

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CAMPUS BACABAL
CURSO DE DIREITO BACHARELADO

DIONATÃ SILVA LIMA

**A (IN)EFETIVIDADE DO CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
APÓS A LEI Nº 14.230/2021:** uma análise da *accountability* horizontal a partir dos dados do
CNJ (2020-2025) com ênfase no estado do Maranhão

Bacabal

2026

DIONATÃ SILVA LIMA

**A (IN)EFETIVIDADE DO CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
APÓS A LEI Nº 14.230/2021:** uma análise da *accountability* horizontal a partir dos dados do
CNJ (2020-2025) com ênfase no estado do Maranhão

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito Bacharelado da
Universidade Estadual do Maranhão para
obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Especialista Keila da
Silva Ferreira Castro

Bacabal

2026

Lima, Dionatã Silva.

A (in)efetividade do controle da improbidade administrativa após a Lei nº 14.230/2021: uma análise da accountability horizontal a partir dos dados do CNJ (2020-2025) com ênfase no estado do Maranhão / Dionatã Silva Lima. - Bacabal - MA, 2026.
85 f.

Monografia (Graduação em Direito Bacharelado) - Universidade Estadual do Maranhão, Campus Bacabal, 2026.

Orientadora: Profa. Esp. Keila da Silva Ferreira Castro.

1. *Accountability* horizontal. 2. Controle da Administração Pública. 3. Dolo específico. 4. Improbidade administrativa. 5. Lei nº 14.230/2021. I. Título.

CDU: 343.35(812.1)

DIONATÃ SILVA LIMA

**A (IN)EFETIVIDADE DO CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
APÓS A LEI Nº 14.230/2021:** uma análise da *accountability* horizontal a partir dos dados do
CNJ (2020-2025) com ênfase no estado do Maranhão

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito Bacharelado da
Universidade Estadual do Maranhão – UEMA
para obtenção de grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Especialista Keila da
Silva Ferreira Castro

Aprovado em: 16 de julho de 2026.

BANCA EXAMINADORA

KEILA DA SILVA FERREIRA CASTRO:04026785327

Assinado de forma digital por KEILA DA
SILVA FERREIRA CASTRO:04026785327
Dados: 2026.07.22 17:51:42 -03'00'

Professora Especialista Keila da Silva Ferreira Castro (Orientadora)
Especialista em Direito Administrativo
Universidade Estadual do Maranhão

Documento assinado digitalmente
 **MEIRELENE PEREIRA FROES LIMA**
Data: 24/07/2026 10:47:58-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Professora Especialista Meirelene Pereira Fróes Lima
Especialista em Metodologia do Ensino Superior
Universidade Estadual do Maranhão

Documento assinado digitalmente
 **PEDRO HENRIQUE GONCALVES CLEMENTINO**
Data: 22/07/2026 15:01:15-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Professor Especialista Pedro Henrique Gonçalves Clementino
Especialista em Direito Público
Universidade Estadual do Maranhão

Dedico este trabalho a Deus, por ter sido força e sustento em cada etapa desta caminhada, e à minha família, pelo incentivo constante e pela compreensão nos tantos momentos de ausência que a dedicação a este trabalho exigiu. É a vocês que devo a serenidade para persistir e a certeza de que nenhum esforço foi solitário.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por nos ter concedido, através de sua bondade infinita, o potencial de concretizar mais uma conquista, bem como pela força silenciosa que sustenta as longas jornadas.

Aos meus pais, alicerces de tudo, que me ensinaram, muito antes de qualquer livro, o valor da honestidade e do trabalho - lições que, percebo agora, são a matéria-prima deste estudo sobre probidade.

À minha esposa, Elisângela Lima, companheira de todas as horas, que compreendeu as ausências, dividiu as angústias e celebrou cada pequena vitória deste percurso como se fosse sua - porque, em verdade, também é.

À professora Keila Castro, minha orientadora, pela condução firme e generosa, pelas correções precisas e pela confiança depositada nas escolhas - por vezes ousadas - deste trabalho.

À Dra. Larissa Sócrates de Bastos, Promotora de Justiça, com quem aprendi, na prática cotidiana da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Santa Inês, que a defesa do patrimônio público não é abstração doutrinária, mas ofício diário, exercido com técnica e coragem. Grande parte das inquietações que moveram esta pesquisa nasceu desse convívio.

A João Ruanvictor e Pedro Henrique, companheiros de estrada nesses cinco anos, com quem dividi diariamente o trajeto entre Santa Inês e Bacabal - e que transformaram horas de deslocamento em conversa, apoio mútuo e um pouco de zoeira, tornando mais leve a caminhada.

A José Soares Lima, colega de Promotoria de Justiça, que não mediu esforços para me instigar, incentivar e acreditar na minha força de vontade, mesmo - e principalmente - nos momentos em que essa confiança pesava mais do que a minha própria.

Aos demais colegas do Ministério Público do Estado do Maranhão e companheiros de jornada da Turma 2021.1 da UEMA, que tornaram o caminho menos árduo.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este trabalho chegasse ao fim: minha gratidão.

“A corrupção é o cupim da República e das repúblicas.” (Ulysses Guimarães, discurso de promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988)

"De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto." (Rui Barbosa, Senado Federal, 1914)

RESUMO

A presente monografia analisa os impactos da Lei nº 14.230/2021 na efetividade do controle da improbidade administrativa no Brasil, a partir da exigência de dolo específico e da extinção da modalidade culposa como novos parâmetros de responsabilização. Partindo do referencial teórico da *accountability* horizontal, formulado por Guillermo O'Donnell, e do teste de integridade normativa proposto por Ronald Dworkin, o trabalho investiga em que medida a reforma legislativa, a pretexto de racionalizar o sistema sancionador e conter o fenômeno do "apagão das canetas", comprometeu a capacidade das agências de controle - notadamente o Ministério Público - de investigar e sancionar agentes públicos ímprobos. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com análise secundária de dados quantitativos, de natureza exploratório-descritiva e método hipotético-dedutivo, combinando pesquisa bibliográfica, análise documental e análise estatística descritiva de dados extraídos do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça, no recorte temporal de 2020 a 2025. Os resultados revelam retração de 67,5% no volume nacional de novas ações de improbidade entre 2021 e 2024, movimento que a análise multiescalar - nacional, regional, estadual e municipal - associa não a uma seleção qualitativa de imputações, mas a um processo de esvaziamento do controle, com efeitos desproporcionalmente concentrados nas jurisdições de menor capacidade institucional, a exemplo do Maranhão e das comarcas do interior do estado. Conclui-se que a Lei nº 14.230/2021, ao elevar uniformemente o padrão probatório sem oferecer contrapartidas institucionais às agências de controle mais vulneráveis, aprofundou as desigualdades federativas na tutela da probidade administrativa e comprometeu a coerência da reforma com os princípios constitucionais que declarou preservar, configurando retrocesso na dimensão republicana da *accountability* horizontal brasileira.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. *Accountability* horizontal. Lei nº 14.230/2021. Dolo específico. Ministério Público.

ABSTRACT

This undergraduate thesis examines the impacts of Law No. 14,230/2021 on the effectiveness of administrative misconduct control in Brazil, focusing on the introduction of a specific intent (*dolo específico*) requirement and the elimination of the negligence-based modality (*modalidade culposa*) as new parameters of accountability. Drawing on Guillermo O'Donnell's theoretical framework of horizontal accountability and Ronald Dworkin's test of normative integrity, the study investigates the extent to which the legislative reform, ostensibly aimed at rationalizing the sanctioning system and curbing the phenomenon known as the "pen freeze" (*apagão das canetas*), undermined the capacity of oversight agencies - particularly the Public Prosecutor's Office - to investigate and sanction dishonest public officials. The research adopts a qualitative approach, with secondary analysis of quantitative data, of an exploratory-descriptive nature and a hypothetical-deductive method, combining bibliographic research, documentary analysis, and descriptive statistical analysis of data extracted from the National Council of Justice's Judiciary Statistics Panel, covering the period from 2020 to 2025. The results reveal a 67.5% decline in the national volume of new administrative misconduct lawsuits between 2021 and 2024, a trend that the multiscale analysis - national, regional, state, and municipal — associates not with a qualitative filtering of claims, but with a process of control erosion, with effects disproportionately concentrated in jurisdictions with lower institutional capacity, such as the state of Maranhão and its interior judicial districts. The study concludes that Law No. 14,230/2021, by uniformly raising the evidentiary standard without providing institutional countermeasures for the most vulnerable oversight agencies, deepened federative inequalities in the protection of administrative probity and compromised the reform's coherence with the constitutional principles it claimed to uphold, thus representing a setback in the republican dimension of Brazilian horizontal accountability.

Keywords: *Administrative misconduct. Horizontal accountability. Law No. 14,230/2021. Specific intent. Public Prosecutor's Office.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - série histórica completa do IPC para o Brasil (2012-2025)	29
Gráfico 2 - Casos novos de improbidade administrativa no Brasil (2020-2025)	57
Gráfico 3 - processos julgados e baixados de improbidade Administrativa (2020-2025)	58
Gráfico 4 - Acervo de casos pendentes de improbidade Administrativa (2020-2025)	59
Gráfico 5 - casos novos de improbidade administrativa - Sudeste x Nordeste (2020-2025)	62
Gráfico 6 - Acervo de casos pendentes de improbidade administrativa: Sudeste x Nordeste (2020-2025)	64
Gráfico 7 - casos novos de improbidade administrativa: Maranhão e São Paulo (2020- 2025)	65
Gráfico 8 - casos julgados de improbidade administrativa: Maranhão e São Paulo (2020- 2025)	66
Gráfico 9 - casos baixados de improbidade administrativa: Maranhão e São Paulo (2020- 2025)	67
Gráfico 10 - tempos médios de tramitação de ações de improbidade administrativa: Maranhão e São Paulo (até 31/12/2025)	69
Gráfico 11 – casos pendentes de Improbidade Administrativa no Maranhão e em São Paulo	70
Gráfico 12 - casos novos de improbidade administrativa: Santa Inês, Pio XII e Bacabal	73
Gráfico 13 - casos pendentes - Comarcas de Santa Inês, Pio XII e Bacabal (2020-2025)	74
Gráfico 14 - processos julgados e baixados - Comarcas de Santa Inês, Pio XII e Bacabal (2020-2025)	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Processos de Improbidade Administrativa no Brasil (2020-2025)	56
Tabela 2 - comparativo regional de casos novos (2020-2025)	62
Tabela 3 - casos pendentes de improbidade administrativa (2020-2025).....	63
Tabela 4 - comparativo estadual de casos novos de improbidade administrativa (2020-2025).....	65
Tabela 5 - estatísticas comparadas de improbidade administrativa: Maranhão e São Paulo	68
Tabela 6 - ações de improbidade em Santa Inês, Pio XII e Bacabal (2020-2025).....	72

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O CONTEXTO DO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: fundamentos e evolução	17
2.1 A probidade administrativa como Princípio Constitucional e pilar Republicano	17
2.2 Evolução legislativa do combate à corrupção: da Lei 8.429/1992 à necessidade de reforma.	21
2.3 A corrupção como obstáculo à efetivação de direitos fundamentais e políticas públicas.	26
2.4 O papel do Ministério Público na defesa do patrimônio público e da moralidade ...	31
3 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E A REFORMA DA LEI Nº 14.230/2021: entre a racionalização e o retrocesso	35
3.1 A teoria da <i>accountability</i> horizontal de O'Donnell e sua aplicação à improbidade administrativa brasileira	35
3.2 A improbidade administrativa como instrumento de controle interinstitucional: reconstituição histórica e constitucional	42
3.3 As transformações estruturais da Lei nº 14.230/2021: argumentos favoráveis à reforma	45
3.4 A crítica fundamentada à exigência do dolo específico: o risco de retrocesso no controle da corrupção e a criação de zonas de impunidade	49
4 O IMPACTO DA LEI Nº 14.230/2021 NA (IN)EFETIVIDADE DO CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: uma análise empírica em múltiplas escalas a partir dos dados do CNJ (2020-2025)	54
4.1 O panorama nacional: o número de ajuizamentos, julgamentos e o acervos de pendências após a reforma	56
4.2 As assimetrias federativas: fundamentos teóricos	60
4.3 A escala regional: comparativo entre o Nordeste e o Sudeste	61
4.4 A escala estadual: o comparativo entre o Maranhão e São Paulo	65

4.5 A escala municipal/local: estudo de caso múltiplo em Santa Inês, Pio XII e Bacab

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 76

REFERÊNCIAS 80

1 INTRODUÇÃO

A probidade administrativa ocupa posição central na arquitetura do Estado Democrático de Direito brasileiro. Mais do que princípio de organização burocrática, ela constitui condição de legitimidade do exercício do poder público e pressuposto indispensável à efetivação dos direitos fundamentais. Quando o agente público desvia recursos, contrata irregularmente ou instrumentaliza a função pública para fins privados, não pratica apenas uma ilegalidade formal: atenta contra os fundamentos materiais do Estado e compromete a capacidade governamental de cumprir suas obrigações constitucionais perante a sociedade (Di Pietro, 2023).

Essa preocupação não é abstrata no contexto brasileiro. A formação do Estado nacional foi historicamente marcada pelo patrimonialismo - a confusão estrutural entre o patrimônio do governante e o da coletividade -, fenômeno que atravessa a trajetória institucional do país desde o período colonial e que a Constituição Federal de 1988 buscou deliberadamente romper ao constitucionalizar, no art. 37, § 4º, um mandato de repressão à improbidade administrativa.

Em cumprimento a esse mandato, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, consolidou-se, ao longo de quase três décadas, como o principal instrumento normativo de responsabilização civil dos agentes públicos ímprobos.

Sob a perspectiva teórica adotada neste trabalho, a Lei de Improbidade Administrativa representa a materialização jurídica daquilo que Guillermo O'Donnell (1998) denominou *accountability* horizontal: o conjunto de agências estatais - Ministério Público, Poder Judiciário, Tribunais de Contas - dotadas de poder legal e disposição efetiva para supervisionar, investigar e sancionar outros agentes do Estado que violem o interesse público.

Nas novas poliarquias latino-americanas, marcadas pela fragilidade da dimensão republicana, essa rede de controle intraestatal constitui o principal mecanismo de contenção da corrupção sistêmica. Esse regime, contudo, foi profundamente alterado pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Sob o argumento de conter excessos punitivos, racionalizar o sistema sancionador e proteger o gestor de boa-fé, o legislador suprimiu a modalidade culposa e passou a exigir, para a configuração de qualquer ato ímprobo, a demonstração do dolo específico - compreendido como o especial fim de agir.

A reforma introduziu, ainda, novos filtros processuais, prazos prescricionais mais exíguos e a prescrição intercorrente. Os defensores da mudança sustentam que ela corrigiu

distorções reais: a banalização das ações de improbidade, o denominado "apagão das canetas" e o uso político do instituto contra adversários (Gajardoni, 2021).

O próprio Supremo Tribunal Federal, ao fixar a tese do Tema 1.199 da repercussão geral (ARE 843.989), reconheceu a exigência constitucional do dolo para todos os tipos de improbidade, conferindo respaldo jurisdicional à opção legislativa.

Os dados produzidos após a vigência da reforma, todavia, revelam dimensão que os argumentos garantistas não respondem adequadamente. Segundo o Painel de Estatísticas do Poder Judiciário, o número de novas ações de improbidade administrativa ajuizadas no país despencou de 10.048, em 2021, para 3.263, em 2024 - retração de 67,5% em três anos (Conselho Nacional de Justiça, 2026). Essa queda pode ser interpretada de duas formas radicalmente distintas: como evidência de salutar seleção qualitativa das imputações, tese dos favoráveis à reforma, ou como sintoma de esvaziamento do controle da corrupção, com a criação de zonas de impunidade decorrentes da elevação do padrão probatório - tese que este trabalho se propõe a examinar criticamente.

Diante desse cenário, formula-se o problema central da pesquisa: em que medida a Lei nº 14.230/2021, ao restringir o âmbito de incidência da improbidade administrativa pela exigência do dolo específico, comprometeu a eficácia da *accountability* horizontal e do controle da corrupção no Brasil, e qual a influência dessa exigência na (in)eficácia da persecução das condutas ímprias, a partir dos dados do Conselho Nacional de Justiça no recorte de 2020 a 2025?

Quatro hipóteses orientam a investigação. A primeira sustenta que a queda no ajuizamento de ações após 2021 reflete, ao menos parcialmente, o esvaziamento do controle da corrupção, e não apenas a eliminação de imputações frívolas. A segunda propõe que a exigência do dolo específico instituiu assimetria probatória que favorece desproporcionalmente os agentes com maior capacidade de dissimular condutas ilícitas. A terceira sustenta que o enfraquecimento da *accountability* horizontal fragiliza a dimensão republicana das poliarquias brasileiras, no sentido diagnosticado por O'Donnell (1998) - fragilização que, submetida à análise multiescalar dos dados nacionais, regionais, estaduais e municipais, se revela mais aguda quanto menor a capacidade institucional da jurisdição analisada. A quarta sustenta que a reforma produziu um descompasso entre os objetivos declarados pelo legislador - a racionalização do sistema sancionador e a proteção do gestor público de boa-fé - e os efeitos empiricamente observados após sua vigência, os quais indicam esvaziamento do controle e agravamento das desigualdades federativas na tutela da probidade administrativa.

O objetivo geral do trabalho é, assim, analisar em que medida a Lei nº 14.230/2021 interferiu na (in)eficácia da *accountability* horizontal e do controle da corrupção no Brasil, a partir da análise crítica dos dados do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário no período de 2020 a 2025.

São objetivos específicos: situar a probidade administrativa como princípio constitucional e pilar republicano, expondo a evolução legislativa do combate à corrupção no Brasil, a corrupção como obstáculo à efetivação de direitos fundamentais e o papel do Ministério Público na defesa do patrimônio público; reconstituir o papel da improbidade administrativa como instrumento de *accountability* horizontal republicana à luz da teoria das novas poliarquias de O'Donnell (1998), e avaliar criticamente as transformações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, comparando os argumentos favoráveis à reformar com os riscos de retrocesso no controle da corrupção; e examinar criticamente os dados dos relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça de 2020 a 2025, mensurando o impacto da exigência do dolo específico no ajuizamento de ações e nas taxas de condenação por improbidade administrativa, e elaborar conclusão posicional fundamentada sobre a (in)eficácia do controle após a reforma.

A pesquisa justifica-se em três planos. No plano social, a corrupção constitui obstáculo concreto à efetivação de direitos fundamentais: em um país marcado por déficits históricos na prestação de serviços públicos essenciais, cada recurso desviado representa, em última análise, um direito negado a um cidadão que depende do Estado. No plano acadêmico, o trabalho articula a análise dogmática da reforma com dados empíricos longitudinais e multiescalares ainda não sistematizados pela doutrina nacional, inserindo-se no campo da pesquisa empírica em Direito. No plano jurídico, a investigação contribui para o debate sobre a compatibilidade entre a reforma de 2021 e o projeto constitucional de proteção da probidade, avaliado sob o teste de integridade proposto por Ronald Dworkin (2014), para quem o direito incorpora princípios morais da comunidade política que não podem ser ignorados na interpretação das escolhas legislativas.

Quanto à metodologia, adota-se abordagem qualitativa com análise secundária de dados quantitativos, de natureza exploratório-descritiva e método hipotético-dedutivo (Marconi; Lakatos, 2022; Gil, 2022). Os procedimentos técnicos combinam pesquisa bibliográfica, análise documental - legislação, precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça e a justificativa do Projeto de Lei nº 10.887/2018 - e análise estatística descritiva dos dados extraídos do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário, com foco

na classe processual da ação civil de improbidade administrativa e recorte temporal de 2020 a 2025.

O trabalho estrutura-se em três seções de desenvolvimento. A Seção 2 contextualiza o combate à improbidade administrativa no Brasil, abordando a probidade como princípio constitucional, a evolução legislativa da matéria, a corrupção como obstáculo à efetivação de direitos fundamentais e o papel do Ministério Público. A Seção 3 desenvolve o marco teórico da *accountability* horizontal e examina as transformações da Lei nº 14.230/2021, apresentando os argumentos favoráveis à reforma e submetendo-os à crítica fundamentada. A Seção 4 realiza a verificação empírica das hipóteses formuladas, mediante análise multiescalar dos dados do Conselho Nacional de Justiça - do panorama nacional ao contraste regional entre Nordeste e Sudeste, do comparativo entre Maranhão e São Paulo ao estudo de caso das comarcas de Santa Inês, Pio XII e Bacabal -, seguida das Considerações Finais, em que as hipóteses são confrontadas com os achados e se formula a conclusão posicional do estudo.

2 O CONTEXTO DO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: fundamentos e evolução

A compreensão dos efeitos da Lei nº 14.230/2021 sobre o controle da corrupção no Brasil exige, como ponto de partida, a reconstituição dos fundamentos que sustentam o regime jurídico da probidade administrativa.

Esta seção dedica-se a esse propósito em quatro movimentos, sendo, inicialmente, o exame da probidade administrativa como princípio constitucional e pilar republicano, situando-a no contexto histórico do patrimonialismo brasileiro que o constituinte de 1988 buscou superar (2.1). Em seguida, reconstitui-se a evolução legislativa do combate à corrupção, da edição da Lei nº 8.429/1992 às tensões dogmáticas que pavimentaram o caminho da reforma (2.2). Na sequência, analisa-se a corrupção como obstáculo à efetivação de direitos fundamentais e políticas públicas, deslocando o fenômeno do plano estritamente jurídico para sua dimensão social (2.3). Por fim, examina-se o papel do Ministério Público na defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, instituição central do sistema de controle cuja atuação será diretamente afetada pela reforma analisada nas seções subsequentes (2.4).

2.1 A probidade administrativa como Princípio Constitucional e pilar Republicano

A formação do Estado brasileiro é profundamente marcada pelo patrimonialismo, fenômeno enraizado no Império Português e transplantado para a colônia, que se consolidou como padrão organizacional persistente do período colonial à República, sendo sua marca a indistinção entre as esferas pública e privada no exercício do poder (Santos, 2017).

Como bem observa Faoro (2001, p. 23 *apud* Santos, 2017, p. 3), no modelo patrimonial "a propriedade do rei - suas terras e seus tesouros - se confunde nos seus aspectos público e particular", de modo que rendas e despesas eram aplicadas sem discriminação normativa prévia entre os gastos privados do governante e os bens destinados ao interesse geral.

Desse arranjo emergiu o denominado "estamento burocrático", o qual trata-se "um círculo fechado que concentrava o poder e dificultava o acesso de outros indivíduos", cujos integrantes, embora nominalmente a serviço do Estado, apropriavam-se de cargos e funções públicas para satisfazer interesses pessoais (Santos, 2017, p. 5).

A sociologia política brasileira reitera esse diagnóstico. Nesse sentido, Holanda (1995, p. 145), assevera que no "funcionário de índole patrimonial" a própria gestão política se

converte em assunto de interesse privado, de modo que “cargos e benefícios são tratados como direitos pessoais”, e não como os interesses objetivos e a especialização funcional que caracterizam o verdadeiro Estado burocrático.

Vianna (1999 *apud* Santos, 2017, p. 7) associa a essa tradição uma "visão privatista do mundo", da qual decorreria uma tensão estrutural entre público e privado, regida por uma vontade individual antes que por regras impessoais - o que o autor traduz na oposição entre o "clã feudal" (o povo massa, dominado) e o "clã parental" (a elite senhorial, dominante).

Silveira (s.d. *apud* Santos, 2017, p. 8) conduz o argumento ao seu termo:

onde inexistem limites nítidos entre o público e o privado, prevalece o sistema de clientela em detrimento dos partidos e de seus projetos coletivos, e os fins de ordem geral jamais se realizam em plenitude - cenário em que acomodação e corrupção se tornam prática comum e no qual não floresce o valor republicano nem subsiste, plenamente, a cidadania (Silveira (s.d. *apud* Santos, 2017, p. 8).

Esse diagnóstico não pertence apenas à historiografia clássica, haja vista que pesquisas contemporâneas confirmam a persistência do fenômeno ao longo de toda a trajetória institucional brasileira.

Santin e Nascimento (2019, p. 1174-1175) associam esse "arranjo patrimonialista" a “déficits crônicos nas finanças públicas” e à “precária prestação de serviços”, descrevendo um círculo vicioso, a saber, o descrédito da classe política gera desinteresse cívico da população pelos assuntos coletivos, o que abre espaço para que maus gestores construam uma "zona de conforto" em benefício próprio e de seus aliados - em prejuízo, sobretudo, das camadas mais vulneráveis, que ficam à mercê de promessas eleitorais raramente cumpridas.

Nesse sentido:

[...] Esse sistema nefasto levou o país a um déficit gigantesco nas finanças públicas e, como consequência, na má realização de serviços públicos e insuficiente cumprimento de tutelas constitucionais para a população, levando também ao falecimento de diversas partes do sistema estatal. Como consequência desta precária situação do Estado e de muitas de suas instituições de administração direta ou indireta, a classe política começa mais uma vez a entrar em descrédito com o seu povo. Todavia, esse descontentamento leva a um desinteresse com os assuntos coletivos, fazendo com que as classes mais necessitadas sejam afetadas. Afinal, a partir desse fator os maus administradores públicos criarão (SIC) uma espécie de zona de conforto. Essa na qual fará com que apenas os seus interesses e de seus aliados sejam realizados, deixando a maioria da população à mercê apenas de propostas eleitoreiras que, na maioria dos casos, não são concretizadas (Santin e Nascimento, 2019, p. 1174-1175).

Esse cenário histórico de ausência de fronteiras nítidas entre o patrimônio do governante e o da coletividade constitui o pano de fundo que explica a centralidade conferida

pelo constituinte de 1988 à probidade administrativa, valor normativo concebido para romper com a tradição de privilégios.

Nessa direção, a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2026) inscreveu, no art. 37, *caput*, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, diretrizes programáticas que constituem o núcleo axiológico do regime jurídico administrativo, ao condicionar a validade dos atos e delimitar a forma legítima de exercício do poder público.

Entre eles, o princípio da moralidade administrativa ocupa posição de relevo, ao impor ao agente padrões éticos que transcendem a legalidade formal, pois conforme adverte Di Pietro (2023, p. 2.128), exigir probidade ou moralidade administrativa significa que "não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa", sendo também necessária a observância de princípios éticos, lealdade, boa-fé e das regras que asseguram a boa administração.

A relação entre moralidade e probidade, todavia, é objeto de divergência doutrinária. Uma primeira corrente distingue os conceitos, pois enquanto a moralidade fixaria padrões éticos gerais de conduta, a probidade diria respeito especificamente à integridade do agente no manejo de recursos e poderes públicos, configurando noção mais qualificada, que pressupõe lealdade institucional e ausência de desonestidade no trato da coisa pública. É sob esse prisma que se consolida o entendimento da improbidade como forma qualificada de violação aos deveres funcionais (Carvalho Filho, 2023).

Para Spitzcovsky (2024, p. 178), o termo indica “desonestidade administrativa”, ou seja, uma “imoralidade qualificada” caracterizada pela presença do dolo, elemento comum a todas as hipóteses de improbidade previstas em lei. No mesmo sentido, Caetano (1970 *apud* Carvalho, 2022) define o dever de probidade como a exigência de que o funcionário sirva à Administração com honestidade, atuando sempre no interesse público e sem se valer dos poderes de sua função em proveito próprio ou de terceiros.

Uma segunda corrente, capitaneada por Di Pietro (2023, p. 2.128, 2.131), relativiza a utilidade dessa distinção, reconhecendo a dificuldade de separar os dois conceitos no plano principiológico - ambos remetem à ideia de honestidade na Administração Pública -, mas ressalva que, quando a improbidade é tratada como “ilícito sancionável”, ela deixa de ser sinônimo de imoralidade, porque alcança sentido mais amplo e mais preciso, “abrangendo não só atos desonestos, mas também atos ilegais em geral”.

Em sentido convergente, Carvalho Filho (2023, p. 421) equipara as expressões, ao afirmar que os princípios da impessoalidade, moralidade e probidade “no fundo significam a

mesma coisa", concluindo que, no direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará também como violador da moralidade administrativa.

Conquanto subsista a controvérsia, ambas as correntes convergem num ponto decisivo, a saber, a improbidade não se confunde com a simples ilegalidade ou irregularidade formal, exigindo conduta marcada por desonestidade qualificada ou abuso da função em proveito próprio ou alheio. Essa diferenciação é fundamental para impedir que o severo regime da improbidade recaia sobre meras falhas de gestão.

Nessa linha, Martins Junior (2001 *apud* Santos, 2009, p. 15) precisa que o vício de imoralidade, para configurar improbidade, reclama uma qualificação especial do ato e de seus efeitos, reveladora da “inabilitação moral e do desvio ético do agente” - o que ocorre quando este “rompe com o compromisso de obediência aos deveres inerentes à sua função”, servindo-se dela para obter ou distribuir vantagem indevida, em proveito próprio ou alheio, com violação aos princípios e regras da Administração Pública, seja por ação, seja por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial.

Em registro complementar, Pazzaglini Filho (1998 *apud* Oliveira, 2024, p. 18) identifica na improbidade a própria expressão técnica da corrupção administrativa, manifesta na “obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário”, no “exercício nocivo de funções públicas”, no tráfico de influência e no favorecimento de poucos em detrimento do interesse coletivo.

Convém registrar, por fim, que essa abordagem da moralidade só ganhou contornos plenos com a Constituição de 1988. Como anota Martins Junior (2002 *apud* Araújo, 2017, p. 4), foi a Carta de 1988 que conferiu novo contorno à moralidade administrativa, consagrando-a como “princípio constitucional regente de toda a Administração” e prevendo, desde logo, no art. 37, § 4º, as sanções aplicáveis aos atos de improbidade - suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Ao estabelecer essas sanções, a Constituição de 1988 (Brasil, 2026) consolidou mandamento imperativo de salvaguarda da probidade, elevando-a à condição de pilar do regime republicano. O dispositivo reafirma a essência do republicanismo - a submissão incondicional de todos ao império da lei -, de sorte que nenhum agente, qualquer que seja a magnitude de seu cargo ou a relevância de seu mandato, se situa acima do ordenamento ou isento do dever de atuar com ética, lealdade e boa-fé (Santos, 2017).

Tal arquitetura normativa busca neutralizar a herança patrimonialista de subjetivismo e favorecimento pessoal, assegurando uma administração impessoal, orientada ao interesse coletivo e à proteção dos direitos fundamentais.

Sob essa perspectiva, a probidade administrativa pode ser compreendida como condição de legitimidade do próprio exercício do poder público. O argumento articula-se diretamente com o diagnóstico de O'Donnell (1998, p. 40) sobre as novas poliarquias, segundo o qual a “legitimidade democrática não se esgota na realização de eleições periódicas”, dependendo também de “mecanismos institucionais que assegurem a sujeição dos governantes à lei e ao interesse público” - precisamente o que a constitucionalização da probidade pretende garantir.

Ao constitucionalizar a probidade administrativa e cominar sanções específicas para sua violação, a Constituição de 1988 realizou uma autêntica escolha civilizatória, subordinando o exercício da função pública a elevados padrões de integridade institucional, a partir da premissa republicana de que o poder estatal não constitui privilégio pessoal de quem o exerce, mas instrumento vocacionado à promoção do bem comum e à realização dos direitos fundamentais (Santos, 2009).

Por isso, o constituinte não a tratou como mero ideal ético de observância facultativa, mas a erigiu em pilar normativo da Administração Pública, dotado de proteção constitucional reforçada, lançando as bases de um sistema institucional de responsabilização destinado a preservar a integridade da gestão pública (Santos, 2009).

Fixados esse fundamento principiológico e o mandamento constitucional de integridade, resta examinar como o legislador ordinário os operacionalizou, convertendo o imperativo ético em mecanismos concretos de controle e responsabilização, objeto da seção seguinte.

2.2 Evolução legislativa do combate à corrupção: da Lei 8.429/1992 à necessidade de reforma

Araújo (2025, p. 83) destaca que, antes da Lei de Improbidade Administrativa, havia uma “lacuna no ordenamento jurídico brasileiro quanto a um regime específico para os atos ilícitos que não configuravam crime comum nem crime de responsabilidade”.

Segundo o autor, a “formação do sistema anticorrupção brasileiro” remonta a todas as Constituições - 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a Carta vigente de 1988 -, nas quais

autoridades e funcionários públicos podem ser responsabilizados pelas mais “variadas formas de desvio do dinheiro público” (Araújo, 2025, p. 83).

Nessa mesma linha, Simão (2017 *apud* Araújo, 2025, p. 83) sustenta que “a Constituição de 1824 foi pioneira ao estabelecer o combate à improbidade administrativa no Brasil”.

No plano infraconstitucional, contudo, o tratamento da matéria foi, por longo tempo, tímido e incompleto, restringindo-se essencialmente às medidas de sequestro e perdimento de bens dos responsáveis por condutas lesivas ao patrimônio público ou geradoras de enriquecimento ilícito, conforme observa Carvalho Filho (2023).

O ponto de inflexão veio com a Constituição de 1946 (Brasil, 1946), cujo art. 141, § 31, autorizou a lei a dispor sobre o sequestro e o perdimento de bens no caso de enriquecimento ilícito por influência ou abuso de cargo ou função pública. Em regulamentação a esse comando, sobreveio a Lei nº 3.164/1957 - a chamada Lei Pitombo-Godói Ilha -, (Brasil, 1957), que representou avanço significativo ao deslocar a tutela da probidade para a esfera cível, independentemente da responsabilidade criminal, e ao conferir legitimidade ativa ao Ministério Público ou a qualquer cidadão.

Um ano depois, a Lei nº 3.502/1958 - Lei Bilac Pinto - (Brasil, 1958), detalhou as hipóteses de enriquecimento ilícito e ampliou o rol de agentes alcançados, preservando a natureza civil do ilícito. Completou o quadro a Lei nº 4.717/1965 - Lei de Ação Popular (Brasil, 1965), que, regulamentando o art. 141, § 38, da Carta de 1946, habilitou o cidadão a pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público (Araújo, 2025).

A Constituição de 1967 (Brasil, 1967), por sua vez, e a Emenda Constitucional nº 1/1969 (Brasil, 1969) acrescentaram o dano ao erário ao rol de condutas sujeitas ao perdimento de bens. Esse percurso revela que, antes de 1988, a preocupação legislativa concentrava-se na repressão ao enriquecimento ilícito e ao dano aos cofres públicos, mediante instrumentos de alcance restrito.

Como sintetiza Di Pietro (2023), a própria expressão ato de improbidade administrativa, aplicável às infrações praticadas por agentes públicos em geral - e por particulares que com eles concorram -, só foi introduzida pela Constituição de 1988, tendo seu significado definido, de forma mais ampla do que a antiga fórmula do enriquecimento ilícito, apenas pela Lei nº 8.429/1992.

Com efeito, a Constituição de 1988 promoveu reviravolta qualitativa ao constitucionalizar o princípio da moralidade e ao instituir um autêntico programa de defesa da

proibidade, articulado em múltiplos dispositivos: a ação popular (art. 5º, LXXIII), as hipóteses de inelegibilidade por improbidade (art. 14, § 9º), o crime de responsabilidade do Presidente que atente contra a probidade (art. 85, V) e, sobretudo, o mandamento sancionatório do art. 37, § 4º (Veronese; Simch, 2020).

Assim dispõe a Constituição Federal de 1988 acerca do mandamento sancionatório que “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” (Brasil, 2026, art. 37, §4º).

Atendendo a esse comando, foi promulgada, em 1992, a Lei nº 8.429 - a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) -, que instituiu regime jurídico específico de responsabilização de agentes públicos e particulares por condutas atentatórias à integridade da Administração, preenchendo lacuna histórica do ordenamento.

Não por acaso, as Leis nº 3.164/1957 e nº 3.502/1958 foram expressamente revogadas pela nova lei (art. 25), sinalizando a substituição do antigo modelo, fragmentário e centrado no perdimento de bens, por um microsistema sancionatório unificado.

A estrutura original da LIA organizou-se em torno de três eixos de responsabilização. Carvalho Filho, (2023, p. 198) informa que “estes podem ser agrupados nas seguintes categorias: 1ª) os que dão ensejo a enriquecimento ilícito; 2ª) os que geram prejuízo ao erário; 3ª) os que ofendem os princípios da Administração Pública [...]”.

Sob a redação originária, parcela da doutrina compreendia a improbidade como categoria ético-normativa de largo espectro, apta a abarcar tanto a modalidade dolosa quanto a culposa e a aproximar-se de uma noção ampla de má gestão pública (Osório, 2018, p. 237).

Essa amplitude não passou imune à crítica, tendo Osório (2019 *apud* Reck; Bevilacqua, 2020, p. 200) advertido que “o próprio conceito de improbidade administrativa é indeterminado, exigindo do intérprete um esforço intelectual e hermenêutico para sistematizá-lo”, circunstância que, décadas mais tarde, seria invocada pelos defensores da reforma de 2021 como fundamento para a elevação do padrão probatório.

Mesmo antes da reforma, a doutrina já insistia na distinção entre o mau gestor e o gestor desonesto, sustentando que “a improbidade administrativa distingue-se (SIC) da má administração ou da inabilidade do gestor ou administrador público, cujas condutas [...] negligentes ou desleixadas devem ser [...] lastreados em outros instrumentos”, não devendo atrair as severas sanções da lei de improbidade administrativa (Couto, 2019, p. 877 *apud* Carneiro, 2021, p. 98).

Capez (2023, p. 46-7 *apud* Barbosa, 2026, p. 22-23), apontava que “a amplitude do elemento subjetivo gerava insegurança jurídica” e que “violava garantias constitucionais básicas, como a presunção de inocência e a proporcionalidade das sanções”.

Diante dessa indeterminação, coube ao Superior Tribunal de Justiça construir, ao longo de duas décadas, os parâmetros interpretativos do elemento subjetivo exigido para a configuração do ato ímprobo. O precedente fundador dessa orientação assentou-se no julgamento da Ação de Improbidade Administrativa nº 30/AM, de relatoria do Ministro Teori Albino Zavascki, no qual a Corte Especial fixou:

Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10 (Brasil, 2011).

Fixado já em 2011 - uma década antes da edição da Lei nº 14.230/2021 -, esse entendimento demonstra que a exigência de elemento subjetivo qualificado não constituiu inovação abrupta da reforma, mas a radicalização de uma tendência jurisprudencial há muito consolidada. No mesmo sentido leciona Justen Filho (2023, p. 142-143), para quem “o elemento material é insuficiente para configurar a improbidade”, sendo necessário “elemento subjetivo doloso”, qual seja, “a consciência da ilicitude” aliada “à vontade de alcançar resultado altamente reprovável”.

O modelo original da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), anterior à reforma, adotava um critério de seletividade subjetiva flexível. Embora não exigisse o dolo específico atual, ele já rejeitava a responsabilidade objetiva e a punição por mera inabilidade gerencial. Contudo, esse desenho inicial gerou tensões dogmáticas e debates intensos sobre os limites do instituto, impulsionados pela previsão da modalidade culposa (art. 10), pela amplitude interpretativa dos atos que violam princípios (art. 11) e pela indeterminação de seus conceitos (Santos, 2020).

Críticas recorrentes denunciavam o risco de banalização da improbidade, com a propositura de ações fundadas em meras irregularidades ou erros de gestão, a gerar insegurança jurídica para os agentes públicos - fenômeno que a literatura cunhou de “apagão das canetas” (Mota, 2018, *apud* Santos, 2020, p. 26).

Nesse ambiente, parte da doutrina passou a referir-se a um “Direito Administrativo do Medo”, entendido como

interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público (Santos, 2020, p. 27).

Essas tensões, somadas à percepção de que o regime original poderia ser instrumentalizado de forma abusiva, conformaram o ambiente político-jurídico que culminou na aprovação da Lei nº 14.230/2021.

A reforma não se limitou a suprimir a modalidade culposa, tendo superado também o dolo genérico até então admitido pelos tribunais, passando a exigir a demonstração inequívoca do dolo específico, traduzido na intenção direta e especial de violar o bem jurídico tutelado e lesar a Administração, “reafirmando a centralidade da tipicidade estrita e do dolo específico como pressupostos indispensáveis à configuração do ato de improbidade administrativa” (Magalhães; Rocha; Fernandes, 2025, p. 64).

A partir de então, a simples voluntariedade do comportamento deixou de bastar à configuração do ato ímprobo, reclamando-se a comprovação de que o agente atuou com “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito” tipificado em lei (Magalhães; Rocha; Fernandes, 2025, p. 63).

Tal orientação foi posteriormente referendada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral (ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes), oportunidade em que a Corte fixou a seguinte tese: “É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo, dolo.” (Brasil, 2022).

A reforma promoveu, ademais, aproximação explícita entre a mecânica persecutória da improbidade e as garantias de matriz penal, ao positivar a incidência dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, indicando a “improbidade reformada como parte de uma penalização do Direito Administrativo, ou seja, a inserção de uma principiologia e critérios de imputação tipicamente do Direito Penal ao Direito Administrativo.” (Oliveira, 2024, p. 144).

Para seus defensores, a reforma racionalizou o sistema de responsabilização, elevou o padrão probatório e resguardou o gestor de boa-fé, de forma que erros ou omissões que não envolvam má-fé deixaram de ser passíveis de punição, aperfeiçoando “o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa ao fundar-se no dolo como elemento

central” equilibrando “a proteção da probidade administrativa e os direitos dos agentes públicos.” (Zaia, 2025, p. 25).

Para Martins (2022, p. 1), todavia, as alterações foram, a um só tempo, positivas - ao impedir a “deturpada responsabilização por improbidade sem que haja desonestidade do agente” - e negativas, porquanto “impediram a responsabilização jurisdicional por culpa” em hipóteses de negligência gravíssima e lesiva ao patrimônio público.

Como se examinará na seção 3, esse ponto de inflexão suscita questionamentos relevantes sobre a efetividade do controle da improbidade - indagações que ganham contornos ainda mais concretos quando confrontadas com a dimensão social da corrupção, objeto da seção seguinte.

2.3 A corrupção como obstáculo à efetivação de direitos fundamentais e políticas públicas

A corrupção é tradicionalmente analisada como fenômeno jurídico-administrativo, associado ao desvio de recursos públicos, à violação de deveres funcionais e à prática de ilícitos contra a Administração. Ao tratar do conceito de corrupção, Fazzio Júnior (2002, p. 162 *apud* Holanda Jr., 2025, p. 42), esclarece que:

[h]á que o entenda (o termo) como depravação, suborno, desmoralização. Contudo, hoje em dia, apresenta-se afetado por conotação moral, por sentido metafórico que traduz um distanciamento de conduta em relação a determinado padrão tido por correto, um desvio de atuação. No vulgo, cifra-se na falta de honestidade, precisamente o atributo que deve ornamentar o desempenho das funções públicas (Fazzio Júnior, 2002, p. 162 *apud* Holanda Jr., 2025, p. 42).

A literatura contemporânea, contudo, tem evidenciado que suas consequências transbordam largamente o campo administrativo ou penal, no qual a corrupção configura também grave problema de direitos humanos, na medida em que corrói a capacidade do Estado de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo daqueles que dependem diretamente da adequada gestão de recursos públicos (Rose-Ackerman; Palifka, 2016).

Rose-Ackerman e Palifka (2016), advertem que a corrupção não se reduz a uma questão de moralidade individual ou de ilegalidade administrativa, devendo ser compreendida como fenômeno estrutural que afeta o próprio funcionamento das instituições e a distribuição de recursos na sociedade.

Essa leitura estrutural encontra eco na doutrina nacional, que situa a corrupção como efeito de deficiências organizacionais do próprio Estado:

A corrupção, por certo, não é invenção brasileira. Pode ser vista como efeito praticamente inevitável de uma organização estatal deficiente, qualquer que seja o país objeto de análise. É o que ocorre quando verificamos a presença de (a) falhas no recrutamento de pessoal, (b) excessiva liberdade valorativa outorgada a agentes públicos, limitando a possibilidade de controle de suas decisões, (c) carência de estrutura material e humana nos órgãos administrativos, tornando-os ineficientes, (d) nítida precariedade dos instrumentos de controle e (e) entraves processuais que dificultam a aplicação das sanções cominadas (Garcia, 2011, p. 23 *apud* Soares, 2016, p. 25).

Nesse sentido, a corrupção produz efeitos nefastos na sociedade, pois “imprime uma lógica cruel de captura do interesse social da função pública pelo império do interesse privado, que põe em descrédito as relações sociais [...]” (Holanda Jr., 2025, p. 47).

Holanda Jr. (2025, p. 47), pontua que “com base nesses efeitos nocivos nas relações sociais e na economia”, defende-se, no âmbito doutrinário, “a corrupção como prática violadora dos direitos humanos”. Nesses termos, o agente público se vale de sua posição para auferir vantagens privadas, operando-se uma distorção das prioridades estatais, nas quais as políticas públicas deixam de orientar-se pelo interesse coletivo e passam a refletir interesses particulares ou redes de favorecimento político e econômico.

Rose-Ackerman e Palifka (2016) observam que, em setores como infraestrutura, saúde e educação, a corrupção costuma traduzir-se na contratação de obras de baixa qualidade, no superfaturamento de contratos e no direcionamento de investimentos para projetos menos prioritários, porém politicamente mais rentáveis a determinados grupos.

As consequências são tangíveis, hospitais sem equipamentos adequados, escolas sem estrutura suficiente, sistemas de saneamento abandonados ou precariamente executados. A cada real desviado, uma criança deixa de ser vacinada, uma família perde o acesso à água potável, um aluno fica sem professor qualificado - é precisamente esse o custo humano da corrupção, na expressão de Rose-Ackerman e Palifka (2016), que sintetiza a transmutação do prejuízo contábil em sofrimento social concreto.

A doutrina nacional converge com esse diagnóstico, pois ao tratar da malversação do patrimônio público, sustenta-se que ela “fere a concepção deontológica de um direito fundamental e importa na desapropriação violenta e lesiva de uma coletividade.” (Martins, 2010, p. 64 *apud* Wanis, 2022, p. 152).

Na mesma toada, Araújo (2011, *apud* Veronese; Simch, 2020, p. 224) reconhece que “é imperioso reconhecer que a tutela da administração tem íntima ligação com o sistema

de proteção dos direitos fundamentais, cuja concretização, em grande medida, depende de uma gestão pública orientada pela probidade, honestidade e eficiência."

Daí a indagação, tão direta quanto incômoda, que Veronese e Simch (2020, p. 224) dirigem ao intérprete: "Como poderão ser atendidos os direitos sociais assegurados na Carta Magna, como os direitos à saúde, à educação, à moradia, à segurança, à previdência social, à assistência social [...], sem um adequado e íntegro gerenciamento dos recursos públicos?"

A resposta, que os próprios autores antecipam, é "somente teremos a efetivação desses e de outros direitos garantidos constitucionalmente se zelarmos pela incolumidade do patrimônio público." Veronese e Simch (2020, p. 224).

Tais efeitos assumem gravidade ainda maior em países marcados por desigualdades profundas, como é o caso do Brasil, não sendo por acaso, que se identifica "uma relação simbiótica entre a corrupção e o comprometimento dos direitos fundamentais do indivíduo", de modo que os elevados níveis do fenômeno no País sinalizam, em igual medida, "maior desigualdade social" (Garcia, 2011, p. 23, *apud* Soares, 2016, p. 26).

Nesse ponto, Botelho (2008, p. 127, *apud* Soares, 2016, p. 26) destaca "alguns dados sobre o custo da corrupção e seus impactos sob uma perspectiva macro, inclusive quanto a reflexos na representação política.

Informa o aludido autor que:

o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes – UNODC, realizou pesquisas que indicam que US\$ 1 trilhão de dólares são gastos, anualmente, em suborno em todo o mundo, o que geraria pobreza, atrapalharia o desenvolvimento e afugentaria investimentos. Observou-se que o quadro de corrupção seria ainda mais acentuado em razão do constante desrespeito à legislação, da falta de transparência nos contratos e de um **sistema judiciário falho e ineficiente** (Botelho, 2008, p.127, *apud* Soares, 2016, p. 26) (grifo nosso).

Corroborando com a análise dos fatos, no mesmo sentido, Silva (2005, p. 138, *apud* Soares, 2016, p. 26/27) elaborou estudo no qual consta:

indicação de que o impacto da corrupção nas contas públicas brasileiras corresponderia a 0,5% do PIB, que em 2005 atingiu R\$ 1,93 trilhão, o que fez com que recursos da ordem de R\$ 9,68 bilhões do PIB brasileiro, ou seja, quase a metade do valor orçado para investimentos no exercício de 2006, fossem destinados ao custeio da corrupção. O estudo mostra que se esses quase 10 bilhões de reais estivessem nos cofres públicos seria possível suprir, por exemplo, parte significativa do déficit habitacional, com a construção de aproximadamente 538 mil casas populares (Silva, 2005, p. 138, *apud* Soares, 2016, p. 26/27).

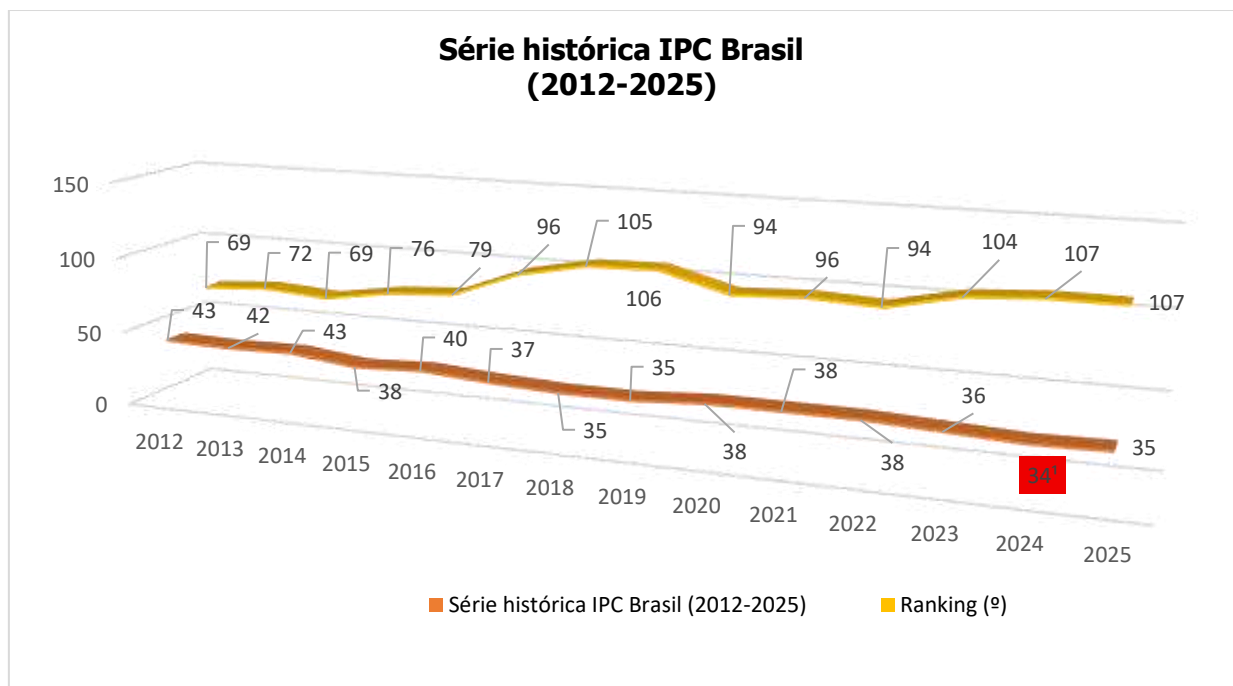
O dado regional confirma a gravidade do quadro, pois segundo o Panorama Social da América Latina, cerca de 27,3% da população da região vivia abaixo da linha de pobreza e 10,6% em situação de extrema pobreza, com tendência de agravamento desde 2014 (CEPAL, 2025).

Em contextos de escassez orçamentária e de elevada dependência da população em relação às políticas estatais, cada recurso desviado ou mal aplicado representa perda concreta na capacidade do Estado de promover direitos fundamentais. A corrupção, nesse cenário, não produz apenas prejuízo financeiro ao erário: repercute diretamente na qualidade de vida da população e no acesso a serviços públicos essenciais.

Esses impactos tornam-se ainda mais visíveis quando aferidos à luz de indicadores internacionais de governança e integridade institucional. O Índice de Percepção da Corrupção (IPC), desenvolvido e publicado anualmente pela Transparência Internacional (2026), organização não governamental dedicada à luta contra a corrupção, figura entre os instrumentos mais utilizados para mensurar a percepção global da corrupção no setor público.

Em 2025, o Brasil obteve apenas 35 pontos numa escala de 0 a 100, ocupando a 107ª posição entre 182 países. Como ilustra a série histórica do índice, o Brasil oscila numa faixa estreita desde 2012, sem recuperação consistente e com o pior resultado registrado em 2024 (Transparência Internacional, 2026).

Gráfico 1 - série histórica completa do IPC para o Brasil (2012-2025)



Fonte: elaborado pelo autor (Transparência Internacional, 2026)

¹ pior resultado da série (2024)

Mais do que um dado reputacional, a marca sinaliza que a corrupção persiste como problema estrutural das instituições públicas brasileiras, associando-se, segundo a própria entidade, a serviços públicos de baixa qualidade, ao aprofundamento da desigualdade e à fragilidade institucional, num círculo em que a má gestão de verbas alimenta a perpetuação da pobreza.

O enfrentamento desse quadro é, antes de tudo, exigência do direito fundamental à boa administração. Sob essa ótica, a centralidade dos direitos fundamentais converte-se em linha-mestra da interpretação da própria Lei de Improbidade, de modo que o “agente estatal (administrador público) é um ‘servo do povo’,” cujas atividades, para serem consideradas democráticas, “precisam estar sujeitas a controle e à comprovação de realização dos direitos fundamentais,” (Justen Filho, 2018, *apud* Reck; Bevilacqua, 2020, p. 202).

É nesse sentido que Binenbojm (2014, *apud* Reck; Bevilacqua, 2020, p. 202) afirma que:

A orientação primordial da administração pública deve ser a implementação e o fomento dos direitos fundamentais, não mais se admitindo atos baseados unicamente em adequação legal estrita - ou seja, formal -, mas que estejam atentos ao sistema valorativo extraído da Constituição (Binenbojm, 2014, *apud* Reck; Bevilacqua, 2020, p. 202).

O controle da probidade, sob esse prisma, deixa de ser mera fiscalização de legalidade e converte-se em instrumento de realização da própria ordem constitucional, haja vista que a corrupção opera, assim, como fator de aprofundamento das desigualdades sociais, comprometendo a efetivação dos direitos fundamentais justamente onde eles são mais imprescindíveis.

Compreende-se, por isso, que a Lei de Improbidade Administrativa não constitua mero instrumento sancionatório, pois, ao contrário, ela materializa a *accountability* horizontal republicana, na acepção de O'Donnell (1998), e atua como ferramenta de proteção dos direitos humanos.

É nesse diapasão que Fernandes Junior (2021, *apud* Oliveira, 2024, p. 32) esclarece que, em virtude do dever constitucional expresso de tutela, é:

[...] absolutamente incongruente pretender-se a superação do desafio de assegurar concretude aos direitos fundamentais, principalmente dos direitos fundamentais

sociais (que demandam atuação positiva do Estado), sem que se tenha também assegurada, de forma prioritária e efetiva, a defesa do próprio patrimônio público (Fernandes Junior, 2021, *apud* Oliveira, 2024, p. 32).

Isso porque de acordo com o esolho de Almeida (2016, *apud* Wanis, 2022, p. 85) a “proteção dos direitos fundamentais [...] não se exaurem em medidas de cunho negativo”, pelo contrário, “cabe ao Estado [...] proporcionar a efetivação desses direitos, numa máxima amplitude e eficiência” - desiderato severamente obstaculizado pela corrupção.

Por essa razão, o combate à corrupção não constitui pauta meramente administrativa ou moralizante, mas dimensão essencial da proteção da cidadania e da promoção da justiça social, no qual a tutela da probidade reclama instituições dotadas de capacidade real de fiscalização e responsabilização - o que conduz, naturalmente, ao exame do papel desempenhado pelo Ministério Público como agência central dessa proteção, objeto da seção seguinte.

2.4 O papel do Ministério Público na defesa do patrimônio público e da moralidade

O Ministério Público brasileiro, nas lições de Sampaio e Viegas (2019, *apud* Oliveira; Sandes-Freitas, 2025, p. 10):

[...] adquiriu relevância inquestionável no cenário nacional. A instituição é uma das principais responsáveis pelo exercício da accountability horizontal, já que exerce a fiscalização contínua da administração pública (tanto dos políticos eleitos quanto da burocracia). Não há assunto a salvo da ingerência do Ministério Público: do combate a atos de corrupção à decisão sobre qual e onde será o novo parque de uma cidade, todos os assuntos parecem ser de competência de promotores e procuradores (Sampaio e Viegas, 2019, *apud* Oliveira; Sandes-Freitas, 2025, p. 10).

Nesse sentido, o cabe ao Ministério Público no Brasil o “papel indispensável na promoção da efetividade do sistema de justiça, além de contribuir de forma decisiva para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e a efetivação de suas políticas públicas” (Oliveira; Sandes-Freitas, 2025, p. 10).

Essa centralidade, contudo, é historicamente recente, pois de acordo com Botelho (2008, p. 231 *apud* Soares, 2016, p. 64), “antes da promulgação da atual Constituição, na esfera federal, o *Parquet* brasileiro representava os interesses do Poder Executivo em juízo (art. 126 da CF/67)”.

Nesse sentido, esclarece o autor que a situação vivenciada pelo Ministério Público configurava “distorção, vez que as atribuições institucionais do Órgão eram confundidas com a defesa dos interesses do Poder Executivo.” (Botelho, 2008, p. 231 *apud* Soares, 2016, p. 64).

Foi a Carta Política de 1988 (Brasil, 2026) que promoveu a emancipação institucional do órgão, consolidando-o como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, situando-o em capítulo apartado, desvinculado e sem subordinação aos demais Poderes, e dotando-o de plena autonomia para o desempenho de seu mister - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/1988)

Não por acaso, Botelho (2008 *apud* Soares, 2016, p. 64) ressalta que “nenhuma instituição recebeu tantas vantagens corporativas e tantos instrumentos de gestão independente quanto o Ministério Público, na Constituinte de 1987-1988”.

Nesse sentido, Arantes (2009, p. 62, *apud* Soares, 2016, p. 65) destaca que o “controle da Administração Pública [...] com combate à improbidade administrativa e a fiscalização dos serviços de relevância pública, se tornou, de fato, prioridade da instituição”.

Afirma o aludido autor:

Mais do que isso, enquanto para as demais 1988 encerrou mudanças importantes, para **o MP foi o momento de consolidação de conquistas anteriores e também de projeção de avanços futuros**. A partir da Constituição, novas leis complementares orgânicas dos diferentes ministérios públicos foram promulgadas e nenhuma delas deixou de ampliar a autonomia e as atribuições do MP, reforçando a autorização constitucional de defender a sociedade. **A investida legal dos anos 80 gera dividendos até hoje, e a cada dia artigos hibernados nas leis são resgatados para autorizar novas ações da instituição** (Arantes, 2009, p. 62, *apud* Soares, 2016, p. 65). (Grifo nosso)

Em sucintas linhas, pois, teria o *Parquet* papel considerável no combate à corrupção, tendo na autonomia de seus membros, além de outras prerrogativas, garantia jurídica ao fiel exercício do mister. À luz desse arcabouço, Mazzilli (2015, p. 10) informa que:

O plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE n. 208.790-SP, em 2000, já se tinha posicionado no sentido favorável à legitimação do Ministério Público, e de lá para cá inúmeras decisões da mesma corte reiteraram esse entendimento, como em 2011, no julgamento do já lembrado RE n. 225.777-MG, quando ficou reconhecida a legitimidade do Ministério Público para defender o patrimônio público (Mazzilli, 2015, p. 10).

Portanto, a legitimidade do Ministério Público para a defesa do patrimônio público é indiscutível haja vista a posição fundamental que a instituição ocupa no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, destaca o autor que o “Superior Tribunal de Justiça também já tinha reconhecido a legitimidade do Ministério Público para propor a ação civil pública em defesa do patrimônio público”, conforme preconizado na Súmula 329 STJ (Mazzilli, 2015, p. 10).

Lido à luz da teoria das novas poliarquias de O'Donnell (1998), o Ministério Público brasileiro afigura-se, portanto, como uma das principais agências de controle intraestatal, incumbida de fiscalizar e responsabilizar os agentes que se afastam dos padrões de probidade.

Tanto assim que Taylor e Buranelli (2007, p. 63 *apud* Carmo, 2024, p. 9) reconhecem ser o Ministério Público “a provável instituição de *accountability* mais relevante no Brasil”, cabe-lhe, nesse mister, velar pelo “uso consentâneo dos recursos públicos, sejam eles de natureza financeira ou não, combatendo a corrupção, o nepotismo, o desvio de verbas e outras práticas” lesivas à moralidade administrativa (Oliveira; Sandes-Freitas, 2025, p. 13).

Conforme Wanis (2023, p. 83), o Ministério Público encontra fundamento normativo na existência do que o autor denomina “Microsistema de Tutela ao Patrimônio Público”, decorrente da própria natureza fundamental difusa do patrimônio público, da probidade administrativa e da boa administração ou governança pública, a reclamar “interpretação teleológico-sistemática”.

Nessa conjuntura, o *Parquet* detém legitimidade inquestionável para atuar de ofício na tutela de interesses metaindividuais, consolidando-se como o grande guardião da moralidade administrativa e do patrimônio público (Mazzilli, 2016).

Essa capacidade de iniciativa é o que garante a verdadeira efetividade da *accountability* horizontal republicana, uma vez que, para o sistema funcionar plenamente, exigem-se agências dotadas não apenas de previsão legal, mas de disposição e capacidade real de supervisão (O'Donnell, 1998).

Ao exercer essa proatividade, a instituição consegue identificar e reprimir práticas corruptas de forma preventiva, agindo antes que o dano ao erário se consume de maneira irreversível e consolidando-se como uma autêntica matriz protetiva dos direitos fundamentais (Wanis, 2022).

A amplitude desse conjunto de atribuições levou parte da doutrina destacar que o Ministério Público foi alçado “a uma condição de *quasi* quarto poder, dotado da mesma

independência de que dispõe o Judiciário” (Arantes, et al. 2010, p. 140-141, *apud* Araújo, 2025, p. 20).

Essa mesma autonomia, todavia, projeta uma face problemática, frequentemente negligenciada nas abordagens puramente celebratórias da instituição, tendo em vista que o problema é tanto mais agudo quanto se observa que a agência responsável pela *accountability* não se submete ao crivo eleitoral, o que torna premente estender o controle a todos os atores estatais que detêm algum grau de discricionariedade (Kerche, 2003 *apud* Araújo, 2025, p. 42).

Nesse aspecto, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, de 2021, reconfigurou o panorama de atuação do Ministério Público no combate à improbidade, sendo necessário perquirir se essa reforma obstruiu e/ou fortaleceu as dimensões da *accountability* propostas por O’Donnell (1998).

Uma das principais alterações - a exigência de dolo específico para a caracterização de todos os tipos de improbidade (arts. 9º, 10 e 11), impõe ao *Parquet* ônus probatório significativamente mais elevado, haja vista que já não basta demonstrar a conduta ilícita e o dano, fazendo-se necessário comprovar que o agente atuou com vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado em lei.

A esse obstáculo material soma-se um obstáculo processual, pois a Lei nº 14.230/2021 impôs “condições mais rigorosas para o ajuizamento de ações de improbidade”, tendo sido exigindo, já na petição inicial, indícios robustos da veracidade dos fatos e do dolo imputado (Batista, 2024, p. 114).

Disso resulta que o Ministério Público, principal protagonista da persecução por improbidade, é diretamente afetado pela reconfiguração do equilíbrio entre a proteção do patrimônio público e a tutela dos direitos fundamentais dos agentes investigados - reconfiguração cujo exame dogmático detalhado, à luz das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, constitui precisamente o objeto da seção seguinte.

3 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E A REFORMA DA LEI nº 14.230/2021: entre a racionalização e o retrocesso

Contextualizados os fundamentos históricos e constitucionais do combate à improbidade administrativa no Brasil, esta seção desenvolve o marco teórico do trabalho e o articula com as transformações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, em quatro movimentos. Inicialmente, apresenta-se a teoria das novas poliarquias de Guillermo O'Donnell, com ênfase no conceito de *accountability* horizontal e no papel das agências de controle intraestatal (3.1).

Em seguida, reconstitui-se a improbidade administrativa como instrumento de controle interinstitucional, demonstrando como a Lei nº 8.429/1992 se inseriu na rede brasileira de agências de fiscalização historicamente construída (3.2). Na sequência, examinam-se as transformações estruturais introduzidas pela reforma de 2021, apresentando-se, em sua versão mais robusta, os argumentos favoráveis à alteração legislativa - da exigência do dolo específico à tese de sua constitucionalização pelo Supremo Tribunal Federal (3.3).

Por fim, desenvolve-se a crítica fundamentada a esse novo modelo, evidenciando os riscos de retrocesso no controle da corrupção e de criação de zonas de impunidade, à luz da convergência entre os referenciais de O'Donnell e Dworkin (3.4).

Ao final do percurso, restará delimitada a controvérsia que a análise empírica da seção 4 se propõe a arbitrar: se a reforma racionalizou o controle da improbidade ou se comprometeu a capacidade real das agências de *accountability* horizontal de exercê-lo.

3.1 A teoria da *accountability* horizontal de O'Donnell e sua aplicação à improbidade administrativa brasileira

A compreensão do fenômeno da improbidade administrativa no Brasil contemporâneo exige, necessariamente, uma leitura que transcenda a dogmática jurídica estrita, porquanto mais do que um mero instituto sancionatório de natureza civil, a responsabilização por atos ímprobos é a expressão concreta de um mecanismo essencial de controle do poder estatal, a saber, a *accountability* horizontal.

Essa categoria analítica foi sistematizada pelo cientista político Guillermo O'Donnell em seu ensaio clássico "*Accountability* horizontal e novas poliarquias" (1998), publicado na revista Lua Nova.

O autor constrói sua premissa a partir do conceito de poliarquia de Dahl (2012, *apud* O'Donnell, 1998) as condições básicas para a existência das poliarquias estabelecidas por Robert Dahl são: (i) Autoridade eletivas; (ii) Eleições livres e justas; (iii) Sufrágio inclusivo; (iv) o direito de se candidatar aos cargos eletivos; (v) Liberdade de expressão; (vi) Informações alternativa; e (vii) Liberdade de associação.

Em O'Donnell (1996), seguindo diversos autores lá citados, Dahl propôs:

[...] que se adicionasse: 8) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) Autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; 10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante. Tomo esses dez atributos em conjunto como definidores da poliarquia." (Dahl, 2012, *apud* O'Donnell, 1998, 27).

Para analisar a qualidade e a estabilidade dessas democracias, O'Donnell (1998) estabelece uma diferenciação estrutural entre duas esferas de responsabilização, a vertical e a horizontal. A dimensão vertical consolida-se na capacidade de os cidadãos monitorarem governantes e burocratas, materializando-se principalmente por meio de eleições livres e institucionalizadas, além das reivindicações sociais e da cobertura da mídia - intermitente e externo ao aparelho estatal.

Já a dimensão horizontal, de natureza eminentemente intraestatal, é definida por ele com precisão cirúrgica:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal, e que estão, de fato, dispostas e capacitadas para empreender ações que vão do controle rotineiro até as sanções legais ou impeachment, em relação às atuações ou omissões de outras instituições do Estado que podem, em princípio ou supostamente, ser qualificadas como ilícitas (O'Donnell, 2017, p. 116, *apud* Araújo, 2025, p. 60).

Essa *accountability* opera, portanto, entre órgãos e agentes do próprio Estado. Não depende diretamente da vontade popular imediata, mas da autonomia e da capacidade efetiva de agências como Ministério Público, Tribunais de Contas, Controladorias e Judiciário de supervisionar, investigar e punir outros órgãos ou agentes públicos (Araújo, 2025).

Para O'Donnell (1998), as poliarquias (democracias contemporâneas) não se resumem a uma oposição binária entre liberalismo e democracia, mas são formadas pela combinação complexa de três tradições históricas distintas, a saber: (i) democrática, a qual é focada na participação popular, na igualdade e na vontade da maioria, sem separar rigidamente

as esferas pública e privada; (ii) liberal, que é centrada na limitação rigorosa do poder do Estado e na proteção dos direitos e liberdades individuais (visão dualista e defensiva), e (iii) republicana, baseada na virtude cívica, na estrita obediência às leis e na primazia indiscutível do interesse coletivo sobre o benefício privado.

É sob esse arranjo que o autor fundamenta a complementaridade do controle nas democracias modernas, pois enquanto a *accountability* vertical (por meio do voto) atua para garantir a legitimidade do componente democrático, é exclusivamente a *accountability* horizontal (o controle interinstitucional) que assegura a sobrevivência dos componentes liberais - protegendo os indivíduos contra abusos do Estado - e dos componentes republicanos - garantindo a sujeição dos agentes políticos à lei e à probidade administrativa.

Essas tradições convergem para o Estado constitucional, mas geram tensões permanentes, tendo em vista que nas poliarquias antigas e consolidadas (EUA, Europa Ocidental), as três dimensões encontram equilíbrio relativo, enquanto nas "novas poliarquias" (América Latina pós-1980, Filipinas, Coreia do Sul, alguns países pós-comunistas), a tradição democrática predomina via eleições, mas as dimensões liberal e, sobretudo, republicana permanecem fracas ou intermitentes (O'Donnell, 1998, p. 30-34 *apud* Araújo, 2025, p. 29).

É nesse contexto que O'Donnell cunha o conceito de "democracias delegativas". Nelas, o cidadão elege um líder e lhe delega amplos poderes para governar como julgar melhor, sem controles institucionais efetivos. O governante se vê como "encarnação da vontade popular" e considera inconvenientes os poderes autônomos que possam fiscalizá-lo (O'Donnell, 1998, *apud* Araújo, 2025, p. 93).

Quando a *accountability* vertical funciona - isto é, quando há eleições livres - mas a horizontal é fraca ou intermitente, é justamente esse modelo que emerge, pois o governante eleito passa a considerar-se o único e autêntico depositário da vontade popular e, por consequência, a enxergar as agências de controle horizontal não como garantidoras da República, mas como "obstáculos burocráticos à realização do que julga ser o bem comum" (Araújo, 2025, p. 74).

O Brasil, classificado consistentemente entre as poliarquias de *accountability* horizontal frágil, reúne os elementos que O'Donnell identificava como condições estruturais para a proliferação da corrupção: um Executivo com tendências delegativas, agências de controle subfinanciadas e uma dimensão republicana ainda em construção.

É significativo, nesse sentido, que a própria dificuldade de tradução do termo inglês *accountability* para uma única palavra em português evidencie a necessidade de uma releitura

cultural, no Brasil, sobre o dever elementar de os agentes públicos prestarem contas de seus atos e resultados (Pinho; Sacramento, 2009 *apud* Carmo 2024, p. 26).

O sucesso da *accountability* horizontal, contudo, não reside na atuação solitária de um órgão. Sua efetividade pressupõe a articulação de uma rede institucional, pois "a *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências que têm em seu cume [...] tribunais comprometidos com essa *accountability*" (O' O'Donnell, 1998, p. 43 *apud* Araújo, 2025, p. 61).

No Brasil, essa rede é composta principalmente pelo Ministério Público, pelos Tribunais de Contas, pelas Controladorias e pelo Judiciário - os "controles e equilíbrios" que impedem o Executivo delegativo de se tornar *legibus solutus*, isto é, acima da lei. Quando essa rede é cooptada, subfinanciada ou neutralizada, a *accountability* horizontal se esvazia.

Convém observar que a formação dessa rede brasileira de *accountability* horizontal não resultou de um processo único ou de causa isolada, mas da convergência entre uma dinâmica institucional interna e uma dinâmica de inserção internacional. De um lado, Praça e Taylor (2014) demonstram que o fortalecimento de agências como o Ministério Público Federal, a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União e a Polícia Federal decorreu, em grande medida, da interação progressiva entre regras, rotinas, papéis e recursos ao longo de uma geração - um processo auto catalítico, em que mudanças em cada agência reforçaram mutuamente as demais.

De outro lado, Tourinho (2018) argumenta que essa transformação institucional também foi impulsionada por fatores exógenos: os regimes internacionais de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, consolidados sobretudo a partir da década de 1990, foram internalizados no sistema brasileiro por meio de três mecanismos - inspiração e legitimação, coerção e apoio à implementação -, sendo determinantes para dotar essas agências de instrumentos mais robustos de investigação e responsabilização.

A leitura conjunta dessas duas perspectivas é relevante para os fins deste trabalho: se a rede brasileira de controle interinstitucional é fruto tanto de um amadurecimento endógeno quanto de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil - como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e as recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) -, seu eventual enfraquecimento por via legislativa interna adquire um significado ainda mais grave, na medida em que rompe não apenas com uma trajetória histórica de fortalecimento institucional, mas também com parâmetros de integridade pactuados externamente.

Para que essa malha de fiscalização contínua funcione, suas agências integrantes devem reunir não apenas competência formal, mas também "vontade e capacidade para realizar ações contra condutas de outros agentes" (Soares, 2016, p. 35), o que pressupõe uma rede institucional articulada, e não órgãos isolados atuando de forma dispersa.

Essa exigência de articulação, contudo, não se traduz, na prática brasileira, em uma rede homogênea. É o que demonstra o estudo empírico de Aranha (2015), que mapeou o funcionamento da rede de instituições de *accountability* no combate à corrupção na esfera local, a partir da análise de fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União.

A autora constata que a rede consegue se coordenar e se articular para controlar e responsabilizar irregularidades, mas de forma desigual entre as instituições que a compõem (Aranha, 2015, p. 9): há pares de interação mais fortes - sobretudo entre o Ministério Público Federal e a Controladoria-Geral da União, e entre esta e a Polícia Federal -, ao passo que o Tribunal de Contas da União aparece como instituição comparativamente mais distante, voltada primordialmente para a governança e para as relações com instituições locais (Aranha, 2015, p. 10).

Nesse arranjo, o Ministério Público Federal desponta como um dos nós mais ativos da rede na abertura de investigações, o que reforça, no plano empírico, a centralidade normativa que se atribuirá a essa instituição ao longo deste trabalho. Aranha (2015, p. 10) verifica ainda que as interações entre as agências ajudam a agilizar a chegada dos processos à fase final da *accountability*, mas não necessariamente a sentenças mais céleres, de modo que o Judiciário permanece como o principal gargalo do ciclo - achado que corrobora, com dados de trinta anos de distância, a própria desconfiança de O'Donnell quanto à capacidade do Judiciário de "fechar" esse ciclo de responsabilização.

Nesse terreno, a literatura institucional aponta o Ministério Público como a "agência de controle provavelmente mais relevante e atuante no cenário brasileiro" (Taylor; Buranelli, 2007 *apud* Carmo, 2024, p. 12), o que explica por que sua atuação na tutela da probidade administrativa concentra boa parte das tensões examinadas neste trabalho.

Mesmo diante dessa necessidade sistêmica, O'Donnell propõe ressalvas cautelosas quanto à capacidade institucional do próprio Poder Judiciário de "fechar" esse ciclo, demonstrando desconfiança sobre sua independência e autonomia frente a interesses corporativos ou faccionais - de modo que a existência formal de tribunais independentes não garante, por si só, a efetividade do controle (Araújo, 2025, p. 61).

O autor distingue, ainda, usurpação e corrupção, pois "enquanto a corrupção deteriora o regime republicano de forma gradual e sistêmica, a usurpação coordenada das competências das agências de controle pode liquidar a própria poliarquia" (O'Donnell, 1998, p. 46-47 apud Araújo, 2025) - distinção de extrema utilidade para analisar os riscos de um eventual enfraquecimento legislativo dos mecanismos de combate à improbidade no Brasil, tema que ocupará as próximas seções.

Segue-se daí a tendência à usurpação ou à neutralização dessas instituições, tendência que, como se sustentará adiante, pode manifestar-se não apenas por atos de força, mas também pela via legislativa, mediante o esvaziamento normativo dos instrumentos de controle.

É nesse ponto que se articula a conexão direta com o objeto desta monografia, conquanto, no ordenamento brasileiro, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021) constitui a principal materialização jurídica da accountability horizontal de viés republicano, cumprindo simultaneamente duas funções de inspiração O'Donnelliana - a prevenção e a punição da corrupção, vedação clássica do uso privado do público, e o controle da usurpação de competências e da violação dos princípios administrativos (art. 11 da LIA).

Portanto, enfraquecer a improbidade é enfraquecer a própria accountability horizontal que o constituinte de 1988 procurou institucionalizar por meio do art. 37, § 4º, da CF/88. Conforme analisa Araújo (2025, p. 73), as inovações institucionais promovidas pela LIA - inclusive a reforma de 2021 - devem ser avaliadas quanto à sua capacidade de aproximar, distanciar ou divergir das concepções de accountability propostas por O'Donnell, especialmente no que tange à pergunta de se a reforma "obstruiu e/ou fortaleceu as dimensões da accountability".

Dworkin (2014) sustenta que o direito não se esgota em regras positivadas, incorporando princípios que expressam compromissos morais da comunidade política. Uma reforma que declara preservar a probidade administrativa, mas que na prática enfraquece os instrumentos das agências de controle, falha no teste da integridade: não é coerente com os princípios que invocou para se legitimar.

Sob essa perspectiva, a avaliação da Lei nº 14.230/2021 não pode se limitar ao plano da racionalização técnica do processo - é preciso perguntar se a reforma, na prática, permanece fiel aos princípios republicanos e de controle que o próprio legislador invocou ao promovê-la.

Essa dimensão institucional da *accountability* horizontal deve, portanto, ser avaliada também à luz de sua coerência moral, e não apenas de sua compatibilidade formal com o sistema jurídico.

O diagnóstico de O'Donnell continua sendo o referencial mais potente para explicar por que a Lei nº 14.230/2021, ao elevar o padrão probatório da improbidade para o dolo específico, não representa mera "racionalização técnica", mas um potencial enfraquecimento da dimensão republicana do Estado Democrático de Direito. A exigência incontornável do dolo específico elevou substancialmente o padrão probatório necessário para a caracterização de todas as tipologias de improbidade. Essa alteração impôs ao Ministério Público - ator central dessa rede de controle - um ônus processual consideravelmente maior.

Araújo (2025, p. 106) observa que essa mudança "reforça possíveis constrangimentos à atuação dos integrantes do Ministério Público no controle da moralidade administrativa ao exigir o dolo [...] uma vez que restou ausente o signo da 'desonestidade do agente'". A reforma, ao mesmo tempo em que impôs obstáculos e custos judiciais mais rigorosos à acusação formulada pelo Estado, falhou em instituir mecanismos que submetessem as ações do próprio Ministério Público a um controle externo.

Nas palavras do autor:

Foi possível identificar que a despeito do elemento institucional do dolo implicar em uma atuação constrangida dos promotores e procuradores de justiça no ajuizamento da ação de improbidade administrativa [...] disso não derivou instrumentos de prestação de contas das suas ações para um ator externo. Não se identificou na edição da lei nº 8.429/1992, alterada pela lei nº 14.230/2021, efeitos de *accountability* nos termos enunciados nessa dissertação. Portanto, é razoável afirmar que não se sucedeu da revisão da LIA um controle efetivo dos membros do Ministério Público no sentido de mecanismos e elementos legais e institucionais para garantir aos seus integrantes a capacidade de responder pelos resultados de sua atuação (Araújo, 2025, p. 117).

Essa constatação sedimenta a tese de que a reforma de 2021 produziu um efeito ambíguo na arquitetura de *accountability* brasileira. Se, por um lado, buscou refinar o escopo punitivo para proteger o gestor público de boa-fé contra o ativismo sancionatório, por outro, pode ter fragilizado a capacidade de atuação da principal agência de *accountability* horizontal do país - precisamente aquela que, segundo Aranha (2015), já constitui o nó mais ativo, porém não o mais protegido, dessa rede desigual.

Compreendida a improbidade administrativa como expressão da *accountability* horizontal, cabe agora reconstituir como esse instrumento se consolidou, ao longo da história constitucional brasileira, como peça da rede institucional de controle - trajetória que explica por

que a reforma de 2021 incide sobre um arranjo muito mais antigo do que a própria Lei nº 8.429/1992.

3.2 A Improbidade Administrativa como Instrumento de Controle Interinstitucional: reconstituição histórica e constitucional

A preocupação com a probidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro não constitui um fenômeno normativo recente. Embora sob denominações e arranjos institucionais distintos, o dever de honestidade no trato da coisa pública tem raízes que remontam à formação do Estado nacional.

Conforme o resgate histórico promovido por Garcia e Alves (2022), a repressão aos desvios de agentes estatais já encontrava guarida nas Ordenações Filipinas - legislação luso-brasileira que atravessou o período colonial e vigorou durante boa parte do Império.

Os autores destacam que, em seu Livro V, Título LXXI, a norma já tipificava rigorosamente a conduta dos "Officiaes del-Rey" que recebessem vantagens indevidas (as chamadas "peitas"), impondo-lhes sanções severas que incluíam a perda do ofício e o dever de restituir o equivalente a vinte vezes o valor ilicitamente auferido (Garcia; Alves, 2022, p. 173-179).

Esse arcabouço primevo demonstra que, muito antes da consolidação do direito administrativo sancionador moderno sob a égide da Constituição de 1988, a tradição jurídica nacional já vislumbrava a necessidade de estabelecer mecanismos, ainda que embrionários, de controle e punição contra a apropriação privada do poder público.

A Constituição Federal de 1988 representou, nesse contexto, uma inflexão qualitativa: ao constitucionalizar a probidade administrativa no art. 37, § 4º, e ao empoderar o Ministério Público como instituição autônoma (art. 129), o constituinte criou as bases institucionais para um sistema de controle interinstitucional sem precedentes na história brasileira.

Como já situado no referencial teórico desta monografia, a Lei de Improbidade Administrativa cumpre simultaneamente as funções de prevenção e punição da corrupção - dimensão republicana clássica, de vedação do uso privado do público - e de controle da usurpação de competências e violação dos princípios administrativos (art. 11 da LIA).

Cabe aqui detalhar como essas funções se materializaram na estrutura legal desde 1992. Ao prever sanções graves - suspensão de direitos políticos, perda da função pública,

ressarcimento integral -, a improbidade atua como mecanismo republicano de sujeição do governante à lei e ao interesse público.

Nesse aspecto, ela não é mero instrumento de moralidade genérica, tratando-se de instrumento que torna concreta a exigência republicana de que ninguém, nem mesmo o mandatário eleito, esteja acima da lei.

A estrutura da Lei nº 8.429/1992 organizou-se a partir dos eixos de responsabilização já examinados na seção 2. O que importa destacar aqui, sob o referencial de O'Donnell (1998), é que esses eixos cobrem as duas modalidades de violação republicana que o autor identificava: a corrupção (enriquecimento ilícito, lesão ao erário) e a usurpação (violação dos princípios da Administração Pública).

Portanto, a LIA não é apenas uma lei sancionatória; é, antes, um instrumento de arquitetura institucional da *accountability* horizontal. Vale notar, ainda, que a edição da Lei nº 8.429/1992 antecede em poucos anos a intensificação dos regimes internacionais de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro que Tourinho (2018) situa sobretudo a partir da década de 1990, conforme já examinado na seção 3.1.

Isso sugere que a LIA funcionou como uma semente normativa doméstica que, ao longo da década seguinte, encontrou reforço externo nos mecanismos de inspiração, coerção e apoio à implementação identificados por aquele autor - o que ajuda a explicar por que o aparato brasileiro de combate à improbidade se robusteceu de forma tão acentuada entre o final dos anos 1990 e os anos 2000.

Do ponto de vista da natureza jurídica, Osório (2019 *apud* Reck; Bevilacqua, 2020) sustenta que a improbidade administrativa constitui sanção de direito público autônoma, distinta do ilícito penal e do ilícito puramente administrativo. Essa autonomia é relevante porque confere à LIA flexibilidade para alcançar condutas que não se enquadram nos tipos penais tradicionais, mas que representam violações graves à integridade da Administração Pública - exatamente o tipo de conduta que O'Donnell identificava como ameaça à dimensão republicana das poliarquias.

A atuação interinstitucional é elemento estrutural desse sistema. O Ministério Público, como agência central da rede de *accountability* horizontal, não opera isoladamente: articula-se com os Tribunais de Contas (que identificam irregularidades nas contas públicas e podem fornecer elementos probatórios para ações de improbidade), com o Judiciário (que aprecia e julga as ações) e com as Controladorias (que exercem controle interno).

Essa rede é exatamente o que O'Donnell (1998) descrevia como condição de efetividade da *accountability* horizontal, não agências isoladas, mas instituições que se reforçam mutuamente.

Essa descrição teórica encontra respaldo empírico no estudo de Aranha (2015, p. 9-10), já explorado na seção 3.1, ao mapear as interações entre as agências de controle brasileiras, a autora constata que o par Ministério Público - Controladoria-Geral da União, e deste com a Polícia Federal, constitui o núcleo mais ativo da rede, enquanto o Tribunal de Contas da União permanece em posição relativamente mais periférica, voltado à governança e ao relacionamento com instituições locais.

Esse dado é relevante para a presente seção porque situa empiricamente o Ministério Público - e, por extensão, o instrumento processual da ação de improbidade - no centro da rede interinstitucional que a LIA ajuda a operacionalizar, reforçando a hipótese de que fragilizar esse ator específico tem efeito desproporcional sobre a capacidade de controle do sistema como um todo.

Praça e Taylor (2014) demonstram empiricamente que essa rede institucional anticorrupção não surgiu pronta com a promulgação da Constituição de 1988, mas foi construída progressivamente entre 1985 e 2010, em processo de reforço mútuo entre agências.

Avanços no Ministério Público estimularam avanços nos Tribunais de Contas, que por sua vez fortaleceram a atuação do Judiciário, gerando o que os autores denominam "processos auto catalíticos de reforma" (Praça; Taylor, 2014, p. 28).

A Lei nº 8.429/1992 foi, nesse processo, um catalisador central, ao criar um instrumento jurídico específico de responsabilização civil-política, ela forneceu ao Ministério Público e ao Judiciário o instrumento processual necessário para atuarem como agências efetivas de *accountability* horizontal.

Contudo, é imperioso ressaltar que o amadurecimento desse aparato de fiscalização não se estabeleceu de forma linear ou imune a retrocessos históricos. Nessa linha de reflexão, Praça e Taylor (2014) advertem que a construção da rede de controle brasileira foi marcada por profundas ambiguidades, identificando episódios em que chefes do Poder Executivo, ao serem contrariados por investigações indesejadas, atuaram deliberadamente para esvaziar a capacidade operacional e política de determinadas agências de *accountability*.

Esse padrão de esvaziamento seletivo é, em essência, uma manifestação daquilo que O'Donnell (1998) descrevia como usurpação, ou seja, não a corrupção pontual de um agente, mas a neutralização coordenada das próprias competências das agências de controle - o

tipo de movimento que, segundo o autor, ameaça não apenas a integridade de um governo específico, mas a sobrevivência da poliarquia como tal.

Somando-se a essa resistência política, os autores apontam o Poder Judiciário como um persistente gargalo sistêmico, a saber, a crônica morosidade na aplicação de sanções judiciais efetivas contrasta com o avanço normativo dos mecanismos de transparência. Esse descompasso, longe de pacificar a gestão pública, acaba por retroalimentar uma dinâmica de "política de escândalo permanente", gerando uma superexposição de desvios que, desacompanhada de punições tempestivas, tensiona as condições de governabilidade e corrói progressivamente a própria legitimidade das instituições democráticas (Praça; Taylor, 2014).

É precisamente sobre essa rede - historicamente construída, institucionalmente interdependente e permanentemente sujeita a investidas de esvaziamento, especialmente assentada a posição do Ministério Público nessa arquitetura de controle, resta examinar como a Lei nº 14.230/2021 reconfigurou, na prática normativa, o equilíbrio entre a proteção do patrimônio público e as garantias do agente investigado - tema que a seção seguinte enfrenta a partir dos argumentos mais robustos favoráveis à reforma.

3.3 As transformações estruturais da Lei nº 14.230/2021: os argumentos favoráveis à reforma

A promulgação da Lei nº 14.230/2021, originada do Projeto de Lei nº 10.887/2018 (convertido, no Senado, no PL nº 2.505/2021), impôs uma profunda reconfiguração dogmática e processual ao microssistema de tutela da probidade administrativa, substituindo a outrora ampla margem de responsabilização por um modelo pautado no garantismo sancionador e na estrita tipicidade.

Seus defensores argumentam que a reforma não enfraqueceu o combate à corrupção, mas promoveu sua racionalização, conferindo maior segurança jurídica ao gestor público e otimizando o uso dos recursos do sistema de justiça - linha de leitura sustentada, entre outros, por Zaia (2025, p. 19), segundo a qual o novo diploma "trouxe maior segurança jurídica, evitando punições desproporcionais a condutas sem dolo". A citada autora pontua que:

Essa reforma trouxe como principal inovação a **extinção da modalidade culposa na configuração de improbidade**, garantindo assim **maior segurança jurídica aos agentes públicos**. [...] foi essencial para evitar a **banalização da aplicabilidade da Lei de improbidade**, que antes da alteração, por diversas vezes era usada de modo indiscriminado, resultando em litígios intermináveis e sanções desproporcionais. Ao **exigir a necessidade de dolo específico** a Lei 14.230/2021, atribui um maior rigor na comprovação da intenção de praticar o ato ilícito, o que exige uma abordagem mais precisa e criteriosa por parte da justiça. [...] as modificações impactam na proteção dos direitos fundamentais dos agentes públicos,

assegurando que apenas aqueles que agem com dolo sejam responsabilizados, ao passo que aqueles que cometeram erros de boa-fé tem sua dignidade resguardada. Tal distinção é primordial para a conservação do Estado Democrático de Direito que preza pela justiça e pela proporcionalidade das sanções aplicadas. A vista disso, entende-se que a Lei 14.230/2021 **aperfeiçoou o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa ao fundar-se no dolo como elemento central**, promovendo um equilíbrio entre a proteção da probidade administrativa e os direitos dos agentes públicos. [...] a reforma contribui para a melhor aplicação da lei, assegurando que a responsabilização ocorra de forma justa, proporcional e dentro dos parâmetros do devido processo legal (Zaia, 2025, p. 25) (Grifo nosso).

Os argumentos favoráveis podem ser organizados em três eixos: (i) o material, centrado na exigência do dolo específico; (ii) o processual, voltado à contenção de lides temerárias e à reformulação do regime prescricional; e (iii) o pragmático, articulado em torno da proteção do gestor de boa-fé contra o chamado "apagão das canetas" e do combate à banalização das ações - eixos que convergem, ao final, para a tese da constitucionalização do instituto, referendada pelo Supremo Tribunal Federal.

Sob o aspecto material, a principal ruptura estrutural consistiu na supressão definitiva da modalidade culposa, outrora prevista no art. 10 para os atos que causam lesão ao erário, e na exigência transversal da demonstração de dolo específico. Esse elemento subjetivo passou a ser expressamente compreendido, em todos os tipos (arts. 9º, 10 e 11), como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado (o especial fim de agir), não bastando a mera voluntariedade da conduta ou o dolo genérico.

A doutrina que se debruçou sobre a reforma identifica nessa opção um alinhamento deliberado do conceito jurídico de improbidade à sua própria etimologia. Nesse sentido, Batista (2024, p. 102) conclui que "a supressão da forma culposa de improbidade se mostra como decisão acertada, dado a culpa ser incompatível com a premissa de má-fé que norteia o conceito de improbidade".

A ruptura com o modelo anterior foi dupla, eis que, além de eliminar a "via culposa", a reforma superou o dolo genérico até então admitido, de modo que só há ato de improbidade se houver a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11, não bastando a voluntariedade do agente (Justen Filho, 2023, p. 37).

Na mesma direção, registra-se que a reforma "revogou a modalidade culpa para fins de configuração do ato de improbidade" (Alves, 2024, p. 1), movimento interpretado como voltado à proteção do gestor de boa-fé.

Paralelamente a essas mudanças materiais, o novo diploma introduziu severos filtros processuais voltados à racionalização do litígio e à contenção de lides temerárias. Destacam-se, nesse particular, a obrigatoriedade de a petição inicial instruir-se com documentos que contenham indícios suficientes da autoria e do ato ímprobo, sob pena de rejeição liminar,

bem como a instituição de prazos prescricionais mais exíguos, com a introdução da prescrição intercorrente.

Como observam Neves e Oliveira (2019), esse feixe de alterações convergiu para a construção de um regime processual e material restritivo, cujo objetivo manifesto foi encerrar a era do controle expansionista e alinhar a Ação de Improbidade Administrativa aos princípios do Direito Administrativo Sancionador.

O principal argumento de índole pragmática a pavimentar o caminho para a reforma legislativa consolidou-se em torno do fenômeno conhecido como "apagão das canetas". Conforme a tese desenvolvida por Gajardoni (2021), a amplitude sancionatória do regime original da Lei nº 8.429/1992, notadamente potencializada pela admissão da modalidade culposa e pela presença de tipos normativos abertos, instaurou um ambiente de profunda insegurança jurídica, dando ensejo à consolidação do chamado "direito administrativo do medo". Nesse cenário, gestores públicos de boa-fé, intimidados pela ameaça constante de responsabilização patrimonial severa e suspensão de direitos políticos, passaram a adotar uma postura de excessiva cautela e abstenção decisória.

O resultado imediato desse receio foi a paralisia da máquina administrativa, um efeito colateral particularmente desastroso em situações que exigiam do administrador uma tomada de decisão rápida e arrojada.

Como adverte Gajardoni (2021), a inércia estatal tornou-se regra mesmo diante de contextos críticos, a exemplo de compras emergenciais, contratações diretas, dispensas de licitação e enfrentamento de calamidades públicas, situações em que a urgência do atendimento ao interesse coletivo acabou sacrificada pelo instinto de autopreservação do agente político e administrativo, justificando, sob essa ótica, a intervenção legislativa corretiva promovida em 2021.

Em uma perspectiva estritamente dogmática, sustenta-se que a reforma teve como propósito central aproximar o microssistema da improbidade administrativa dos princípios reitores do Direito Administrativo Sancionador.

Conforme adverte Justen Filho (2023), essa transição paradigmática impôs a observância de postulados garantistas fundamentais, tais como a tipicidade estrita, a vedação absoluta à responsabilidade objetiva e a salvaguarda da presunção de inocência, de modo a delimitar rigorosamente as fronteiras do poder punitivo estatal.

Longe de configurar uma escolha isolada do parlamento, essa lógica foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 1.199 da repercussão geral (ARE

843.989/PR), oportunidade em que a Suprema Corte assentou que o elemento subjetivo doloso constitui exigência de matriz constitucional para a caracterização de todos os tipos de improbidade, conforme a tese já transcrita na seção 2.2 deste trabalho (Brasil, 2022).

Sob essa leitura, o legislador ordinário não inovou arbitrariamente, tendo se limitado a positivar orientação que a própria Corte já reconhecia. Dessa perspectiva de convergência institucional conclui-se que a reforma não importou no enfraquecimento ou no desmonte da Lei nº 8.429/1992, mas sim em sua autêntica constitucionalização, ajustando o aparato repressivo ao padrão de garantias individuais que qualquer regime sancionador deve imperativamente observar no âmbito de um Estado Democrático de Direito.

Um desdobramento lógico do expansionismo punitivo anterior residiu na banalização das ações de improbidade administrativa, fenômeno que passou a impor severos custos institucionais e sociais ao Estado e aos administrados.

Conforme aponta Gajardoni (2021), a proliferação de demandas carentes de justa causa e fundamentadas em irregularidades meramente formais não apenas sobrecarregou o Poder Judiciário com litígios que se arrastavam por anos, mas também sujeitou investigados a medidas constritivas drásticas, notadamente a decretação cautelar de indisponibilidade de bens, muito antes de qualquer juízo definitivo de culpabilidade.

Somava-se a esse quadro o frequente uso político-eleitoral do instituto como ferramenta de retaliação e intimidação contra adversários, o que justificou, sob a ótica dos defensores da reforma, a imperiosa necessidade de racionalizar o microssistema para reservá-lo exclusivamente às hipóteses de efetiva desonestidade qualificada e corrupção.

Sob esse prisma de filtragem institucional, os próprios dados do Poder Judiciário oferecem, à primeira vista, evidência favorável ao argumento reformista, no sentido de que o levantamento realizado a partir do painel de estatísticas do CNJ identificou uma queda de 42% no volume de novas ações de improbidade ajuizadas entre 2021 e 2023 - de 22 mil para 12.846 novos casos em todo o Poder Judiciário -, tendência que os dados parciais de 2024 (9.752 novos casos até outubro) indicam ter persistido (Movimento Pessoas à Frente, 2025, *apud* dados do DataJud/CNJ).

Essa retração, longe de representar uma falência do controle, traduziria, sob a ótica reformista, uma salutar seleção qualitativa das imputações, expurgando do sistema de justiça os processos temerários e concentrando os recursos persecutórios nos casos de real gravidade.

Diante do exposto, impõe-se reconhecer que os argumentos favoráveis à Lei nº 14.230/2021 repousam sobre fundamentos empíricos e jurídicos sólidos, não podendo ser

sumariamente rechaçados como mero pretexto retórico para a consagração da impunidade. A reforma legislativa, de fato, apresentou-se como uma resposta institucional a disfunções inegáveis e a tensões estruturais inerentes ao modelo anterior - problemas, inclusive, já diagnosticados na seção 2.2 deste trabalho, como os excessos do punitivismo expansionista e os nefastos efeitos paralisantes sobre a gestão pública.

Em síntese, os defensores da reforma sustentam que o regime anterior, ao admitir a responsabilização por condutas culposas ou meramente irregulares, produzia insegurança jurídica e desviava o foco dos órgãos de controle; a nova lei, ao reservar as sanções graves aos agentes efetivamente desonestos, teria tornado o instituto mais legítimo e mais compatível com a legalidade, a proporcionalidade e a segurança jurídica - conclusão segundo a qual os novos dispositivos teriam corrigido distorções de uma prática processual que, mesmo sem prova de dolo, levava ao "ajuizamento cotidiano" de ações por condutas meramente culposas (Martins, 2022, p. 15-16).

E mesmo entre os que reconhecem os méritos da alteração, já se advertia que, "embora a reforma busque um equilíbrio, a exclusão do dolo genérico pode abrir espaço para erros" (Magalhães; Rocha; Fernandes, 2025, p. 60) - ressalva que, formulada no próprio campo reformista, antecipa a questão central da seção seguinte: não se trata de indagar se a alteração normativa possuía justificativa histórica ou dogmática para existir, mas de examinar se os instrumentos eleitos pelo legislador foram proporcionais à magnitude do problema, e se seus efeitos concretos correspondem aos objetivos declarados de racionalização - ou se acabaram por dismantelar a capacidade do Estado de exercer a tutela constitucional da probidade administrativa.

3.4 A crítica fundamentada à exigência do dolo específico: o risco de enfraquecimento da *accountability* horizontal

A premissa do "apagão das canetas", embora exerça inegável apelo retórico, padece de um erro de diagnóstico ao confundir deficiências de capacitação estatal com excesso de rigor normativo.

Conforme Nogueira e Oliveira (2024), a paralisia decisória do administrador de boa-fé decorre, fundamentalmente, da precariedade sistêmica das instâncias de consultoria jurídica e da insuficiência na formação técnica dos quadros burocráticos, e não da configuração legal do ato de improbidade em si. Ao apostar na mitigação punitiva como remédio para a

inércia estatal, o legislador incorreu nas armadilhas de um enfrentamento puramente institucionalista, cujos limites estruturais ignoram que o rebaixamento do controle não qualifica a gestão pública, apenas transfere o risco da incompetência administrativa para a sociedade.

Em suma, o medo de decidir resolve-se com segurança técnica prévia e assessoramento adequado, não com a flexibilização do dever de probidade.

A crítica alcança, ainda, a própria técnica legislativa empregada na definição do elemento subjetivo. A Lei nº 14.230/2021, ao conceituar o dolo no art. 1º, § 2º, limitou-se a uma formulação técnico-volitiva, sem incorporar expressamente o signo da desonestidade - omissão que "esvazia o núcleo ético que deveria orientar a responsabilização" (Martins, 2022, p. 23).

No mesmo sentido, Araújo (2025, p. 106) observa que "a exigência de dolo específico reforça possíveis constrangimentos à atuação dos integrantes do Ministério Público no controle da moralidade administrativa [...] uma vez que restou ausente o signo da 'desonestidade do agente'".

No plano processual, a exigência de dolo específico impõe ao Ministério Público ônus probatório substancialmente mais elevado do que o exigido sob o regime de 1992, que, em sua prática consolidada, admitia - ainda que em tensão com a legalidade estrita - o "ajuizamento de ações por condutas culposas" (Martins, 2022, p. 15-16).

O risco dessa elevação não é meramente quantitativo, pois conforme adverte Batista (2024, p. 102), "a nova exigência de que a vontade do agente esteja orientada à consecução de um objeto específico cinge em demasia o elemento subjetivo necessário para configuração do ato ímprobo, incorrendo-se no risco de inviabilizar a aplicação da própria lei" - advertência tanto mais significativa por provir de autora que, como visto na seção anterior, aprova a supressão da modalidade culposa.

Aprofundando a crítica, constata-se que a imposição do dolo específico, compreendido como o especial fim de agir, para todos os tipos normativos instituiu uma severa assimetria probatória no microsistema de responsabilização, favorecendo de maneira desproporcional os agentes corruptos mais sofisticados, que detêm o aparato burocrático, tecnológico e financeiro necessário para dissimular a intenção ilícita sob a roupagem de decisões políticas discricionárias ou erros administrativos escusáveis.

Sob o marco teórico de O'Donnell (1998), observa-se que nas democracias delegativas latino-americanas, marcadas por forte tradição patrimonialista, são exatamente essas lideranças políticas e administrativas de alto escalão as que mais desafiam o controle

institucional e, portanto, as que mais deveriam ser submetidas a rigoroso escrutínio - e não blindadas por um padrão subjetivo de quase impossível comprovação processual.

Como consequência direta dessa blindagem e da correlata supressão absoluta da modalidade culposa, a reforma ergueu indesejáveis zonas de impunidade para condutas gravemente lesivas ao erário. Erros grosseiros, negligência sistêmica na gestão de contratos vultosos e omissões deliberadas na fiscalização de políticas públicas deixaram de encontrar guarida na Lei de Improbidade Administrativa, esvaziando a proteção do patrimônio estatal frente à má gestão temerária.

Essa consequência atinge o cerne da concepção o'donnelliana de controle: as agências de accountability horizontal devem possuir não apenas legitimidade formal, mas capacidade real de investigar e sancionar, estando "de fato dispostas e capacitadas para realizar ações" contra atos ou omissões de outros agentes do Estado (O'Donnell, 1998, p. 40).

A exigência de dolo específico, ao elevar significativamente os custos judiciais da persecução por improbidade, atinge justamente essa capacidade real do Ministério Público, funcionando como freio à sua proatividade. Não por outra razão, mesmo a literatura simpática à reforma reconhece que a exclusão do dolo genérico pode comprometer "a responsabilidade dos agentes públicos e, conseqüentemente, a integridade da Administração Pública" (Magalhães; Rocha; Fernandes, 2025, p. 60).

É sob essa lente crítica que os dados consolidados pelo Poder Judiciário devem ser reinterpretados, haja vista que o levantamento realizado a partir do painel de estatísticas do CNJ, já referido na seção anterior, identificou uma queda de 42% no volume de novas ações de improbidade ajuizadas entre 2021 e 2023 (Movimento Pessoas à Frente, 2025, *apud* dados do DataJud/CNJ), tendência que não pode ser inteiramente creditada a uma suposta seleção qualitativa ou à racionalização do sistema.

A análise longitudinal e multiescalar empreendida na seção 4 deste trabalho permitirá examinar com rigor empírico se essa tendência é consistente com a hipótese de depuração qualitativa ou se confirma o diagnóstico de esvaziamento do controle - hipótese sob a qual o indicador estatístico refletiria, em larga medida, a asfixia das agências persecutórias, desarmadas para sancionar condutas de extrema gravidade que não mais se enquadram na estreita moldura do dolo específico.

Cumpre, por honestidade intelectual, delimitar o alcance desta crítica, tendo em vista que ela não se confunde com a defesa corporativa da instituição ministerial. Nesse aspecto, Siqueira; Breckenfeld (2020, p. 12) há muito diagnostica que o próprio Ministério Público

padece de déficit de prestação de contas, pois, "paradoxalmente, o fortalecimento do Ministério Público pela constituição de 1988, que teve como fim justamente a criação de uma espécie de órgão de *accountability* horizontal, fiscalizando políticos e burocratas, acabou se tornando uma instituição sem instrumentos adequados de *accountability* para sua própria atuação" - estrutura institucional que permanece "muito exposta aos interesses corporativos" (Kerche, 2014 *apud* Siqueira; Breckenfeld, 2020, p. 12).

O ponto crítico, contudo, é que a reforma de 2021 não enfrentou esse problema real, pois conforme sintetiza Araújo (2025), o novo diploma não criou mecanismos de controle sobre a atuação do próprio *Parquet*, limitando-se a elevar as barreiras de acionamento do instrumento. Corrigiu-se, assim, o que não era a causa - a suposta severidade da lei - e preservou-se intocado o que a literatura aponta como disfunção estrutural, num arranjo que enfraquece o controle sem aperfeiçoar o controlador.

Por fim, ao ser submetida ao teste de integridade formulado por Dworkin (2014), a Lei nº 14.230/2021 revela-se incapaz de sustentar a coerência normativa com os princípios constitucionais que declarou preservar. Uma comunidade de princípios exige que as alterações legislativas se articulem de forma harmônica com o projeto moral e jurídico da Constituição; a reforma, contudo, a pretexto de garantir segurança jurídica ao administrador, rompeu com o imperativo republicano da prestação de contas.

Ao convergir Dworkin (2014) e O'Donnell (1998), conclui-se que o esvaziamento da eficácia punitiva da Lei de Improbidade Administrativa não representa um mero ajuste técnico-processual, mas um inequívoco retrocesso na dimensão republicana das novas poliarquias brasileiras, enfraquecendo a capacidade do Estado de exercer o controle horizontal sobre seus próprios agentes e tolerando níveis de opacidade incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Em suma, a crítica à exigência do dolo específico reside em que a reforma, ao buscar proteger o gestor honesto, mas inábil, contra o "apagão das canetas", criou um gargalo probatório capaz de comprometer a efetividade do combate à corrupção no Brasil, elevando os custos de acionamento do mecanismo de improbidade sem oferecer contrapartidas institucionais que fortalecessem a rede de *accountability* horizontal.

Esse diagnóstico crítico encontrou respaldo jurisdicional definitivo às vésperas da conclusão deste trabalho, pois em 1º de julho de 2026, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento conjunto das ADIs 7.156 e 7.236, declarando a inconstitucionalidade de diversos dispositivos introduzidos pela Lei nº 14.230/2021 - dentre eles a redução pela metade do prazo

prescricional após sua interrupção, a exigência de oitiva prévia do Tribunal de Contas para apuração do dano, a vinculação do magistrado à capitulação jurídica da inicial e a limitação da perda da função pública ao vínculo ocupado à época do ato (Brasil, 2026).

Ao fundamentar a invalidação da regra prescricional, o relator, ministro Alexandre de Moraes, valeu-se de dados do Conselho Nacional de Justiça - elaborados a partir da análise de mais de 28 mil ações de improbidade finalizadas nos últimos seis anos - para demonstrar que, levando as ações de improbidade, em média, 5 anos e 10 meses até a sentença de primeiro grau, o prazo reduzido produziria o esvaziamento do sistema constitucional de combate à improbidade administrativa.

Ao mesmo tempo em que preservou o núcleo garantista da reforma - a exigência do dolo -, a Corte expurgou sistematicamente os excessos procedimentais que comprometiam a tutela do patrimônio público, corroborando, por via jurisdicional e com a mesma base empírica aqui adotada, o diagnóstico central desta pesquisa: o legislador de 2021 respondeu a problemas reais com instrumentos desproporcionais.

4 O IMPACTO DA LEI Nº 14.230/2021 NA (IN)EFETIVIDADE DO CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: uma análise empírica em múltiplas escalas a partir dos dados do CNJ (2020-2025)

As seções anteriores construíram um diagnóstico predominantemente teórico e dogmático sobre os efeitos da Lei nº 14.230/2021. A partir da distinção formulada por O'Donnell (1998) entre *accountability* vertical e horizontal, sustentou-se que a exigência do dolo específico e a supressão da modalidade culposa elevaram significativamente o custo de acionamento do mecanismo da improbidade administrativa, com potencial de enfraquecer a capacidade real das agências de controle de investigar, processar e sancionar agentes públicos desonestos.

Tratando-se, contudo, de um argumento sobre os efeitos concretos de uma alteração legislativa, sua validade não pode repousar apenas na coerência interna do raciocínio jurídico-teórico, sendo necessário verificar se esse enfraquecimento, hipoteticamente previsto pela doutrina e pela literatura de ciência política, encontra correspondência nos dados produzidos pelo próprio sistema de justiça brasileiro.

É a esse exercício de verificação empírica que se dedica a presente seção, cuja fonte primária dos dados utilizados é o Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026), disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça, com recorte temporal de 2020 a 2025 e foco na classe processual Ação Civil de Improbidade Administrativa (código 64).

Os indicadores examinados incluem o volume de casos novos (ajuizamentos), casos julgados, casos baixados (encerramentos definitivos), o acervo de processos pendentes, a taxa de congestionamento, o índice de atendimento à demanda e o tempo médio de tramitação.

O recurso a essa base quantitativa insere a presente seção no campo da pesquisa empírica em Direito e, mais especificamente, da jurimetria. Termo que de acordo com Nunes (2016, p. 115-116, *apud* Maia e Bezerra, 2020, p. 4):

[...] quanto ao seu objeto e metodologia, a caracterizando como a ‘investigação do funcionamento da ordem jurídica’, cuja metodologia é utilizar a ‘estatística para restabelecer um elemento de causalidade e investigar os múltiplos fatores (sociais, econômicos, geográficos, éticos, etc.) que influenciam o comportamento dos agentes jurídicos’ (Nunes, 2016, p. 115-116, *apud* Maia e Bezerra, 2020, p. 4).

A vigência da Lei nº 14.230/2021, em outubro de 2021, é tomada como marco temporal de referência, permitindo uma comparação entre os períodos imediatamente anterior

e posterior à reforma, cabendo registrar, desde já, uma ressalva metodológica importante. Tratando-se de dados observacionais, e não de desenho experimental controlado, a coincidência temporal entre a entrada em vigor da nova lei e as alterações identificadas nos indicadores constitui evidência robusta de associação, mas não permite, por si só, o estabelecimento de relações causais em sentido estrito.

Onde cabível, essa limitação será expressamente reconhecida ao longo da análise, sobretudo nos pontos em que se discute a possível interferência da aplicação retroativa do novo padrão de dolo a processos anteriores à reforma, tema já submetido à sistemática de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199 - ARE 843.989/PR (Brasil, 2026).

A análise empírica é conduzida em múltiplas escalas, partindo do panorama nacional e avançando progressivamente em direção a recortes territoriais cada vez mais específicos. Essa opção metodológica não é arbitrária: decorre diretamente do referencial teórico adotado na Seção 3.1.

Se, como sustenta O'Donnell (1998), a fragilidade da *accountability* horizontal nas novas poliarquias latino-americanas decorre, em larga medida, da desigualdade de capacidade institucional entre diferentes agências e diferentes níveis de governo, é razoável supor que uma mesma alteração legislativa - uniforme em sua redação, mas aplicada sobre uma estrutura de controle profundamente desigual entre regiões, estados e municípios brasileiros - não produza efeitos homogêneos sobre o território nacional.

Um exame restrito aos dados agregados em nível nacional correria o risco de mascarar essas assimetrias, atenuando diferenças relevantes entre jurisdições mais e menos estruturadas sob a aparência enganosa de uma tendência única e uniforme.

Esta seção dedica-se a esse propósito em cinco movimentos. Inicialmente, examina-se o panorama nacional dos indicadores de ajuizamento, julgamento, baixa e pendência entre 2020 e 2025, estabelecendo o diagnóstico de conjunto sobre o qual se assentam os recortes subsequentes (4.1). Em seguida, situam-se os fundamentos teóricos da hipótese das assimetrias federativas - a partir da literatura sobre federalismo e capacidade estatal -, que orientam a leitura de todos os recortes territoriais que se seguem (4.2). Na sequência, contrasta-se o comportamento dos indicadores nas Regiões Nordeste e Sudeste (4.3). Em continuidade, aprofunda-se a granularidade da análise para o confronto entre os estados do Maranhão e de São Paulo (4.4). Por fim, examina-se, em estudo de caso múltiplo, o comportamento do controle da improbidade nas comarcas maranhenses de Santa Inês, Pio XII e Bacabal (4.5).

Essa sequência de afunilamento progressivo - do nacional ao regional, do regional ao estadual, do estadual ao municipal - permite testar, em cada nível, se a hipótese central deste trabalho se sustenta: a de que a Lei nº 14.230/2021, ao uniformizar o padrão probatório exigido para a caracterização da improbidade administrativa, impôs um ônus institucional que recai com intensidade desproporcional sobre as jurisdições de menor capacidade estrutural, agravando, em vez de corrigir, as desigualdades já identificadas no diagnóstico histórico do patrimonialismo brasileiro apresentado na Seção 2.1.

4.1 O panorama nacional: o número de ajuizamentos, julgamentos e o acervos de pendências após a reforma

A necessidade de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, buscando proporcionar à sociedade serviço mais célere, com maior eficiência e qualidade levou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a incluir, entre as Metas Nacionais do Poder Judiciário, a Meta 4, voltada à priorização do julgamento de processos relativos a crimes contra a administração pública e a ações de improbidade administrativa.

O acompanhamento desses indicadores ao longo do tempo, contudo, revela um quadro preocupante: a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021 produziu um impacto expressivo sobre a tramitação e o ajuizamento dessas ações em todo o país, reduzindo de forma significativa o volume de demandas processadas pelo sistema de justiça.

Os dados consolidados pelo CNJ, sistematizados na Tabela 1, demonstram, a priori, que a exigência de dolo específico e a supressão da modalidade culposa, introduzidas pela reforma, repercutiram quase imediatamente sobre o volume de ações ajuizadas.

Tabela 1 - Processos de Improbidade Administrativa no Brasil (2020-2025)

Ano	Novas ações	Processos julgados	Processos baixados
2020	7.700	7.776	7.276
2021	10.048	8.384	8.644
2022	4.147	11.129	11.524
2023	3.722	11.758	12.261
2024	3.263	13.784	12.266

2025

4.221

17.088

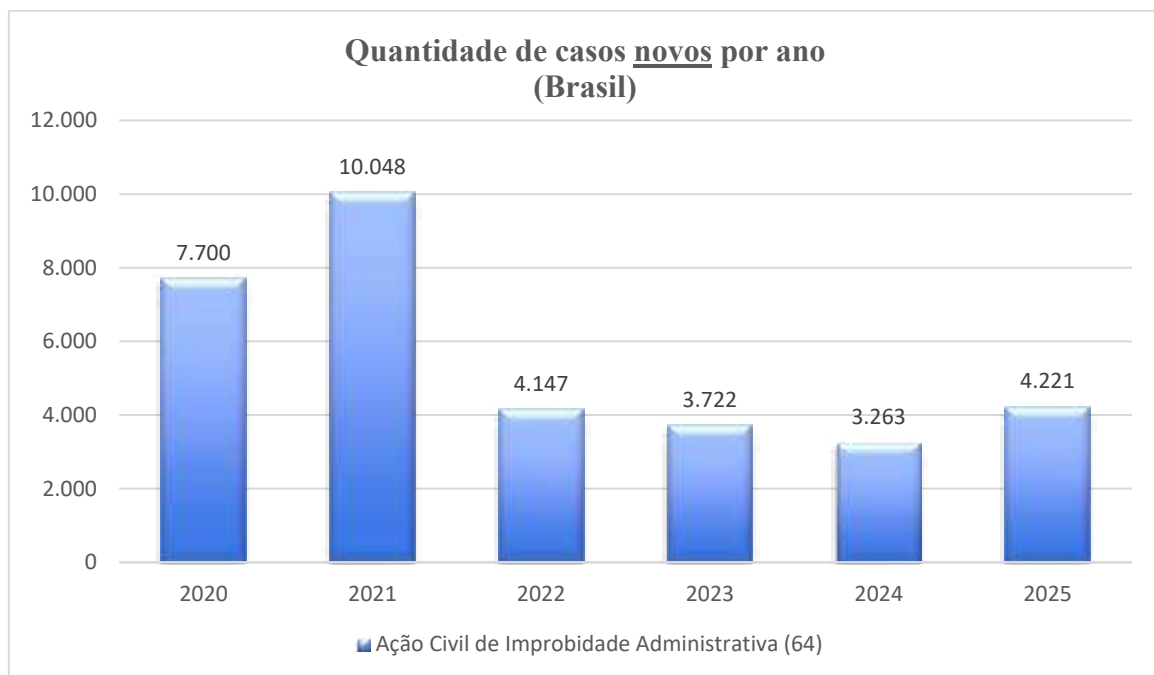
14.024

Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

A série histórica da Classe Ação Civil de Improbidade Administrativa (código 64) mostra um volume elevado de ajuizamentos no período anterior à reforma, no total de 7.700 novos casos em 2020, número que sobe para um pico de 10.048 ações ajuizadas no ano de 2021 (CNJ, 2026).

A partir de 2022, porém, esse cenário se inverte. Com a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, o número de ações despensa para 4.147 casos naquele ano e segue caindo até 2024, quando atinge o menor patamar da série, com apenas 3.263 novas demandas. No ano seguinte, observa-se recuperação apenas parcial, no qual o total sobe para 4.221 novas ações em 2025, número que permanece bem abaixo dos níveis anteriores à reforma, cerca de 58% inferior ao pico de 10.048 registrado em 2021, como mostra o Gráfico 2 (CNJ, 2026).

Gráfico 2 - Casos novos de improbidade administrativa no Brasil (2020-2025)



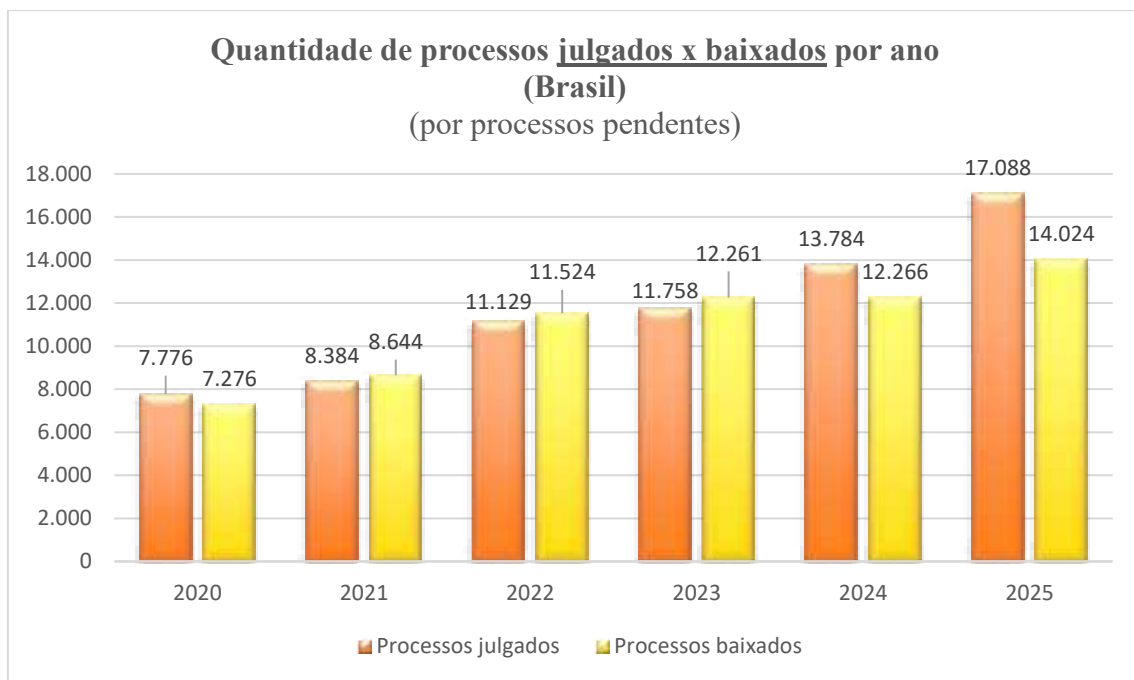
Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

A queda acentuada no número de ações ajuizadas - superior a 60% entre 2021 e 2023 - ilustra bem o fenômeno dogmático discutido na seção anterior, tendo em vista que a exigência de comprovar a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, somada à vedação do dolo genérico, em tese, impactou o ônus probatório do Ministério Público.

A retração observada confirma, no plano empírico, advertência que a doutrina crítica já formulava: a de que a exigência de demonstração cabal do dolo específico, sobretudo nas práticas corruptas dissimuladas, tenderia a erguer barreira probatória de difícil transposição para os órgãos de persecução (Garcia; Alves, 2019).

O resultado foi um freio institucional severo sobre a propositura de novas ações, o que reforça a hipótese de um enfraquecimento da *accountability* horizontal preventiva, em que pese o movimento na prestação jurisdicional tenha ido em sentido oposto - o número de novos casos despencava -, o volume de processos julgados e de processos baixados (arquivados definitivamente) cresceu de forma acentuada, conforme mostra o Gráfico 3. Nesse ponto, em 2020, o Judiciário julgou 7.776 ações; a partir da entrada em vigor da nova lei, esse número subiu ano após ano, até alcançar, em 2025, a marca de 17.088 processos julgados e 14.056 baixados.

Gráfico 3 - processos julgados e baixados de improbidade Administrativa (2020-2025)



Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

Esse contraste - entre o desabamento no ajuizamento de novas ações e o crescimento simultâneo de julgamentos e baixas - pode sugerir, à primeira vista, uma melhora na capacidade de resposta do Judiciário. Essa leitura, contudo, merece ser recebida com cautela.

Uma hipótese mais consistente com o restante dos dados é a de que esse movimento reflita, ao menos em parte, o processamento do estoque de ações ajuizadas antes da reforma, muitas delas julgadas já sob a aplicação retroativa do novo padrão de dolo específico.

Essa hipótese encontra amparo direto na jurisprudência vinculante. No julgamento do Tema 1199 da repercussão geral (ARE 843.989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 18 ago. 2022), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade da Lei nº 14.230/2021 em relação às condenações transitadas em julgado, mas determinou que, nas ações em curso fundadas em ato culposo, o juízo competente analise a presença do elemento subjetivo doloso à luz da nova redação (Brasil, 2022).

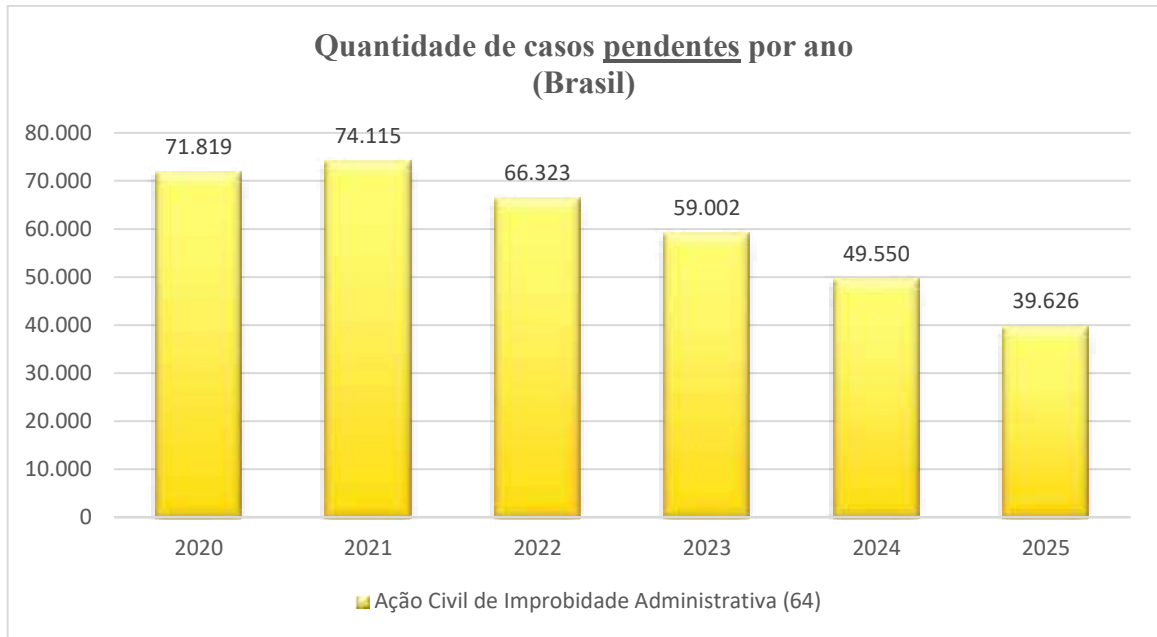
A filtragem retroativa do estoque, portanto, não é mera conjectura, sendo, na verdade, consequência direta da tese fixada, que impôs ao Judiciário o reexame do passivo pré-reforma sob o novo e mais rigoroso padrão. Essa orientação é coerente com a lógica do direito administrativo sancionador, que, reconhecida a natureza punitiva da improbidade, atrai a retroatividade da norma mais benéfica (Osório, 2018).

Se essa hipótese se confirmar, o aumento expressivo de processos julgados e baixados não traduziria necessariamente maior efetividade da *accountability* horizontal, mas sim o efeito de uma filtragem retroativa, na qual as ações antigas, propostas sob o regime anterior, são extintas ou julgadas improcedentes por não atenderem ao novo e mais rigoroso padrão de dolo.

Nesse cenário, a alta nos números de julgamento reforçaria, em vez de contradizer, a tese central deste trabalho, não como sinal de maior eficiência do sistema de controle, mas como evidência adicional do esvaziamento promovido pela reforma. A confirmação dessa hipótese, todavia, depende de uma análise mais fina dos dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), capaz de discriminar o resultado dessas baixas entre procedência, improcedência e extinção sem resolução do mérito, investigação que extrapola o escopo descritivo desta seção, mas que se recomenda como possível desdobramento de pesquisas futuras sobre o tema.

O comportamento do acervo de casos pendentes ao longo do período ajuda a entender como o Judiciário reagiu à adaptação à Lei nº 14.230/2021 (Nova Lei de Improbidade Administrativa, haja vista que o acervo de casos pendentes, que vinha em trajetória de crescimento até 2021, passou a recuar de forma constante a partir de 2022, caindo de 74.115 processos em 2021 para 39.626 em 2025, correspondendo a redução acumulada de 44,8% no estoque nacional, conforme o Gráfico 4.

Gráfico 4 - Acervo de casos pendentes de improbidade Administrativa (2020-2025)



Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

Esse esforço de redução do estoque, no entanto, não elimina um problema mais profundo, pois, segundo o resumo geral de indicadores do CNJ (2026), o Brasil ainda mantém um passivo de 39.626 processos de improbidade administrativa pendentes, com taxa de congestionamento bruta de 73,82%.

O dado mais preocupante, porém, é o da morosidade, haja vista que o tempo médio de um processo pendente chega a 2.238 dias, mais de seis anos para a resolução de uma demanda de interesse público tão sensível (CNJ, 2026).

Em síntese, os dados nacionais consolidados dão concretude à teoria o'donnelliana, no sentido de que a alteração profunda das regras do jogo promovida pela Lei nº 14.230/2021 conteve o ímpeto fiscalizatório das agências de controle, refletido na queda dos casos novos, e impôs ao Judiciário um esforço acentuado de liquidação do passivo repressivo, refletido no crescimento dos julgamentos e das baixas.

Esse movimento reconfigurou o equilíbrio da tutela da moralidade administrativa no Brasil e expõe a necessidade de novas estratégias de *accountability* diante dos gargalos que ainda persistem.

4.2 As assimetrias federativas: fundamentos teóricos

A análise do impacto da Lei nº 14.230/2021 transcende a mera flutuação estatística nacional quando observada sob a ótica das desigualdades federativas. Como sustentado na

Seção 3.1, a efetividade da *accountability* horizontal não depende apenas da existência formal de leis, mas da capacidade real e estrutural de as agências estatais investigarem, processarem e sancionarem os desvios (O'Donnell, 1998).

Ao afunilar a análise dos dados do Conselho Nacional de Justiça para uma perspectiva regional e, em seguida, estadual e municipal, é possível observar como a elevação do rigor probatório afetou de forma assimétrica o controle da probidade administrativa no Brasil.

Essa expectativa de impacto assimétrico encontra respaldo na literatura de ciência política sobre o federalismo brasileiro. Arretche (2010) demonstra que a adoção de marcos normativos nacionais uniformes, incidindo sobre um território marcado por profundas disparidades de capacidade administrativa e financeira, tende a produzir resultados territorialmente desiguais.

Nesse sentido, dispõe a autora:

Entretanto, regras nacionais homogêneas não significam necessariamente resultados igualitários; diferentes fatores explicam as desigualdades social e regional no Brasil. Em primeiro lugar, o crescimento econômico foi concentrado nas regiões Sul e Sudeste. Esta se reflete em grande variação na capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais. Ainda que o reconhecimento deste fato esteja na origem de políticas fiscais redistributivas, estas historicamente produziram limitada compensação para desigualdades territoriais de capacidade de extração de recursos tributários (Arretche, 2010, p. 595).

Ao transpormos ao sistema de justiça, constata-se que a imposição de um padrão probatório rigoroso, centrado no dolo específico, pressupõe promotorias e varas estruturadas, dotadas de apoio pericial e de inteligência financeira; onde essa capacidade é escassa, o novo *standard* tende a operar não como racionalização do controle, mas como barreira ao seu exercício. É essa hipótese que os dados a seguir permitem testar, começando pelo recorte regional.

4.3 A escala regional: comparativo entre o Nordeste e o Sudeste

A análise regional parte do contraste entre as Regiões Sudeste e Nordeste, e no indicador de casos novos, ambas sentiram o "choque" da supressão da modalidade culposa e da exigência de dolo específico a partir de 2022, ainda que com intensidades distintas, como demonstra a Tabela 2.

Tabela 2 - comparativo regional de casos novos (2020-2025)

Ano	Região Nordeste (NE)	Região Sudeste (SE)
2020	3.061	1.815
2021	4.206	2.871
2022	1.542	1.154
2023	1.352	1.129
2024	1.249	984
2025	1.534	1.181

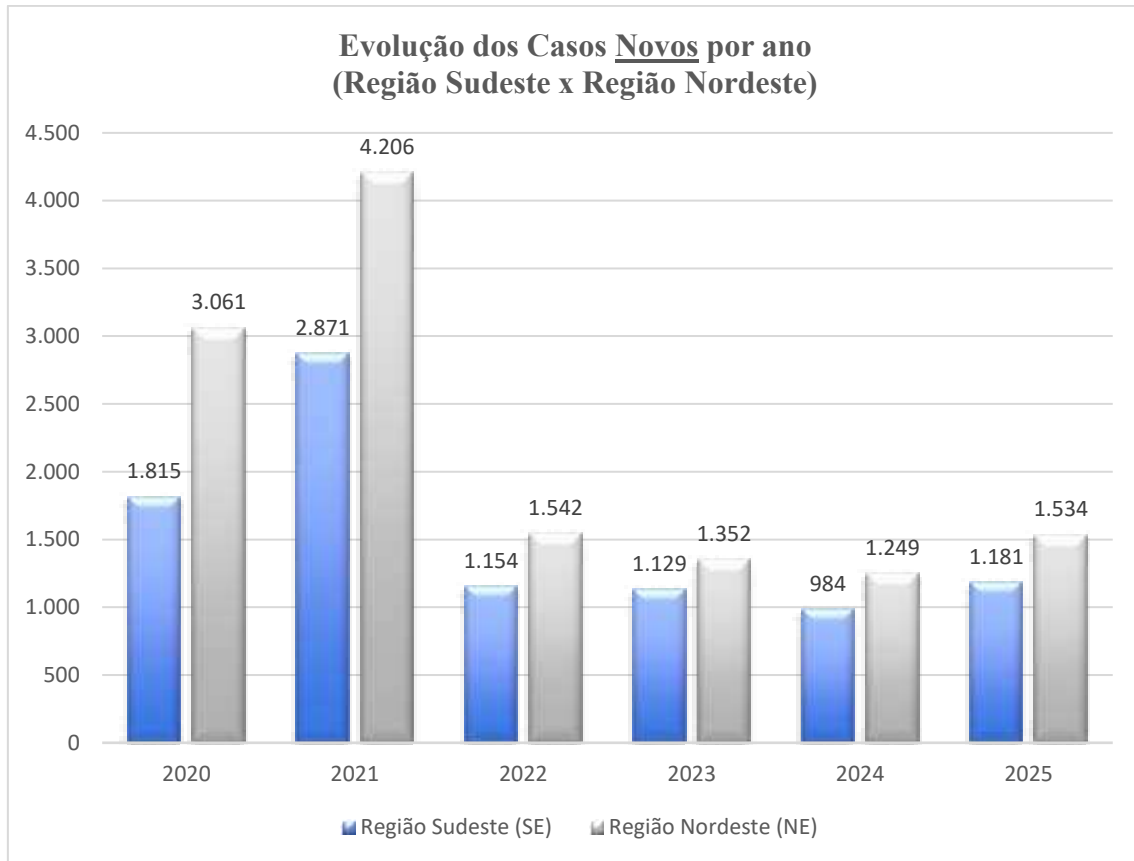
Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

No Sudeste, as novas ações caíram de 2.871, em 2021, para 1.154, em 2022, perfazendo uma retração de 59,8%, enquanto no Nordeste, a queda foi de 4.206 para 1.542 no mesmo intervalo, equivalente a 63,3%. A diferença entre as duas regiões nesse primeiro momento é relativamente modesta, mas se acentua ao longo do tempo: tomando o pico de 2021 e o ponto mais baixo de cada série, em 2024, a contração atinge 65,7% no Sudeste e 70,3% no Nordeste (CNJ, 2026).

Chama atenção, porém, que o Nordeste mantém volume absoluto de novas ações superior ao do Sudeste em todos os anos da série, a despeito da caracterização de menor capacidade estatal da região.

Esse dado relativiza qualquer leitura linear entre estrutura institucional e volume de litígios, haja vista que o maior número de municípios nordestinos e a atuação historicamente intensa dos Ministérios Públicos estaduais da região no controle da gestão municipal provavelmente explicam, ao menos em parte, esse volume mais elevado - hipótese que extrapola o escopo deste trabalho, mas que merece registro para não comprometer a precisão da análise. O Gráfico 5 ilustra essa dinâmica:

Gráfico 5 - casos novos de improbidade administrativa - Sudeste x Nordeste (2020-2025)



Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

Os dados da Tabela 2 e do Gráfico 5 expõem declínio acentuado no ajuizamento de novas demandas em ambas as regiões, com os menores patamares concentrados entre 2023 e 2025. Esse esvaziamento do fluxo de novas ações é coerente com a leitura, presente na literatura, de que a elevação do padrão de dolo tendeu a reduzir a iniciativa acusatória dos órgãos de controle (Wanis, 2022).

O comportamento do acervo de casos pendentes, consolidado na Tabela 3 e detalhado no Gráfico 6, reforça o padrão de ajuste assimétrico entre as duas regiões. Em ambas, o estoque atinge o pico em 2021, sendo 31.802 processos no Nordeste e 18.301 no Sudeste, e passa a recuar de forma contínua a partir de 2022, acompanhando a queda no ajuizamento de novas ações e o aumento das baixas já discutidos (CNJ, 2026).

Tabela 3 - casos pendentes de improbidade administrativa (2020-2025)

Ano	Região Nordeste (NE)	Região Sudeste (SE)
2020	30.855	16.890
2021	31.802	18.301
2022	28.573	17.180

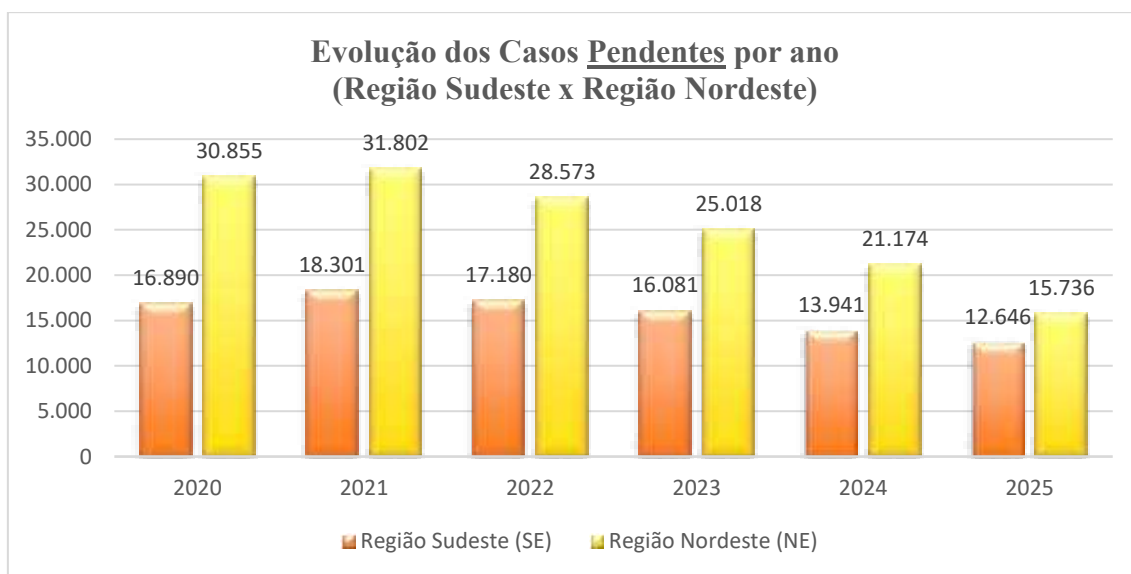
2023	25.018	16.081
2024	21.174	13.941
2025	15.736	12.646

Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

A intensidade desse recuo, contudo, é marcadamente distinta: entre 2021 e 2025, o acervo nordestino encolhe 50,5%, enquanto o sudestino diminui 30,9%, percentual próximo à metade do observado no Nordeste (CNJ, 2026).

Como consequência, a distância absoluta entre as duas regiões, que em 2020 era expressiva, o estoque nordestino correspondia a 1,83 vez o sudestino, comprime-se de forma acentuada até 2025, quando essa proporção cai para 1,24 vez, conforme se depreende do gráfico 6 (CNJ, 2026).

Gráfico 6 - Acervo de casos pendentes de improbidade administrativa: Sudeste x Nordeste (2020-2025)



Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

Esse movimento de convergência merece leitura cautelosa: a redução proporcionalmente mais intensa do passivo nordestino, lida em conjunto com o colapso das novas entradas já demonstrado na análise de casos novos, é mais consistente com um esforço de liquidação acelerada de estoque antigo, possivelmente associado à aplicação retroativa do novo padrão de dolo, na linha do Tema 1199 do Supremo Tribunal Federal, do que com um ganho estrutural e sustentável de capacidade de resposta do sistema de justiça regional.

Em outros termos, a aproximação dos acervos não traduz necessariamente um fortalecimento do controle no Nordeste, mas pode refletir o ritmo mais agressivo com que a

região vem encerrando ações ajuizadas sob o regime anterior à reforma. Se o recorte regional já revela intensidades distintas de retração, o afunilamento para a escala estadual permite isolar, com maior precisão, o papel da capacidade institucional de cada ente federativo nesse processo - contraste que se torna ainda mais nítido quando o Nordeste é decomposto em suas unidades federativas, a começar pelo confronto entre Maranhão e São Paulo.

4.4 A escala estadual: o comparativo entre o Maranhão e São Paulo

Aprofundando ainda mais o nível de granularidade, a comparação entre o Maranhão e São Paulo permite observar como a reforma afetou de modo distinto unidades federativas com capacidades institucionais e orçamentárias marcadamente diferentes.

A Tabela 4 apresenta a evolução de casos novos da classe 64 em ambos os estados (CNJ, 2026).

Tabela 4 - comparativo estadual de casos novos de improbidade administrativa (2020-2025)

Ano	Maranhão (MA)	São Paulo (SP)
2020	801	439
2021	1.142	584
2022	376	397
2023	394	410
2024	260	403
2025	406	446

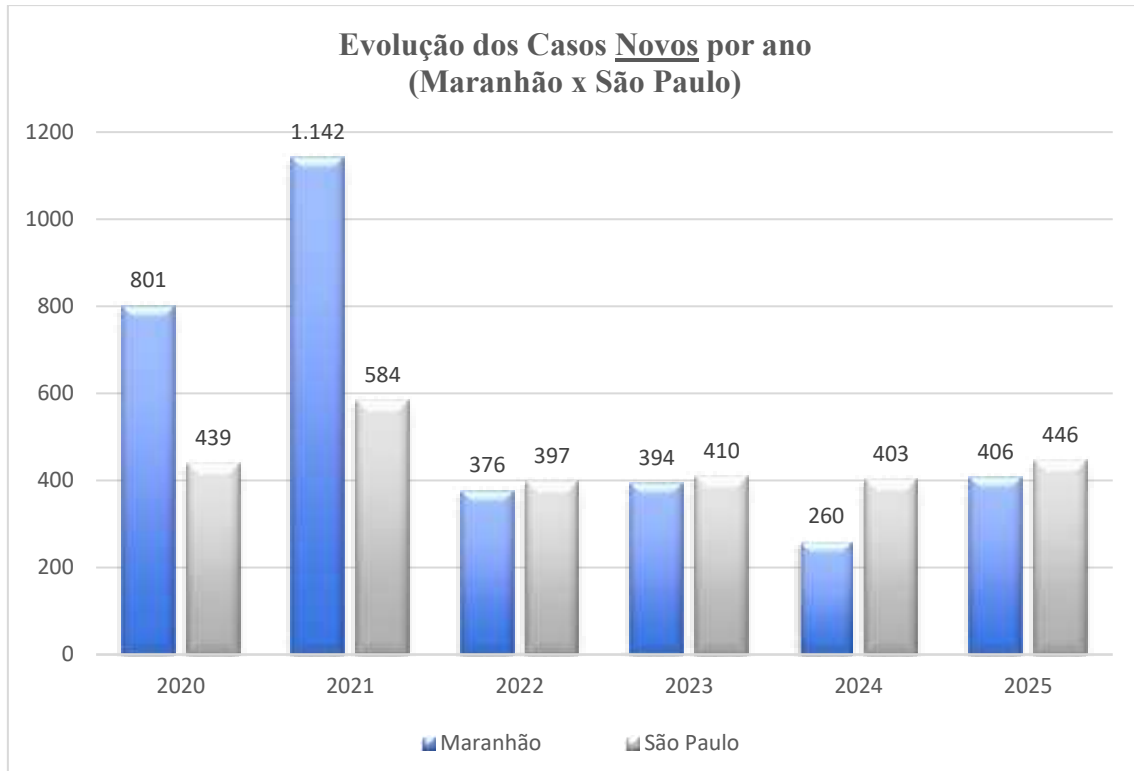
Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

O contraste entre os dois estados é mais nítido do que o observado no recorte regional. No choque imediato de 2021 para 2022, o Maranhão registrou retração de 67,1% no ajuizamento de novas ações, contra 32,0% em São Paulo, uma diferença de mais do que o dobro (CNJ, 2026).

Mais relevante ainda é a trajetória de recuperação pois enquanto o Estado de São Paulo praticamente retomou, já em 2024, o patamar de ajuizamentos observado em 2020 (403 contra 439 casos, uma diferença de apenas 8,2%) e o superou em 2025, o Estado do Maranhão

permaneceu, ao longo de todo o período pós-reforma, muito abaixo de sua própria base histórica, sendo que em 2025, ainda 49,3% aquém do volume registrado em 2020 (CNJ, 2026).

Gráfico 7 - casos novos de improbidade administrativa: Maranhão e São Paulo (2020-2025)

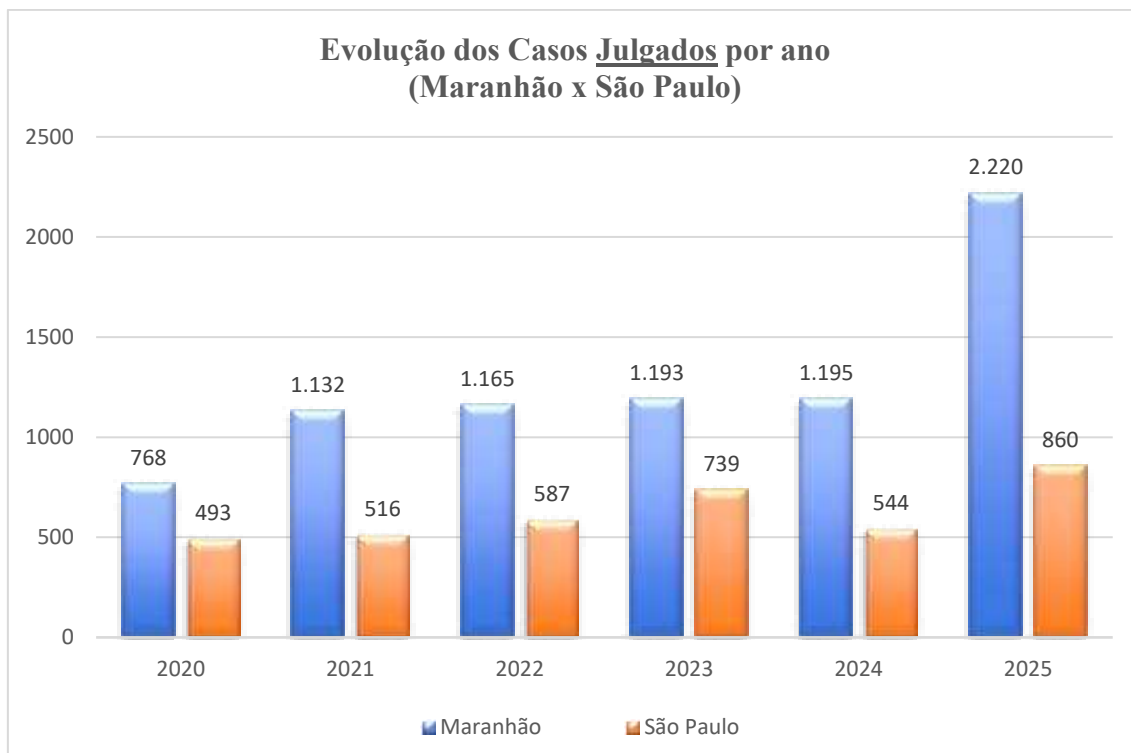


Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

Esse descolamento sustenta, em nível estadual, a hipótese central deste trabalho: a elevação do padrão probatório não produziu um efeito homogêneo sobre o território nacional, mas penalizou de forma mais persistente jurisdições com estrutura institucional mais limitada, conforme ilustrado no Gráfico 7.

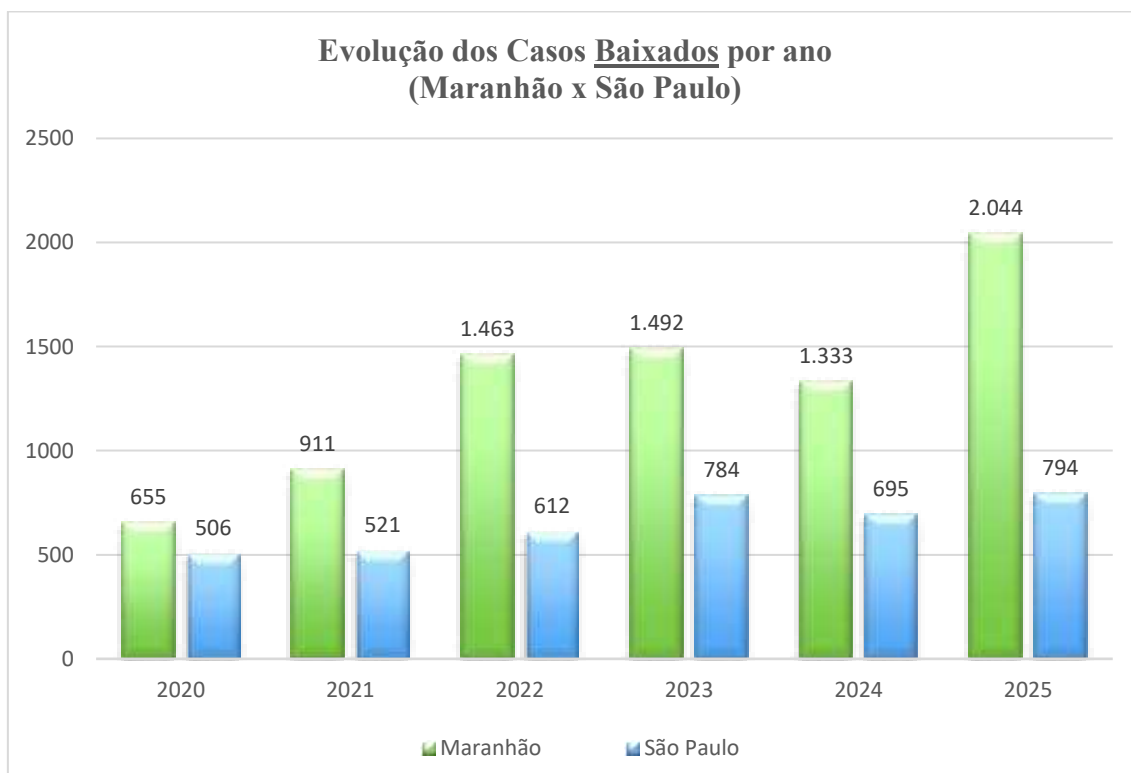
O comportamento dos indicadores de Julgados e Baixados reforça esse diagnóstico, ainda que sob outro ângulo, pois entre 2020 e 2025, o número de processos julgados cresceu 189,1% no Maranhão, contra 74,4% em São Paulo; o de processos baixados, 212,1% contra 56,9%, respectivamente, conforme se infere dos Gráficos 8 e 9 (CNJ, 2026).

Gráfico 8 - casos julgados de improbidade administrativa: Maranhão e São Paulo (2020-2025)



Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

Gráfico 9 - casos baixados de improbidade administrativa: Maranhão e São Paulo (2020-2025)



Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

A Tabela 5 consolida os principais indicadores de desempenho processual dos dois estados, permitindo a comparação direta entre o Maranhão e São Paulo.

Tabela 5 - estatísticas comparadas de improbidade administrativa: Maranhão e São Paulo
(dados até 31/12/2025)

Indicador	Maranhão	São Paulo
Pendentes totais	3.395	2.737
Pendentes líquidos	2.553	2.488
Julgados em 2025	2.220	860
Baixados em 2025	2.044	794
Novos em 2025	406	446
Índice de Atendimento à Demanda	503,45%	178,03%
Taxa de congestionamento bruta	62,42%	77,51%
Taxa de congestionamento líquida	81,72%	83,27%
Tempo médio do processo pendente	2.325 dias	2.266 dias
Tempo médio do 1º julgamento	2.077 dias	1.674 dias
Tempo médio da 1ª baixa	2.260 dias	1.713 dias

Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

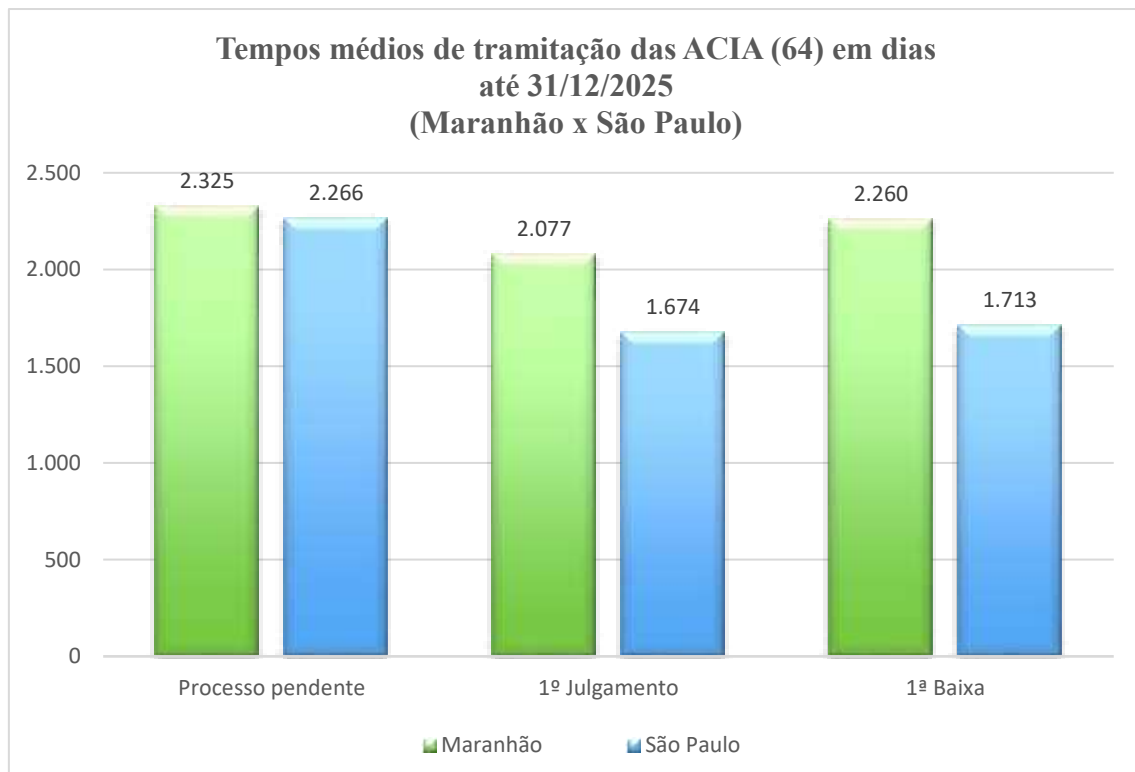
Entre os indicadores reunidos, merece destaque o Índice de Atendimento à Demanda (IAD), que expressa a relação entre saídas e entradas no período. O indicador alcançou 503,45% no Maranhão, contra 178,03% em São Paulo, o que revela que o Judiciário maranhense vem encerrando processos a um ritmo proporcionalmente muito mais acelerado que o paulista, para cada nova ação ajuizada, o estado dá baixa em cerca de cinco (CNJ, 2026).

Tomado isoladamente, esse dado poderia sugerir maior eficiência do sistema de justiça maranhense, todavia, lido em conjunto com a queda acentuada e persistente das novas entradas, porém, ele se mostra mais consistente com a hipótese, já levantada anteriormente, de liquidação acelerada de estoque antigo sob o novo padrão de dolo específico, e não necessariamente com ganho orgânico de eficiência judicial.

Essa leitura, contudo, exige um contraponto que evita simplificações indevidas. Embora processe proporcionalmente mais casos de seu próprio acervo, o Maranhão não é o estado mais célere.

Como mostra o Gráfico 10, o tempo médio até o primeiro julgamento é de 2.077 dias no Maranhão, contra 1.674 dias em São Paulo, e o tempo médio até a primeira baixa chega a 2.260 dias, ante 1.713 dias no estado paulista, uma diferença superior a um ano em ambos os indicadores. Mesmo no tempo do processo pendente, em que os estados mais se aproximam, o Maranhão permanece à frente (2.325 dias contra 2.266) (CNJ, 2026).

Gráfico 10 - tempos médios de tramitação de ações de improbidade administrativa: Maranhão e São Paulo (até 31/12/2025)



Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

O quadro que emerge, portanto, não é o de um sistema mais eficiente, mas o de um sistema que processa, em maior volume relativo, um passivo mais antigo e, ainda assim, de forma individualmente mais lenta. Esse perfil é compatível com mutirões de julgamento e com ações concentradas de desafogo do acervo, e não com aumento estrutural da capacidade de resposta, reforçando, em vez de contradizer, a leitura de que o movimento observado decorre da filtragem do estoque anterior à reforma, e não de um fortalecimento efetivo do controle da improbidade.

Tomado isoladamente, esse dado poderia sugerir maior eficiência do sistema de justiça estadual maranhense; lido em conjunto com a queda acentuada e persistente das novas entradas, porém, é mais consistente com a hipótese, já levantada anteriormente, de liquidação

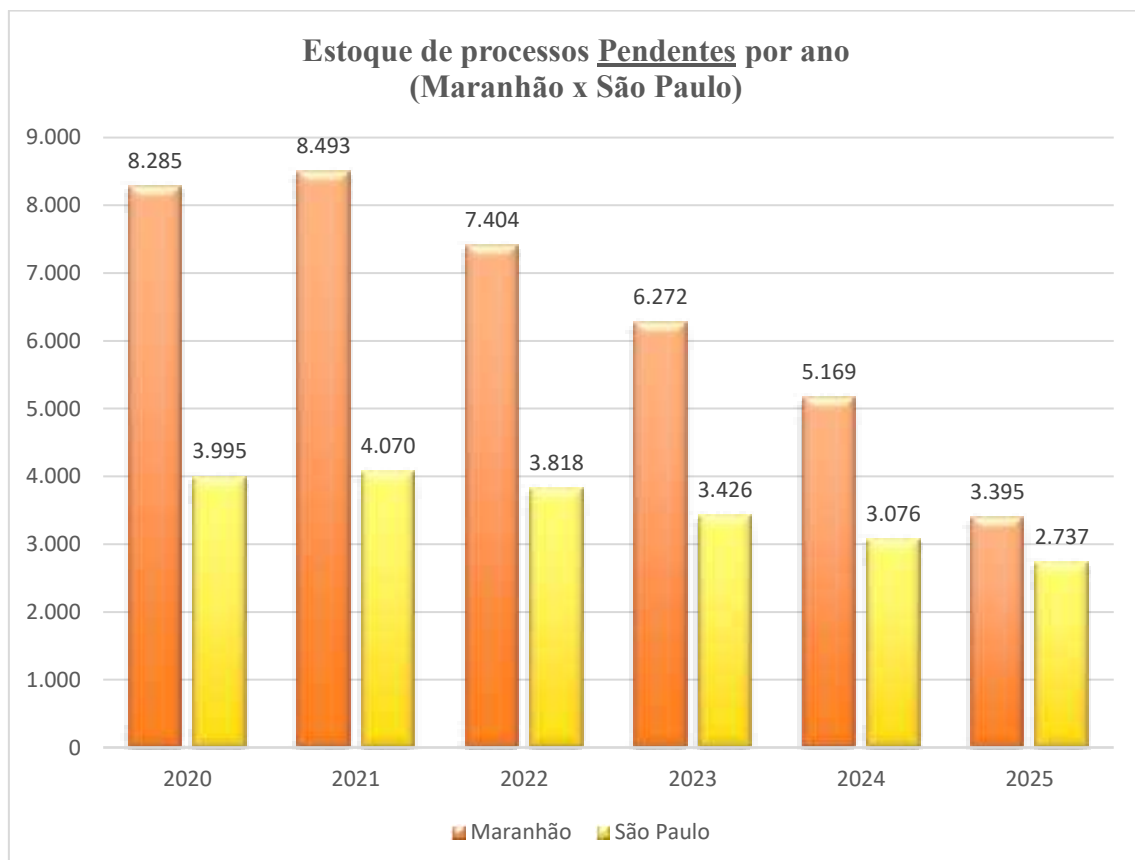
acelerada de estoque antigo sob o novo padrão de dolo específico, e não necessariamente com ganho orgânico de eficiência judicial.

Essa leitura, no entanto, exige um contraponto que evita simplificações indevidas. Embora processe proporcionalmente mais casos de seu próprio estoque, o Maranhão não é o estado mais célere: o tempo médio até o primeiro julgamento é de 2.077 dias, contra 1.674 dias em São Paulo, e o tempo médio até a primeira baixa chega a 2.260 dias, ante 1.713 dias no estado paulista, uma diferença superior a um ano em ambos os indicadores (CNJ, 2026).

O quadro que emerge, portanto, não é o de um sistema mais eficiente, mas o de um sistema processando em maior volume relativo um passivo mais antigo e, ainda assim, de forma individualmente mais lenta, perfil compatível com mutirões de julgamento e ações de represamento processual, e não com aumento estrutural de capacidade de resposta.

O acervo de processos pendentes confirma que o ajuste foi mais acentuado no Maranhão, pois o estoque caiu 59,0% entre 2020 e 2025, recuando de 8.285 para 3.395 processos, quase o dobro da redução proporcional observada em São Paulo no mesmo período (31,5%, de 3.995 para 2.737), conforme o Gráfico 11 (CNJ, 2026).

Gráfico 11 – casos pendentes de Improbidade Administrativa no Maranhão e em São Paulo (2020-2025)



Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

Esses dados dão sustentação empírica à tese desenvolvida na seção teórica, segundo a qual a imposição de um ônus probatório substancialmente mais elevado afeta com particular severidade os órgãos de controle que operam com escassez de recursos humanos, periciais e tecnológicos.

No Maranhão, a dificuldade de produzir a robusta prova do dolo específico exigida pela nova LIA resultou em retração prolongada da atuação repressiva, não um recuo pontual no ano da reforma, mas uma queda que se manteve ao longo de todo o período analisado.

A comparação empírica nas escalas regional e estadual permite, assim, identificar um efeito colateral da Lei nº 14.230/2021 pouco visível no debate público, a saber, a desigualdade federativa na proteção do patrimônio público, pois enquanto entes com maior capacidade institucional conseguem adaptar suas investigações para superar as exigências do dolo específico, jurisdições mais vulneráveis enfrentam redução acentuada no ajuizamento de ações e resposta jurisdicional mais lenta.

O resultado é um aprofundamento do risco de impunidade justamente onde os recursos públicos e as políticas sociais são mais decisivos para a população, o que retoma, agora com base empírica, o diagnóstico de Rose-Ackerman e Palifka (2016) sobre o custo humano da corrupção, apresentado na Seção 2.3.

4.5 A escala municipal/local: estudo de caso múltiplo em Santa Inês, Pio XII e Bacabal

A compreensão integral dos impactos da Lei nº 14.230/2021 exige que a análise desça ao nível mais elementar do sistema federativo, a saber, o municipal. É nesse âmbito que a *accountability* horizontal enfrenta seus maiores obstáculos.

De um lado, é nas prefeituras e câmaras locais que a confusão entre o público e o privado - herança do patrimonialismo discutido na seção 2.1 - se manifesta de forma mais direta; de outro, as unidades ministeriais e judiciais do interior operam, via de regra, com recursos humanos e técnicos mais escassos do que os das capitais e regiões metropolitanas.

Essa assimetria estrutural é historicamente diagnosticada pela sociologia da administração da justiça (Sadek, 2004; Engelmann, 2017, *apud* Araújo, 2025, p. 58), que aponta a concentração de infraestrutura e pessoal especializado nos grandes centros urbanos.

Tal realidade é anualmente confirmada pelos relatórios do Conselho Nacional de Justiça (2023) e do Conselho Nacional do Ministério Público (2022), que evidenciam o déficit crônico de servidores, varas estruturadas e equipes periciais multidisciplinares no primeiro grau de jurisdição e, de modo especial, nas comarcas interioranas.

Nesse cenário, a exigência de comprovação do dolo específico - a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito (art. 1º, § 2º, da LIA) - tende a se converter em obstáculo probatório especialmente difícil de superar para órgãos de controle já estruturalmente limitados.

O nível municipal reúne, portanto, a maior necessidade de controle e a menor capacidade institucional para exercê-lo.

Para examinar essa escala, adota-se a metodologia do estudo de caso múltiplo, modalidade em que, segundo Creswell (2014, p. 83), "a questão ou preocupação é mais uma vez selecionada, mas o investigador escolhe múltiplos estudos de caso para ilustrar a questão".

Em atenção a esse critério, delimitam-se os três elementos do desenho da pesquisa. O problema investigado é a efetividade do controle da improbidade administrativa, como mecanismo de *accountability* horizontal, no nível municipal após a reforma de 2021. O objetivo é verificar se o padrão de retração já observado nas esferas nacional, regional e estadual se reproduz - e com que intensidade - em comarcas de pequeno e médio porte. A amostra, por fim, é composta pelas comarcas¹ de Santa Inês, Pio XII e Bacabal, selecionadas por integrarem o interior do Maranhão, compartilharem estrutura judiciária e ministerial comparável e apresentarem desafios de governança representativos de parcela significativa dos municípios brasileiros de porte semelhante.

Como é próprio do estudo de caso múltiplo, não se busca aqui generalização estatística, mas a compreensão aprofundada de como a reforma incide sobre o controle local da improbidade. A análise do ajuizamento de casos novos nas três comarcas, sistematizada na Tabela 6, evidencia com nitidez o efeito da reforma sobre o controle municipal de improbidade.

Tabela 6 - ações de improbidade em Santa Inês, Pio XII e Bacabal (2020-2025)

Ano	Casos novos	Casos julgados	Casos baixados
2020	46	71	68
2021	59	43	58

¹ Registre-se que a comarca é a menor unidade territorial para a qual o Painel de Estatísticas do CNJ disponibiliza dados desagregados, sendo aqui adotada como aproximação da escala municipal.

2022	22	88	100
2023	30	60	79
2024	16	79	87
2025	17	145	84

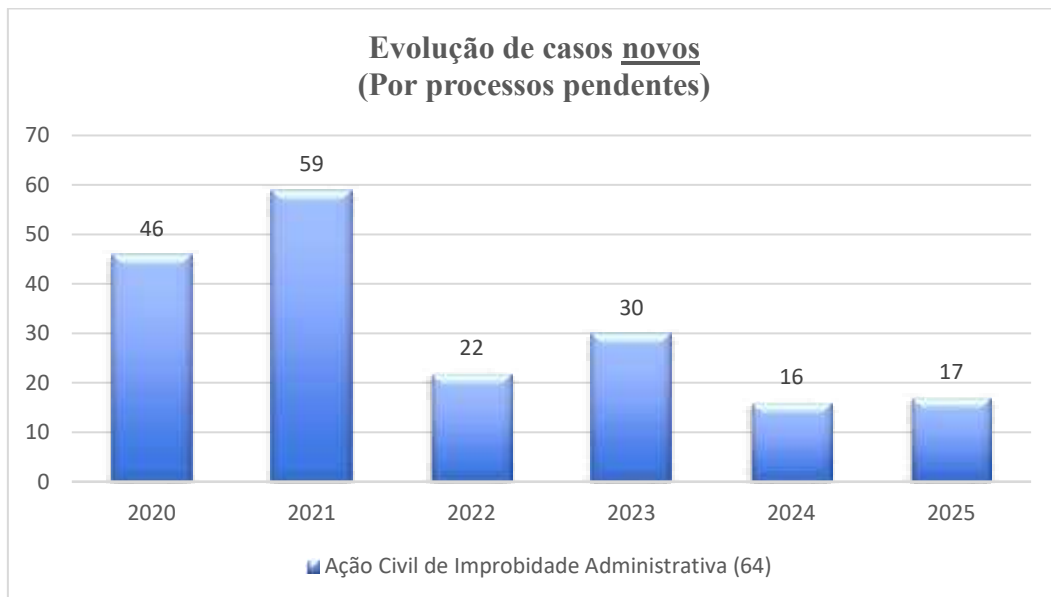
Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

Nos dois primeiros anos da série, o volume de ajuizamentos cresceu, passando de 46 ações em 2020 para 59 em 2021. A partir de 2022, contudo, o número de casos novos despenca para 22, retração de 62,7% em relação ao ano anterior. Diferentemente do que se observou nas escalas estadual e nacional, aqui não há recuperação consistente nos anos seguintes: o ajuizamento oscila em patamares baixos - 30 casos em 2023, 16 em 2024 e 17 em 2025 - e jamais se reaproxima dos níveis anteriores à reforma (CNJ, 2026).

Em 2025, o registro de apenas 17 novas ações situa-se 67,6% abaixo da média de 2020-2021 (52,5 ações anuais), evidência de que, nas comarcas de menor porte, o controle local não recuperou sua capacidade repressiva histórica, sinal de um efeito não apenas mais intenso, mas também mais duradouro do que o verificado nos demais recortes territoriais (CNJ, 2026).

O Gráfico 12 ilustra essa trajetória:

Gráfico 12 - casos novos de improbidade administrativa: Santa Inês, Pio XII e Bacabal (2020-2025)



Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

O acervo de processos pendentes (Gráfico 13) revela dinâmica semelhante à observada nos demais recortes: de 501 processos aguardando julgamento em 2020, o estoque

das três comarcas caiu para 216 em 2025, retração de 56,9%, percentual próximo ao verificado no Maranhão como um todo (CNJ, 2026).

Gráfico 13 - casos pendentes - Comarcas de Santa Inês, Pio XII e Bacabal (2020-2025)

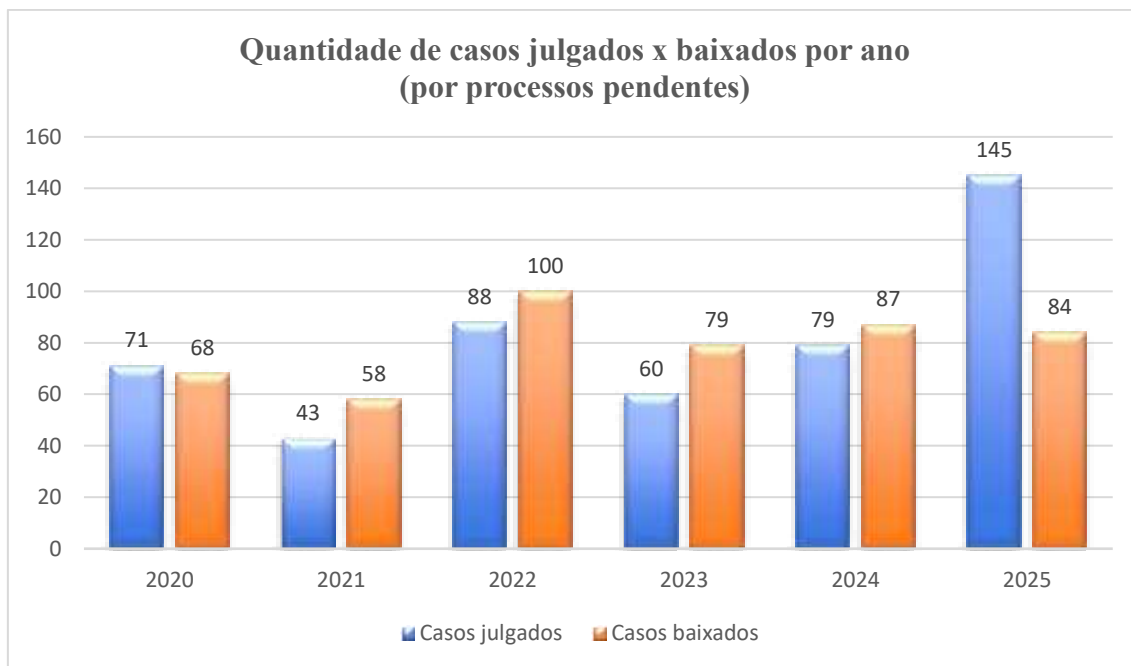


Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

O Gráfico 14, relativo aos processos julgados e baixados, replica o padrão já identificado nos recortes nacional e estadual, qual seja, o aumento das saídas processuais simultâneo à queda das entradas.

Como já discutido a propósito dos demais dados, essa elevação deve ser lida com a mesma cautela metodológica, é hipótese plausível, ainda pendente de verificação direta quanto ao resultado de mérito dessas baixas, que parcela relevante desse esforço de encerramento decorra da aplicação retroativa do novo padrão de dolo a ações propostas antes da reforma (Tema 1199, RE 843.989/STF), e não de ganho orgânico de capacidade investigativa do Ministério Público local (Brasil, 2026)

Gráfico 14 - processos julgados e baixados - Comarcas de Santa Inês, Pio XII e Bacabal (2020-2025)



Fonte: Painel de Estatísticas do Poder Judiciário (CNJ, 2026).

O estudo de caso múltiplo corrobora, em escala municipal, a tese central deste trabalho, pois, em que pese a investigação não tenha sido desenhada para mensurar diretamente a vulnerabilidade socioeconômica de cada comarca, o diagnóstico apresentado na seção 2.3, segundo o qual os efeitos da corrupção recaem com particular intensidade sobre as populações mais dependentes dos serviços públicos essenciais (Rose-Ackerman; Palifka, 2016) permite inferir que, em municípios de menor porte e arrecadação, a defesa do patrimônio público tem peso relativamente maior na efetivação de políticas básicas de saúde, educação e saneamento.

Nesse contexto, o recuo do controle de improbidade evidenciado em Santa Inês, Pio XII e Bacabal sugere que a Lei nº 14.230/2021, ao uniformizar o padrão probatório em todo o território nacional sem considerar as assimetrias de capacidade institucional entre comarcas, pode ter produzido efeitos mais graves exatamente onde a accountability horizontal republicana já era estruturalmente mais frágil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho propôs-se a responder a uma pergunta que articula dogmática jurídica, teoria política e evidência empírica: em que medida a Lei nº 14.230/2021, ao restringir o âmbito de incidência da improbidade administrativa pela exigência do dolo específico, comprometeu a eficácia da *accountability* horizontal e do controle da corrupção no Brasil? A resposta construída ao longo das seções não é simples nem unilateral - mas é, ao final, inequívoca em sua direção.

A Seção 2 demonstrou que a probidade administrativa não constitui mero ideal ético, mas pilar normativo do regime republicano instaurado pela Constituição de 1988. O enfrentamento do patrimonialismo brasileiro - a confusão estrutural entre o público e o privado que atravessa a formação do Estado nacional - revelou que a constitucionalização da improbidade, no art. 37, § 4º, representou verdadeira escolha civilizatória: a afirmação de que nenhum agente está acima da lei. Demonstrou-se, ainda, que a corrupção transcende a dimensão administrativa e penal, configurando obstáculo concreto à efetivação de direitos fundamentais, tendo a Lei nº 8.429/1992 e o Ministério Público como peças centrais desse controle.

A Seção 3 forneceu a moldura teórica que permite compreender o significado institucional da reforma de 2021. A partir de O'Donnell (1998), demonstrou-se que a improbidade administrativa é a principal materialização jurídica da *accountability* horizontal de viés republicano no Brasil. Embora os argumentos favoráveis à reforma - como o combate ao "apagão das canetas" e a chancela do Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199 - respondam a disfunções reais do modelo anterior, a crítica desenvolvida revelou que os instrumentos eleitos pelo legislador foram desproporcionais ao problema diagnosticado. A exigência transversal do dolo específico instituiu assimetria probatória que favorece precisamente os agentes corruptos mais sofisticados, criou zonas de impunidade para condutas gravemente lesivas ao erário e, submetida ao teste de integridade de Dworkin (2014), revelou-se incoerente com os princípios constitucionais que declarou preservar.

A Seção 4 submeteu essas conclusões teóricas ao teste dos dados. A análise longitudinal e multiescalar dos indicadores do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário do CNJ, no recorte temporal de 2020 a 2025, produziu resultados que confirmam, em quatro escalas territoriais sucessivas, as hipóteses formuladas na Introdução deste trabalho.

Quanto à primeira hipótese - a de que a queda no ajuizamento de ações reflete, ao menos parcialmente, o esvaziamento do controle e não apenas a eliminação de imputações

frívolas -, os dados nacionais são eloquentes: as novas ações despencaram de 10.048 em 2021 para 3.263 em 2024, redução de 67,5% que não encontra explicação plausível na mera "seleção qualitativa" das imputações. Uma depuração de demandas temerárias produziria queda gradual e estabilização em patamar intermediário; o que se observou foi colapso abrupto - 58,7% de redução já no primeiro ano completo de vigência da reforma - seguido de estagnação em patamar inferior à metade do volume pré-reforma.

O aparente aumento de processos julgados e baixados no mesmo período revelou-se, mediante análise integrada, como um processo de filtragem retroativa do estoque antigo, impulsionado pela aplicação obrigatória das teses fixadas pelo STF no Tema 1.199: o Judiciário atuou, fundamentalmente, na liquidação acelerada de demandas propostas sob o regime anterior e extintas por atipicidade sob o novo padrão punitivo, esvaziando o passivo repressivo sem que novas respostas fossem dadas aos desvios contemporâneos.

Quanto à segunda hipótese - a assimetria probatória em favor dos agentes de maior sofisticação -, a evidência é indireta, mas consistente: a elevação do padrão probatório coincidiu com a retração da atividade persecutória exatamente nas jurisdições onde a capacidade investigativa é mais limitada, sugerindo que o novo padrão de dolo se tornou barreira de entrada que as agências menos estruturadas não conseguem transpor.

Quanto à terceira hipótese - o enfraquecimento da dimensão republicana das poliarquias brasileiras -, o achado mais original deste trabalho reside na análise multiescalar. A reforma, uniforme em sua redação, produziu efeitos profundamente desiguais sobre o território nacional: enquanto São Paulo registrou queda de 31% nos ajuizamentos entre 2021 e 2024, o Maranhão sofreu retração de 77,2% - impacto proporcionalmente duas vezes e meia superior. O expressivo Índice de Atendimento à Demanda (IAD) maranhense de 503,45%, que sinaliza a baixa de cerca de cinco processos para cada nova entrada, confirmou que a jurisdição se limitou a exaurir seu acervo antigo sob a nova lei, sem restabelecer o fôlego de sua capacidade investigativa.

As comarcas de Santa Inês, Pio XII e Bacabal, a queda alcançou 72,9%. Confirma-se, assim, empiricamente, o que a teoria de O'Donnell permitia prever: uma alteração legislativa que eleva o custo de acionamento do controle recai com intensidade desproporcional sobre as jurisdições de menor capacidade institucional - precisamente aquelas onde o patrimonialismo histórico é mais persistente e o controle mais necessário. A reforma não corrigiu as desigualdades do sistema de *accountability* brasileiro; pelo contrário, agravou-as.

Quanto à quarta hipótese - a inconsistência entre os objetivos declarados e os efeitos produzidos -, o confronto entre a *ratio legis* da reforma e os dados observados revela o descompasso: o discurso legislativo prometia racionalização e proteção do gestor de boa-fé; os dados registram asfixia da persecução, esvaziamento progressivo do estoque de ações e retração concentrada nas regiões mais vulneráveis. O preço desse novo arranjo institucional recai com maior severidade sobre as municipalidades de menor porte e menor arrecadação, onde o desvio de verbas públicas cobra seu mais alto custo humano na privação de serviços de saúde, educação e saneamento básico.

Sob o teste dworkiano da integridade, a Lei nº 14.230/2021 falha: não é coerente com o projeto constitucional de proteção da probidade que invocou para se legitimar. Impõe-se, contudo, reconhecer os limites desta pesquisa. Os dados analisados são observacionais, e a coincidência temporal entre a vigência da reforma e a queda dos indicadores constitui evidência robusta de associação, não prova de causalidade em sentido estrito.

Fatores concorrentes - como a aplicação retroativa do novo padrão de dolo determinada pelo Tema 1.199 do STF, a pandemia de Covid-19 e a expansão dos acordos de não persecução cível - podem ter contribuído para os resultados observados, e sua ponderação exata escapa ao desenho metodológico aqui adotado.

Ademais, a análise concentrou-se no volume e no fluxo processual; não alcançou a qualidade das decisões, as taxas de procedência nem o perfil dos agentes processados antes e depois da reforma - dimensões que permitiriam testar com maior precisão a hipótese da seletividade qualitativa defendida pelos reformistas.

Essas limitações desenham, por si mesmas, a agenda de pesquisas futuras: estudos que obtenham dados primários, possivelmente via Lei de Acesso à Informação (LAI), e comparem taxas de procedência pré e pós-reforma; investigações qualitativas sobre o comportamento decisório dos membros do Ministério Público diante do novo padrão probatório; análises comparadas com outros países signatários da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; e, sobretudo, o acompanhamento longitudinal dos próximos anos, que dirá se eventuais sinais de recuperação em 2025 constituem inflexão ou mera oscilação.

Ao fim deste percurso, uma conclusão se impõe, no sentido de que a Lei nº 14.230/2021 respondeu a problemas reais com instrumentos desproporcionais, e os dados de seus primeiros anos de vigência não confirmam a promessa de racionalização - confirmam o diagnóstico de esvaziamento.

Esse diagnóstico, construído ao longo de toda a pesquisa a partir de dados observacionais, encontrou eco jurisdicional direto na reta final deste trabalho, pois no dia 1º de julho de 2026, o próprio Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs 7.156 e 7.236, invalidou dispositivos centrais da reforma - entre eles a redução do prazo prescricional intercorrente -, valendo-se de dados do CNJ estruturalmente convergentes com os aqui analisados para reconhecer que o desenho processual da Lei nº 14.230/2021 comprometia a efetividade do sistema de responsabilização.

Em um país cuja formação histórica é marcada pela confusão entre o público e o privado, e cuja democracia ainda luta para consolidar a dimensão republicana de suas instituições, o enfraquecimento do principal instrumento de *accountability* horizontal não é um ajuste técnico, em verdade, trata-se de um retrocesso.

A defesa da probidade administrativa - e, com ela, dos direitos fundamentais dos cidadãos que dependem da integridade do Estado - exige que o legislador, o intérprete e as instituições de controle reencontrem o equilíbrio entre as garantias do administrador e a proteção da coisa pública. Esse equilíbrio foi rompido em 2021, todavia, recompô-lo é tarefa que permanece aberta.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Luana Nascimento. A Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/21): uma análise das alterações legislativas. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, [S. l.], v. 10, n. 5, p. 5882–5897, 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i5.14208. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/14208>. Acesso em: 8 jul. 2026.
- ARANHA, Ana Luiza A rede brasileira de instituições de *accountability* [manuscrito]: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local. 2015. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
- ARANTES, Rogério Bastos. O ministério público e a corrupção política em São Paulo. In SADEK, MT., org. SANCHES FILHO, AO., et al. Justiça e cidadania no Brasil [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. pp. 23-116. ISBN 978-85-7982-017-5
- ARAÚJO, Alan da Silva de. Aproximações, distanciamentos e divergências: o diálogo possível entre a lei de improbidade administrativa e as concepções de *accountability*. 2025. 150 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2025.
- ARAUJO, Renata Elisandra. Os principais aspectos da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista da AGU**, [S. l.], v. 9, n. 26, 2017. DOI 10.25109/2525-328X.v.9.n.26.2010.197. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/197>. Acesso em: 28 jun. 2026.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010, pp. 587 a 620. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrnfF>. Acesso em 10 jun. 2026.
- BARBOSA, Lucas Cardoso. **As inovações da Lei 14.230/2021 na aferição e repreensão dos atos de improbidade administrativa**. Monografia (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/10637>. Acesso em: 7 jul. 2026.
- BATISTA, Letícia Mara Galvão. 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**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 1, p. 102-121, 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p102-121>. Acesso em 12 abr. 2026.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 jun. 2026.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, [2025].

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2025].

BRASIL. **Lei n. 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Lei n. 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957**. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13502.htm. Acesso em: 12 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de Improbidade Administrativa nº 30/AM**. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.156 e nº 7.236. Relatores: Min. André Mendonça (ADI 7.156) e Min. Alexandre de Moraes (ADI 7.236). Julgamento conjunto concluído em 1º de julho de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tema 1.199. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 1º jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.199 da Repercussão Geral**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 18 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 10 jan. 2026.

CARMO, João Victor Barbosa Carvalho do. Ministério Público e *accountability* horizontal: panorama da legislação brasileira. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/17568>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CARNEIRO, Fernanda Maria Afonso. Análise da Lei de Improbidade Administrativa sob a perspectiva do combate à corrupção. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Florianópolis, Brasil, v. 7, n. 2, p. 95–115, 2022. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2021.v7i2.8237. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/8237>. Acesso em: 2 jul. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. Barueri/SP: Atlas, 2023. *E-book*.

CARVALHO, Francisco Monteiro Machado de. Alterações da Lei de Improbidade Administrativa Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 08 jun. 2022, 04:27. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/58627/alteraes-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 15 jun. 2026.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Panorama Social da América Latina e do Caribe, 2024**. Resumo Executivo. 31p. Santiago: CEPAL, 2025. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/81347-panorama-social-america-latina-caribe-2024-resumo-executivo>. Acesso em 07 jun. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Painel de Estatísticas do Poder Judiciário. Brasília: CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis-cnj/> e <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br>. Acesso em: 10 maio 2026.

CRESWELL, John W. Investigação qualitativa e projeto de pesquisa [recurso eletrônico]: escolhendo entre cinco abordagens; tradução: Sandra Mallmann da Rosa. 3. ed. Dados eletrônicos. Porto Alegre, Penso, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book* (PDF).

DWORKIN, Ronald. O império do direito. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. *E-book* (PDF).

GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. Comentários a nova lei de improbidade administrativa: lei 8.429/1992, com as alterações da lei 14.230/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2021. *E-book* (PDF).

GIL, Antonio C. Como elaborar projetos de pesquisa. 7. ed. Barueri, SP: Atlas, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771653/>. Acesso em: 10 maio 2026.

HOLANDA JR, André Jackson de. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 3. ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
<https://revistas.unipam.edu.br/index.php/jurisvox/article/view/5564>. Acesso em 05 maio 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book* (PDF).

MAGALHÃES, Stéphanhy Vívian Santos; ROCHA, Samir Vaz Vieira; FERNANDES, Itamar José. Lei nº 14.230/2021 e os novos regramentos da improbidade administrativa no Brasil: uma análise do dolo genérico e específico. *Revista Jurisvox*, v. 26, p. 60-69, 2025. Disponível em

MAIA, Marcos; BEZERRA, Cicero Aparecido. Análise bibliométrica dos artigos científicos de jurimetria publicados no Brasil. **RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, SP, v. 18, n. 00, p. e020018, 2020. DOI: 10.20396/rdbci.v18i0.8658889. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/8658889>. Acesso em: 8 jul. 2026.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022. *E-book* (PDF). Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9786559770670>. Acesso em: 10 jun. 2026.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público em defesa do Patrimônio Público. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, [S. l.], v. 2, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/52>. Acesso em: 28 jun. 2026.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Improbidade administrativa - direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2026.

OLIVEIRA, Henriqueta Jane Osório de; SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. Accountability horizontal e Ministério Público: atuação extrajudicial, controle social e não judicialização das políticas públicas. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 1-23, 2025. DOI: 10.35699/2525-8036.2025.60426. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e60426>. Acesso em: 18 jun. 2026.

OLIVEIRA, Lucas Mikael Reys. Integridade do sistema sancionatório na prevenção e repressão dos atos ímprobos e da corrupção nas licitações. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/ebce5dc3-b524-4790-a411-579a80f80262/full>. Acesso em 15 abr. 2026.

OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985–2010. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2014.00230.x.

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

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. Corruption and government: causes, consequences, and reform. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2016. DOI: 10.1017/CBO9781139962933. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/290436314_Corruption_and_Government_Causes_Consequences_and_Reform_Second_Edition. Acesso em 14 maio 2026.

SANTIN, Janaína Rigo; NASCIMENTO, Anna Gabert. Patrimonialismo na gestão pública: o caso do Brasil. *RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, ano 5, n. 6, p. 1157-1178, 2019.

SANTOS, Danilo Moreira dos. Patrimonialismo e os limites entre público e privado no Brasil sob a ótica de Raymundo Faoro e Oliveira Viana. *Revista Habitus: Revista da Graduação em Ciências Sociais do IFCS/UFRJ*, Rio de Janeiro, v.14, n. 2, p.19-28, março de 2017. Semestral. Disponível em: www.habitus.ifcs.ufrj.br. Acesso em: 15 jun. 2026.

SANTOS, Raphael Otávio Bueno. O elemento subjetivo do tipo do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Doutrina e jurisprudência. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 8, n. 30/31, p. 235-270, jan./dez. 2009. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/download/297/269/550>. Acesso em: 18 jun. 2026.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo [livro eletrônico]: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book* (PDF).

SIQUEIRA, Mateus Batista de, & BRECKENFELD, Eduardo Maines. O Ministério Público e seus mecanismos de accountability: uma análise institucional a partir da tese da “revolução judiciarista”. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 11(2). Disponível em: <https://doi.org/10.5380/recp.v11i2.81591>. Acesso em 15 jun. 2026

SOARES, Pedro Vasques. Advocacia-Geral da União: uma agência de accountability horizontal. 2016. 300 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/tede/365>. Acesso em 15 jun. 2026.

SPLITZCOVSKY, Celso. Coleção Esquematizado - Direito Administrativo. 7.ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. E-book (PDF).

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2025**. Berlim: Transparência Internacional, 2026. Disponível em:

<https://docs.transparenciainternacional.org.br/biblioteca/ipc-indice-de-percepcao-da-corrupcao-2025.pdf/>. Acesso em: 21 jun. 2026.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. Sistema Integrado de Bibliotecas da UEMA. Manual para normalização de trabalhos acadêmicos. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Luís: EDUEMA, 2026.

VERONESE, Osmar; SIMCH, Mariane Ribeiro. A responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa: uma resposta à cultura do “jeitinho brasileiro”. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 207-232, jan./mar. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i79.924. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/924>. Acesso em: 17 jun. 2026.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A atuação preventiva do Ministério Público na defesa do patrimônio público – aspectos teóricos e práticos. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público*, [S. l.], v. 9, n. 1, 2023. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/rjcn/issue/view/34>. Acesso em: 10 jun. 2026.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação *sui generis* e o retrocesso protetivo de suas consequências. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 83, p.149-170, jan./mar. 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-83/artigo-das-pags-149-170>. Acesso em 02 jul. 2026.

ZAIA, Erica Pires Pigosso. A improbidade administrativa e o dolo: reflexões sobre a Lei 14.230/2021: a relevância do dolo na aplicação da lei de improbidade. *Revista de Direito e Sociedade: estudos interdisciplinares*, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 19-26, 2025. <http://dx.doi.org/10.29327/2201234.3.1-2>. Disponível em <http://www.diresociedade.periodikos.com.br/article/doi/10.29327/2201234.3.1-2>. Acesso em 02 jul. 2026.