a integrar o dolo genérico, presente em todo crime doloso.

Para Mazzilli (2025) ocorre o chamado dolo específico quando, além desses elementos básicos, a lei exige que o agente atue com uma finalidade especial e determinada. Nesses casos, a descrição legal do crime inclui um elemento subjetivo adicional ao injusto penal, que é o intuito ou a meta específica buscada pelo agente ao realizar a conduta.

Mazzilli (2025) esclarece que enquanto o dolo simples é a vontade e a representação do resultado, o dolo específico é uma particularidade do tipo penal que exige uma finalidade precisa e adicional, expressamente prevista pelo legislador. Por exemplo, o crime de sequestro qualificado (art. 159 do Código Penal) não é apenas sequestrar (dolo genérico), mas fazê-lo com o fim específico de obter um resgate ou vantagem, transformando-o em um tipo penal anormal. Se o sequestro tivesse apenas o objetivo de impedir o casamento de um rival, seria outro crime, pois faltaria o dolo específico de obter vantagem patrimonial.

Ao analisar a redação do artigo 1º, § 1º, da LIA, Mazzilli (2025) argumenta que a nova lei exige um dolo qualificado para a punição de atos de improbidade, observando que o texto legal demanda mais do que a simples vontade de agir (voluntariedade), requerendo que o agente tenha a intenção de produzir o resultado ilícito e a consciência da ilegalidade de sua conduta, fazendo parecer que essa descrição, à primeira vista, sugira que a lei estaria exigindo um dolo específico para a tipificação do ato ímprobo.

Contudo, Mazzilli (2025) conclui que o dolo exigido pela nova Lei de Improbidade é, na verdade, o dolo genérico, esclarecendo que a prática do ato com um fim ilícito não configura um dolo específico, mas sim um elemento que já está contido em qualquer ato doloso, pois o dolo genérico, por sua própria natureza, já pressupõe a consciência da ilicitude.

Mazzilli (2025) destaca que, em regra, o dolo exigido na LIA é o genérico, a exceção dos tipos previstos no art. 9º, incisos II, III, V, VI, IX, e X, e no art. 11, incisos V e VI, entretanto, corrente majoritária da doutrina sustenta que o dolo exigido pela nova LIA é o específico (Justen Filho, 2022; Neves & Oliveira, 2022; Pinheiro & Ziesemer, 2022), posição até então também defendida pelo STF (vide Tema 1199).

Quantos aos sujeitos, após a reforma produzida na improbidade pela Lei nº 14.230/2021, estão descritos no art. 1º, §§ 5º, 6º e 7º, e arts. 2º, 3º, 8º e 8º-A, da Nova LIA, também exigindo-se a comprovação da conduta dolosa para a sua constatação, com realce para os conceitos de agentes públicos, terceiros e pessoas jurídicas.

Por outro lado, merece atenção o disposto no § 8º, do art. 1º, da Nova LIA, retirando de alcance o tipo ímprobo conhecido também como ilícito de hermenêutica, criando-se uma excludente da responsabilidade do agente, *in verbis*:

Art. 1º (*Omissis*)

§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992, art. 1º, § 8º)

Nesse caso, Giardini (2025) faz um alerta que o dispositivo da lei deve ser analisado de forma restritiva porque jurisprudência é o conjunto reiterado de precedentes de órgão jurisdicional, não se encaixando essa hipótese em meras decisões administrativas das Cortes

de Contas cujas decisões também se submetem a controle jurisdicional. Tais dissidências judiciais devem ser consideradas em sentido amplo, tendo por base as decisões do STF e STJ, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Esse autor defende que esse dispositivo legal é inconstitucional por violação ao princípio da proporcionalidade porque viola o princípio da proteção eficiente da probidade administrativa, bem como o princípio da reserva de jurisdição descrito no art. 5º, XXXV, da CRFB/1988, na parte que reza “mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário” ao excluir o controle jurisdicional do ato administrativo.

Retornando aos sujeitos da improbidade, a Nova LIA elenca os sujeitos passivos e ativos, tais quais as pessoas físicas ou jurídicas envolvidas na relação corrupta da improbidade, sendo o sujeito passivo a vítima do ato ímprobo e o sujeito ativo aquele que pratica ou concorre para a sua existência.

Os sujeitos passivos são as pessoas jurídicas que compõe a Administração Pública direta, a exemplo da União, Estados, Distrito Federal e os Municípios, e a indireta, a exemplo das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, de quaisquer dos Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Também se incluem nesse rol as entidades privadas previstas nos §§ 6º e 7º da Nova LIA.

Já os sujeitos ativos são a pessoa física e/ou a pessoa jurídica que pratica e/ou concorre para a prática da conduta dolosa da improbidade administrativa, que será denominado réu na ação judicial. Aspecto importante para a esse conceito é a divisão em espécies de sujeito: (i) agentes públicos (vide art. 2º da Nova LIA); e (ii) terceiros (vide art. 3º da Nova LIA) (Giardini, 2025; Neves & Oliveira, 2022).

Nesse aspecto, Neves & Oliveira (2022) afirmam que a Nova LIA inovou no conceito de agente público ao trazer uma noção mais ampla ao incluir o agente político, o servidor

público e todo aquele que exerce função pública nas entidades descritas no art. 1º da Lei, com exceção feita ao presidente da República (art. 85, V, da CRFB/1988; STF, Pet. 3.240 AgR/DF, Rel. p. Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe-171, 22/08/2018).

Os terceiros são os particulares, pessoas físicas e/ou jurídicas, que não sendo agente público, induzam ou concorram para a prática da improbidade ou dela se beneficiem, de forma direta ou indireta, exigindo-se a presença do dolo e da participação do agente público, pois sem a presença desse último não é possível ao particular integrar o polo passivo da ação de improbidade, tão somente a de ressarcimento ao erário pelo ilícito civil (Neves & Oliveira, 2022).

Para encerrar esta subseção, vale registrar a exceção inserta na Nova LIA no que tange a exclusão de aplicação das sanções previstas na Lei a pessoa jurídica em caso de o ato ilícito também ser punido como ato lesivo a Administração Pública na forma da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), *in verbis*:

§ 2º As sanções desta Lei não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021). (Brasil, 1992, art. 3º, § 2º)

Neves & Oliveira (2022) defendem que essa escolha do legislador é justificada pelo fato de que a Lei Anticorrupção já foi criada especificamente para a responsabilização das pessoas jurídicas e possui um regime mais adequado a elas (por ser uma responsabilidade objetiva, que não exige dolo ou culpa, diferente do exigido na Nova LIA).

Além disso, segundo os autores, muitas das penalidades previstas para as pessoas jurídicas no artigo 12 da Nova LIA (como perda de bens, multa e proibição de contratar) já estão contempladas na Lei Anticorrupção, oferecendo, inclusive, um leque de sanções

adicionais e específicas para empresas (como a publicação da condenação e a dissolução compulsória).

Por outra perspectiva, Giardini (2025) defende a possibilidade da aplicação de sanções pelas duas legislações, pois, apesar de uma leitura superficial do art. 3º, § 2º, da Nova LIA, sugerir que a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de improbidade seria afastada quando a conduta também se enquadrasse na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), o entendimento mais adequado e que prevalece é o da coexistência dos regimes sancionatórios.

Segundo o autor, essa conclusão é alcançada por meio de uma interpretação sistemática de toda a legislação, que desfaz a aparente contradição, cujo fundamento para essa coexistência está no artigo 12, § 7º, da Nova LIA, que expressamente afirma que as sanções aplicadas às pessoas jurídicas com base em ambas as leis devem observar o princípio constitucional do *non bis in idem*.

Giardini (2025) insiste que se a própria Lei de Improbidade Administrativa prevê a atuação conjunta dos dois regimes, fica claro que é possível o processamento e o julgamento simultâneo de uma mesma conduta em instâncias distintas, resultando na aplicação das respectivas sanções, tendo em vista que essa interpretação é reforçada pelo fato de a reforma da LIA não ter revogado o art. 30 da Lei Anticorrupção, que já garantia a independência dos processos de responsabilização.

Ele explica que a única proibição imposta é a de não se punir duas vezes pelo mesmo fato em sua vertente material, impedindo a dupla execução da mesma penalidade, e, na prática, uma pessoa jurídica pode ser punida por uma mesma conduta tanto pela Nova LIA quanto pela Lei Anticorrupção, contanto que as sanções aplicadas sejam de natureza diversa (por exemplo, a LIA aplica multa civil e a Lei Anticorrupção aplica a dissolução compulsória).

Nessa situação, Giardini (2025) esclarece que se houver aplicação de sanções da mesma espécie (como a perda de bens), será obrigatória a devida compensação durante a fase de execução, garantindo que o infrator não sofra um excesso de cumprimento de pena, de modo que, por força de toda a sistemática legal, a interpretação que deve ser adotada é a que harmoniza os diplomas, permitindo o uso combinado das sanções, com o devido controle para evitar a dupla punição pelo mesmo dano.

É possível afirmar que, por ora, assiste razão ao autor, uma vez que o STJ, ao julgar o REsp 2.107.398/RJ, afirmou que a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) podem ser aplicadas conjuntamente para fundamentar a responsabilização de pessoas jurídicas em uma mesma ação.

A seguir, a ementa do referido julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E LEI ANTICORRUPÇÃO. UTILIZAÇÃO CONJUNTA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO *NON BIS IN IDEM*. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, fundamenta adequadamente sua decisão, enfrentando as questões essenciais ao deslinde da causa, sendo certo que o mero descontentamento da parte com o julgamento desfavorável não caracteriza ausência de prestação jurisdicional.

2. A utilização conjunta das Leis n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do *non bis in idem*.

3. É possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos, pois o que não é admissível é

a imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Caso, ao final da demanda, sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, aí, sim, é que deverá ficar prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade relativas ao mesmo ilícito.

4. A preocupação com a não sobreposição de penalidades deve ser devidamente examinada no momento da sentença, quando se analisará o mérito e a natureza das infrações, e não na fase preliminar da ação.

5. O art. 30, inciso I, da Lei n. 12.846/2013 reforça a compatibilidade entre os diplomas, determinando que as sanções da Lei Anticorrupção não excluem aquelas previstas na Lei de Improbidade.

6. Recurso Especial desprovido. (Brasil, 2025, n. p.)

### **2.3. As tipologias de atos de improbidade administrativa e a relevância do conceito de dolo específico**

Neste subcapítulo procederemos à análise dogmática dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, com foco nas mudanças substanciais introduzidas pela nova legislação. A partir do entendimento prévio já estabelecido, o estudo visa oferecer uma visão panorâmica e objetiva sobre as categorias de atos de improbidade administrativa, sem pretender esgotar o debate jurídico sobre o tema.

A Lei nº 14.230/2021, ao estabelecer que apenas condutas dolosas configuram atos de improbidade (art. 1º, § 1º), impôs uma releitura obrigatória das três tipologias de atos ímprobos: que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), que causam prejuízo ao erário (art. 10) e que atentam contra princípios da Administração Pública (art. 11).

O ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito, conforme disposição legal, consiste em qualquer conduta que resulte no acréscimo patrimonial indevido para o agente público ou terceiro, em razão do exercício de cargo, função, emprego ou

mandato nas instituições descritas no art. 1º e notadamente as condutas descritas nos incisos do art. 9º (Brasil, 1992).

Conforme Neves & Oliveira (2022, p. 26) este é um tipo de improbidade que pressupõe a presença destes requisitos:

- a) recebimento da vantagem indevida, independentemente de prejuízo ao erário; b) conduta dolosa por parte do agente ou do terceiro; c) nexos causal ou etiológico entre o recebimento da vantagem e a conduta daquele que ocupa o cargo ou emprego, detém mandato, exerce função ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da LIA.

A nova legislação exige a intenção de enriquecer ilícitamente, afastando qualquer hipótese de enriquecimento decorrente de erro ou negligência e, além dos ajustes pontuais na redação, o legislador manteve o caráter exemplificativo das condutas elencadas nos incisos do art. 9º, ou seja, não é taxativo, o que se pode afirmar a partir da interpretação da expressão “notadamente” inserta no *caput* (Mazzilli, 2025; Neves & Oliveira, 2022).

O ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, conforme disposição legal, é definido como a conduta dolosa do agente que causa efetivo prejuízo ao patrimônio público, exigindo-se o resultado material, tais quais a perda patrimonial, o desvio, a apropriação, a malbaratamento ou o desperdício de bens ou haveres públicos nas instituições descritas no art. 1º e notadamente as condutas descritas nos incisos do art. 10 (Brasil, 1992).

A alteração legislativa impactou significativamente este artigo. Antes da Lei nº 14.230/2021, a lesão ao erário era a única tipologia que aceitava a modalidade culposa e o dano presumido. Com a exclusão expressa da culpa, o art. 10 agora exige: a) dano concreto, consistente no prejuízo financeiro devidamente comprovado; e b) dolo na conduta.

É relevante notar que, embora haja discordância doutrinária quanto à retirada da modalidade culposa e do dano presumido – a exemplo de Tourinho (2022), que defende o art.

28 da LINDB como ferramenta de maior segurança jurídica, permitindo diferenciar dolo do erro grosseiro e evitando excessos –, o STF já firmou o entendimento pela constitucionalidade do novo teor do art. 10 da Nova LIA, consolidando que a imputação de improbidade administrativa não mais admite a modalidade culposa.

Nesse caminho, conforme Paulino & Gualtieri (2025), o STJ também consolidou o entendimento de não ser mais aceitável o dano presumido na improbidade administrativa, após as mudanças promovidas no teor do art. 10 pela Lei nº 14.230/2021, sendo necessário comprovar a perda patrimonial efetiva (REsp 1912668/GO; REsp 1914458/PI; e REsp 1.929.685/TO).

O ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, conforme disposição legal, consiste na ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das condutas descritas nos incisos do art. 11 da Nova LIA (Brasil, 1992).

A nova redação transformou o art. 11 de um tipo aberto (cláusula geral, que permitia enquadrar qualquer violação a princípios não listada) para um rol taxativo (*numerus clausus*) (Mazzilli, 2025). Com efeito, a improbidade por violação a princípios agora só se configura pela prática das condutas expressamente listadas nos seus incisos (III a VIII, XI e XII, além do § 4º, em virtude da revogação ou transmutação dos outros incisos).

Isso significa que uma mera irregularidade, ou uma violação genérica de um princípio (como a publicidade ou a eficiência), não é mais suficiente para gerar a responsabilização pela Nova LIA se não corresponder a um dos comportamentos específicos tipificados, bem como a literalidade do *caput* do art. 11 - ao se referir à caracterização da improbidade “por uma das seguintes condutas” - reforça a obrigatoriedade de subsunção a um dos incisos (Neves & Oliveira, 2022).

Além da taxatividade, o art. 11 demanda uma modalidade de dolo mais rígida para evitar a punição de meros desvios de conduta: o dolo específico; assim sendo, o dolo exigido aqui não é apenas a vontade de agir, mas sim a intenção de alcançar o resultado proibido pela norma (Pinheiro & Ziesemer, 2022).

Mazzilli (2025) ensina que, quanto a violação de princípios constitucionais não previstos no art. 11 da Nova LIA, os agentes causadores de tais violações podem ser sancionados nos termos da Lei nº 7.347/1985. Ademais, como já citado anteriormente, para Mazzilli (2025) somente os incisos V e VI do art. 11 da Nova LIA comportam a exigência de dolo específico, enquanto os demais o dolo genérico.

O raciocínio elaborado por Batista (2024) não só merece louvor ao explicar o dolo exigido na Nova LIA, mas também serve de alerta para o fato de que o STJ já se perfilhou à corrente que exige o dolo específico na improbidade (REsp 1.913.638/MA, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, J. em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022). Ademais, a autora argumenta que reforça esse raciocínio a expressão:

[...] 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992, art. 11, § 1º)

Apesar das críticas e divergências doutrinárias, ela ainda assevera que, conforme o dispositivo inserto no § 2º do art. 11 da Nova LIA, a espécie de dolo exigido na improbidade em seus arts. 9º, 10 e 11, indene de dúvidas, é o dolo específico.

#### **2.4. O regime de sanções da Nova LIA e os impactos da reforma no afastamento do agente e na prescrição**

O regime de sanções na Nova LIA trata do teor do Capítulo III da norma em estudo, intitulado Das Penas, composto de um único dispositivo legal, o art. 12, que se desdobra em 3

(três) incisos e 10 (dez) parágrafos, sendo o inciso I destinado a regular as sanções a serem aplicadas às condutas violadoras do art. 9º, o inciso II as do art. 10 e o inciso III as do art. 11. Ressalta-se que a revogação do antigo art. 10-A da Lei nº 8.429/1992 pela Nova LIA ensejou a revogação do inciso IV do art. 12 do Diploma Legal.

O art. 12 da Nova LIA mantém as sanções tradicionais aplicáveis aos atos de improbidade, que incluem: ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público, podendo ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, cabendo ao Juiz a aplicação da dosimetria de acordo com a gravidade do fato (Neves & Oliveira, 2022).

De uma leitura do dispositivo legal e uma interpretação gramatical observa-se que o legislador deu menor importância à penalidade a ser aplicada a conduta violadora de princípios da administração pública, previstas no art. 11 e sancionada no art. 12, III, em razão da graduação de até 4 (quatro) anos para as proibições ali descritas e a exclusão da previsão da perda da função pública.

Já de uma leitura do dispositivo legal e uma interpretação lógica e sistemática, visando reconstituir o pensamento do legislador e harmonizar o texto em exame com o sistema jurídico como um todo (Pinto, 2021, p. 17), é possível atestar que houve uma alteração crucial na sanção de ressarcimento integral do dano, exigindo-se para a sua aplicação a comprovação do prejuízo ao erário (Neves & Oliveira, 2022), ou seja, não se aplica essa sanção automaticamente.

A reforma impôs regras mais rígidas aos violadores da norma, especialmente as condutas dos arts. 9º e 10, no que diz respeito a suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público, em comparação a anterior redação dos incisos I e II do art. 12. Ademais, as sanções em decorrência da prática de atos de improbidade administrativa

agora só podem ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 12, § 9º).

A reforma da legislação provocou mudanças no afastamento preventivo do agente público de suas atividades, conforme previsão descrita no art. 20 da Nova LIA, cujo objeto trata de medida drástica e provisória durante a investigação ou o processo. Foi revogado o parágrafo único desse dispositivo legal e inseridos os parágrafos primeiro e segundo.

O legislador promoveu uma mudança no requisito e na condição temporal do afastamento preventivo: a) só a autoridade judicial pode decretar o afastamento; b) a medida pode ser decretada para evitar a iminente prática de novos ilícitos (além do requisito de quando a medida for necessária a instrução processual); e c) o prazo de 90 (noventa) dias de duração para o afastamento, podendo ser prorrogado uma única vez, mediante decisão fundamentada.

Ao comentar o art. 20 da Nova LIA, Pinheiro & Ziesemer (2022) defendem veementemente sua aplicação na proteção do patrimônio público. Eles argumentam que é sensato e coerente sustentar a existência desse dispositivo, pois seria incongruente que o ordenamento jurídico permitisse o afastamento cautelar do agente na esfera penal – frequentemente decretado como medida menos gravosa para evitar a prisão preventiva (*ultima ratio*) – mas não admitisse a aplicação desse mesmo preceito em desfavor do agente ímprobo.

Em outra perspectiva, Neves & Oliveira (2022) abordam o art. 20 da Nova LIA classificando-o como uma tutela de urgência atípica. Os autores observam a dificuldade em enquadrá-la perfeitamente nas modalidades previstas no Código de Processo Civil (evidência, urgência e antecipada) e ressaltam que, apesar de sua natureza preventiva, o manejo dessa medida cautelar exige que os atos ilícitos já tenham sido consumados.

Esse argumento dos autores se justifica na natureza sancionatória da própria ação de improbidade administrativa a qual exige que os atos ilícitos já tenham sido praticados para que ela seja oferecida em juízo, ou a presença do *fumus boni iuris* (indícios de sua ocorrência), para que o afastamento, medida drástica e provisória, possa ser aplicado para garantir a instrução processual ou impedir a continuidade de um dano já iniciado (Neves & Oliveira, 2022).

Quanto ao regime de prescrição, sob o pretexto de dar maior celeridade e segurança jurídica ao sistema da improbidade, verifica-se que foi a área que recebeu as inovações mais significativas com o advento da Nova LIA. Estabeleceu-se um prazo prescricional geral de “8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (Brasil, 1992, art. 23)”.

A redação anterior do art. 23 da Lei nº 8.429/1992 era composta do *caput* e 3 (três) incisos que regulavam a prescrição nas sanções de improbidade. Fixava os prazos prescricionais de acordo com o vínculo do agente violador do ilícito com a administração pública (5 anos após o término do mandato ou do vínculo com a administração do servidor comissionado ou em cargo de confiança; e dentro do prazo prescricional para aplicação de punições disciplinares ao servidor público/empregado público efetivo) ou do marco temporal da prestação de contas final das entidades públicas ou subvencionadas pelo poder público.

A alteração da regra geral do prazo prescricional promovida pelo legislador é louvável pela inconveniência de prazos distintos, confusa redação e lacunas na redação anterior do dispositivo que geravam insegurança jurídica, pondo em risco as sanções provenientes da prática de atos de improbidade (Neves & Oliveira, 2022).

A modificação na redação do art. 23 da Nova LIA não delimitou o marco de início de sua aplicabilidade gerando interpretações dissonantes por parte da doutrina, porém, o STF pacificou o entendimento no julgamento do Tema 1.199, nos seguintes termos: “[...] 4) O

novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei (Brasil, 2022)”.

Outra nova mudança inserta na Nova LIA foi a suspensão do prazo prescricional pela instauração do inquérito civil presidido pelo membro do Ministério Público, ou a instauração de processo administrativo sancionador no âmbito da Fazenda Pública (Brasil, 1992, art. 23, §§ 1º, 2º e 3º), trazendo maior segurança jurídica aos atores envolvidos na apuração e aos agentes da conduta ilícita investigada.

No entanto, Justen Filho (2022, Art. 23) esclarece que os prazos ora estabelecidos devem gozar de razoável interpretação pelo operador do direito, uma vez que guardam relação com o objeto investigado, tendo natureza de prazo impróprio, podendo ser alargados pelo prazo necessário, vislumbrando-se como referência o prazo prescricional de 8 (oito) anos previsto no *caput* do art. 23 da Nova LIA.

Ponto também de relevo na mudança legislativa é a chamada prescrição intercorrente. Esta é a inovação mais importante no novo marco prescricional ao definir que o processo de improbidade prescreverá se não for proferida a sentença (julgamento) em um prazo de 4 (quatro) anos após a intimação da decisão de primeira instância que receber a petição inicial (Brasil, 1992, art. 23, §§ 4º, 5º e 8º).

Parece que essa opção inovadora do legislador no texto da Nova LIA pretende garantir celeridade processual ao processo de improbidade compelindo o julgador a proferir a sentença em prazo de 4 (quatro) anos contados da decisão que receber a Inicial, sob pena de se reconhecer a prescrição das sanções. Conforme Sundfeld (2025), do jeito que foi elaborado esse dispositivo legal demonstra a clara intenção do legislador em punir a inércia do Estado garantindo que os processos não se arrastem indefinidamente.

Todavia, Pinheiro e Ziesemer (2022, p. 310) criticam veementemente o modelo adotado por considerá-lo uma violação ao princípio da proporcionalidade. Eles argumentam

que a tramitação média das ações de improbidade, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), é superior ao novo prazo de quatro anos (atingindo 4,24 anos). Os autores reforçam a crítica ao comparar o tratamento legal: o prazo prescricional intercorrente para execução fiscal é de cinco anos, enquanto para a improbidade administrativa é de apenas quatro anos. Isso, segundo eles, demonstra que o legislador optou por tutelar o interesse meramente patrimonial do Estado (interesse público secundário) em detrimento da punição efetiva dos transgressores da probidade (interesse público primário). Por fim, ressaltam que a prescrição intercorrente deve ser consequência da inércia da parte autora, não podendo ser decretada quando a mora for atribuída exclusivamente ao Poder Judiciário.

É certo que a inovação processual de prescrição intercorrente, de consequência material, é motivo de controvérsias e discussões doutrinárias, haja vista as notícias de judicialização requerendo: a sua aplicação na fase de execução das ações de improbidade; e a suspensão de seus efeitos por alegada ofensa à Constituição.

Nesse sentido, o STJ no julgamento do AgInt no REsp nº 1931489/DF estabeleceu que “[...] 1. A prescrição da pretensão executória na ação de improbidade é regida pela Súmula 150/STF, inexistindo prescrição intercorrente nessa fase (Brasil, 2025b)”. Outrossim, o STF ao julgar a Medida Cautelar na ADI 7236/DF, oferecida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público-CONAMP, decidiu “suspender a eficácia da expressão “pela metade do prazo previsto no caput deste artigo” contida no art. 23, § 5º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021 (Brasil, 2025c)”.

Por fim, embora não conste também na Nova LIA o prazo para o oferecimento da ação judicial de ressarcimento ao erário, observa-se que continuar em vigor o entendimento jurisprudencial da imprescritibilidade da ação civil pública de ressarcimento baseada em ato doloso de improbidade (STF, RE 852.475/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. p/ o Acórdão Min. Edson Fachin, j. 08/08/2018, DJe-058 de 22/03/2019, Tema

897) e a prescritebilidade da ação civil pública de ressarcimento baseada em ilícito cível (STF, RE 636.886/AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 20/04/2020; STJ, Ag no REsp nº 1375812/MA, 1ª Turma, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, j. 09/04/2024, DJe 12/04/2024).

## **2.5. Legitimidade para o oferecimento das ações de improbidade administrativa e o acordo de não persecução cível (ANPC)**

A Lei nº 14.230/2021, que reformou o sistema da improbidade administrativa, alterou substancialmente a sistemática processual e um dos pontos mais debatidos foi a instituição da legitimidade ativa privativa do Ministério Público para propor a ação de improbidade administrativa, excluindo as pessoas jurídicas de direito público lesadas (a Fazenda Pública) pelas condutas violadoras da posição de parte autora no processo judicial.

A exclusividade inserta na Nova LIA “tentou limitar a legitimidade ativa para a ação judicial (Ferraz, 2022, como citado em Marrara, 2023, p. 166)”. Ela foi objeto de questionamento pela Advocacia Pública, por meio da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal-ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais-ANAFE, com a propositura das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Inicialmente, o STF concedeu a medida cautelar requerida pelas associações e suspendeu a eficácia da legitimidade privativa do Parquet estatuída no art. 17 da Nova LIA. No julgamento de mérito das ADI's 7.042 e 7.043, o Plenário da Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados.

A tese fixada pelo Supremo restabeleceu a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva para a propositura das ações de improbidade, conforme o entendimento de que a restrição imposta pela Nova LIA violava o direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário (art. 5º,

XXXV, da CRFB/1988) e o dever-poder da própria Fazenda Pública de zelar e conservar seu patrimônio (art. 23, I, da CRFB/1988) (Marrara, 2023).

Com efeito, a decisão do STF foi fixada nos seguintes termos:

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; [...] Tudo nos termos do voto ora reajustado do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, nos termos de seus votos. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.8.2022. (Brasil, 2022b).

Essa definição é importante para a compreensão do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), introduzido no art. 17-B da Nova LIA, porque, historicamente, era vedado a celebração de acordos no âmbito da improbidade como reflexo da proibição desse instituto também em âmbito penal por força do princípio da obrigatoriedade e da tutela indisponível do interesse público (Didier Jr & Zaneti Jr, 2018, p. 350-351, como citado em Pinheiro & Ziesemer, 2022, p. 259-292). Anota-se que uma das primeiras práticas consensuais na ordem jurídica pátria foram a transação penal e a suspensão condicional do processo, no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, seguidos pela colaboração premiada na Lei nº 12.850/2013 e os acordos de leniência na Lei nº 12.846/2013 (Pinheiro & Pinheiro, 2019, p. 187-188, como citado em Pinheiro & Ziesemer, 2022, p. 259-292; Pinho, 2023). Logo em seguida advém o surgimento da Medida Provisória nº 703/2015 permitindo a celebração de acordo na improbidade e, mesmo com a vigência encerrada por não aprovação pelo Congresso

Nacional, a edição da Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP com o intuito de regular o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), que trata do compromisso de ajustamento de conduta (TAC), introduzido na década de 1990 pela Lei nº 8.078, manteve expressa a possibilidade de acordo no âmbito da improbidade administrativa, sendo sucedida pela previsão expressa do § 4º do art. 36 da Lei nº 13.140/2015, tendo como reforço o surgimento do art. 26 da LINDB, com redação dada pela Lei nº 13.655/2018, sucedido pelo revogado § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, com redação dada pela Lei nº 13.964/2019, até chegar nos dias atuais (Bertoncini, 2018; Pinho, 2023).

Acentua-se que a consensualidade, de origem europeia e ainda em consolidação no país, fundamenta-se na visão constitucional pós CRFB/1988 de democracia substantiva e cidadania participativa, sendo o princípio da indisponibilidade do interesse público não um impeditivo do acordo, mas um meio eficaz para alcançar maior eficiência e legitimidade na gestão, buscando o interesse público por via diversa do ato unilateral (Santos, 2023).

Conforme nota-se da redação literal do art. 17-B da Nova LIA o legislador conferia a legitimidade somente ao Ministério Público para o oferecimento e celebração do ANPC, entretanto, como já visto, isso já foi pacificado pelo STF.

Partindo dos conceitos doutrinários de Bertoncini (2018), Pinho (2023) e Santos (2023), alinhados à decisão do STF (Brasil, 2022b), é possível definir o ANPC em instrumento jurídico que permite ao Ministério Público e à pessoa jurídica de direito público lesada (Fazenda Pública) celebrarem um acordo com o investigado, no âmbito de um inquérito civil ou de um processo de improbidade, antes do trânsito em julgado da sentença final, desde que advenha um dos resultados previstos no art. 17-B da Nova LIA, salvo melhor juízo.

O ANPC já tem regulamentação definida pelo CNMP, órgão com poder regulamentador e legitimidade para expedir atos infralegais (Bertoncini, 2018), por meio da Resolução nº 306/2025, que regulamenta o artigo 17-B da Lei n.º 8.429/1992, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o acordo de não persecução civil.

Não obstante isso, é imperativo reconhecer que a complexidade da LIA impossibilita o esgotamento de todos os seus aspectos e nuances em um único capítulo, de modo que este estudo concentrou-se nos elementos mais relevantes para a análise proposta, priorizando as principais inovações da Lei nº 14.230/2021 e as modulações jurisprudenciais das Cortes Superiores que redefiniram o panorama da responsabilidade no sistema da improbidade, servindo de base sólida para os argumentos a serem desenvolvidos no próximo capítulo.

Portanto, a LIA no contexto brasileiro é uma norma em constante evolução e fortemente influenciada pela jurisprudência das Cortes Superiores e, embora a Lei nº 14.230/2021 tenha promovido uma guinada significativa – exigindo dolo específico e introduzindo instrumentos de consensualidade como o ANPC –, essas mudanças foram imediatamente moduladas pelo Poder Judiciário, com o STF, por exemplo, não só definindo a irretroatividade do novo regime prescricional, mas também garantido a efetividade da lei ao restabelecer a legitimidade ativa concorrente da Fazenda Pública, de modo que a LIA se consolida como um sistema dinâmico, onde a eficiência, a legitimidade e a proteção ao patrimônio público dependem do equilíbrio entre a discricionariedade administrativa e o rigor do controle judicial.

### **3. CONFORMIDADE E LACUNAS: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A LIA E A CONVENÇÃO DE MÉRIDA**

Neste capítulo se pretende realizar um diálogo normativo entre a Lei de improbidade administrativa, Lei nº 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, e a Convenção Contra a Corrupção das Nações Unidas (*United Nations Convention Against Corruption-UNCAC* ou Convenção de Mérida), mapeando as convergências que fortalecem o sistema anticorrupção brasileiro e, sobretudo, identificar eventuais lacunas criadas pela Lei nº 14.230/2021 que colocam em risco o cumprimento dos padrões internacionais de responsabilização, sem prejuízo de outros entendimentos.

#### **3.1. Diálogo e harmonização: Análise das convergências entre os tipos de improbidade da LIA e as medidas de repressão da UNCAC**

O Direito fundamental anticorrupção é uma teoria que vem se consolidando e que propõe o regime transacional anticorrupção – o conjunto de normas e práticas internacionais para combater a corrupção – ostenta um caráter jusfundamental (Pimentel Filho, 2015, p. 110-111, como citado em Pinheiro & Zieseimer, 2022, p. 17-30).

Isso significa que, segundo a doutrina de Matthew Murray e Andrew Spalding, o direito de viver em um ambiente livre de corrupção deve figurar entre os direitos humanos (Pinheiro & Zieseimer, 2022, p. 17-30; Murray & Spalding, 2015, p. 11-5, como citado em Mazzuoli & Andrade, 2024).

Conforme essa teoria, o Direito fundamental anticorrupção atua como uma ferramenta voltada para a efetividade e implementação dos direitos fundamentais clássicos; possui as características inerentes à categoria jurídica dos direitos fundamentais, como: universalidade, indivisibilidade, indisponibilidade, inalienabilidade e historicidade; e inclui a cláusula da

proibição de retrocesso, que é chamada de tutela mínima anticorrupção, garantindo que não se restrinja sua eficácia (Osório, 2018, p. 343, como citado em Pinheiro & Ziesemer, 2022, p. 17-30; Artigo 62 (2) da UNCAC).

Esses juristas defendem a ideia de que a corrupção é corrosiva para a efetividade dos direitos fundamentais sociais, argumentando que a vida, a dignidade e outros valores humanos importantes dependem de um direito a uma sociedade livre de corrupção, que pode ser componente do direito à autodeterminação e desenvolvimento ou até mesmo um direito autônomo.

No Brasil, alguns autores afirmam que já há um direito fundamental anticorrupção positivado na CRFB/1988, manifestado em dispositivos como os princípios da Administração Pública (art. 37, *caput*), a moralidade administrativa (art. 37, § 4º) e mecanismos como a ação popular (art. 5º, LXXIII) (Pimentel Filho, 2015, p. 116-117, Martins, 2019, p. 581, e Bulos, 2019, p. 1016, como citados em Pinheiro & Ziesemer, 2022, p. 17-30).

Pinheiro & Ziesemer (2022, p. 17-30) dividem esses mandados constitucionais em três categorias principais que compõem o sistema: (1) Estruturantes (princípios que dão a base político-jurídica para a luta anticorrupção, a exemplo do Estado Democrático de Direito e a separação de poderes); (2) Estrito senso (princípios e regras diretamente voltados à prevenção e repressão, a exemplo da moralidade, impessoalidade e probidade, previstos no art. 37 da CRFB/1988); e (3) Procedimentais (mecanismos judiciais e administrativos para obter provas e aplicar sanções, a exemplo da Ação Popular e o Inquérito Civil Público).

Com efeito, o conceito dos autores ancorado em Murray e Spalding, concebe o Sistema Brasileiro Anticorrupção como uma estrutura constitucional de proteção de direitos que impõe um piso normativo inderrogável de combate à corrupção no Brasil. Ademais, reforçam que tal sistema também é composto pelas Convenções internacionais das quais o

país é signatário, dentre elas a UNCAC, as leis ordinárias e seus regulamentos (Pinheiro & Zieseimer, 2022, p. 31-40).

Nesse contexto, o arcabouço normativo brasileiro, por meio da Lei de Improbidade Administrativa, demonstra uma forte convergência com as exigências da UNCAC no tocante à repressão e ao estabelecimento de um sistema sancionatório plural (Tavares, 2024). O objetivo, neste ponto, é demonstrar como as condutas tipificadas a LIA, em seus arts. 9º, 10 e 11, se encaixam nos padrões de repressão da UNCAC, confirmando que o Brasil possui um arcabouço legal adequado, em tese, para punir a corrupção e a má-gestão.

Para tanto, julga-se oportuno tratar de alguns fatores de relevo nesta seção: a) a Lei de improbidade administrativa como instrumento repressivo plural; b) a pluralidade de sanções existentes na improbidade administrativa; e c) a responsabilidade civil e reparações.

Nesse contexto, a LIA, como já visto nos capítulos anteriores, atuando como direito autônomo – Direito da Improbidade Administrativa, cumpre o mandato da UNCAC que exige a criminalização e a responsabilização de condutas clássica de corrupção, tendo tipificado em seu texto os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º), atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11), abrangendo materialmente a essência dos ilícitos listados no Capítulo III da Convenção.

A Convenção de Mérida reconhece a necessidade de responsabilização em múltiplas esferas: penal, civil ou administrativa (Artigo 26) cujo princípio demonstra a não exclusividade do Direito Penal na persecução desses ilícitos, razão pela qual a LIA ao impor sanções cíveis, tais como ressarcimento, perda da função pública e multa, harmoniza-se perfeitamente com esse entendimento, reforçando a abordagem multilateral brasileira contra a corrupção.

Já a obrigação de resultado da UNCAC (combater a corrupção) se manifesta fortemente no pilar da reparação, pois a LIA é um dos principais vetores no ordenamento interno para garantir a reparação integral do dano (ressarcimento ao erário) e as sanções civis, em linha com o mandamento dos Artigos 34 e 35 da UNCAC (Consequências dos atos de corrupção e Indenização por danos), enquanto o Artigo 35, em particular, impõe a adoção de medidas para garantir que os lesados tenham o direito de iniciar uma ação legal para obter indenização, o que encontra correspondência direta na ação de improbidade administrativa.

### **3.2. O ponto crítico da conformidade: A exigência do dolo na Nova LIA (Lei nº 14.230/2021) versus as obrigações da UNCAC sobre responsabilidade administrativa**

A Convenção estabelece uma obrigação central de responsabilização (*accountability*) dos agentes públicos, que visa garantir a integridade e a correta gestão, visto que o Artigo 8 c/c Artigo 1 (c), ambos da UNCAC, ao obrigar os Estados a promoverem a integridade e a responsabilidade entre seus funcionários, implica um regime sancionatório proporcional e dissuasivo nas esferas administrativa e civil.

Nesse sentido, Ballan Junior & Viana (2025, p. 489-562) afirmam que a Convenção de Mérida garante os direitos de defesa e o devido processo legal em processos criminais, civis e administrativos que envolvam direitos de propriedade com o principal objetivo de fortalecer a prevenção e o combate eficaz à corrupção, conforme o teor do Artigo 1 (a) da UNCAC.

Para isso, a Convenção exige que cada país signatário tome medidas para evitar a corrupção, incluindo a melhoria das regras de contabilidade e auditoria no setor privado, e o descumprimento dessas regras deve gerar punições (sanções) civis, administrativas ou criminais que sejam eficazes, justas e capazes de desestimular essa prática, conforme previsão do Artigo 12 (1) da UNCAC (Ballan Junior & Viana, 2025, p. 489-562).

Eles ainda destacam que o combate à corrupção, conforme previsto na Convenção, é uma atuação ampla que atinge praticamente todos os campos do Direito (penal, civil, administrativo, processual, eleitoral e até político, como em julgamentos de *impeachment*).

E, por fim, a Convenção não limita a luta anticorrupção apenas ao Direito Penal, pelo contrário, ela incentiva expressamente que os países adotem medidas mais rigorosas ou severas do que as previstas no próprio texto internacional para prevenir e combater a corrupção, nos termos do Artigo 65 (1) e (2) (Ballan Junior & Viana, 2025, p. 489-562).

Voltando-se a reforma promovida em 2021, pela Lei nº 14.230/2021, verifica-se a imposição do dolo específico como requisito indispensável para a configuração de qualquer ato de improbidade (art. 1º, §§ 1º e 2º c/c art. 11, §§ 1º e 2º, ambos da Lei nº 8.429/1992), no entanto, o cerne da questão é que a UNCAC exige um arcabouço normativo que ofereça sanções civis e administrativas sem que o rigor do Direito Penal (como a exigência do dolo em sentido estrito) limite a efetividade dessas esferas não-penais.

Dessa forma, ao adotar o padrão de rigor do Direito Penal, especialmente o dolo específico, para os ilícitos civis/administrativos, a Nova LIA subverte a lógica da responsabilização plural exigida pela UNCAC, enfraquecendo o sistema de *accountability*.

Nesse aspecto, conforme Batista (2024) é evidente que o legislador delimitou de forma exagerada o aspecto intencional do ato ímprobo fazendo com que a norma só possa ser aplicada em casos extremamente raros.

Batista (2024) esclarece que o legislador brasileiro, ao reformar a LIA, errou ao exigir a finalidade de ‘obter benefício indevido’ para configurar qualquer tipo de improbidade, levando em consideração que essa condição foi copiada do Artigo 19 da UNCAC, o qual trata apenas do delito de Abuso de Funções, e nos demais ilícitos previstos na Convenção de Mérida, como o enriquecimento ilícito, essa finalidade específica não é uma exigência,

provando que a LIA se tornou excessivamente restritiva ao aplicar a condição de forma generalizada.

Nota-se que tal requisito é abusivo na nova LIA, ao passar a exigir que, para todos os tipos de improbidade administrativa, seja comprovada a finalidade de ‘obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa’ (Batista, 2024).

A autora argumenta que, embora a LIA afirme se basear na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto nº 5.687/2006), na verdade, ela exorbita (vai além de forma desmedida) o que está previsto no acordo internacional e, pior, ao impor uma condição tão estrita, a lei contraria a finalidade da Convenção prevista no Artigo 1, que é justamente promover um combate eficaz e eficiente à corrupção.

Segundo Batista (2024) o problema não é exigir o dolo (a intenção de praticar o ato ímprobo), o que seria razoável, o problema é exigir um dolo específico – ou seja, a comprovação de uma finalidade particular (obter benefício) –, que é extremamente difícil de provar na prática.

Para Batista (2024) a intenção de obter benefício indevido é um fator psicológico e subjetivo que raramente se manifesta no mundo externo e exigir que o acusador extraia essa informação da mente humana torna a tarefa árdua e inviável, enfraquecendo a capacidade de punir.

Em ilícitos como o enriquecimento ilícito, previsto no art. 10 da LIA, a intenção de obter vantagem patrimonial já está implícita na própria definição do ato e, nesses casos, exigir uma prova adicional de finalidade é desnecessário (Batista, 2024).

Esse também é o entendimento firmado por Mazzuoli & Andrade (2024, p. 202) trazendo à baila excerto de recente julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, *in verbis*:

Ocorre que o § 2º do artigo 11 estendeu a exigência de dolo específico para todos os demais tipos descritos nos artigos 9º e 10 da Lei nº 8.429/1992. Esta disposição

contraria o Decreto nº 5.687/2006 [Decreto de promulgação da Convenção de Mérida], que não exige o dolo específico para os atos de enriquecimento ilícito e desvio de dinheiro. (TJSP, Apelação Cível nº 1021704-58.2021.8.26.0053, Comarca de São Paulo, rel. des. Percival Nogueira, julg. 30.05.2023)

É possível compreender que a imposição da comprovação de uma finalidade tão peculiar, extraída de forma arbitrária e fora de contexto de um acordo internacional, torna a aplicação da LIA tão complexa que ameaça inviabilizar sua execução, ou seja, neste ponto fulcral, a reforma, que supostamente deveria aprimorar a lei, pode resultar em um fracasso no combate aos efeitos da corrupção no país.

**3.2.1. A ausência de responsabilização por culpa grave e o risco de descumprimento do padrão internacional estabelecido pela Convenção.** Com a exclusão da punição por culpa grave (especialmente na redação revogada do art. 10), a Nova LIA deixou impunes condutas de má-gestão temerária, negligência extrema e desperdício que, embora desprovidas de intenção de lesar (dolo), comprometem seriamente o patrimônio público.

A ausência de responsabilização por culpa grave pode ser interpretada como um descumprimento do padrão mínimo de *accountability* exigido pela Convenção, pois a UNCAC, por ser uma norma programática que estabelece uma obrigação de resultado (combater a corrupção), espera que os Estados mantenham mecanismos eficazes contra o enriquecimento ilícito e o desperdício, algo enfraquecido pela exigência do dolo.

O Brasil, ao restringir o elemento subjetivo, está em risco de enfraquecer seu sistema de responsabilidade administrativa e civil, contrariando o espírito de não-limitação do rigor penal à esfera não-penal da UNCAC.

A verdade é que o grande desafio da legislação atual é distinguir de forma clara entre dolo (intenção) e culpa (negligência) porque, embora a culpa quase nunca signifique má-fé ou

desejo de benefício próprio, a fronteira entre os dois conceitos é complexa e, apesar dos avanços na lei, o tema é recente e exige muito mais debate e aprofundamento para que a diferença entre dolo e culpa no âmbito dos ilícitos seja definida de maneira justa e eficaz (Sousa Júnior & Leal Filho, 2023).

Poder-se-ia utilizar-se do mesmo raciocínio inicialmente desenvolvido neste capítulo para tratar a respeito do dolo específico, no entanto, a par da jurisprudência pacífica do STF no Tema 1199 e 309 que, primeiro reconheceu a extinção do tipo culposo com a revogação do anterior art. 10, e, no segundo a inconstitucionalidade do tipo culposo, a posição mais adequada e sensata é a de que o elemento subjetivo exigido na LIA em conformidade com a UNCAC e o Direito fundamental anticorrupção é do dolo genérico.

Com esse sentido, Pinheiro (2024, p. 140-149) defende que, de acordo com a CRFB/1988 e o Direito brasileiro, a punição de um agente público por irregularidades administrativas exige que se comprove o elemento subjetivo de sua conduta (intenção ou culpa ou erro grosseiro), não sendo permitido punir o agente de forma automática, apenas pelo resultado (responsabilidade objetiva), porque o art. 28 da LINDB confirma que a responsabilidade pessoal do agente só ocorre em caso de dolo ou erro grosseiro.

Ele cita como a única exceção à pessoa jurídica, a qual é punida conforme a Lei anticorrupção, mas, ainda assim, as pessoas físicas, os seus dirigentes, devem ter a culpabilidade apurada para possível sanção.

Pinheiro (2024, p. 140-149) reforça que o STF ao estabelecer o Tema 1199 da repercussão geral, diferente do que vinha entendendo determinada parcela do STJ, a Corte da Cidadania passou a exigir como requisito para a prática do ato ímprobo a espécie de dolo genérico, comungando com o entendimento esposado por Mazzilli (2025), vejamos:

5. A tese constante do Tema n. 1.199/STF não se refere à necessidade de comprovação do dolo específico do agente condenado pela prática de ato de improbidade administrativa.

7. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no RE nos EDcl no AgInt no AREsp n. 2.027.433/PB, relator Ministro Og Fernandes, Corte Especial, julgado em 12/9/2023, DJe de 15/9/2023.) (Pinheiro, 2024, p. 142-143)

Ele expressa que tal entendimento está correto porque o STF em nenhum momento se referiu diretamente ao dolo específico ao fixar a tese firmada no Tema 1199, pois só utiliza a expressão DOLO. O autor assevera essa tese citando dois recentes precedentes do STF:

Da leitura acima, verifica-se que Tribunal de origem entendeu que, ao escrever as iniciais de seu nome em bem público, “tal qual veiculado em campanha eletiva, ora relacionando-o à administração, ora como apoio político”, **o recorrente agiu com dolo.**

Ao assim decidir, **o acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta CORTE, no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade administrativa, é necessária a presença do elemento subjetivo dolo.** Em recentíssimo julgamento, o Plenário do STF sufragou esse entendimento, conforme se verifica do item 1 da tese fixada no Tema 1199, nos seguintes termos (...).” “ARE 1403222, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 30/09/2022, Publicação: 04/10/2022). (Pinheiro, 2024, p. 143-144)

6. Dessa forma, **a Corte de origem decidiu a questão dos autos em consonância com a jurisprudência desta Suprema Corte, no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade administrativa, é necessária a presença do elemento subjetivo dolo. Não houve desrespeito ao decidido por este Tribunal no Tema 1199 da repercussão geral.** 7. Agravo regimental a que se nega provimento,

com previsão de aplicação da multa do art. 1.021, §4º, CPC. Sem honorários, por se tratar de ação civil pública (art. 18 da Lei 7.347/1985). (ARE 1408102 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 03-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-05-2023 PUBLIC 10-05-2023). (Pinheiro, 2024, p. 144)

Nesse cenário, é visível que a exigência do dolo específico tem criado um novo panorama para sancionar a improbidade, razão pela qual é importante trazer à luz estudo relacionado com o tema e as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na improbidade administrativa. Conforme o estudo realizado pela instituição Movimento Pessoas à Frente, elaborada exclusivamente com informações da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) do CNJ, o número de ações de improbidade caiu 42 % após o advento da Nova LIA (Movimento Pessoas à Frente, 2024a).

Essa pesquisa foi confeccionada considerando o período de 4 (quatro) anos, de janeiro de 2020 à dezembro de 2023, tendo a Justiça Estadual concentrado 77 % dos novos casos, enquanto que a Justiça Federal concentrou 23 % dos novos casos no período considerado da pesquisa, disponível para consulta pública no site <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa/> (Movimento Pessoas à Frente, 2024b).

### **3.3. A efetividade da cooperação na prática: Avaliação dos mecanismos de auxílio mútuo entre a LIA e a UNCAC**

A UNCAC estabelece diretrizes robustas para a Cooperação Internacional (Capítulo IV) e, principalmente, a Recuperação de Ativos (Capítulo V), tendo em vista que a recuperação de ativos é um princípio basilar da Convenção por reaver recursos essenciais para o desenvolvimento do Estado.

Para melhor entender essa relação se parte de uma interpretação teleológica ou social das normas, visto que a ação de improbidade administrativa prevista na Nova LIA é o principal instrumento jurídico de ressarcimento ao erário no Brasil, em virtude da imprescritibilidade da ação civil pública de ressarcimento quando o ato praticado é doloso.

As autoridades brasileiras (Ministério Público e Fazenda Pública) dependem diretamente da cooperação jurídica internacional prevista na UNCAC (assistência legal mútua, rastreamento de bens) para obter provas e reaver bens. Portanto, a efetividade da Nova LIA em casos transnacionais é diretamente proporcional à eficácia dos mecanismos da Convenção.

Com efeito, ao analisar o teor do Capítulo II, do Título II, do Código de Processo Civil brasileiro, Lei nº 13.105/2015, verifica-se em seus arts. 26 a 41 uma especial relação com a UNCAC por tratar do tema da Cooperação Internacional, previstos nos Artigos 46 e 54 da Convenção de Mérida, em razão da previsão expressa da LIA de que:

**Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei** será proposta pelo Ministério Público e **seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)**, salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043) (Brasil, 1992, art. 17) – Destaquei

Nesse sentido, apenas para melhor elucidação, vejamos a previsão expressa no CPC:

**Art. 27.** A cooperação jurídica internacional terá por objeto:

- I - citação, intimação e notificação judicial e extrajudicial;
- II - colheita de provas e obtenção de informações;
- III - homologação e cumprimento de decisão;
- IV - concessão de medida judicial de urgência;
- V - assistência jurídica internacional;

VI - qualquer outra medida judicial ou extrajudicial não proibida pela lei brasileira.  
(Brasil, 2015, art. 27)

Destarte, a conexão entre os três diplomas se estabelece pelo princípio da máxima efetividade no combate à corrupção, exigindo que o país implemente um sistema eficaz de prevenção, investigação e recuperação de ativos (Artigo 54 da UNCAC), sendo a cooperação internacional prevista no CPC a ferramenta legal usada pelo Poder Judiciário para executar as obrigações da UNCAC e a LIA a norma definidora de sanções, aspecto material, e instrumentos processuais, aspecto formal, dependente dos instrumentos previstos no CPC para que suas sanções, como o ressarcimento ao erário, sejam efetivas no cenário internacional.

Outrossim, a Controladoria-Geral da União, que tem como missão o monitoramento de implementação das Convenções Internacionais ratificadas pelo Brasil no plano interno, criou um painel na rede mundial de computadores que permite analisar o nível de cumprimento da UNCAC no país (Brasil, s. d.-a), constando que das 5 (cinco) Recomendações recebidas pelo Brasil relativas à cooperação internacional 2 (duas) não foram cumpridas (Brasil, s. d.-b).

### **3.4. Nível de cumprimento do Tratado Internacional pelo Brasil e possíveis inconveniências**

O Brasil cumpre o tratado em relação à criminalização de condutas, à existência de sanções em múltiplas esferas e à participação ativa nos mecanismos de cooperação e recuperação de ativos, em virtude de que a UNCAC, sendo majoritariamente programática, permite uma certa discricionariedade na escolha dos meios utilizados.

No entanto, Santos (2024) reconhecendo que a ratificação da UNCAC gerou um impacto positivo no ordenamento jurídico brasileiro, impulsionando o aparato estatal a combater a corrupção, uma das principais mazelas do Estado Democrático de Direito, aponta

que a adesão do Brasil não tem sido totalmente satisfatória, sendo possível identificar aspectos da legislação interna e das políticas públicas que ainda carecem de aprimoramento para o pleno cumprimento dos compromissos internacionais.

A autora demonstra os esforços empreendidos pelo Poder Executivo Federal destacando iniciativas importantes, como a criação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e a implementação do Plano Anticorrupção para o período de 2020 a 2025, além de inovações no aparelho administrativo cujas medidas visam oferecer uma visão abrangente das ações governamentais para alinhar o Brasil às diretrizes internacionais de prevenção e repressão à corrupção.

Como exemplo das propostas implementadas a autora cita os seguintes:

Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD); do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro; do Plano de Diretrizes de Combate à Corrupção; do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA); do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA); do Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário (INFOJUD); do Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro (CCS); do Sistema Banco de Sanções; (Santos, 2024, p. 119-120)

Outro exemplo importante, destacado por Santos (2024), foi a criação da Controladoria-Geral da União (CGU) em 2003, um marco institucional que alinou o Brasil aos princípios da Convenção de Mérida. A CGU foi estabelecida como o sistema central de controle interno do Poder Executivo Federal, com a missão de defender o patrimônio público, promover a transparência, e atuar na auditoria e combate à corrupção. Essa estrutura consolidada atende diretamente ao Artigo 6 da Convenção, que exige dos Estados Partes a criação e o fortalecimento de órgãos de prevenção para garantir a integridade e a responsabilização na administração pública.

Santos (2024) afirma que, apesar dos avanços, a efetiva implementação da UNCAC enfrenta desafios significativos ressaltando a falta de integração adequada entre os órgãos de controle, limitações na legislação nacional e deficiências nas estruturas de fiscalização e investigação, sendo notório que o Brasil não alcançou plenamente uma abordagem abrangente para todas as formas de corrupção, conforme exige o Artigo 3 da Convenção de Mérida.

Para Santos (2024) um exemplo notório dessa falha está no campo da penalização, onde não houve o esforço necessário para a tipificação da corrupção no setor privado, em contrariedade aos Artigos 21 e 22 do diploma legal internacional. Além disso, destaca a atuação do Ministério Público, suas ações internacionais e as medidas de integridade institucional, bem como a necessidade de aprimoramento junto ao Poder Judiciário, estendendo sua análise ao alinhamento da legislação, examinando o Código Penal, a Lei Anticorrupção e a LIA em face dos propósitos internacionais.

Em apertada síntese, Santos (2024) conclui que a aplicação deficiente de dispositivos pontuais da Convenção de Mérida sinaliza a urgência de aprimorar as estratégias e os mecanismos nacionais de enfrentamento à corrupção, pois é fundamental que o Brasil adote reformas estruturais e estratégicas para superar as inconsistências e garantir uma atuação mais efetiva, em total consonância com os compromissos assumidos perante a comunidade internacional.

Um outro aspecto de tamanho relevo é a doutrina do professor brasileiro Valério de Oliveira Mazzuoli denominada controle jurisdicional da convencionalidade das leis. Nela Mazzuoli (2013) define o Controle de Convencionalidade como um novo tipo de fiscalização da produção legislativa doméstica, que surge no Brasil após a Emenda Constitucional nº 45/2004. Segundo sua teoria, a validade das leis internas deve ser analisada não apenas à luz

da CRFB/1988 (o clássico controle de constitucionalidade), mas também em relação aos tratados internacionais ratificados pelo país.

Essa nova sistemática implica que toda norma infraconstitucional deve passar por uma dupla compatibilidade vertical. O primeiro nível de aprovação é a coerência com a Constituição e com os tratados de direitos humanos que possuem *status* constitucional. O segundo nível, que ele chama de Controle de Supralegalidade, verifica a compatibilidade da norma com os tratados internacionais comuns que, embora não sejam constitucionais, situam-se em patamar hierárquico superior às leis ordinárias.

Portanto, o Controle de Convencionalidade, em sentido estrito, é o exame da compatibilidade do direito interno com os tratados de direitos humanos em vigor. Se uma lei for compatível com a Constituição, mas não com um tratado internacional válido, ela não será considerada válida no ordenamento jurídico brasileiro, devendo ser rejeitada pelo juiz no caso concreto. Esse novo paradigma de controle substitui a visão positivista que confundia vigência (a lei existe formalmente) com validade (a lei está de acordo com as normas hierarquicamente superiores).

Após tais considerações, revolve-se às principais mudanças realizadas na improbidade pelo legislador, com a edição da Lei nº 14.230/2021, conforme exposto a seguir (Batista, 2024; Marrara, 2023; Mazzuoli & Andrade, 2024; Santos, 2023; Santos, 2024): i) restrição a comportamentos dolosos, de espécie específico (elemento volitivo); ii) limitação da improbidade dos princípios à comportamentos taxativos (art. 11); iii) tentou limitar a legitimidade para o oferecimento da ação de improbidade; iv) estabeleceu novos parâmetros para a celebração do ANPC; v) inseriu novos parâmetros de instrumentalização da ação de improbidade; vi) alteração do regime jurídico das cautelares de indisponibilidade dos bens e afastamento do agente; e vii) alteração das regras de prescrição.

É possível afirmar então que a Nova LIA incorreu em inconformidades nas mudanças sinalizadas nos itens i, ii, iii, v e vii, tendo em vista que o dolo específico caracteriza um excesso, tornando a LIA uma norma difícil de execução e violadora dos dispositivos da UNCAC e do Direito fundamental anticorrupção adotado na CRFB/1988; os princípios basilares da administração pública explícitos e implícitos na CRFB/1988 são considerados normas de direitos humanos, conforme a doutrina de Murray e Spalding de Direito fundamental anticorrupção também adotada na CRFB/1988; a tipificação dos atos ímprobos no procedimento judicial, que proíbe a condenação por mais de um ato ímprobo viola também a UNCAC e o Direito fundamental anticorrupção; e a alteração das regras do Artigo 23 da LIA conflitam diretamente com as do Artigo 29 da UNCAC, uma vez que a primeira criou critério temporal de prescrição intercorrente com prazo desproporcional.

Isso posto, observa-se, por ora, em mero caráter exemplificativo, os pontos mais vulneráveis de não-conformidade na Nova LIA, os quais enfraquecem o pilar de *accountability* (responsabilidade administrativa) exigido pela Convenção.

Nesse cenário, sugere-se que tais aspectos citados podem ser objeto de controle de convencionalidade, seja pela via difusa ou de controle concentrado, a fim de manter o sistema de responsabilidade cível administrativa em um patamar internacionalmente aceitável, conforme o mandato da UNCAC, punindo as condutas violadoras da norma (LIA), sem invadir o rigor penal, pois essa medida equilibra o respeito à discricionariedade do administrador com o rigor do controle judicial, protegendo a eficiência, a legitimidade e o patrimônio público.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho de Conclusão Final (TCF) cumpriu o propósito de seu objetivo geral que consistiu em analisar a interface e a harmonização normativa entre a LIA, em sua redação pós-Lei nº 14.230/2021, e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC ou Convenção de Mérida), avaliando o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

A investigação, conduzida através dos métodos descritivo, analítico e dialético, demonstrou a complexa tensão entre a soberania legislativa interna e os compromissos internacionais assumidos no cenário do Direito Internacional Público.

Ao confrontar o arcabouço normativo o estudo responde de forma conclusiva ao problema da pesquisa asseverando que a LIA, em sua redação atual, não se encontra em plena conformidade com o padrão de eficácia e repressão exigido pela Convenção de Mérida. O ponto nevrálgico dessa desarmonia reside na alteração que tornou obrigatória a comprovação do dolo específico para a configuração de todos os atos de improbidade.

Essa descoberta permitiu a confirmação da hipótese implícita do estudo que postulava um enfraquecimento do sistema de responsabilização decorrente da referida reforma, gerando uma potencial lacuna normativa que compromete o combate à corrupção.

Em que pese as áreas de convergência estrutural identificadas (fruto do cumprimento dos objetivos específicos 1 e 2), a exigência rígida do dolo representa uma divergência crítica que pode levar a um retrocesso no microsistema anticorrupção brasileiro, em clara oposição ao espírito e à letra da UNCAC.

As implicações e o significado desvelados por este trabalho são de natureza jurídica, política e social. Juridicamente, o estudo aponta para a urgência da aplicação do diálogo

normativo e do controle jurisdicional de convencionalidade (tanto em sua via difusa quanto concentrada). Este mecanismo é a via institucional para que o Poder Judiciário verifique e assegure a compatibilidade da LIA com o estatuto supralegal da Convenção, atuando como um balizador contra a ineficácia do sistema e mitigando o risco de impunidade. Politicamente, a pesquisa mensura o real comprometimento do Brasil com a agenda internacional anticorrupção, sugerindo que uma aplicação frouxa da nova lei pode afetar a imagem global do país. Socialmente, o significado reside na reafirmação de que a probidade administrativa não é apenas uma questão interna, mas uma obrigação global de proteção dos recursos públicos essenciais.

É fundamental reconhecer as limitações das inferências deste TCF. Sendo um estudo de natureza eminentemente teórica, comparativa e doutrinária, as conclusões baseiam-se na interpretação dos textos normativos e na crítica especializada, não incorporando dados empíricos sobre o impacto prático da Lei nº 14.230/2021 no número de ações ajuizadas, sentenças proferidas ou taxa de absolvição desde a sua vigência.

Sugere-se, portanto, que futuras investigações acadêmicas complementem este trabalho com estudos empíricos e quantitativos que mensurem a eficácia da LIA no pós-reforma.

Não obstante essa limitação, o TCF cumpriu o seu propósito central, fornecendo uma avaliação crítica e estruturada que contribui para o debate qualificado sobre a necessidade de manter o Direito brasileiro em plena consonância com os padrões de excelência internacional no combate à corrupção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abade, D. N. (2019). Direito Internacional Anticorrupção no Brasil. Derecho internacional anticorrupción en Brasil. Revista De La Secretaría Del Tribunal Permanente De Revisión, 7(13), 213-232. <https://doi.org/10.16890/rstpr.a7.n13.p213>
- Andrade, A., Masson, C., & Andrade, L. (2021). Capítulo 6: Improbidade Administrativa. In A. Andrade, C. Masson & L. Andrade, Interesses Difusos e Coletivos, vol. 1 (11. ed., pp. 683-905). Rio de Janeiro: Editora Forense, MÉTODO.
- Araújo, D. M. de. (2025). A importância do combate à corrupção sob a ótica da Convenção Americana de Direitos Humanos. Revista Ciências Jurídicas e Sociais IURJ – Derechos Humanos, v. 6, n. 1, p. 26-46. <https://doi.org/10.47595/cjsiurj.v6i1.171>
- Ballan Junior, O., & Viana, R. A. (2025). CAPÍTULO VII. DA PRESCRIÇÃO. In M. M. Cerqueira, G. da C. Paulino, J. P. S. Schoucair & O. Ballan Junior (Org.), Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Interpretação Constitucional em Consonância com a Eficácia Jurídica e Social (3. ed. rev. atual. e ampl. pp. 489-562). São Paulo: Editora JusPodivm.
- Bariani, I. C. D., Dias, C. G., Miranda, I. de, Colosso, M., Rosa, M. M. Z., Marciano, R. P., & Vilela, R. R. (2007). Sugestões práticas: Orientações para busca bibliográfica on-line. <https://doi.org/10.1590/S1413-85572007000200022>
- Batista, L. M. G. (2024). O elemento subjetivo no tipo de Improbidade Administrativa: uma análise comparativa das alterações promovidas pela Lei Nº 14.230/2021. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 11, nº 1, p. 102-121. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11i1p102-121>

- Bertoncini, M. (2018). Crise da Jurisdição e a Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público: é possível o ajustamento de conduta em matéria de improbidade administrativa? Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, v. 39, nº 79, p. 63-88. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2018v39n79p63>
- Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (s. d.-a). Convenções Internacionais: Saiba Mais. Governo Federal. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais/saiba-mais>
- Brasil. Controladoria-Geral da União (CGU). (s. d.-b). Recomendações Internacionais [Painel interativo]. Central Painéis CGU. <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/recomendacoesinternacionais>
- Brasil. (1942). Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm)
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. (1992). Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de improbidade administrativa, redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)
- Brasil. (2006). Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm)

- Brasil. (2015). Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015: Código de Processo Civil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)
- Brasil. (2016). Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção [Cartilha]. Repositório de Conhecimento da CGU. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29691>
- Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Plenário. (2022). ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022. Tema 1199 - Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>
- Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Plenário. (2022b). Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042 e 7043. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 31/08/2022, DJE nº 177 de 02/09/2022. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>
- Brasil. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 1ª Turma. (2025a). Recurso Especial nº 2.107.398/RJ. Rel. Min. Gurgel de Farias, julgado em 19 de fevereiro de 2025, DJEN/CNJ de 24/02/2025. <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%202107398>
- Brasil. Superior Tribunal de Justiça (STJ). 2ª Turma. (2025b). Agravo Interno no Recurso Especial nº 1931489/DF. Rel. Min. Afrânio Vilela, julgado em 16 de setembro de

2025, DJEN/CNJ de 22/09/2025.

[https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_processo=REsp1931489](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_processo=REsp1931489)

Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Plenário. (2025c). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.236 MC-Ref/DF [Suspensão da Prescrição Intercorrente na Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 14.230/2021]. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 23 de setembro de 2025, DJE de 23/09/2025. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>

Cerqueira, M. M. (2025). CAPÍTULO I: DAS DISPOSIÇÕES GERAIS. Arts. 1º a 8º-A. PARTE I. In M. M. Cerqueira, G. da C. Paulino, J. P. S. Schoucair & O. Ballan Junior (Org.), *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Interpretação Constitucional em Consonância com a Eficácia Jurídica e Social* (3. ed. rev. atual. e ampl. pp. 27-81). São Paulo: Editora JusPodivm.

Cruz, L. P. de F. (2021). Capítulo I. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS: Art. 1º. In F. da F. Gajardoni et al (Org.), *Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.429/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021* (5. ed. rev. atual. e ampl., pp. 41-54). São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

Farias, M. de A. (2022). Indisponibilidade cautelar de bens em ações civis públicas por atos de improbidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 7, n. 2, p. 1-20. <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2021.v7i2.8147>

Garcia, M. N. (2015). Três convenções internacionais anticorrupção e seu impacto no Brasil. In Brasil. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional (Org.), *Temas de Cooperação Internacional (Coleção MPF Internacional, vol. 2, pp. 203-214)*.

- Giardini, F. (2025). CAPÍTULO I: DAS DISPOSIÇÕES GERAIS. Arts. 1º a 8º-A. PARTE II. In M. M. Cerqueira, G. da C. Paulino, J. P. S. Schoucair & O. Ballan Junior (Org.), *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Interpretação Constitucional em Consonância com a Eficácia Jurídica e Social* (3. ed. rev. atual. e ampl. pp. 82-128). São Paulo: Editora JusPodivm.
- Justen Filho, M. (2022). *Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021* (1. ed., 3. reimp.). Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Lamy, M. (2020). *Metodologia da pesquisa: Técnicas de investigação, argumentação e redação* (2ª ed. rev. e ampl.). Matrioska Editora.
- Lamy, M., & Oliveira, D. de. (2020). Incorporação e estrutura hierárquica dos Tratados Internacionais no Brasil: Incorporation and hierarchical stature of International Treaties in Brazil. *Caderno De Relações Internacionais*, v. 11, n. 21, p. 409-443. <https://doi.org/10.22293/2179-1376.v11i21.1348>.
- Lima, G. (2024). Introdução ao Direito Comparado e ao seu ramo administrativista. In A. S. de Aragão & G. Binenbojm (Orgs.), *Direito Administrativo Comparado* (pp. 17-44). São Paulo: Editora JusPodivm.
- Marrara, T. (2023). Atos de improbidade: como a lei nº 14.230/2021 modificou os tipos infrativos da LIA? *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 10, nº 1, p. 162-178. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v10i1p162-178>
- Masson, C. (2023). *Código Penal Comentado*. 11. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método.
- Masson, N. (2021). Capítulo 1: Teoria da Constituição. In *Manual de Direito Constitucional* (9ª ed. rev. ampl. e atual., pp. 19-96). Salvador: Editora JusPodivm

- Mazzilli, H. N. (2025). CAPÍTULO 10: Proteção ao patrimônio público e social. In H. N. Mazzilli, A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo (35<sup>a</sup> ed., rev., atual. e ampl., pp. 259-316). São Paulo: Editora JusPodivm.
- Mazzuoli, V. de O. (2013). O controle jurisdicional da convencionalidade das leis: O novo modelo de controle da produção normativa doméstica sob a ótica do “diálogo das fontes”. *Argumenta Journal Law*, v. 15, n° 15, p. 77-114. <https://doi.org/10.35356/argumenta.v15i15.604>
- Mazzuoli, V., & Andrade, L. (2024). Incorporação das convenções de combate à corrupção no direito brasileiro e a Lei de Improbidade Administrativa: Incorporation of anti-corruption conventions into Brazilian law and the Administrative Improbity Law. *Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro*, v. 283, n. 3, p. 179-206. <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.89876>.
- Movimento Pessoa à Frente. (2024a). Ações judiciais caem 42% com a nova Lei de Improbidade Administrativa, aponta levantamento do Movimento Pessoas à Frente. <https://movimentopessoasafrente.org.br/acoes-judiciais-caem-42-com-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aponta-levantamento-do-movimento-pessoas-a-frente/>
- Movimento Pessoa à Frente. (2024b). Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa. <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa/>
- Neves, D. A. A., & Oliveira, R. C. R. (2022). Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Notari, M. B. (2017). As Convenções internacionais ratificadas pelo Brasil no combate a corrupção. *Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica-DIGE*. Vol. 1, nº 1, jan-jun, p. 60-77. <https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/issue/view/1756>

- Paulino, G. da C., & Gualtieri, L. de M. (2025). CAPÍTULO II: DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. In M. M. Cerqueira, G. da C. Paulino, J. P. S. Schoucair & O. Ballan Junior (Org.), *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Interpretação Constitucional em Consonância com a Eficácia Jurídica e Social* (3. ed. rev. atual. e ampl. pp. 129-238). São Paulo: Editora JusPodivm.
- Pinheiro, I. P., & Ziesemer, H. da R. (2022). *Nova lei de improbidade administrativa comentada*. Leme: Editora Mizuno.
- Pinheiro, I. P. (2024). *Direito Administrativo Jurisprudencial – Súmulas e Precedentes Relevantes do STF, STJ e TCU*. Leme: Editora Mizuno.
- Pinho, H. D. B. de. (2023). O Acordo de Não Persecução Cível na nova sistemática da lei de improbidade administrativa: Exame das alterações impostas pela Lei nº 14.230/21 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 24, nº 1, p. 181-204. <https://doi.org/10.12957/redp.2023.72244>
- Pinho, J. A. G. de, & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista De Administração Pública*, v. 43, nº 6, p. 1343-1368. <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6898>
- Pinto, C. V. S. (2021). Capítulo 1 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In *Direito Civil Sistematizado* (13 ed. rev. atual. e ampl., pp. 3-38). Salvador: Editora JusPodivm.
- Portela, P. H. G. (2025a). Capítulo III. Fontes do Direito Internacional Público: Os Tratados. In *Direito Internacional Público e Privado: Inclui Noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário* (17. ed., pp. 87-157). São Paulo: Editora JusPodivm.
- Portela, P. H. G. (2025b). Capítulo XV. Direito Internacional Penal: O Tribunal Penal Internacional. *Direito Penal Internacional: Cooperação Jurídica Internacional no campo Penal. O combate ao Terrorismo no Direito Internacional*. In *Direito*

- Internacional Público e Privado: Inclui Noções de Direitos Humanos e Direito Comunitário (17. ed., pp. 567-641). São Paulo: Editora JusPodivm.
- Ronzani, D. C. (2007). Corrupção, improbidade administrativa e poder público no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VIII, Nº 10, junho*, pp. 57-89. [https://www.academia.edu/download/79583709/corruptao\\_improbidade\\_administrativa\\_poder.pdf](https://www.academia.edu/download/79583709/corruptao_improbidade_administrativa_poder.pdf)
- Santos, E. K. (2023). O papel da Convenção de Mérida na reforma da lei de improbidade administrativa e a possibilidade de consensualidade por meio do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC). *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, v. 10, nº 18, p. 165-179. <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/144>
- Santos, E. K. (2024). Inconsistências no cumprimento da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida) pelo Estado brasileiro. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/58403>.
- Sousa Júnior, A. M. de., & Leal Filho, C. C. P. (2023). Efeitos da retirada da modalidade culposa da lei de improbidade administrativa após o advento da Lei nº 14.230/2021. *Revista Ibero-americana de Humanidades, Ciências e Educação-REASE*, v. 9, n. 5, p. 4113-4140. <https://doi.org/10.51891/rease.v9i5.10258>
- Sundfeld, C. A. (2025). É normal o sistema de justiça levar 40 anos para punir improbidades? Entenda decisão. Portal Mulher Amazônica. <https://portalmulheramazonica.com.br/site/noticia/e-normal-o-sistema-de-justica-levar-40-anos-para-punir-improbidades--entenda-decisao/>
- Tavares, W. C. (2024). O sistema interamericano de combate à corrupção e os atos de improbidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 9,

n. 2, p. 38-52. <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2023.v9i2.10125>

Tourinho, R. (2022). O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 84, abr./jun., p. 147-169. [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho\\_RMP84.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf)

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (s. d.). Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. UNODC Brasil. <https://www.unodc.org/cofrb/pt/sobre/convencoes-e-mandato.html>.

Vivan Filho, G. T. A. (2017). “Natureza jurídica”: ela está no meio de nós? Res Severa Verum Gaudium - Revista Jurídica dos Estudantes de Direito da UFRGS, v. 3, n. 1, p. 28-56. <https://seer.ufrgs.br/index.php/resseveraverumgaudium/article/view/64840>