

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

THAMIRES DE MESQUITA BOTENTUIT

**A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DESEMPENHO DO
FUNCIONALISMO PÚBLICO: burocracia que protege ou corrupção que avança?**

São Luís

2026

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

THAMIRES DE MESQUITA BOTENTUIT

**A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DESEMPENHO DO
FUNCIONALISMO PÚBLICO: burocracia que protege ou corrupção que avança?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.

São Luís

2026

Botentuit, Thamires de Mesquita.

A nova Lei de Improbidade Administrativa e o desempenho do funcionalismo público: burocracia que protege ou corrupção que avança? / Thamires de Mesquita Botentuit. – São Luís, 2026.
102 p.

Orientadora Prof.^a Dr.^a Salviana de Maria Pastor Santos Sousa.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós -Graduação em Políticas Públicas / CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2026.

1. Improbidade Administrativa. 2. Funcionalismo público. 3. Corrupção.
4. Lei 14.230/2021. I. Sousa, Salviana de Maria Pastor Santos. II. Título.

CDU 35.08:343.352:342.92(094.4)

THAMIRES DE MESQUITA BOTENTUIT

**A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DESEMPENHO DO
FUNCIONALISMO PÚBLICO: burocracia que protege ou corrupção que avança?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovado em 05 de maio de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Salviana de Maria Pastor Santos Sousa (Orientadora)

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Mara Alves de Sousa

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Carla Cecília Serrão Silva

Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão

Dedico esse trabalho à comunidade da
Universidade Federal do Maranhão pelo
apoio permanente.

AGRADECIMENTOS

A minha professora orientadora, Prof.^a Dr.^a Salviana de Maria Pastor Santos Sousa, pelos seu direcionamento, correções e ensinamentos que me conduziram a apresentar um melhor desempenho na entrega desta pesquisa, de contribuição verdadeiramente significativa.

Às demais professoras que integraram a banca qualificadora, a Prof.^a Dr.^a Carla Cecília Serrão Silva e a Prof.^a Dr.^a Lília Penha Viana Silva, que juntamente com a professora orientadora me destinaram valorosas contribuições, tempo de leitura e avaliação deste trabalho, que sem dúvidas enriqueceram a pesquisa.

Às coordenadoras do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), a Prof.^a Dr.^a Valéria Ferreira Santos de Almada Lima e mais uma vez a Prof.^a Dr.^a Lília Penha Viana Silva, por acreditarem no potencial da turma especial e incentivos que guardarei por toda a vida.

A todos os professores do curso de PPGPP/UFMA, que direta ou indiretamente contribuíram para a criação e desempenho da turma especial que integro no curso de Mestrado em Políticas Públicas.

A Deus, pelo dom da vida e me permitir superar todos os obstáculos que me trouxeram até aqui.

Aos meus pais, Cezar Roberto Botentuit e Sebastiana de Mesquita Botentuit, e minha amada irmã, Michelle de Mesquita Botentuit Drumont, por acreditarem no meu potencial acadêmico e incentivarem a minha qualificação.

Ao Governo do Estado do Maranhão, na pessoa do Excelentíssimo Governador Carlos Brandão, da Professora Leuzinete Pereira, Presidente da Fundação Escola de Governo do Maranhão (EGMA), e do Professor Nordman Wall Barbosa de Carvalho Filho, Presidente da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), responsáveis pela parceria com a UFMA que selecionou servidores estaduais para cursarem esta turma de Mestrado em Políticas Públicas e o financiamento de bolsa de estudos.

Agradeço imensamente aos meus colegas de turma pela troca de ideias, experiências e apoio durante as diversas etapas deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos que me apoiaram durante a realização deste trabalho.

*“O pobre sempre paga pela corrupção”.
Papa Francisco (in memoriam), durante
um sermão em que constatou que o preço
da corrupção paga pelos mais pobres,
quando os hospitais ficam sem remédios,
os doentes não são cuidados e as crianças
ficam sem escola.*

RESUMO

O presente trabalho analisa os impactos da Lei nº 14.230/2021, que alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), no exercício das funções do funcionalismo público brasileiro. O objetivo geral é investigar como a transição de um regime de punição baseado na culpa para a exigência do dolo específico influencia a eficiência administrativa e o fenômeno do "apagão das canetas". A justificativa reside na necessidade de compreender se a flexibilização das normas de improbidade atua como um mecanismo de proteção ao gestor probo ou se fragiliza o combate à corrupção. A hipótese central sustenta que, embora a nova lei ofereça maior segurança jurídica ao burocrata, reduzindo o medo da responsabilização por erros meramente formais, ela impõe desafios probatórios que podem dificultar a punição de atos ilícitos. Sob os aspectos teórico-metodológicos, a pesquisa classifica-se como qualitativa e bibliográfica, fundamentada na análise da legislação, doutrina especializada e jurisprudência dos tribunais superiores. Os resultados obtidos indicam que a nova LIA tende a mitigar a inércia administrativa causada pelo receio de sanções desproporcionais. Contudo, a exigência do dolo específico e a revogação da modalidade culposa exigem um fortalecimento da democracia, um refinamento institucional do Estado e da confiança dos cidadãos nas instituições, para evitar lacunas na repressão a atos que atentam contra o patrimônio público e a moralidade administrativa.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Funcionalismo Público. Corrupção. Lei 14.230/2021. Burocracia.

ABSTRACT

This study analyzes the impacts of Law No. 14,230/2021, which substantially amended the Administrative Improbability Law (LIA), on the performance of Brazilian public servants. The objective is to investigate how the transition from a punishment regime based on negligence to the requirement of specific intent (*dolus*) influences administrative efficiency and the "decision-making paralysis" phenomenon (*apagão das canetas*). The justification lies in the need to understand whether the relaxation of improbity rules serves as a protection mechanism for the upright manager or weakens the fight against corruption. The central hypothesis maintains that, although the new law offers greater legal certainty to the bureaucrat by reducing the fear of accountability for merely formal errors, it imposes evidentiary challenges that may hinder the punishment of illicit acts. Regarding the theoretical-methodological aspects, the research is classified as qualitative and bibliographic, based on the analysis of legislation, specialized doctrine, and jurisprudence from superior courts. The results obtained demonstrate that a new LIA (Law of Administrative Improbability) tends to mitigate the administrative inertia caused by receiving disproportionate evaluations. However, the requirement of specific intent and the repeal of the negligent modality exclude a strengthening of democracy, an institutional refinement of the State and of citizens' trust in institutions, to avoid gaps in the repression of acts that threaten public assets and administrative morality.

Keywords: Administrative Improbability; Public Service; Corruption; Law 14,230/2021; Bureaucracy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1–	Quantidade de casos novos por ano para os 5 maiores assuntos em casos novos de 2022.....	58
Gráfico 2 –	Quantidade de casos novos por ano para os 5 maiores assuntos em casos novos de 2022 no Maranhão.....	59
Gráfico 3 –	Quantidade de casos novos por ano para os 5 maiores assuntos em casos novos	59
Tabela 1–	Estatística de Ação Judiciais por Improbidade Administrativa no período de 2020-2025.....	60

LISTA DE SIGLAS

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Dasp	Departamento Administrativa do Serviço Público
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
TCU	Tribunal de Contas da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	ESTADO E BUROCRACIA NO BRASIL: BUROCRACIA COMO SUJEITO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.1	Formação histórico-administrativa do Estado brasileiro e a implementação da burocracia: traços históricos e a burocracia em si	18
2.2	A burocracia como sujeito na implementação de Políticas Públicas	32
3	LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL	38
3.1	A Lei nº 8.429/1992: histórico e fundamentos	41
3.2	A Lei nº 14.230/2021: principais alterações e justificativas	44
3.3	Implicações das alterações para o funcionalismo público	50
4	A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DESEMPENHO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: entre a burocracia e a proteção do agente probó	57
4.1	Análise de dados do CNJ e decisões judiciais (2020-2025): a retração da judicialização e o elemento dolo	57
4.2	A Nova LIA “Desburocratizante”: proteção ao funcionalismo público <i>versus</i> corrupção	66
4.3	O “Apagão das Canetas” e a Paralisia Decisória da Gestão de Políticas Públicas	75
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
	REFERÊNCIAS	92
	Apêndice A – Quadro comparativo das principais alterações entre as Leis Nº 8.429/1992 E Nº 14.230/2021, com destaque aos impactos burocráticos fundamentos no conceito Weberiano.....	98
	Apêndice B – Quadro-resumo em referência ao dilema do título	102

1 INTRODUÇÃO

O presente documento constitui-se em uma Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Trata-se de uma reflexão cujo objetivo é analisar como as decisões políticas, a dinâmica do poder e os fatores externos que influenciaram a estrutura institucional do país, revelam as camadas de uma narrativa histórica que continua a ressoar na administração pública e na sociedade brasileira contemporânea.

O que iluminou a escolha desse tema de estudo foi minha inserção na Administração Pública, como servidora do Governo do Estado do Maranhão, admitida mediante concurso público, e observação de que há certo receio no funcionalismo público em inovar na tomada de decisões laborais, por medo de penalização com base na Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Essa trajetória de vida profissional me fez ver as particularidades da ação estatal e seus reflexos na configuração e prática dos funcionários públicos. Desse modo passei a analisar e refletir sobre o Estado Moderno e a capacidade de a representação formal dissimular a desigualdade social própria do modo de produção capitalista sob a capa de uma cidadania universal formalizada por leis e normas.

Diferentes autores refletem sobre a concepção de Estado Moderno e a discussão da sua estrutura e dinâmica. Na perspectiva defendida por Weber (1982, p. 98), “o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território” exerce a dominação, com o uso da violência legítima, criando leis e garantindo seu cumprimento. Faz parte de sua configuração, portanto, a instituição de processos racionais e regulamentados - hierarquia de poder e a legalidade da autoridade constituída. Desse modo, é instância legítima para exercer o poder político, onde dominados se submetem à autoridade definida em lei.

De fato, no cotidiano, muitas vezes, as instituições do Estado parecem ser instrumentos do mercado a favorecer e perpetuar os privilégios da classe dominante, ou seja, àqueles detentores de poder econômico e político, consentindo que o mercado se regule por sua própria dinâmica e interesse. Outras vezes, o Estado assume um papel mais determinante na regulação do mercado, sendo menos passivo e demonstrando preocupação com a proteção e justiça social.

Poulantzas (1980), uma referência nos campos da Ciência Política e da Sociologia, desenvolve uma análise com base na teoria weberiana, acerca do funcionamento do Estado Capitalista, suas instituições (burocracia, poder executivo, poder legislativo, etc.) e sua base ideológica, observando sua relação com as classes sociais. Para esse autor (1980, p. 29):

Voltando ao Estado capitalista, reafirmo que sua teoria só terá caráter científico se conseguir explicar a reprodução e as transformações históricas de seu objeto nos lugares em que essas transformações estão ocorrendo, nas diversas formações sociais, lugares da luta de classes; e isto se conseguir explicar as formas de Estado segundo os estágios e fases do capitalismo (Estado liberal, Estado intervencionista etc.), a distinção entre essas formas e as formas de Estado de exceção (fascismos, ditaduras militares, bonapartismos), formas de regime em países concretos. A teoria do Estado capitalista não pode ser separada da história de sua constituição e de sua reprodução.

Poulantzas (2008, p. 116) cuida em estabelecer que o “poder de Estado refere-se somente ao poder de certas classes a cujos interesses o Estado corresponde”, remontando a Weber (1978) que diz que as relações de poder são moldadas pelas instituições que detêm a soberania, sendo o poder institucional o eixo que coordena como cada grupo se posiciona e se relaciona com os demais.

Nesse sentido, temos que o Estado se apresenta como o Estado legítimo da coletividade, quando na verdade, secretamente aparelha a sua estrutura para atender à relação de poder estabelecida com a classe dominante. Desta forma, verifica-se que essa configuração de atuação do poder político do Estado, encontra um embaraçoso obstáculo dentro da perspectiva do antagonismo de classe, que é a simulação do cumprimento legal de seu dever quando em verdade trabalha para a perpetuação de poder da classe dominante.

Nesse texto, adoto o método compreensivo de Weber (2012) uma abordagem sociológica que busca captar o propósito de uma ação social individual ou coletiva, tentando compreender as motivações que levam as pessoas a agirem de determinada forma.

Em vez de apenas explicar o fenômeno, o objetivo é apreender a unidade do processo de ação, reconstituindo-o a partir dos nexos de significado que os indivíduos atribuem às suas próprias condutas e ao mundo à sua volta. Para isso agrego ainda à configuração weberiana, elementos da análise de Claus Offe. Este entende que o Estado, a fim de atender aos interesses da acumulação, recorre “a símbolos e fontes

de apoio que ocultam sua natureza de Estado capitalista”. A existência dessa forma de Estado, assim, pressupõe a sistemática negação de sua natureza, mas, segundo Offe (1984), com o aperfeiçoamento do processo de representação e gestão, embora não mude sua natureza, o Estado pode implementar certas ações voltadas para os interesses coletivos de todos os membros da sociedade de classes.

A burocracia, uma instituição correspondente à estrutura do Estado Moderno, ao longo dos anos, tem sido duramente criticada por sua dinâmica pouco flexível, rígida no sentido de personalização característica de cada contexto público. Para Max Weber (1978), a burocracia moderna que denomina de racional-legal¹ é um tipo de instituição que se baseia nos princípios da igualdade jurídica e da defesa contra o arbítrio e tem suporte na consolidação de uma economia monetária quando o pagamento dos serviços é feito pela função que o indivíduo exerce na sociedade e não pela quantidade de bens que produz.

Pela lente de Weber (1982, p. 282), a burocracia é fundada na perspectiva de racionalidade, "tem um caráter 'racional': regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição". Constitui-se em um modelo organizacional cujo surgimento representa um marco importante na história humana, pois a centralização do poder político, que a criação do Estado envolve, traz novas dinâmicas para os processos de organização social (Giddens, 2004, p. 691).

Para Santana e Sousa (2012), a burocracia é sujeito do processo das políticas públicas porque age de forma racional para conseguir propósitos particulares. Seus membros podem usar a prerrogativa do conhecimento adquirido pelo tempo consagrado em problemas específicos para compor três grupos de interesses: os pertinentes ao processo de acumulação do capital; os relativos à ação corporativa, quando reivindica direitos e recursos em benefício próprio, ou privilégios e apoio às iniciativas dos seu grupo; os articulados à formulação de políticas públicas voltadas

¹ Weber (1977, p. 17), nos seus estudos sobre burocracia denomina tipos ideais como “aqueles que mostram em si uma unidade mais consequente de uma adequação de sentido, sendo por isso tão pouco frequente na realidade”. Esse tipo “puro” não significa padrões perfeitos e aceitáveis a vida ideal em sociedade, mas a padrões que obedeçam a realidade numa lógica precisa. Para explicar, em “Burocracia e (Des)burocratização”, Pizza Junior (1984) traz o exemplo de que, sob a doutrina weberiana, onde palavra “ideal” funciona como uma ferramenta técnica de análise e não como um elogio ou um padrão moral a ser seguido, “podemos construir tipos ideais de prostituição ou líderes religiosos. A expressão não significa que profetas ou prostitutas sejam exemplares ou devam ser imitados como representantes de um modo de vida ideal”. Trata-se de um modelo para entendimento da realidade, uma construção lógica e não a uma preferência ética (Pizza Junior, 1984, p. 06).

para a distribuição de recursos do fundo público através de bens, serviços e conhecimentos coletivamente produzidos.

Como sujeito das políticas públicas, a burocracia fundamenta o exercício das suas atividades, “através de uma dominação regulamentada por leis, diferentemente, da patrimonial, cujo poder de dominação se encontra na tradição, e da carismática, instituída por atributos pessoais do mandatário (Gonçalves, 2008).

Tal forma de burocracia deve: a) comportar cargos, em cada área específica de competência (esfera de obrigações no desempenho de funções); b) atribuir, ao responsável, a necessária autoridade para desempenho das funções; c) respeitar a hierarquia, bem como normas de conduta e a separação dos bens públicos dos bens privados; d) agir com base em normas legais que podem estar expressas em documentos específicos (Weber, 1978). Segundo Weber (apud Rourke, 1982), burocratas são especialistas investidos na execução das ações do governo, e deveriam viver da política e desempenhar sua função *sine ira et studio*, isto é, sem ressentimentos e sem preconceitos. São diferentes dos políticos os quais deveriam viver para a política, podendo apaixonar-se, tomar partido, lutar (*ira et studio*).

Verifica-se que para Weber (1978) a burocracia racional-legal é um tipo ideal não comportando a conotação negativa que carrega, vez que a concebe como um fenômeno puro, objeto da abstração destacada na prática organizacional multifacetada da realidade, em que as decisões devem priorizar o conhecimento técnico e científico. Partindo-se desse prisma, é esta conceituação que é defendida na presente pesquisa, embora não seja possível apreender, na prática, a materialização do tipo ideal weberiano, entretanto entende-se que cabe aos agentes públicos, o dever de afastar do funcionalismo público o conceito negativo da burocracia, zelando por práticas de probidade administrativa no exercício de sua função pública.

Na obra “Ensaio de Sociologia” (1982, p. 229), Weber define que a burocracia moderna se organiza a partir dos seguintes princípios:

1. Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas.
1. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais.
2. A autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou

outros, que possam ser colocados disposição dos funcionários ou autoridades.

3. Tomam-se medidas metódicas para a realização regular contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas.

O conceito de weberiano de burocracia se caracteriza pela existência de jurisdições fixas e oficiais, ordenadas por regulamentos postos em leis ou normas administrativas, com legitimidade estatal derivada de lei, em que as atividades dos burocratas são válidas em razão de regulamentos e códigos legais que preveem atividades distribuídas como deveres oficiais a autoridades oriundas de uma hierarquia fixa e estável a serem realizadas por especialistas. Para Weber (1982, p. 67) “nada é mais eficiente e mais preciso do que o controle burocrático”, considerando-o a inevitabilidade para a eficiência na administração pública.

A posição do funcionário público no conceito weberiano de burocracia requer capacidade para o trabalho, eficiência técnica, sendo a ocupação do cargo público uma profissão que requer um treinamento rigoroso, que exige por um longo tempo toda a capacidade de trabalho e exames especiais que, em geral, são condições para o emprego, mediante recebimento de compensação pecuniária regular de um salário normalmente fixo medido de acordo com o tipo de função exercida e grau hierárquico (Weber, 1982).

Com suporte na metodologia weberiana, a presente pesquisa foi desenvolvida a partir de procedimentos metodológicos centrados na revisão bibliográfica e na análise documental. Inicialmente, realizou-se o levantamento e a análise de referenciais teóricos fundamentais à construção das categorias analíticas que orientam o estudo, tais como Estado, improbidade administrativa, burocracia, funcionalismo público e corrupção.

Em seguida, procedeu-se à análise de documentos normativos específicos, com destaque para a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei nº 14.230/2021 (Nova Lei de Improbidade Administrativa) e a Constituição Federal de 1988.

A pesquisa também contemplou o levantamento de dados estatísticos produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no período de 2020 a 2025, relativos às ações de improbidade administrativa judicializadas antes, durante e após a vigência da Lei nº 14.230/2021.

Além disso, foram analisadas decisões judiciais fundamentadas nas referidas legislações no mesmo recorte temporal, bem como estudos e índices que abordam o desempenho do funcionalismo público e os níveis de corrupção, contribuindo para uma compreensão mais ampla do fenômeno investigado.

O presente trabalho, está estruturado em três capítulos, além da presente Introdução e das Considerações Finais. No primeiro capítulo trata "Estado e Burocracia no Brasil: burocracia como sujeito na implementação de políticas públicas", e estabelece o arcabouço teórico-histórico fundamental para a discussão central deste trabalho. Inicialmente, a seção 2.1 delinea a formação histórico-administrativa do Estado brasileiro e a implementação da burocracia, rastreando as origens e o desenvolvimento institucional que moldaram as estruturas estatais. Em seguida, o capítulo se aprofunda nos traços históricos da Administração Pública brasileira, abordando a burocracia em questão, analisando as características e os desafios inerentes ao modelo burocrático adotado no país ao longo do tempo. Por fim, a seção 2.2 aborda o cerne da argumentação ao discutir a burocracia como sujeito na implementação de Políticas Públicas, movendo a análise para além da visão tradicional de mero instrumento e destacando o papel ativo e influente dos burocratas no processo decisório e na efetivação das ações governamentais.

O segundo capítulo, intitulado "Leis de Improbidade Administrativa no Brasil", faz uma análise histórica e jurídica essencial para a compreensão do regime de responsabilidade do agente público à luz da LIA. A abordagem se iniciará com a seção 3.1, que explora o histórico e fundamentos da Lei nº 8.429/1992, estabelecendo a base legal e os princípios originais que regeram a responsabilização por atos de improbidade administrativa por quase três décadas. Em seguida, a seção 3.2 se concentra na Lei nº 14.230/2021, a nova LIA, com destaque às suas principais alterações e justificativas, onde serão detalhadas as profundas mudanças introduzidas na legislação, como a exigência do dolo específico para a configuração dos atos e as modificações nas sanções. A seção 3.3 examina as implicações das alterações para o funcionalismo público, avaliando como o novo marco legal impacta a atuação, a segurança jurídica e a discricionariedade dos agentes públicos no exercício de suas funções, ligando, assim, a discussão jurídica à atuação concreta da burocracia tratada no capítulo anterior.

O terceiro capítulo constitui a análise empírica e a síntese crítica do trabalho, conectando a teoria da burocracia com as mudanças legislativas promovidas pela

nova LIA. Intitulado “A Nova Lei de Improbidade Administrativa e o Desempenho do Funcionalismo Público na Implementação de Políticas Públicas: entre a burocracia e a proteção do agente probó”, o capítulo se inicia com a seção 4.1, que foca na análise dos dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e decisões judiciais no período de 2020 a 2025. Nesta seção, serão examinados dados concretos e jurisprudenciais recentes para identificar tendências iniciais sobre a aplicação da Lei nº 14.230/2021 e os primeiros efeitos práticos das novas regras sobre o litígio. Em seguida, a seção 4.2 discutirá os avanços e desafios para a “desburocratização” e anticorrupção. Este ponto avalia se as alterações na LIA promoveram maior segurança jurídica e eficiência na gestão pública, ou se trouxeram novos obstáculos ao combate à corrupção e à atuação da burocracia. Por fim, a seção 4.3, sob o título “Apagão das Canetas e a Paralisa Decisória na Gestão de Políticas Públicas”, abordará as tensões no desempenho do funcionalismo público e implementação de políticas públicas à luz da Nova LIA, fechando o ciclo de análise ao discutir como o novo regime legal influencia no combate à corrupção e proteção do gestor probó diante da entrega das políticas públicas no Brasil.

Ao final, apresentamos as considerações finais oriundas das percepções apreendidas ao decorrer da pesquisa e da edição deste trabalho de conclusão de curso, a fim de contribuir com a tomada de decisão de gestores públicos, auxiliar na entrega de políticas públicas comprometidas com a probidade administrativa e correção de distorções que permeiam a conceituação de burocracia administrativa e o combate à corrupção na Administração Pública brasileira, além do fortalecimento do desempenho do funcionalismo público nesse sentido.

2 ESTADO E BUROCRACIA NO BRASIL: burocracia como sujeito na implementação de políticas públicas

Para compreensão da burocracia que é própria do Estado brasileiro, parte-se da premissa de que esta se constitui no contexto de formação da sociedade como um fenômeno complexo e multifacetado que se estende por um contínuo histórico e ultrapassa cinco séculos. A estrutura político-administrativa desse Estado não é meramente um artefato da modernidade, mas resultado de uma evolução prolongada e contínua, caracterizada por tensões, rupturas e continuidades.

Dito isto, apresenta-se a seguir traços significativos da formação histórico-administrativa brasileira, buscando compreender de que forma se origina a burocracia no Brasil, como ela se comporta ao longo dos modelos administrativos de Estado e como suas raízes ainda reverberam no Estado atual.

2.1 Formação histórico-administrativa do estado brasileiro e a implementação da burocracia: traços históricos e a burocracia em si

Do ponto de vista histórico, o Estado brasileiro tem origem no período colonial, através das transformações significativas do Império e da República, até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O processo da colonização brasileira precisa ser entendido como parte da história expansionista europeia, de sorte que, “a ocupação e povoamento do território que constituiria o Brasil não é senão um episódio, um pequeno detalhe daquele quadro imenso”, como lembra Prado Júnior (1961, p. 14). Um dos sentidos abordados pelo autor é a expansão vivida no século XV por Portugal cujo desenvolvimento náutico e de instrumentos marítimos o estimulou para o expansionismo pautado por interesses comerciais, militares e até evangelizadores. Assim, os interesses por novas rotas comerciais e mercado que impulsionassem a buscar por especiarias se comunicavam com os interesses da escola náutica portuguesa em viajar por mares desconhecidos que, até o século XIV, eram restritos a percursos terrestres e rotas marítimas costeiras.

Ainda dentro do sentido expansionista da época que desembocou no território brasileiro, merece destaque a localização geográfica de Portugal. Grande parte da Europa buscava a expansão marítima e comercial, mas os portugueses estavam mais

bem situados, “no extremo da península que avança pelo mar”, o que lhes facilitou a buscar à costa da África e práticas comerciais aliadas ao tráfico e escravização (Prado Júnior, 1961, p. 16).

O Brasil foi um personagem dentro da história europeia, cujo “descobrimento” foi reflexo do comércio a que se dedicavam os europeus a partir do século XV. De tal modo, se reproduziu em todos as demais “descobertas” feitas pelos países europeus que se dedicavam ao capitalismo comercial, que usavam territórios como a África para o tráfico e o Brasil para exploração de riquezas sempre visando o crescimento mercantil europeu.

Pelo exposto, o sentido da colonização brasileira e primeiros indícios de sua estruturação administrativa não se deu no ano de 1500, mas quando surgiu a necessidade de organizar a exploração desenvolvida em solo brasileiro, da precisão de “um povoamento capaz de abastecer e manter as feitorias que se fundassem e organizar a produção dos gêneros que interessassem ao seu comércio” (Prado Júnior, 1961, p. 18). Desta forma, a motivação dos países conhecidos como descobridores e colonizadores de terras, e sua colonização não é a generosidade, mas a satisfação de interesses particulares de cada um, em épocas específicas.

Em meados do século XVII, a presença de colonos europeus no Brasil tem sentido nas lutas político-religiosas que a Europa vivia e que levaram a parte oprimida de sua população a se deslocar para América em busca de liberdade de expressão. Ainda, com o nascimento da indústria têxtil inglesa, os campos se esvaziaram e deram lugar à pastagem de carneiros de onde obtinham a lã, sendo este o único modelo de colonização não portuguesa e que não se filiou puramente aos interesses comerciais dominantes da época, entretanto, são inerentes aos interesses econômicos e sociais desses europeus que se sentiam reprimidos pelo mercantilismo em transformação (Prado Júnior, 1961).

Os colonos europeus buscaram garantias de subsistência e perpetuação de seus modelos religiosos e econômicos tradicionais em novas terras, como o Brasil, e, inicialmente, se sujeitaram aos interesses dos colonizadores. Mas, aqui no Brasil encontraram na diversidade natural um forte estímulo para cultivo de produtos raros na Europa e que lhes abririam o mercado como açúcar, pimenta, arroz e tabaco, que excitou a buscar de mão-de-obra subordinada e sem propriedade, ou seja, escrava para além da subsistência (Prado Júnior, 1961).

Diante do cenário apresentado, a colonização no Brasil, ganha sentido quando a compreendemos como forma de atender aos objetivos externos, ora dos seus exploradores iniciais, ora dos europeus emigrados para cá que ansiavam perpetuar a ideia de superioridade europeia embora ejetados dos campos europeus. Isto resultou numa colonização aqui gerida pelas necessidades e interesses comerciais de lá, regida por um poder político alheio ao desenvolvimento do nosso país, com implicação em uma herança de elitismo, fruto de uma administração colonial dominada por uma elite proprietária de terra e escravista, estrutura excludente, que privilegiava os detentores de poder em detrimento do restante da população.

O Brasil contemporâneo se define assim: o passado colonial que se balanceia e encerra com o século XVIII, mais as transformações que se sucederam no decorrer do centênio anterior a este e no atual. Naquele passado se constituíram os fundamentos da nacionalidade: povoou-se um território semideserto, organizou-se nele uma vida humana que diverge tanto daquela que havia aqui, dos indígenas e suas nações, como também, embora em menor escala, da dos portugueses que empreenderam a ocupação do território. Criou-se no plano das realizações humanas, algo de novo. Este "algo de novo" não é uma expressão abstrata; concretiza-se em todos os elementos que constituem um organismo social completo e distinto: uma população bem diferenciada e caracterizada, até etnicamente e habitando um determinado território; uma estrutura material particular, constituída na base de elementos atos próprios; uma organização social definida por relações específicas; finalmente, até uma consciência, mais precisamente uma certa "atitude" mental coletiva particular (Prado Júnior, 1961, p. 6)

A organização administrativa que se foi instituindo no Brasil, a partir do período colonial (1500 a 1815), teve seus fundamentos centrados no propósito de sustentar a lógica da monarquia portuguesa, com a manutenção dos privilégios de seu rei, enquanto chefe supremo e divino de quem emana todo o poder. Do mesmo modo, a estrutura adotada e sua manutenção pelos servidores lançou as bases para a formação de uma burocracia, moldada pelas necessidades de atender interesses, sobretudo de Portugal.

Segundo Bomfim (2008), as entidades político-administrativas do Brasil Colônia funcionavam essencialmente como uma ferramenta de coerção e fiscalização, destinada a garantir a arrecadação de um governo centralizador e absolutista, em que o sistema judiciário não buscava a justiça plena, mas sim a punição daqueles que desafiavam o Estado ou os grupos privilegiados por ele protegidos. Nesse ritmo, as estruturas absolutistas na Administração Pública Colonial brasileira se mantiveram mesmo com a Proclamação da Independência do Brasil em 7 de setembro de 1822.

O funcionalismo público foi, portanto, sendo forjado a partir de características construídas pela política portuguesa. Inicialmente, advindos da elite brasileira, particularmente durante a primeira metade do século XIX, esses funcionários que ocupavam cargos no serviço público, particularmente nos setores judiciário e militar, eram pessoas que estudavam em Coimbra, concentrando-se em estudos jurídicos (Carvalho, 1996).

Essa estrutura inicial e suas subseqüentes modificações tiveram um impacto duradouro na formação do Estado brasileiro, refletindo-se, de forma direta ou indireta, em aspectos da nossa organização político-administrativa atual.

Desse modo, foi se constituindo uma administração patrimonialista, cujo funcionalismo público assume feição de "servidor do rei" e não do Estado ou da sociedade, que age mais por laços de lealdade pessoal e familiar do que por mérito ou qualificação técnica. É nesse sentido que esses funcionários levam para o interior do Estado as características da figura denominada por Holanda (1995) como "homem cordial", que permeia as relações sociais e, por extensão, as relações de poder, isto é, a administração pública permanece baseada em favores, compadrio e nepotismo. Para o autor, o brasileiro recebeu o fardo das relações de simpatia, que dificultam a incorporação normal a outros agrupamentos por se reduzirem a relações pessoais e afetivas, que julgam desagradáveis as relações impessoais próprias do Estado, criando um desequilíbrio social com efeitos ativos na atualidade (Holanda, 1995).

Os "funcionários patrimonialistas", detentores de posição pública de responsabilidade, não davam a separação devida entre os domínios público e privado, e colocam a gestão política como assunto de interesse particular, cujos empregos, funções e os benefícios deles auferidos se filiam a direitos pessoais do funcionário e não de interesse objetivos. A escolha do funcionalismo público, se dá em razão da confiança pessoal que mereçam os candidatos e não de acordo com as suas capacidades próprias (Holanda, 1995). Ainda que haja normas que definam as margens de seleção dos concorrentes, sempre há espaços para acordos extraoficiais ou consensos extralegais.

O "homem cordial" pressupõe comportamentos predominantemente afetivos, não necessariamente sinceros, decorrentes da sua marca pessoal e familiar, das afinidades nascidas na intimidade dos grupos primários, inadequados às relações impessoais que decorrem da posição e da função do indivíduo (Holanda, 1995).

Muitos dos traços do sistema colonial ainda ressoam na estrutura política do Brasil de hoje, embora transformados pela modernidade e pelo republicanismo. A estrutura de poder, a relação entre centro e periferia, e a importância do poder local são legados que moldaram, de forma significativa, a organização política que temos hoje.

Bresser Pereira (2006) faz um traçado sobre as diferentes modalidades de organização burocrática através da história do Brasil. Para ele, o século XX marca o Brasil República, onde se inicia, de fato, a Administração Pública brasileira, que nasce arraigada ao patrimonialismo, à manutenção dos interesses das elites e a ineficiência da gestão da coisa pública. Em 1936, o padrão de administração pública adotado passa a ser o modelo burocrático, uma reforma promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, inspirada no conceito de burocracia weberiana que se baseia no princípio do mérito profissional.

A administração pública burocrática foi adotada em substituição a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas e na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, se não a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-ia incompatível com capitalismo industrial e as democracias parlamentares que surgiram no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; só pode existir democracia quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgiu então a administração burocrática moderna, racional-legal (Bresser Pereira, 2006, p. 241).

Portanto, segundo Bresser Pereira (2006), na administração patrimonialista herdada do Brasil colonial, os bens públicos e privados se comunicavam e o Estado se conceituava como propriedade pessoal do soberano, em que prevaleciam práticas de nepotismo, favoritismo e corrupção, que se incompatibilizavam com o capitalismo industrial e democracias parlamentares que surgiram durante o século XIX e exigiam uma separação entre Estado e mercado. Tornou-se imperativo cultivar um modo de administração fundado não apenas na distinção entre as esferas pública e privada, mas também na segregação entre a figura política e o administrador público, nascendo assim a administração burocrática moderna, que orienta a composição do funcionalismo público por um corpo técnico, profissional, que confira maior impessoalidade na função pública e eficiência no serviço público prestado.

Os princípios da administração burocrática foram introduzidos no cenário brasileiro através da criação do Dasp - Departamento Administrativo do Serviço Público, que representou a primeira reforma administrativa do Brasil, a implantação da administração pública burocrática e a manifestação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Mais precisamente no ano de 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que veio a ser substituído pelo Dasp em 1938. Este, foi extinto no ano de 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), extinta em 1989 e incorporada pela Secretaria do Planejamento da Presidência da República (Bresser Pereira, 2006).

A primeira reforma da administração pública brasileira foi a burocrática de 1936, e buscava “extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou”, mas culminou em crise ainda no regime militar por não erradicar o patrimonialismo, não consolidar uma burocracia profissional no Brasil, “através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores”, que fora feito por meio de empresas estatais (Bresser Pereira, 2006, p.237,239, 240).

Em se tratando do perfil do funcionalismo público, a burocracia, vista aqui antes de tudo um instrumento de poder pessoal, não tem êxito em compor um corpo de funcionários independentes e autônomos, de caráter estritamente funcional, se ele foi tecido, primordialmente, como um instrumento de poder pessoal e não de uma máquina estatal (Holanda, 1995).

Deste modo, o pressuposto da eficiência que é próprio da administração burocrática não prosperou no modelo brasileiro:

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar em grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (Bresser Pereira, 2006, p. 241).

Na visão de Bresser Pereira (2006), sendo a governança burocrática caracterizada por sua lentidão, altos custos, avaliações autorreferenciais, significativa falta de capacidade de resposta às necessidades e expectativas dos cidadãos, firmada na auto centralização que é própria do modelo burocrático clássico, está pouco responderia às perspectivas trazidas pelo estado social e econômico expansivo

do século XX que exigiam rapidez, alta qualidade ou preços econômicos para os serviços prestados à população.

Segundo Bresser Pereira (2006), o Estado Liberal precisava apenas de 04 (quatro) ministérios, sendo estes o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, que agrega a Marinha e o Exército, o das Relações Exteriores e o da Fazenda, em que o serviço público mais relevantes era o que Poder Judiciário realizava através da administração da Justiça, não sendo, portanto, a eficiência uma preocupação primordial.

Contudo, já em 1938 temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a ideia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, só aconteceu no final dos anos 60, através do Decreto-lei nº 200, de 1967, sob o comendo de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas ideias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa em 1967 e, depois, como ministro da Desburocratização entre 1979 e 1983, transformou-se em arauto das novas ideias. Definiu seu Programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979, como uma proposta política que visava, através da administração pública, a “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário das atividades do Estado (Bresser Pereira, 2006, p. 243-244).

Lembra Bresser Pereira (2006), os primeiros indícios de reforma administrativa com vistas à administração pública gerencial ocorreram em 1938 com a criação da primeira autarquia, o que veio a representar a ideia de que alguns serviços públicos poderiam ser descentralizados e ter menos “burocracia” do que a administração direta, fato que se concretizou no ano de 1967 com a publicação de um Decreto oficial, o Decreto-lei nº 200, numa tentativa de superar a rigidez burocrática.

A administração pública gerencial, através do Decreto-lei nº 200, “promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista”, conforme já se apresentava na prática, instituindo planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios de racionalidade administrativa, utilizando-se nas unidades descentralizadas de empregados celetistas que se sujeitam ao regime privado de contratação de trabalho (Bresser Pereira, 2006).

Importa destacar que o Decreto-lei nº 200 ao regulamentar a contratação de empregados celetistas, favoreceu práticas patrimonialistas de contratação de pessoal

sem concurso público, deixando de desenvolver carreiras. Em verdade, o regime militar desprezou “a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos”, optando por “contratar os escalões superiores da administração através de empresas públicas”, fato que contribuiu para a crise política do regime militar no início dos anos 70, posto que a burocracia estatal se manifestava como autoritária e em processo de degeneração (Bresser Pereira, 2006).

O modelo gerencial marca novas práticas da administração pública em sua fase de substituição ao modelo burocrática e parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos são, além de instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, formuladores e implementadores de políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades tanto na área social quanto na científica e tecnológica. O modelo gerencial propõe a criação de novas instituições, como as “agências executivas” e as “organizações sociais”, para realização de tarefas necessárias sob contrato de gestão e com ampla autonomia (Bresser Pereira, 2006).

A visão de administração pública gerencial defendida por Bresser Pereira (2006), é a de que o núcleo estratégico do Estado em que as políticas públicas são definidas e os serviços de fiscalização e controle, são exclusivas do Estado e devem ser executados por agências executivas. Já os serviços sociais e científicos, ainda que custeados pelo Estado, seriam gradativamente transformados em entidades públicas não estatais, sem fins lucrativos, que ao passo que consigam autorização do legislativo para participar do orçamento público, receberiam a denominação de “organizações sociais”. Já as empresas de bens e serviços para o mercado e controlados por ele, continuariam a ser privatizadas.

Assim, o modelo gerencial, surgido no Brasil no início dos anos 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e sob o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado liderado pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, tinha bases nos ideais neoliberais de redução significativa da atuação estatal na prestação de serviços e de expansão da liberdade econômica e política do mercado. Este foi um movimento mundial típico do pós-guerra, que ganhou força em 1973 com a crise do modelo econômico com baixas taxas de crescimento e altas da inflação que, segundo os neoliberalistas, corroeram a acumulação de capital por culpa do excesso de poder da classe operária e seus sindicatos. A ideia do modelo é tornar o Estado, seus serviços públicos, seus servidores e sua burocracia vilões da eficiência administrativa

e a autorregulação do mercado a salvação para a crise financeira (Vipievski Junior; Tomporoski, 2023).

Vale destacar que a eficiência da administração pública valorada no modelo gerencial foi introduzida na Constituição Federal de 1988 como um princípio fundamental, no ano de 1998, através da Emenda Constitucional nº 19/1998, sob o corolário de que deve ser respeitada e observado por todos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Brasil, Constituição da República Federativa, 1988).

Entretanto, a proposta de Estado mínimo, “residual em relação ao mercado”, não encontrou grande apoio no Estado brasileiro e, ainda segundo Bresser Pereira e de Peter Spink (2006, p. 12):

O Estado, não só como garantidor da propriedade e dos contratos, mas também como responsável por políticas sociais e científicas e como representação institucional das relações sociais ainda tem muito a contribuir, embora a sociedade ainda não se tenha acostumado às diferentes formas que essa contribuição pode assumir.

Em tempo mais atuais, segundo os autores contemporâneos Vipievski Junior e Tomporoski (2023), o Estado brasileiro aponta para o modelo chamado de “Governança Pública”, que em 2014 se apresenta como uma nova proposta de administração através do documento “Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública”, publicado pelo Tribunal de Contas da União, e do “Guia da Política de Governança Pública”, em 2018 publicado pela Presidência da República. A proposta, em verdade, não representa um modelo novo e, na visão dos autores, corresponde “um pouco mais do mesmo”, posto que nos documentos oficiais, governança pública é tomada de forma genérica, como sinônimo de tudo o que uma instituição pública faz para garantir que suas ações se alinhem aos interesses da sociedade (Vipievski Junior; Tomporoski, 2023).

O modelo de Governança Pública se caracteriza pela continuidade dos movimentos neoliberais iniciados na década de 1990, marcados pela ideia de imposição do mercado e esvaziamento do Estado, cada vez mais pensado como uma

empresa, e a Administração Pública como uma gerência empresarial (Vipievski Junior; Tomporoski, 2023).

Assim, o Estado não se limita a proteger a propriedade e os contratos, ele também tem um papel crucial em áreas como a política social e científica, além de representar as relações da sociedade. Ao longo do contexto histórico-administrativo brasileiro, sua importância continua imensa, mesmo que as pessoas ainda estejam se adaptando às diversas formas como o Estado pode atuar.

Em resumo, no que concerne aos modelos de administração no cenário brasileiro, temos que:

O atual modelo de Administração Pública brasileira é resultado de um processo dinâmico de transformação, iniciado na colonização Portuguesa, e acentuado em 1808, com a vinda da família real, aplicando o modelo patrimonialista. Na década de 1930 ocorre uma reforma na Administração Pública, direcionando-a para um modelo burocrático. Na década de 1990, uma nova reforma impõe o modelo gerencial, de essência neoliberal. Após 2014 o Brasil adota um modelo denominado governança pública. Comumente estes modelos são pensados como sucessivos, entretanto, não é o que ocorre, uma vez que as características de cada modelo continuam presentes e coexistindo. Entender este fenômeno histórico, político, jurídico e social auxilia na compreensão da Administração Pública atual e de seus desígnios (Vipievski Junior; Tomporoski, 2023, p. 501-502)

Entretanto no Brasil, conforme bem explicitado por Holanda (1995), só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos que buscassem separar a coisa pública da privada e se aproximasse do puro burocrata weberiano, em que “prevalecem a especialização das funções e os esforços para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos”

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar - a esfera, por excelência dos chamados "contatos primários", dos laços de sangue e de coração - está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas (Holanda, 1995, p. 146).

Assim, parte-se da perspectiva de que a atuação dos funcionários e servidores públicos que compõem o pessoal do Estado brasileiro, deve considerar a eficiência administrativa e o combate à corrupção, princípios próprios da administração burocrática weberiana, mas que não se reproduziram a contento no cenário brasileiro, como exposto anteriormente. Defensores do modelo gerencial, declaram uma superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista, mas alegam que quando o Estado ampliou seu papel social e econômico no século XX, o controle hierárquico e o formalismo dos procedimentos que são próprios da administração pública burocrática, se tornaram impotentes (Bresser Pereira, 2006).

Os traços burocráticos no Estado brasileiro já encontravam guarida no funcionalismo patrimonial, com a progressiva divisão das funções e com a racionalização conforme se depreende das contribuições aqui expostas de Sérgio Buarque de Holanda (1995), mas o cerne da formação histórico-administrativa do Brasil não reside na ordenação impessoal, na especialização das funções públicas como se espera de um verdadeiro Estado Burocrático.

O Dasp que, conforme visto, implantou a administração pública burocrática no Brasil, tinha como objetivo a ampliação do papel do Estado, que passa a intervir mais na economia e na sociedade para promover a modernização do país, envolvendo o desenvolvimento industrial, a urbanização e o crescimento econômico nacional. Este Departamento ainda tinha como pilar a criação de uma burocracia profissional que estabelecesse uma estrutura de funcionários públicos baseada no mérito e na profissionalização, em que o mais importante era a instituição e os objetivos do Estado, e não os interesses pessoais ou as conexões sociais dos burocratas. Além disso, o Dasp se apresentava como ferramenta de implementação de políticas públicas em grande escala pois, pela primeira vez, essa estrutura burocrática, semelhante ao modelo weberiano, foi usada para criar e aplicar políticas públicas em grande volume.

De acordo com Saisi (2020, p. 79):

A reforma administrativa conduzida pelo Dasp também foi responsável pela criação de unidades administrativas descentralizadas da burocracia federal, as chamadas autarquias. Essa expansão insere-se dentro do projeto nacional desenvolvimentista de Vargas, uma vez que os novos órgãos criados tinham a função, principalmente, de controlar e intervir nas atividades econômicas.

Assim, a burocracia brasileira apresentou algumas mudanças significativas, como criação do anteriormente citado Dasp, prevista na Constituição de 1937 e criado em 1938, a composição da Comissão Permanente de Compras em 1931 e a previsão, já na Constituição de 1934, de concursos público como regra geral de acesso aos cargos da administração pública. No ano 1935, tivemos a padronização de vencimentos e definição de normas e ascensão entre os cargos através da Lei nº 51 que marca a Reforma Econômica-Financeira (Saisi, 2020).

Importa destacar que a criação do Dasp, conforme demonstrado, foi exitosa na organização e racionalização do serviço público no Brasil, entretanto, “fundava-se no autoritarismo e no centralismo, particularmente durante o Estado Novo (1937-1945), e não conseguiu extinguir os antigos vícios”, pois tinha base nos princípios da meritocracia e profissionalismo, por conta das tendências internacionais, mas também no patrimonialismo que privilegiava o interesse de grupos que sustentavam politicamente o governo de Getúlio Vargas (Saisi, 2020).

Durante o regime militar (pós-1964), o Brasil adotou um modelo de governo tecnocrático-autoritário. A ideia era continuar fortalecendo o Estado, assim como no governo de Getúlio Vargas, mas agora sob um regime autoritário. Nesse modelo, a burocracia estatal e as agências do governo ganharam ainda mais poder. O governo militar se legitimava perante a população por meio de um discurso que misturava patriotismo, anticomunismo e a ideia de que os políticos tradicionais eram ineficazes. Eles se apresentavam como a força “modernizadora” do país, capaz de promover o desenvolvimento de forma eficiente. Por isso, a estrutura da administração pública se tornou tão central e poderosa nesse período (Abrucio; Pedroti; Pó, 2010).

O caráter autoritário, a desconcentração administrativa que conferia maiores poderes decisórios à administração indireta e desvalorizavam a administração direta, o descontrole financeiro e a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, foram alguns dos problemas enfrentados pela reforma administrativa do regime militar que, em seu declínio, empreendeu o Programa Nacional de Desburocratização, em 1979. Idealizado pelo ministro Hélio Beltrão, teve como objetivo simplificar a vida dos cidadãos, diminuindo a quantidade de documentos e trâmites que dificultavam o acesso aos serviços públicos. No entanto, o projeto encontrou forte oposição e não avançou como esperado. Os obstáculos vinham de duas frentes: políticos da situação e militares temiam que a iniciativa levasse a uma maior democratização do país; e a própria burocracia do Estado que

resistiu, pois, via na simplificação dos processos uma ameaça ao seu poder e controle (Saisi, 2020).

Ainda no que diz respeito ao Programa Nacional de Desburocratização, segundo o próprio ministro Hélio Beltrão, o Programa tinha a proposta de colocar o brasileiro definitivamente na posição de cidadão, destinatário de todas as atividades do Estado, e retirá-lo da posição colonial de súdito (Bresser Pereira, 2006).

A burocracia brasileira também se fez presente na transição democrática ocorrida no ano de 1985 que, na visão de Bresser Pereira, significou uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e ao populismo dos anos 50, tempo em que havia no país uma euforia democrático-populista. De forma que os dois primeiros anos do regime democrático da Nova República são marcados pelo desastroso Plano Cruzado, com aumento salarial e de gastos públicos em tentativa de retomar o desenvolvimentismo e a distribuição de renda. A crise fiscal de 1987 e insatisfação popular levaram a uma coalizão política conservadora no Congresso brasileiro que resultou na administração pública da Constituição Federal de 1988 (Bresser Pereira, 2006).

Na visão de Bresser Pereira (2006), a Constituição Federal de 1988 sacramentou “princípios da administração pública arcaica, burocrática ao extremo”, sendo centralizadora, hierárquica e rígida, que prioriza a administração direta em detrimento da administração indireta, cujos constituintes apenas corrigiram o que julgavam ser desvantagem na descentralização, como aquilo que não se enquadrava ao modelo burocrático-profissional clássico e apontavam ao clientelismo que se acentuara após a redemocratização. Bresser Pereira entende que os constituintes deixaram de valorizar benefícios da descentralização, como a flexibilidade da administração e a eficiência.

Assim, o entendimento de Bresser Pereira (2006) é o de que a Constituição Federal de 1988 representou um retrocesso burocrático que não deve ser atribuído à descentralização promovida pelo Decreto-lei nº 200 pois, embora essa medida tenha gerado excessos, como o uso indevido de empresas estatais e autarquias, essas distorções não foram as causas do problema. Na realidade, a regressão resultou de uma série de fatores: as forças democráticas que derrubaram o regime militar, por exemplo, interpretaram de forma equivocada a crise do Estado, atribuindo-a erroneamente ao processo de descentralização. Além disso, essas forças acabaram se aliando a um velho sistema patrimonialista que se adaptou para não mudar. Um

terceiro fator foi o ressentimento da antiga burocracia, que buscava restabelecer o poder do centro e a "pureza" do sistema. Por fim, a campanha pela desestatização influenciou os constituintes a aumentarem os controles sobre as empresas estatais, revertendo a autonomia que elas haviam conquistado.

Em que pese as críticas de Bresser Pereira (2006) acerca do modelo burocrático, consideramos como extraordinária contribuição da administração burocrática a estabilidade dos funcionários públicos:

A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi um meio adequado de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas. No Brasil, por exemplo, havia, durante o Império, a prática da "derrubada". Quando caía o governo, eram demitidos não só os portadores de cargos de direção, mas também muitos dos funcionários comuns (Bresser Pereira, 2006, p. 252).

Assim, dentre todos os atributos inseridos na administração pública do Brasil, destacamos de fundamental relevância a segurança funcional trazida com o modelo burocrático, atributo herdado do conceito weberiano de burocracia. A burocracia garante a estabilidade dos funcionários públicos, protegendo-os de que sejam desvinculados da administração pública por motivos pessoais e permitindo a continuidade dos serviços públicos mesmo diante da troca de governos, ou seja, a estabilidade representa um combate direto às características do patrimonialismo que confunde a coisa pública com a privada, impedindo a formação de um corpo técnico de funcionários, protegido de pressões externas.

Embora na visão de Bresser Pereira (2006) a estabilidade dos funcionários públicos imponha altos custos ao governo, impeça a adequação do quadro funcional às necessidades do serviço, inviabilize a eficiência da administração baseada em incentivos e punições, cuja rigidez só se justifica enquanto no Brasil o patrimonialismo era dominante, entendemos que ela se faz necessária até os dias de hoje, visto que muito das características patrimoniais se fazem presente na cultura brasileira contemporânea, como já reportado antes. No cenário brasileiro, conforme se ver na mídia nacional, custos com desvios de função, corrupção e abusos de poder tendem a ser bem maiores que o custo com a estabilidade funcional e maior seria se esta não resistisse.

O Artigo 41 da CF/1988 trata da estabilidade do servidor público concursado, garantindo a perda do cargo apenas em casos específicos como sentença judicial

transitada em julgado ou processo administrativo com ampla defesa. Também prevê que, em caso de extinção do cargo, o servidor fica em disponibilidade remunerada até ser aproveitado em outro:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (Brasil, 1988).

Frente ao exposto, em se tratando da reforma administrativa do modelo burocrático para o modelo gerencial, há o entendimento de que a transição devida se dá gradualmente nos diversos setores, em que a administração gerencial deve aproveitar as conquistas da administração pública burocrática e eliminar o indesejável, visto que a segurança e efetividade características da burocracia oferece imensa qualidade à administração pública e deve, em conjunto estar na administração pública gerencial (Bresser Pereira, 2006).

2.2 A burocracia como sujeito na implementação de Políticas Públicas

Conforme já abordado até o presente momento, Weber (1978) formulou o conceito de burocracia, distanciando-a de sua imagem negativa construída pelo senso comum. Ele a via como um fenômeno puro e abstrato, ideal para a prática organizacional, onde o conhecimento técnico e científico deveria nortear as decisões. Apesar disso, ele reconheceu que, mesmo com a formalidade e a tecnicidade do

aparato burocrático, os burocratas poderiam ir além de suas funções administrativas e se envolver em dominação política, o que comprometeria a racionalidade que deveria sustentar as ações do Estado.

Em corroboração ao sentido de burocracia weberiana, importa trazer aqui o que diz a concepção administrativo-organizacional acerca do papel da burocracia, que agrega caráter técnico e científico ao seu conceito. Assevera a professora Sousa (1995):

As correntes administrativo-organizacionais, através de vários expoentes, entre os quais o mais destacado é Taylor, deram ao termo burocracia uma configuração essencialmente técnica. Sua contribuição permitiu que a administração capitalista do trabalho assumisse o status de ciência, utilizando uma tecnologia específica para controlar a ação do trabalhador. A burocracia, entendida como práxis eficiente da administração pública, é dada uma conotação normativa, sendo delimitados sua esfera de competência e os critérios de ascensão e carreira dos funcionários.

Apresentada a concepção acima, podemos considerar que a burocracia pode ser concebida no seu sentido positivo, quando esta é tomada como sinônimo de organização, com regras ordenadas que fundamentam o seu funcionamento, ainda que por vezes inadequadas. Aqui, a burocracia significa um nível de qualificação e desenvolvimento capitalista inerente aos sistemas sociais avançados que, diferente de outros sistemas sociais, lealdade e obediência não estão ligadas a pessoas, mas a normas e regras, ao modelo weberiano de profissionalização e predomínio da técnica (Pizza Junior, 1984).

Dito isso, para melhor compreensão da burocracia como sujeito ativo de políticas públicas, é necessário contextualizar as políticas públicas no Brasil. As políticas públicas implementadas nas primeiras décadas do século XX até hoje, são manifestações de fenômenos governamentais dos aparelhos estatais e da sua legitimação, variáveis no espaço e no tempo, de modo que a consolidação de uma nova ordem democrática pressupõe um processo dialético onde a transformação ocorre tanto por meio das instituições vigentes quanto pelo enfrentamento direto a elas (Araújo, 2018).

Assim, toda e qualquer política pública no Brasil vem a ser uma regulação ou intervenção na sociedade em que esta se aplica, em um processo articulado junto à diversos atores, com interesses e expectativas também diversas. É que preleciona a Silva (2013, p. 20):

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômico, político, social e cultural de uma sociedade historicamente determinada. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente.

Em um outro momento, a mesma autora continua sua acepção de que toda política pública deve ser compreendida como um mecanismo de intervenção social, que desempenha a função de promover o bem-estar de segmentos sociais específicos, notadamente os mais desfavorecidos, e de atuar na distribuição de renda e na promoção da equidade social. No entanto, sua implementação e seus resultados podem ser marcados por contradições inerentes à sua natureza complexa (Silva, 2013).

Frente as breves conceituações de políticas públicas acima, é certo que a burocracia é sujeito de políticas públicas e, como tal, precisa agregar, para além do formalismo, atividades livres, consciente e capazes de realizar a essência humana, sem que trame uma igualdade social que na verdade privilegia e efetiva a desigualdade, devendo levar o Estado a adotar critérios de representatividade mais amplos que redimensionem as relações entre governantes e governados. Nessa perspectiva, a burocracia se concebe como um instituto do Estado “que possibilita a conciliação das funções de acumulação e legitimidade, na modernidade, face ao que sua estrutura precisa estar em harmonia com seu meio social e econômico (Sousa, 1995).

Portanto, temos que a burocracia é um importante sujeito de política pública, uma vez que desempenha um papel fundamental na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, que vai além da execução de tais políticas. Nesse sentido:

Trabalhar a burocracia nas suas diversas e divergentes expressões e posições, no campo de poder, engendra tensões de cunho teórico, a exemplo do que abordamos nas formulações marxianas e na perspectiva weberiana. Mas, certamente, há um ponto, por assim dizer, convergente: a burocracia não pode ser desprezada ou minimizada, quando tratamos da formulação das políticas públicas: entre os issues (*sic*), agendas, demandas e formulações de políticas, a burocracia se constitui num ponto-chave para a construção, execução e avaliação das políticas públicas, manifestações explícitas das

necessidades sociais. É um sujeito social relevante para pensar as políticas públicas de educação, priorizando-se as tensões entre as práticas burocráticas e patrimonialistas no Estado brasileiro (Gonçalves, 2008, p. 97).

A burocracia, tradicionalmente vista como um mero instrumento de execução de ordens, desempenha um papel ativo e complexo no ciclo das políticas públicas, atuando como ator fundamental em todas as suas fases. Na formulação e agendamento das políticas públicas, é o Estado burocrático, com seu alto escalão de Ministros e Secretários, que decide a política pública a ser adotada, incluída na agenda governamental e cabe a seu corpo técnico, com seus profissionais especializados, obediência hierárquica e responsabilidade funcional, traçar problemas, levantar possíveis cenários e propor soluções. Já o formalismo, as regras determinadas em regulamentos escritos, caracteres próprios da burocracia, estão presentes na fase de implementação da política pública. Na fase de avaliação das políticas, além de estarem presentes todas as características burocráticas anteriormente citadas, é a burocracia que irá gerir a coleta de dados, a execução e avaliação dos resultados, cujos relatórios expressarão a ordem burocrática, que poderá ou não ser aquela pura, inspirada no conceito weberiano.

Merece destaque o papel da avaliação de políticas públicas na eficiência do serviço público. Muito embora a eficiência seja um acréscimo trazido pelo modelo gerencial de administração brasileira, já foi aqui demonstrado que os modelos administrativos não se encerram com o advento do próximo, e que o conceito de burocracia de Weber (1978) também abrange a eficiência administrativa. Assim, a avaliação de políticas públicas surge num contexto de redemocratização do Estado brasileiro, em meados da promulgação da Constituição Federal de 1988 que, embora tenha institucionalizado valores democráticos com vistas a descentralização e participação popular, encontrou obstáculos para uma modernização da administração pública com foco em serviços públicos mais eficientes e eficazes, obrigando as organizações a adotarem uma forma de controle da gestão pública através de sistemas de avaliação das políticas públicas, já que o principal objetivo da administração gerencial é a ênfase nos resultados (Almeida; De Paula, 2013).

Ainda nos anos 80, ocorreu uma redução de recursos em programas sociais inseridos no cenário norte americano, sobretudo no período Reagan, em que se formou o entendimento de que “faltava considerar a influência de usuários dos resultados da pesquisa avaliativa: decisores, planejadores e administrados”. Nesse

momento, a pesquisa avaliativa avança e vai além de métodos, vez que passa a ser concebida como parte do processo de uma política pública e da Administração Pública, considerada relevante pelos sujeitos de atividades políticas e administrativas (Silva, 2013).

Já nos anos 90 foi verificado o aumento da demanda por avaliação de políticas públicas no Brasil, “motivada pela escassez de recursos, crise fiscal e econômica, colocando a necessidade de estabelecer prioridades”, e também devido ao “crescimento da participação da sociedade, de grupos políticos, organizações e associações, em debate sobre destinação dos recursos públicos, o que eleva a pressão por resultados, transparência” (Silva, 2013).

Importa ressaltar que, ainda que a avaliação tenha surgido como resposta à transição política e animada à otimização da eficácia e eficiência da Administração Pública, esse compromisso de benevolência nem sempre repercutirá em toda avaliação que o Estado vir a desenvolver, uma vez que os anseios e modus operandi dos agentes mais uma vez é que irão expressar o espírito real a que serve a pesquisa avaliativa.

Arretche (1998, p. 29) preconiza que toda avaliação deve introduzir um julgamento fundamentada na concepção de justiça para além dos métodos de costume, e segundo ela:

É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita).

Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Nesta perspectiva, qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é, no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais. Neste sentido, o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa.

Draibe (2001), reconhecida professora e pesquisadora do Instituto de Economia da Universidade de Campinas, e que tem como campo principal de atuação de investigação as políticas públicas e as políticas sociais, considera como objetivos da avaliação de políticas a pesquisa por conhecimento, que conduz ao levantamento de hipóteses e examina um determinado “programa para conhecer a relação entre condições, meios, resultados e impactos da intervenção”, respondendo também a

objetivos de verificação de eficácia e eficiência. Em sua obra “Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas”, a autora apresenta a abordagem que segue:

As pesquisas de avaliações respondem, contudo, também a objetivos de verificação de eficácia, de eficiência e de *accountability* das ações.

[...]

Objetivos mais imediatos podem ainda impor-se à avaliação, tais como os de detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações, as quais possibilitem, por exemplo, corrigir os rumos do programa ou disseminar lições e aprendizagens.

São objetivos dessa natureza que fazem da pesquisa de avaliação de políticas públicas uma pesquisa interessada ou como se diz no jargão da área, *policy oriented*, já que também busca detectar obstáculos e propor medidas de correção e alteração de programas, visando à melhoria da qualidade do seu processo de implementação e do desempenho da política (Draibe, 2001, p.18).

Nesta senda, uma pesquisa avaliativa deve apontar para a observância ao princípio da eficiência da gestão pública, detectando empecilhos e liames impeditivos ao bom desempenho dos programas avaliados.

Em resumo, a burocracia não é um ator passivo diante das políticas públicas, mas um participante central e político que, através de sua organização, molda as políticas públicas a serem selecionadas e implementadas no Estado, desde a sua formulação até a sua entrega aos cidadãos, devendo coexistir com a eficiência administrativa inserida no formalismo jurídico brasileiro pelo gerencialismo, que agrega a avaliação das políticas públicas como importante ferramenta de qualidade do processo de implementação, correção e disseminação de políticas públicas.

3 LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Em livre definição, é possível conceituar a improbidade administrativa como sinônimo de corrupção, um ato de mau uso pelo agente público do patrimônio que tem acesso na Administração Pública, em todas as formas que a palavra patrimônio puder ser entendida, ensejando em atos que atentam à moral e os bons costumes e que o senso comum nos permite intitular por corrupção.

É cediço que o senso comum da nossa sociedade tem assimilado a ideia de que recorrer ao chamado “jeitinho brasileiro”, conhecido como um costume ou prática de ações desonestas para obter benefícios de forma mais rápida e menos burocratizada, é algo normal, devido à sua ampla disseminação. Nesse sentido, a corrupção se configura, antes de tudo, como um problema de ordem social e educacional, enfrentando grandes desafios para ser combatida.

Os valores éticos da sociedade brasileiro influencia diretamente o comportamento dos agentes públicos e acabam refletindo um ambiente onde práticas desonestas se tornam mais comuns e amplamente aceitas pela população. Por vezes a população cobra por condutas honestas e outras vezes ela própria contribui para a corrupção, atuando, a princípio, em ações de menor potencial lesivo, como ao furar a fila do SUS, que mais tarde poderão evoluir para violações mais severas (Alves; Garcia, 2011).

Nessa perspectiva, o “jeitinho brasileiro”, que como vimos, se articula com o conceito de homem cordial desenvolvido por Holanda (1995), representa uma área moral ambígua, na qual determinadas ações, normalmente consideradas erradas, podem ser percebidas como corretas ou, pelo menos, aceitáveis, dependendo do contexto. A aceitação social da corrupção tende a crescer na medida em que determinada prática é interpretada como um simples “jeitinho”, o que, na visão da sociedade, a desvincula da ilegalidade. O combate a essa mentalidade está diretamente ligado à evolução dos padrões educacionais e ao fortalecimento da consciência cívica da população, processos que requerem aprimoramento contínuo e cujos resultados efetivos só podem ser observados a longo prazo (Alves; Garcia, 2011).

Um conceito de corrupção que corrobora o entendimento acima vem a ser o delineado pelo cientista político Key (1936), que considera a corrupção como um abuso de poder e de recursos governamentais para benefício próprio ou de um grupo

seleto e esse proveito pode se manifestar como mais poder e mais controle dentro da organização política, ou como apoio político de diversos indivíduos.

Somado aos conceitos apresentados, temos que a corrupção é uma forma específica de influência, caracterizada por ser ilícita, ilegal e ilegítima, que surge como uma alternativa à coerção, especialmente quando as partes envolvidas são poderosas demais para que a coerção seja viável, ou quando não possuem os meios para exercê-la (Bobbio; Mateucci; Pasquino, 1991).

Assim, há entre os agentes públicos, dentre outras obrigações, o dever de probidade que precisa ser observado no exercício de sua função pública, entendendo probidade como integridade e retidão no seu ofício. É o que preleciona Meireles (1998, p. 94):

O dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos. O velho e esquecido conceito romano do probus e do improbus administrador público está presente na nossa legislação administrativa, como também na Constituição da República, que pune a improbidade na Administração com sanções políticas, administrativas e penais.

Em leitura da exposição de motivos que fundamentou o texto da Constituição Federal de 1988, que antecede a promulgação da nossa Carga Magna em quase 23 anos, já se percebe a preocupação pela ordem e bem-estar social no país e o desejo de livrar o país, pelo menos nos documentos oficiais, da pessoalidade e nepotismo administrativo herdado do Brasil colonial e modelo patrimonialista. De autoria do ministro da Justiça e Negócios Interiores da época, Carlos Medeiros Silva (1892 a 1967), a referida exposição de motivos foi datada em dezembro de 1966 e já vislumbrava preocupação com a corrupção e os golpes que o Brasil vinha sofrendo e, dentre outras recomendações, sugere que:

O Presidente da República poderá tomar outras medidas indispensáveis à preservação da integridade e independência do país, do livre funcionamento dos poderes [sic] e prática das instituições, quando gravemente ameaçados por fatores [sic] de subversão ou corrupção (Silva, 1966, p. 13).

Assim, o fundamento basilar acerca da temática da improbidade administrativa é trazido na exposição de motivos da CF/1988, formulada no ano de 1966, e é citadamente observado no texto constitucional, em seu artigo 37, §4º:

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

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (Brasil, 1988, não paginado).

Do texto constitucional acima, depreende-se que a corrupção é uma espécie do gênero improbidade administrativa e os atos de corrupção são passíveis de penalidades ali asseveradas. O mesmo texto ainda, apresenta um rol de princípios constitucionais que se somam em defesa da probidade administrativa e, portanto, ao combate à corrupção. Embora um princípio não se sobreponha aos outros, devendo coexistir em perfeita harmonia, destaca-se também o princípio da eficiência, herança do modelo gerencial que, como vimos, operou e opera na administração pública brasileira com a burocracia e demais modelos. Segundo Di Pietro (2002, p.83):

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.

Assim, o princípio da eficiência trata daquilo que se deseja de uma administração pública, ou seja, que ela seja boa, produtiva, econômica aos órgãos públicos, competente, condições que se aproximam da forma de administração gerencial voltada para o controle de resultados na atuação estatal.

Eficiência na administração pública significa gerir os recursos públicos com efetividade, economicidade, transparência e moralidade, visando o cumprimento das metas e o bem-estar da sociedade. Na nossa visão, tal conceito não se distancia da conceituação de burocracia pura defendida por Weber (1978), servindo-lhe de complemento.

Embora a temática principiológica trazida tenha sido positivada no ano de 1988 na CF/1988, o texto constitucional supracitado deixa de conceituar categoricamente a improbidade administrativa, carecendo a legislação brasileira de uma regulamentação mais abrangente e compreensiva acerca do tema.

3.1 A Lei nº 8.429/1992: histórico e fundamentos

Foi somente no ano de 1992, e em virtude dos históricos escândalos de corrupção brasileira que se somaram à onda do *impeachment* no governo do Presidente da República Fernando Collor de Melo (1990-1992), que o Congresso Nacional promulgou a Lei n.º 8.429, Lei da Improbidade Administrativa (LIA), dando execução ao que dispõe o mencionado §4º do artigo 37 da CF/1988 e passando a dispor sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

Nesse sentido, temos que:

O pedido de impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo em 1992 foi motivado pelas constantes denúncias de escândalos de corrupção no governo. O Presidente Collor herdou do governo anterior uma crise inflacionária que se agravou em seu governo devido à ineficiência de seus planos econômicos. A insatisfação popular crescia juntamente com a falta de apoio ao governo no Congresso. Os estudantes foram protagonistas no movimento que ficou conhecido como “Fora Collor”, uma série de manifestações que culminaram na renúncia do Presidente (Santos, 2018, não paginado).

A campanha eleitoral de Fernando Collor para a Presidência da República foi direcionada a formar sua imagem de um “candidato com vigor para acabar com a corrupção”, em virtude do governo anterior de José Sarney ter sido marcado por práticas clientelistas, baseado na “troca de favores”, alta inflacionária que culminou no desemprego, arrocho salarial e baixo crescimento econômico. Entretanto, já eleito, não demorou muito para que viesse à tona denúncias de corrupção no governo Collor e, embora tivesse sido eleito com apoio da burguesia, o fracasso da política econômica fortaleceu os partidos de oposição que, junto à movimentos sociais como o Movimento Estudantil (ME) mobilizaram o “Fora Collor” com pedido de *impeachment* que forçou ao seu pedido de renúncia:

[...] vieram à tona as denúncias feitas pelo irmão do Presidente, Pedro Collor, sobre o esquema de corrupção no governo, manifestações populares encheram as ruas das principais cidades do país e se espalharam ficando cada vez mais volumosas. A população sentia os efeitos da crise econômica e política que colocava em risco a democracia recém conquistada. Por isso, o impeachment era urgente e teve amplo apoio de diversos setores e movimentos sociais. O “Fora Collor” era uma bandeira que unificava as lutas sociais. E foi o Movimento Estudantil (ME) o primeiro movimento social a levar esta bandeira para as ruas através da organização de um ato público

na cidade de São Paulo no dia 11 de agosto de 1992 e que se transformou na primeira manifestação pelo impeachment, agregando um número de jovens além do previsto pelos organizadores. A juventude dos anos 1990 mostrava a “cara” (pintada) e novamente fazia história (Santos, 2018, não paginado).

É nesse contexto histórico de insatisfação popular, movimentos sociais, juntamente com a falta de apoio ao governo no Congresso Nacional que nasce a Lei n.º 8.429/1992, a LIA, embora prevista na Constituição Federal desde o ano 1988. O texto da LIA, além de esclarecer o termo improbidade administrativa, definiu casos de enriquecimento ilícito de agentes públicos, danos ao erário público e atos desses agentes que atentam contra os princípios da Administração Pública. É o que se depreende do teor da exposição de motivos de 14 de agosto de 1991 de autoria de Jarbas Passarinho, então Ministro de Estado da Justiça, por meio da qual submete o texto desta Lei à consideração do então Presidente da República:

Assim, de maneira explícita, o texto proposto define, claramente, quais os casos de enriquecimento ilícito, para os fins da lei, com o que se garante o respeito ao princípio da legalidade, pedra angular do estado de Direito.

De outra parte, e com finalidade didática e preventiva, impõe-se a todo agente público - também conceituado com precisão no texto em referência - o dever de apresentar declaração de bens e valores, como condição prévia indispensável á [sic] posse e ao exercício sem cargo, emprego ou função pública, definindo-se, outrossim, a abrangência dessa declaração, que há de ser anualmente atualizada.

Com relação ao procedimento tendente a apurar os casos de enriquecimento ilícito, está ele disciplinado com a devida minúcia, não apenas para orientar os aplicadores de lei, como também para garantir ao Estado a certeza de sua correta e criteriosa observância, sem margem a desmandos e arbitrariedades.

De outro lado, como não poderia deixar de ser, a proposta atribui competência expressa ao Ministério Público para promover inquérito civil ou policial destinado à apuração de enriquecimento ilícito, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada nos termos previstos na própria lei (BRASIL, 1991, não paginado).

Dessa forma, há a positivação das condutas inerentes aos agentes públicos atinentes à improbidade administrativa que, dentre outras determinações, preveem o respeito e a observância aos princípios consolidados na CF/1988 e que norteiam a Administração Pública.

A LIA de 1992 passou a dispor que sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, e no seu artigo 1º tratou de definir, embora de forma ampla, os sujeitos passíveis da penalidade da Lei:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (Brasil, 1992, não paginado).

Vemos que a LIA pune qualquer pessoa, seja ela funcionário público ou não, que tenha atos desonestos contra o erário público, incorrendo em punição também àquele que comete atos contra entidades que recebam qualquer tipo de ajuda financeira do Governo, como subsídios, benefícios fiscais ou empréstimos.

A LIA original considera ato de improbidade administrativa “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei” e que causam prejuízo ao erário, admitindo como atos de improbidade inclusive àqueles que gerem prejuízo aos cofres públicos por omissão e negligência do agente, nos termos do seu artigo 10º (Brasil, 1992).

A LIA ainda, no seu artigo 11º, aduz que “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”, admitindo também a modalidade culposa. Já o artigo 12º trata das penas a serem imputadas ao responsável pelo ato de improbidade que “independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica”, incorre em pena “aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato”. Para atos de improbidade que importam enriquecimento ilícitos, por exemplo, a lei fixa pena entre 08 (oito) e 10 (dez) anos e multa em até 03 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial, com possibilidade de ressarcimento integral do dano (Brasil, 1992).

3.2 A Lei nº 14.230/2021: principais alterações e justificativas

Na data de 25 de outubro de 2021 foi promulgada a Lei n.º 14.230/2021, a nova Lei de Improbidade Administrativa, que altera a Lei n.º 8.429/1992 e modifica o tratamento dado às sanções aplicáveis aos agentes públicos quando da prática de atos de improbidade administrativa (Brasil, 2021a).

O Projeto de Lei que originou a nova LIA é de autoria do então Deputado Federal Roberto de Lucena, do partido PODEMOS de São Paulo, iniciado no ano de 2018 e que tramitou na Câmara dos Deputados sob o nº 10.887/2018, e no Senado passou a ser o Projeto de Lei nº 2505, do ano de 2021, sob relatoria do ainda senador Weverton Rocha, do partido PDT do Maranhão. O projeto recebeu várias críticas e foi alvo de várias emendas. No Senado, o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, relatou que “dos 23 artigos que compõem a parte normativa da LIA, apenas os arts. 15 e 19 não são objeto de qualquer modificação. Todos os demais, ou estão sendo alterados (arts. 1º a 3º; 7º a 10; e 23) ou revogados (arts. 4º a 6º e 10-A). Estão ainda sendo acrescentados os arts. 8º-A, 17-B, 17-C, 18-A, 23-A, 23-B e 23-C” (Brasil, 2025, não paginado).

O Projeto de Lei nº 2505/2021 passou por sessão de debates temáticos, com a participação de diversos membros da sociedade política e jurídica². O projeto levado ao debate temático foi aprovado na Câmara dos Deputados por ampla margem de votos e foi resultado do trabalho de juristas que se uniram em uma Comissão Especial, sob a Presidência do Ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça, o qual estabeleceu que a nova LIA incorporasse jurisprudências dos tribunais em relação à lei e que a nova versão contribuísse para evitar que fossem cometidos abusos e injustiças. Do total de 72 senadores presentes na votação nominal do Projeto de Lei nº 2505/2021, 47 senadores votaram pela aprovação e 24 votaram contra (Brasil, 2025).

² Integraram o rol de membros participantes os seguintes nomes: Mauro Campbell Marques, Ministro do Superior Tribunal de Justiça; Manoel Victor Sereni Murrieta e Tavares, Promotor de Justiça no Estado do Pará e Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público; Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios; Izaias Santana, Prefeito na Cidade de Jacareí, de São Paulo, Conselheiro Fiscal da Frente Nacional de Prefeitos; Ary Vanazzi, Prefeito na Cidade de São Leopoldo, Rio Grande do Sul e Presidente da Associação Brasileira de Municípios; Ubiratan Cazetta, Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República; Vanir Fridriczewski, Diretor do Departamento de Patrimônio Público e Probidade da Procuradoria-Geral da União e Representante da Associação Nacional dos Advogados da União; Roberto Livianu, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo; Lademir Gomes da Rocha, Presidente da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Brasil, 2025).

Da análise da tramitação do Projeto de Lei nº 2505/2021 e com fonte na Agência Senado, verifica-se que apesar das críticas, alguns líderes do Governo e também da oposição defenderam a alteração da LIA, é o caso dos senadores, à época de oposição, Weverton Rocha do PDT e Rogério Carvalho do PT, e do senador governista Flávio Bolsonaro do Patriota (hoje PL), filho do então Presidente da República, Jair Bolsonaro, que defenderam a proposta sob o argumento de que esta estabelecia regras mais claras aos gestores públicos, protegendo-os de perseguições judiciais com motivações políticas. Dentre os críticos, ressalta-se o senador Álvaro Dias do PODEMOS, mesmo partido autor do Projeto de Lei que originou a demanda, que chamou o texto de “lei da impunidade administrativa”, de flexibilidade exagerada e consequente ato de legislatura em causa própria, já que os políticos defensores da medida seriam os beneficiários da nova Lei (Brasil, 2021b).

Do estudo da Lei n.º 8.429/1992 se entende que o advento da nova LIA se deu em virtude de algumas lacunas deixadas pela lei anterior, que desorientam os sujeitos afetos à legislação, dificultando a análise de casos concretos e a aplicação das sanções nelas previstas inerentes à atuação do agente público na Administração Pública. As interpretações abrangentes aos tipos penais previstos inicialmente, muitas vezes, deixavam a cargo do julgador de cada caso concreto a criminalização da atuação do agente público (Brasil, 2021a).

A desordem afeta à LIA se dá em razão da amplitude do ilícito tipificado na primeira legislação uma vez que, por exemplo, atribuía como ilícito uma conduta culposa do gestor público que, na visão do juiz do caso concreto, feriu um princípio da Administração Pública, mesmo sem qualquer intenção. Assim, as alterações trazidas pela nova LIA refletem diretamente na vida funcional de agentes públicos.

Uma importante discussão que surge com o advento da nova LIA se debruça no instituto da retroatividade da Lei, vez que de sua leitura nasce o questionamento quanto aos efeitos mais benéficos da Lei nº 14.230/2021, se devem ou não alcançar ao agente público diante de ato ímprobo praticado por este antes da vigência da referida Lei.

De um lado, a divergência acima ventilada se dá com base no artigo 5º, inciso XL da CF/1988, que aduz que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” e assim, sendo promulgada uma nova lei que confira vantagens ao agente, a nova lei pode retroagir e ser aplicada a caso pretérito. Um argumento de defesa, favorável a essa corrente, seria o de que embora a LIA não tenha caráter essencialmente penal,

ela produz efeitos sancionadores e o uso de analogia entre as regras e princípios administrativos e penais é possível, posto que são harmônicos em si e ambos encontram condão na nossa Carga Magna de 1988.

A norma do artigo 5º, XL da Carta Magna tem sido o argumento daqueles que defendem a retroatividade da lei mais benéfica de forma absoluta sob o fundamento encontrado na doutrina de que a aplicação da nova lei é impositiva posto que a legislação nasce em acolhimento aos novos anseios da sociedade e, uma vez que a lei anterior deixa de contemplar os valores contemporâneos, se faz necessária a positivação e observância da lei nova (Vitta, 2003).

Por outro lado, há argumentos para defender a irretroatividade da nova LIA por força da supremacia constitucional que tutela a probidade administrativa no artigo 37, §4º, aqui já colacionado, impeditivo à retroatividade automática em virtude de lei nova mais benéfica que não dispõe expressamente sobre retroatividade como a Lei n.º 14.230/2021. O entendimento de que os efeitos da nova LIA são irretroativos encontra amparo na ideia de que a nova norma tem natureza civil e não penal e por isso, ainda que mais benéfica, não poderá retroagir seus efeitos, não havendo o que se falar em equiparação da norma penal com a administrativa, ainda que sancionadora.

A prescrição da norma é outra inovação da nova LIA que levanta questionamento. A nova lei estabelece no *caput* do artigo 23 o prazo prescricional de 8 anos, “contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência”, e prever nos parágrafos 3º e 4º possibilidades de prescrição intercorrente e, uma vez “interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no *caput*”. Destaca-se o parágrafo 2º que prevê que “o inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período”, condicionado à fundamentação submetida à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica (Brasil, 2021a).

Diante das divergências, o Supremo Tribunal Federal (STF) já definiu que há repercussão geral para definição de eventual (ir) retroatividade da nova LIA, em especial, quanto à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para configuração do ato de improbidade administrativo e quanto à aplicação dos novos prazos prescricionais, geral e intercorrente, e as teses fixadas foram as seguintes:

- 1) 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;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 revogações da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2022, não paginado).

Assim, a nova LIA se aplica aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior que ainda não tiveram condenação transitada em julgado, não incidindo em casos que já atingiram eficácia de coisa julgada ou que estejam em fase de execução da pena, sendo o novo regime prescricional irretroativo.

Um outro ponto inerente ao advento da nova LIA se dá quanto aos sujeitos ativos e passivos. Embora não tenham alterado os sujeitos lesados pelo ato ímprobo e nem os agentes públicos responsabilizados pelo ato, o *caput* do artigo 2º passou a deixar expresso o agente político como agente público, além de passar a contar com o parágrafo único que esclarece que em se tratando de recursos de natureza pública sujeita-se às sanções “pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente” (Brasil, 2021a).

Analisadas algumas das alterações gerais trazidas com o advento da Lei nº 14.230/2021, passamos a analisar as mudanças afetas diretamente ao gestor público. Logo no artigo 1º da LIA se observa uma modificação do entendimento sobre atos ilícitos contra a Administração Pública, vez que para sua materialização passa a ser exigido o dolo do agente público de obter o ilícito, ou seja, a presença de uma vontade própria do agente público em agir em desacordo com a moralidade administrativa:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.
Parágrafo único. (Revogado).

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário (Brasil, 2021a).

O artigo acima, que antes vigorava com parágrafo único e agora contém 8 (oito) parágrafos, dá uma nova materialização à improbidade administrativa, passando a exigir a vontade livre e consciente do agente em alcançar o resultado ilícito, não bastando para a responsabilização por improbidade o simples exercício da função pública sem comprovação de ato doloso com objetivo no ilícito.

Conforme leciona Greco (2010), o dolo pode ser compreendido como a vontade consciente do agente dirigida à realização da conduta descrita no tipo penal incriminador. No mesmo sentido, segundo a doutrina de Hans Welzel (1987), toda ação consciente envolve dois elementos fundamentais: um intelectual, relacionado à consciência do que se pretende realizar, e um volitivo, que diz respeito à decisão de concretizar essa vontade.

Importa mencionar ainda que o artigo 1º da LIA traz uma inovação com o acréscimo do parágrafo 8º, de forma que condenações por improbidade administrativa não mais poderão ser pautadas em pareceres jurídicos e jurisprudências não pacificadas e assim o gestor público não poderá ser penalizado por uma conduta ainda controversa no mundo administrativo e jurídico.

Dessa forma, fica dispensado o instituto da culpa e, ações e omissão do agente público que alcancem o resultado ilícito de enriquecimento ilícito, prejuízo ao

erário ou atentem contra os princípios da administração pública, tipificados nos artigos 9º, 10º e 11º da nova LIA, apenas serão punidos na forma da Lei se devidamente comprovada a intenção do agente público no fim ilícito.

A figura do dolo passou a ser trazida pelo legislador em vários artigos da nova LIA e no artigo 3º tratou de limitar sua aplicação e o conceito de agente público “àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade”. Antes das alterações de 2021, a Lei n.º 8.429/1992 equiparava à agente público todo aquele que direta ou indiretamente induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie, não exigindo dolo para tanto (Brasil, 2021a).

Na mesma senda, as alterações introduzidas nos §§ 1º e 2º do artigo 11 da nova Lei de Improbidade Administrativa estabelecem que a configuração do ato de improbidade passa a exigir a comprovação de que a conduta funcional do agente público tenha sido praticada com a finalidade de obter proveito ou benefício indevido, seja para si próprio ou para terceiros (Brasil, 2021a).

Ainda no mesmo sentido, a alteração introduzida no §1º do artigo 17-C da nova Lei de Improbidade Administrativa estabelece que a simples ilegalidade, desacompanhada de dolo, não é suficiente para configurar ato de improbidade, afastando, assim, a responsabilização do gestor público quando não houver intenção de causar dano ao erário (Brasil, 2021).

Outra modificação relevante encontra-se no caput e no rol de condutas do artigo 11 da nova LIA, que trata dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública. Nesse ponto, a nova legislação apresenta-se mais benéfica ao restringir a incidência do caput às condutas dolosas expressamente previstas nos incisos, deixando de adotar um rol meramente exemplificativo e passando a estabelecer um elenco taxativo. Dessa forma, evidencia-se a intenção do legislador de punir apenas o agente público cuja atuação revele, de maneira comprovada, a vontade de agir de forma desonesta em relação à Administração Pública (Brasil, 2021a).

Ainda, cabe destacar a alteração trazida no artigo 12º da nova LIA, que trata das penas. A mudança promovida, estabelece que os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito, incorrem em penalidade de suspensão dos direitos de políticos de até 14 (catorze) anos e multa equivalente ao valor do dano, e não mais em penalidade de 08 (oito) a 10 (dez) anos e multa de até 03 (três) vezes o valor do

acréscimo patrimonial como na LIA original. Os casos de atos de improbidade que ensejam prejuízo ao erário, incorrem em penalidade de suspensão dos direitos de políticos de até 12 (doze) anos, multa equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário por prazo não superior a 12 (doze) anos, e não mais em penalidade de 05 (cinco) a 08 (oito) anos, multa de até 02 (duas) vezes o valor do dano e proibição de contratar ou receber benefício direta ou indiretamente do poder público por um prazo de até 05 (cinco) anos como na LIA original (Brasil, 2021a).

Ainda quanto as alterações do artigo 12º, a penalidade para os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública incorrem em pagamento de multa de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público e também “proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos”. Na LIA de 1992, esse mesmo valor de multa era de até 100 (cem) vezes, com ressarcimento integral do dano, suspensão dos direitos políticos de 03 (três) a 05 (cinco) anos e proibição de contratar com poder público ou receber dele algum benefício, direta ou indiretamente, por até 03 (três) anos (Brasil, 2021a).

Importa destacar a alteração do artigo 17º que passa a prever que a legitimidade ativa para propor a ação de improbidade administrativa é apenas do Ministério Público, excluindo a pessoa jurídica interessada que antes era prevista na LIA original (Brasil, 2021a).

3.3 Implicações das alterações para o funcionalismo público

Diante das alterações aduzidas pela nova LIA, se percebe a atenção dispersada pelo legislador em dar robustez às condutas que cominem na consumação inequívoca do ato de improbidade administrativa cometido pelo agente público.

Alterações como a exigência de dolo e delimitação em lei das ações e omissões dolosas como as que violam os deveres de honestidade, moralidade, imparcialidade e de legalidade, caracterizados por uma das condutas arroladas no artigo 11º da nova LIA corroboram o entendimento acima. Nesse sentido, temos que:

O ponto fundamental reside em que o art. 11 disciplina hipóteses de improbidade, não de desonestidade, parcialidade, ilegalidade ou deslealdade. Ou seja, é indispensável a configuração de improbidade mais desonestidade, parcialidade, ilegalidade, deslealdade. Assim, se o sujeito simplesmente adota uma interpretação que ofende a lei, não é possível submetê-lo ao sancionamento por improbidade. Pode haver ilegalidade, mas a tipificação da conduta em vista do art. 11 pressupõe, ademais disso, a consumação de um prejuízo econômico para os cofres públicos, apto a ser qualificado como improbidade.

[...]

Não se admite infração de improbidade, subsumível ao art. 11, sem um elemento de dolo. A atuação culposa é insuficiente – o que, insista-se não equivale a afirmar a regularidade dela. É perfeitamente possível, senão obrigatório, punir condutas irregulares ilícitas praticadas por agentes estatais. Mas isso não autoriza impor sanção de improbidade para toda e qualquer conduta administrativa irregular. A tanto se opõe o princípio da proporcionalidade. (Justen Filho, 2009, p. 890-891).

O alcance com que a antiga LIA estava positivada ao passo que aumentava as possibilidades de o agente público incorrer nas sanções de improbidade, devido à criminalização de suas condutas ainda que, por exemplo, não intencionassem lesão ao erário público e o seu enriquecimento ilícito, por efeito, fomentavam a paralisação da atuação de alguns gestores públicos diante de situações que lhes exigissem decisões administrativas eficazes, tudo por receio à penalização de seus atos.

Não é de hoje que estudiosos da burocracia e de direito administrativo apontam para um quadro de paralisia decisória na esfera pública. Gestores públicos devem decidir, mas não querem assinar atos e contratos. Temem serem pessoalmente responsabilizados porque o controlador teve uma interpretação distinta da sua e, assim, reputou a decisão como um ato ilícito. Receiam ter de enfrentar inquéritos administrativos, serem questionados, prestarem esclarecimentos, serem constrangidos a assinar termos de ajustamento de gestão ou termos de ajustamento de conduta, figurarem no polo passivo de ações civis públicas de improbidade administrativa, virarem autoridades coatoras, lidarem com processos administrativos disciplinares, não fazerem jus aos benefícios da categoria e serem retaliados entre seus pares. (Palma, 2020, p. 25).

Assim, há tempos especialistas em burocracia e direito administrativo alertam para a paralisia decisória no setor público. Gestores hesitam em tomar decisões e assinar documentos como contratos, por medo de serem responsabilizados. Eles temem que órgãos de controle e fiscalização interpretem suas ações de forma diferente, considerando-as ilegais. Isso gera um receio generalizado de enfrentar investigações, processos administrativos, e até mesmo de serem alvo de ações por improbidade administrativa, o que pode resultar em penalidades e até retaliações.

Esse temor do gestor público, que paralisa a tomada de decisão no âmbito da Administração e dificulta, por exemplo, a assinatura de contratos ou a implementação de políticas públicas, é conhecido como o fenômeno do “apagão das canetas” ou “direito administrativo do medo”. De acordo com Santos (2023), o referido fenômeno se manifesta quando o receio de responsabilização leva o agente público a adotar uma postura de imobilismo ou paralisia decisória, buscando evitar decisões que possam gerar riscos pessoais.

Nessa mesma linha de raciocínio, o autor complementa:

A alta probabilidade de ser responsabilizado pelo exercício de função pública, num sistema de controle disfuncionalizado, leva ao medo de responsabilização do agente público. Ao mesmo tempo que o medo é consequência dos excessos do controle, também é causa, à medida que produz respostas disfuncionais visando a autoproteção dos agentes públicos, a exemplo do imobilismo decisório decorrente do medo em decidir, o que pode levar a uma postura mais firme dos órgãos de controle no exercício de sua atividade.

[...]

Por Direito Administrativo do Medo, queremos significar: a 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, 2023, p. RB-5.3).

Considerada as consequências do fenômeno do “apagão das canetas”, nota-se que a paralisia decisória destacada enrijece a burocracia weberiano, que nasceu em tentativa de separar o político e o administrador público, para confrontar a administração pública que tinha como norma o nepotismo e a corrupção. O fenômeno em comento cria uma disfunção burocrática, vez que inibe o pleno exercício das funções do agente público, admitido na Administração Pública em virtude da sua competência técnica e meritória, reais características da burocracia moderna prelecionada por Weber (1978).

A burocracia, conforme visto, trouxe para o gestor público a segurança jurídica da estabilidade funcional, o sentimento de pertencimento ao corpo técnico funcional do Estado independente de conexões com o poder político, sentimento este que os excessos da LIA de 1992 furtaram, vez que penalizava atos do gestor público negligente sem que ele tivesse nenhuma intenção de lesar a Administração Pública.

De tal modo, a LIA inaugural de 1992, de fato, carecia de alterações, visto que em muito contribuía para um descompasso entre gestão pública e a aplicação da norma. As condutas de antes eram muito abrangentes, penalizavam gestores sem

prova de sua desonestidade deliberada, incitando o medo e constrangimento na sua atuação, pois muitas vezes ficava a cargo da justiça e dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas Estaduais e da União, a decisão de criminalizá-lo ou não, sem provas robustas.

Diante disso, o funcionalismo público se via como refém dos órgãos de controle e sancionadores, inseguros na atuação da sua função pública, receosos em solucionar problemas com simples iniciativas de trabalho, por se sentirem passíveis de controle e penalização, o que constitui obstáculo à burocratização séria da Administração Pública, nos moldes weberianos, à inovação no setor público e aplicação de políticas públicas.

A implantação da burocracia no Brasil, conforme vimos, ocorreu numa tentativa de frear o modelo patrimonialista em que os titulares do poder político materializavam seus interesses pessoais na coisa pública, fomentar a estabilidade do funcionalismo público brasileiro, contratados em virtude de sua competência técnica e qualificação específica, para cumprimento de normas e regulamentos estabelecidos, mediante remuneração, traços que se observa nos artigos 1º, 2º, 9º, 10º, 11º, 12º, 17º e 23º da LIA. A nova LIA, por seu turno, nasce sob alegação de preservar o agente público dos excessos da LIA original, entretanto, na realidade, ela também passou a ser instrumento dos burocratas vez que também dificultou a punibilidade dos políticos, reduzindo as penalidades antes previstas, como exposto na alteração aduzida no artigo 12 e o rol casos de corrupção trazidos no artigo 11, que se tratava de um rol exemplificativo e com a nova LIA passou a ser rol taxativo.

A luz do funcionalismo público, os artigos 1º, 2º, 9º e 10º da nova LIA traduzem implicações na burocracia weberiana vez que reforça a legalidade, impessoalidade, a especialização e competência técnica, conferindo maior segurança ao agente público para atuar conforme a lei, sem medo de perseguição política ou responsabilização por atos não intencionais, já que a LIA passa a exigir prova da intenção do agente em cometer a improbidade.

Outra das alterações da nova LIA para a burocracia pública e que reflete no funcionalismo público é a questão do nepotismo. Conforme já explicitado, o uso de cargos públicos para favorecimento pessoal, sobretudo de familiares, é herança da colonização do Brasil e ponto a ser combatido pela boa burocracia de padrão weberiano, e as alterações trazidos no nova artigo 11º da LIA, que trata dos casos de

improbidade administrativa que atentam contra princípios da Administração Pública, apontam nesse sentido, conforme se ver do relatório do Projeto de Lei:

Por sua vez, os incisos XI e XII que estão sendo acrescentados ao art. 11 da LIA tipificam como ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública, nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas (inciso XI) e praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal (CF), que estatui que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, programas, obras, serviços ou campanhas dos órgãos públicos (inciso XII). (Brasil, 2025)

Com isso, o nepotismo continua sendo um tipo de improbidade, agora melhor especificado na nova LIA, mas é preciso comprovar a intenção de beneficiar o parente. Além do nepotismo, a nova LIA passa a incluir no rol taxativo de condutas que violam princípios, a promoção pessoal do gestor público, ato que publicidade do serviço público que enalteça a imagem pessoal do agente público.

De outro lado, ainda em análise às implicações na burocracia weberiana na atuação do agente público, se observa os artigos 12º e 17º da nova LIA também pode significar uma disfunção burocrática. O novo artigo 12º da LIA, que trata do prazo limite de suspensão dos direitos políticos, estabelece um prazo limite de suspensão maior, alterado de 08 (oito) para até 14 (catorze) anos, mas não define o prazo mínimo como na lei anterior e atribui multa menor, ou seja, a norma nova parece ser mais dura com majoração do limite de anos mas na prática diminui a multa e deixa em aberto o limite mínimo, significando uma disfunção burocrática pois traz aparência de maior punibilidade mas na realidade diminui o valor da multa a ser paga pelo infrator e não atribui limite mínimo de anos de suspensão de direitos políticos.

Já quanto ao artigo 17º da LIA, que restringe a proposição da ação de improbidade administrativa ao Ministério Público, embora esta seja uma implicação positiva para a burocracia, pode significar também uma disfunção burocrática com exibição de sinais de autoridade do órgão propositor. A inovação da lei traz especialidade na ação proposta, que passa a ser impetrada apenas por agente

públicos concursados do Ministério Público, estáveis, com currículo e técnica inerente ao bom funcionamento da Administração Pública, entretanto, inibe o direito de ação de outros sujeitos que se sintam ameaçados com atos de improbidade que tenham conhecimentos, empoderando um único órgão público de uma infração que assola diversas camadas da sociedade brasileira.

Outra implicação das alterações da nova LIA para a burocracia pública frente ao funcionalismo público se extrai do artigo 23º da legislação, que antes estabelecia que a ação de improbidade poderia ser proposta em até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, dentro do prazo prescricional previsto em lei específica ou em até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do artigo 1º da Lei. Com a nova LIA, o prazo de prescrição passa a ser de 8 anos, contado a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, conferindo mais segurança jurídica ao agente público, de modo que o servidor siga sua carreira com mais previsibilidade, e limitando a possibilidade de ações judiciais por fatos mais antigos. Ainda, a nova redação traz uma inovação ao atribuir prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias para conclusão do inquérito civil, com previsão de prorrogação por igual período, o que aumenta a formalidade da burocracia, dar celeridade ao processo investigativo, evitando incertezas e morosidades e a má burocratização que prejudicariam a atuação do agente público que visa a eficiência e qualidade da burocracia pública nos termos weberiano.

Frente a todo o exposto, entende-se que a alteração legislativa aqui ventilada também teve implicações na burocracia pública brasileira e em resumo, da análise comparativa da LIA original e a de 2021, à luz da burocracia weberiana, destaca-se como principais alterações:

- a) O reforço ao princípio da legalidade e o da impessoalidade na nova redação do art. 1º e do art. 9º, visto que o agente público, ao não ser punido por simples erro, tem mais segurança para atuar conforme a lei, sem medo de perseguição política ou responsabilização por atos não intencionais;
- b) O reforço ao caráter legal da norma na nova redação do art. 2º, que identifica com clareza que o político também se sujeita às sanções da LIA;
- c) Proteção da especialização e da competência técnica na nova redação do art. 10º e 11º, pois a reforma passa a punir somente o agente que

intencione causar dano ao patrimônio público, passando a legislação a proteger o especialista que, ao cometer um erro técnico sem intenção, não mais será enquadrado com ímprobo, diminuindo o risco de paralisia decisório por medo de responsabilização;

- d) A disfunção burocrática trazida pela na nova redação do art. 12º, que embora pareça ser mais dura por majorar o limite do prazo de sanção, na prática, diminui a multa e deixa em aberto o prazo mínimo;
- e) A disfunção burocrática trazida pela na nova redação do art.17º, com a limitação da proposição da ação ao Ministério Público, em aparente de segurança Administrativa que, na prática, se manifesta como sinal de autoritarismo;
- f) Aumento da formalidade e previsibilidade burocrática com a nova redação do art. 23, que traz prazo claro para a prescrição, evita insegurança jurídica e acelera o processo.

Para melhor demonstrar as alterações destacadas, apresento ao final, um quadro comparativo entre as principais alterações entre a Lei nº 8.429/1992 e a Lei nº 14.230/2021, com destaque aos impactos burocráticos fundamentos no conceito weberiano (Apêndice A).

4 A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DESEMPENHO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: entre a burocracia e a proteção do agente probo

Este momento do trabalho examina a transição do regime jurídico da improbidade administrativa no Brasil, confrontando as expectativas de proteção ao bom gestor com os desafios do combate à corrupção. Inicialmente, apresenta-se uma análise da retratação da judicialização e a nova hermenêutica dolosa, onde os dados consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelam que o advento da Lei nº 14.230/2021 provocou uma queda drástica no número de novas ações. Essa redução estatística é acompanhada por uma mudança de paradigma jurisprudencial nos tribunais superiores, que passaram a exigir a comprovação inequívoca do dolo específico e da má-fé para a configuração do ato ímprobo, afastando a tipificação de meras irregularidades ou erros técnicos.

Na sequência, discute-se os desafios da "desburocratização", avaliando se a proteção conferida ao funcionalismo público contra o "apagão das canetas" compromete a integridade institucional, especialmente diante de indicadores como o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), que posicionou o Brasil na 107ª colocação em 2024 e 2025, sua pior marca histórica. Por fim, aborda-se o "apagão das canetas" e a paralisia decisória na gestão de políticas públicas, utilizando pesquisas da Fundação Tide Setubal e do TCU para demonstrar que, apesar das novas garantias legais, o medo do controle e a ansiedade processual ainda inibem a inovação e travam a implementação de políticas essenciais para a sociedade.

4.1 Análise de dados do CNJ e decisões judiciais (2020-2025): a retração da judicialização e o elemento dolo

Apresenta-se, a seguir, a análise de dados consolidados pelo CNJ, em matéria de ações de improbidade administrativa, desde o ano que antecedeu as alterações trazidas pela nova LIA em 2021 até o ano de 2025 (2020-2025), com destaque ainda para algumas decisões dos Tribunais de Justiça acerca da temática e período referenciados.

Da análise do painel de estatísticas de ações judiciais disponibilizado pelo CNJ, tem-se o quantitativo de ações de improbidade administrativa nos anos de

interesse, em que se percebe que, a partir do advento da Lei nº 14.230/2021, tivemos uma queda considerável do número de ações de improbidade administrativa protocoladas no poder judiciário (Brasil, 2023).

No ano de 2020, quando ainda vigente a LIA sem as alterações aqui ponderadas e segundo os dados oficiais do Conselho, o quantitativo de novas ações no Brasil que envolviam o tema improbidade administrativa por atos administrativos foi de 34.848. Destes, 11.244 referente a danos ao erário, 10.876 à violação de princípios administrativos, 3.760 à enriquecimento ilícito e 8.968 aos demais casos de improbidade administrativa, conforme gráfico disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2023).

Já no ano de 2021, o número de novas ações na justiça brasileira sobre a mesma temática foi de 36.620, sendo 12.797 referente à danos ao erário, 11.689 à violação de princípios administrativos, 3.727 à enriquecimento ilícito e 8.407 aos demais casos de improbidade administrativa, também conforme gráfico disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça. Aqui deve ser considerado o período de transição entre as duas leis em comento, cuja promulgação da última se deu em outubro/2021 (Brasil, 2023).

Analisados os dados gráficos do ano de 2022 observa-se uma queda considerável do número de ações protocoladas cujo assunto envolva improbidade administrativa. Foram totalizados 17.902 novos casos de ações que envolvam a temática improbidade administrativa, sendo 6.543 ações pertinentes à danos ao erário, 5.607 à violação aos princípios administrativos, 1.776 à enriquecimento ilícito e 3.976 aos demais casos relativos à improbidade administrativa (Brasil, 2023).

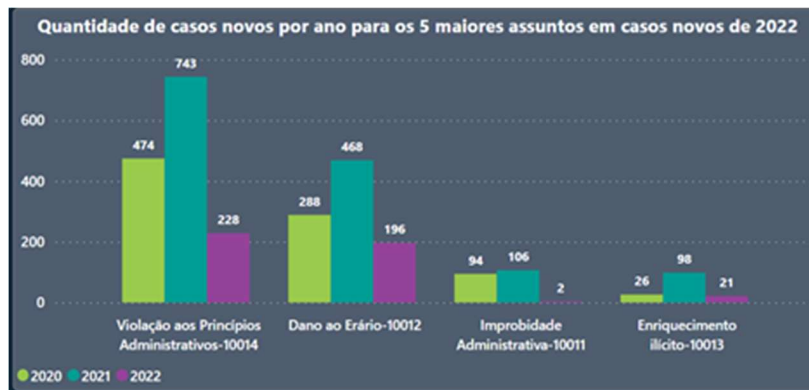
Gráfico 1– Quantidade de casos novos por ano para os 5 maiores assuntos em casos novos de 2022.



Fonte: CNJ (2023)

O cenário nacional de queda das estatísticas de ações de improbidade administrativa protocoladas no ano de 2022 se reproduziu no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. No ano de 2020, foram cerca de 882 ações, no ano de 2021 foram 1.415 ações e no ano de 2022, quando já vigente a nova LIA, foram apenas 447 ações, conforme gráfico abaixo (Brasil, 2023):

Gráfico 2 – Quantidade de casos novos por ano para os 5 maiores assuntos em casos novos de 2022 no Maranhão



Fonte: CNJ (2023)

Os gráficos 1 e 2 que têm por referência a análise do período de 2020 à 2022 e foram extraídos do painel estatístico do CNJ, permitem uma melhor visualização do declínio do número de novos casos que versam sobre improbidade administrativa a partir das alterações trazidas com o advento da Lei nº 14.230/2021. Estendida a análise para os últimos 05 (cinco) anos completos, entre 2020 e 2025, verifica-se o mesmo declínio:

Gráfico 3 – Quantidade de casos novos por ano para os 5 maiores assuntos em casos novos



Fonte: CNJ (2025)

Do gráfico 3, extrai-se a seguinte tabela, em que se ressalta que são dados do painel de estatísticas do Poder Judiciário disponibilizados pelo CNJ e atualizados em 29 de agosto de 2025, em conformidade com os dados recebidos dos Tribunais e processados até a data de 16 de agosto de 2025 (Brasil, 2023).

Tabela 1- Estatística de Ação Judiciais por Improbidade Administrativa no período de 2020-2025

Assunto/Causa	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Dano ao Erário	14.643	16.744	13.192	12.022	12.183	7.838
Violação dos Princípios Administrativos	12.901	14.117	10.479	8.897	9.393	6.335
Improbidade Administrativa	8.606	8.156	6.536	6.364	5.110	2.833
Enriquecimento Ilícito	4.649	4.680	3.800	4.131	4.080	2.763
Total de novas ações de improbidade protocoladas	40.799	43.697	34.338	31.414	30.766	19.769

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do CNJ/2025.

Temos mais uma vez dados estatísticos que demonstram o decréscimo no número de ações de improbidade administrativa protocoladas no judiciário em virtude das alterações promovidas pela nova LIA, das quais se destaca a restrição da proposição da ação ao Ministério Público e, sobretudo, a exigência de prova do dolo do agente para a configuração da improbidade.

No tocante ao último requisito acima citado, parte da doutrina já entendia ser devida a exigência de prova do dolo do agente para a configuração da improbidade, a exemplo de Di Pietro (2002) que, muito antes da promulgação da nova LIA, já defendia que a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, bem como pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar inutilmente a justiça brasileira com questões irrelevantes, não sendo possível cogitar aplicar penalidades severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, sem a comprovação mínimo de má-fé.

Ferreira (2002) sustenta que os atos de improbidade administrativa pressupõem a existência de conduta dolosa, uma vez que a prática de corrupção não ocorre de forma involuntária, mas depende de uma ação deliberada do agente.

Chegamos ao entendimento de que a LIA de 1992 levou a um sobrecarregamento do judiciário brasileiro, com protocolos das mais variadas ações de improbidade que por vezes se tratava de perseguições políticas e pessoais à

agente públicos, o que inclui servidores e funcionários públicos. A entrada em vigor da nova LIA no ano de 2021, que cuida de analisar a intenção do agente na conduta, refletiu em significativa queda do número de ações que versem sobre o tema, minimizando o abarrotamento da justiça brasileira com demandas carentes de comprovação.

Compreendida parte dos efeitos trazidos pela nova LIA, que diante da restrição de consumação da improbidade administrativa diminuiu o quantitativo de ações judiciais referente à temática, importa analisar o conteúdo de decisões judiciais prolatadas pelo poder judiciário antes e depois das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.

Antes mesmo da data de promulgação da nova LIA e em larga conformidade ao posicionamento doutrinário colacionada acima de Di Pietro e Andréa Ferreira, de que o ato de improbidade requer conduta dolosa do agente público, as decisões jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça já sinalizavam que para um ato ser considerado ímprobo e punível pela LIA, ele tem que ser revestido de má intenção do agente que o pratica:

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO INTERNO DO ÓRGÃO ACUSADOR CONTRA DECISÃO DO MINISTRO RELATOR DESTA CORTE SUPERIOR QUE NEGOU PROVIMENTO AO APELO RARO DO PARQUET FEDERAL, MANTENDO SOLUÇÃO ABSOLUTÓRIA DO TRF DA 5a. REGIÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA PELO MPF EM DESFAVOR DE ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PAULISTA/PE, DE AGENTES PÚBLICOS E DE EMPRESAS, COM SUPORTE NOS ARTS. 10 E 11 DA LEI 8.429/1992, SOB A ACUSAÇÃO DE QUE OS RÉUS PRATICARAM ATITUDE ÍMPROBA EM REFERÊNCIA A SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. DECRETO ABSOLUTÓRIO ORIUNDO DAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. NO CASO PRESENTE, CUIDA-SE DE REMEMORAR A SEMPRE URGENTE DISTINÇÃO ENTRE ATOS IRREGULARES E ÍMPROBOS, ESTES QUE SE REVESTEM DA NOTA DE MÁ INTENÇÃO. O TRIBUNAL REGIONAL CONSIDEROU ESSA DIFERENÇA, AO AFIRMAR QUE NÃO HOUVE DANO AO ERÁRIO OU NEGLIGÊNCIA NA GESTÃO DE BENS PÚBLICOS, MOTIVO PELO QUAL NÃO DEU CAUSA À IMPROBIDADE. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 10 E 11 DA LIA. AGRAVO INTERNO DO ÓRGÃO ACUSADOR DESPROVIDO. 1. Cinge-se a controvérsia em saber se a conduta imputada ao então Prefeito do Município de Paulista/PE pode ser qualificada como ímproba. 2. Acerca do tema, é muito conhecida, embora demande a sempiterna repetição - para que jamais se intercambiem -, a distinção conceitual que se deve conferir entre atos ímprobos e atos ilegais/irregulares. Os atos ímprobos são mais do que simples atos ilegais, possuem a qualificadora, isto é, o espírito de desprezo à coisa pública e aos seus princípios e normas éticas, circunstância que causa lesão aos cofres públicos e/ou enriquecimento ilícito do autor do fato ou de terceiros. 3. Os atos irregulares, por sua vez, são aqueles praticados em desacordo às diretivas

da Administração Pública, esta que só permite que se faça aquilo que a lei determina. Qualquer coisa fora do esquadro normativo que baliza as rotinas dos Administradores Públicos é uma ilegalidade. As irregularidades podem ocorrer por falta de orientação técnica, por inabilidades, deficiência de formação profissional do Gestor Público. 4. Na espécie, o demandado, então Prefeito do Município de Paulista/PE, além de outros Agentes Públicos e Empresas, foram acionados por terem alegadamente dado causa a irregularidades na aplicação dos recursos repassados pela União ao Município por força do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, circunstância que, na ótica do Órgão Acusador, perfeitamente danou aos cofres públicos. 5. Contudo, o Tribunal Regional efetuou perfeita distinção, para o caso concreto, entre o que seria improbidade administrativa e condutas irregulares. 6. Com efeito, a Corte de origem registrou que deveria o autor ou seu assistente litisconsorcial ter arrolado testemunhas e/ou ter requerido prova pericial contábil, esta para apurar se os valores dos gêneros alimentícios adquiridos para a merenda escolar estavam de acordo com os preços praticados no mercado local. Mas nada disso foi requerido no momento processual oportuno, que foi o prazo concedido pelo Juízo para a especificação de provas (fis. 454), tanto pelo autor quanto por seu assistente litisconsorcial. Ao contrário, ambos se pronunciaram expressamente por não terem outras provas a produzir (fis. 466 e 474). Assim sendo, o que restou foram as provas documentais contidas nos autos, dentre as quais esta a de aprovação das contas referentes à utilização dos recursos do PNAE (fls. 743). 7. Portanto, o que se deduz do acórdão é que a discussão não é exatamente se há ou não presunção de dano ao Erário, ou se o dolo deveria ser genérico ou específico para a conformação do tipo ímprobo previsto no art. 11 da LIA. A questão dos autos é estritamente processual. 8. Em verdade, o caso está no âmbito, quando muito, de meras irregularidades formais, porque o acórdão regional concluiu que o autor não foi capaz de se desincumbir da prova do fato constitutivo ímprobo, uma vez que há nos autos a aprovação de contas dos recursos do PNAE, ao passo que não há evidências nos autos de que os réus se conduziram de tal modo a lesar os cofres públicos ou ofender princípios administrativos. Há meras suposições do promovente da lide sancionadora, sem o devido acompanhamento probatório, consoante afirma o aresto às fls. 743. 9. Portanto, por evidenciar a exatíssima distinção entre atos irregulares e atos ímprobos, e por verificar que o autor não se desincumbiu de seu ônus probatório, o aresto representa o estado da arte da compreensão jurídico-científica acerca do que é a improbidade administrativa, razão pela qual não houve violação alguma do julgado recorrido à Lei de Improbidade; a decisão agravada, que confirmou o acórdão de origem, merece ser preservada. 10. Agravo Interno do Órgão Acusador desprovido (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Agravo Interno n. 1835918 PE, julgado em 01 dez. 2020)

A decisão colacionada acima foi prolatada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no ano de 2020, quando ainda vigente a LIA de 1992. Nos termos da referida decisão, já se observa que o Tribunal confere importância na comprovação da intenção do agente em provocar ato de improbidade, posto que consigna na decisão que não há violação à Lei de Improbidade quando não há evidências nos autos de que os réus se conduziram de modo a lesar os cofres públicos ou ofender princípios administrativos, uma vez que as ilegalidades e práticas irregulares não denotam necessariamente aspectos de má intenção e de maus desígnios, que são

característicos da improbidade administrativa e integram o próprio tipo ímprobo previsto em lei. (Brasil, 2020).

Decisões mais recentes se fundamentam estritamente na nova LIA de 2021 e exigem a comprovação inequívoca do dolo para configuração da conduta ímproba do agente público, conforme se vê nas decisões colacionadas adiante, prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), respectivamente:

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO.

1. A ilegalidade, por si só, não é suficiente para configurar a conduta ímproba. No caso, o próprio Tribunal de origem concluiu que o agente público atuou sem o especial fim de agir, sem intenção clara de burlar as regras de contratação temporária.
2. Não demonstrada a existência clara do elemento subjetivo doloso, qualificado pela má-fé, não é possível responsabilizar o agente público por ato de improbidade administrativa.
3. Agravo Interno a que se nega provimento (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Interno. 1436192, julgado em 22 ago 2023).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXIGÊNCIA DE PAGAMENTO PARA CIRURGIA PELO SUS. LEI N. 14.230/2021. CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA. CONDOTA TIPIFICADA NO ART. 9º DA LIA. DOLO RECONHECIDO NA ORIGEM. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. AFASTADA NA ORIGEM TESE DE LEGALIDADE DE APONTADO TRATAMENTO DIFERENCIADO NO ÂMBITO DO SUS. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A Lei n. 14.230/2021 não afasta a tipicidade da conduta neste caso, pois houve continuidade normativo-típica, nos termos do art. 9º da LIA, mantendo-se o requisito do dolo, reconhecido pelas instâncias ordinárias na conduta de se exigir pagamento por cirurgia realizada em hospital integrante da rede pública (SUS), com a utilização de equipamentos já fornecidos pela instituição hospitalar. Jurisprudência: ARE n. 1.517.214 AgR, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 4/2/2025, DJe de 11/2/2025; Rcl n. 70.806 AgR, Relator Ministro Flávio Dino, Primeira Turma, julgado em 27/11/2024, DJe de 29/11/2024.
2. Não há negativa de prestação jurisdicional quando o acórdão recorrido enfrenta, de forma clara e fundamentada, todas as alegações da parte, inclusive quanto à pretensa legalidade da cobrança por tratamento alegadamente diferenciado no SUS.
3. O argumento de validade da cobrança por locação de equipamentos não foi reconhecido pela instância de origem, com base na análise do conjunto fático-probatório, cujo reexame é vedado em recurso especial, a teor da Súmula n. 7/STJ.
4. Agravo interno desprovido. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Agravo Interno Recurso Especial n. 1767435, julgado em 28 ago. 2025).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO DA AÇÃO. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO QUANTO AO PEDIDO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INVIABILIDADE. TEMA 897 DE REPERCUSSÃO GERAL. DOLO NÃO COMPROVADO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE apela da sentença que pronunciou a prescrição da ação de improbidade administrativa e extinguiu o processo com resolução do mérito. Requer o prosseguimento da ação em relação à pretensão de ressarcimento ao Erário. 2. Conforme a tese firmada pelo STF no julgamento do Tema 897 de Repercussão Geral, são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao Erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 3. A partir da Lei nº 14.230/2021, todas as espécies de ato de improbidade administrativa exigem a comprovação do dolo por parte do agente público. 4. No caso, a ação está pautada na mera alegação de omissão da prestação de contas pelo gestor público. Não há qualquer evidência de dolo na conduta, o que impede o reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória. 5. Sentença mantida. Recurso não provido. (BRASIL, Tribunal Regional Federal, Apelação Cível: 10026852620194014302, julgado em 10 maio 2024).

Da primeira decisão acima colacionada, de 29/08/2023, depreende-se que para a justiça brasileira recente, sob a chancela do STF, a improbidade administrativa não se configura com a prática de ilegalidade, mas com a atuação clara do agente público em burlar as regras e proceder com má-fé. No caso trazido, o Ministério Público de São Paulo interpôs recurso ao STF para, dentre outros pedidos, manter a condenação por ato de improbidade administrativa do agente público que contratou irregularmente professores temporários, mas, como não ficou comprovada a intenção desse agente em praticar o ato por corrupção, não foi possível responsabilizá-lo pela prática do ato de improbidade pois, pela nova LIA, a ilegalidade tipificada e qualificada pelo dolo é essencial à configuração da improbidade administrativa.

A segunda decisão cotejada acima, proferida na data de 25/08/2025 e em sede de recurso no STJ, registra que, embora o recurso tenha sido interposto antes da vigência da nova LIA, as inovações dessa alteração legal não alteram o julgado pois “houve continuidade típica normativa em relação à conduta discutida neste feito, de acordo com o art. 9º da LIA, consistente em exigência de dinheiro para a realização de cirurgia no âmbito do SUS”. No caso, o STJ reconhece que a essência da conduta do agente público se configura como ato de improbidade administrativa pois ficou comprovado no curso processual que este agente exigiu pagamento de paciente que se encontrava em atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS) para tratamento médico disponibilizado gratuitamente (Brasil, 2025).

A terceira, trata de decisão monocrática proferida pelo TRF da 1ª Região, em que julga ex gestor municipal por ato de improbidade administrativa que deixou de

prestar contas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) da gestão de recursos públicos vinculados a diversos programas do Governo Federal. Aqui, o TRF-1 entende pela não configuração do ato de improbidade administrativa visto que, no caso, o que se teve foi apenas a mera alegação de omissão da prestação de contas pelo gestor público, sem qualquer evidência de dolo na conduta, o que impede o reconhecimento da improbidade administrativa (Brasil, 2024).

Ainda, importa registrar que as decisões jurisprudências referentes à processo protocolado antes do advento da nova LIA, com base em incisos revogados, sem que os fatos tipifiquem uma das novas hipóteses previstas na atual redação da LIA, remete à improcedência dos pedidos formulados na inicial, quando se encontravam pendente de decisão transitada em julgado e na vigência da nova LIA. É o que se depreende das decisões seguintes:

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADVENTO DA LEI 14.231/2021. INTELIGÊNCIA DO ARE 843.989 (TEMA 1.199). INCIDÊNCIA IMEDIATA DA NOVA REDAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 AOS PROCESSOS EM CURSO.

1. A Lei 14.231/2021 alterou profundamente o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (Lei 8.249/1992, art. 11), promovendo, dentre outros, a abolição da hipótese de responsabilização por violação genérica aos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei 8.249/1992 e passando a prever a tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, discriminada exaustivamente nos incisos do referido dispositivo legal.

2. No julgamento do ARE 843.989 (tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal assentou a irretroatividade das alterações introduzidas pela Lei 14.231/2021, para fins de incidência em face da coisa julgada ou durante o processo de execução das penas e seus incidentes, mas ressaltou exceção de retroatividade relativa para casos como o presente, em que ainda não houve o trânsito em julgado da condenação por ato de improbidade.

3. As alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.

4. Tendo em vista que (i) a imputação promovida pelo autor da demanda, a exemplo da capitulação promovida pelo Tribunal de origem, restringiu-se a subsumir a conduta imputada aos réus exclusivamente ao disposto no caput do art. 11 da Lei 8.429/1992 e que (ii) as condutas praticadas pelos réus, nos estritos termos em que descritas no arresto impugnado, não guardam correspondência com qualquer das hipóteses previstas na atual redação dos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, imperiosa a reforma do acórdão recorrido para julgar improcedente a pretensão autoral.

5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada.

6. Agravo regimental desprovido (BRASIL, Superior Tribunal Federal, Agravo Regimental: 1346594, julgado em 24 out. 2023).

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. OMISSÃO RECONHECIDA. RECURSO ACOLHIDO, COM EFEITOS INFRINGENTES. 1. O panorama normativo da improbidade administrativa mudou em benefício da parte embargante em razão de certas alterações levadas a efeito pela Lei 14.230/2021, norma que, em muitos aspectos, consubstancia verdadeira *novatio legis in melius*. 2. Diante do novo cenário, a condenação com base em genérica violação a princípios administrativos, sem a tipificação das figuras previstas nos incisos do art. 11 da Lei 8.429/1992, ou, ainda, quando condenada a parte ré com base nos revogados incisos I e II do mesmo artigo, sem que os fatos tipifiquem uma das novas hipóteses previstas na atual redação do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, remete à abolição da tipicidade da conduta e, assim, à improcedência dos pedidos formulados na inicial. 3. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, Embargos de Declaração Nº 1174735).

4.2 A Nova LIA “Desburocratizante”: proteção ao funcionalismo público versus corrupção

Conforme delineado nos capítulos anteriores, a alteração da LIA tem relevância no ordenamento jurídico brasileiro à medida em que se configura como instrumento de combate à corrupção e à burocracia em seu sentido negativo, o que nos leva a avaliar a utilização terminológica de “desburocratização”:

Dentro desse raciocínio, Eisenstadt entende que “burocratização” “é ampliação das esferas de atividade da burocracia e do seu poder, em seu próprio interesse ou no interesse de sua elite”, ocorrendo a desburocratização quando algumas organizações “tentam modificar as regras e o funcionamento de uma organização burocrática para sua própria estilização ou de acordo com os seus próprios valores e objetivos”. Desburocratizar é, assim, o funcionamento de uma organização (“burocrática”), graças à influência de grupos de pressões políticas e econômicas, em desacordo com as suas próprias regras, até o ponto de desvirtuá-las (Pizza Junior, 1984, p. 15).

O sentido acima se distancia do conceito de burocracia preconizado por Weber (1978) que, conforme delineado por Pizza Junior (1984, p. 06), consiste em uma organização contínua de cargos, estruturada por normas delimitadas, caracterizando-se pela existência de uma área específica de competência que confere ao responsável tanto a esfera de obrigações quanto a autoridade necessária para o desempenho das funções, em um sistema que exige uma rigorosa hierarquia de comando e o cumprimento de normas de conduta claras, e que estabelece a fundamental separação entre a propriedade dos meios de produção e a administração do cargo, sendo todo o processo formalizado e registrado através de documentação

e arquivo para garantir a previsibilidade e a racionalidade da gestão. Com base nisso, a desburocratização conduz a uma confusão conceitual uma vez que “levando-se em conta o significado do prefixo des (tirar)”, significaria uma organização sem cargos, em que inexistem especializações, obrigações, autoridades e instrumentos definidos, com abolição da hierarquia, extinção de normas de conduta, junção da propriedade dos meios de produção e da administração, envolvimento pessoal e parcialidade de atuação do gestor, sem documentação e arquivo na formalização e registros dos processos administrativos (Pizza Junior, 1984, p. 15).

Resta claro que o sentido de desburocratização causa confusão na sociedade, uma vez que o sistema a ser combatido e evitado na Administração Pública possui cargos, algumas vezes conta com pessoal especializado, com autoridade, obediência hierárquica e formalização processual, características da burocracia weberiana, entretanto, evitada de parcialidade na atuação de seu funcionalismo, que tende a privilegiar os interesses de privado em detrimento do interesse público.

Portanto, esta pesquisa tem por preferência adotar o sentido positivo de burocracia e classificar por inadequado o uso do termo “burocratização” como fenômeno adverso a eficiência e qualidade da administração pública que, para nós, vem a ser na verdade um desvirtuamento do significado original de burocracia. Quando ocorre tal desvirtuamento, distante de sua terminologia científica-weberiana, a expressão burocracia assume o “sinônimo de demora, complicação, papelada, exigências excessivas ou inúteis, filas intermináveis e torturantes encaminhamentos à consideração superior”, e o combate a esse movimento é usualmente conhecido como “desburocratização”, com destaque para o uso de aspas (Beltrão, 1981).

Explicitada a distinção entre burocracia à luz do conceito weberiano e, em consequência, o que etimologicamente vem a ser a desburocratização, chegamos ao entendimento de que a burocracia “é um instrumento de dominação” e “característica inerente a organizações formais” e a “desburocratização” (com a licença para uso das aspas), as suas disfunções, passíveis de revisões quando assentada em fundamentos teóricos adequados. Aqui, a palavra recebe as devidas aspas todas as vezes que se distanciar do seu conceito científico-weberiano e se associar ao conceito negativo de burocracia, que se tornou popular por ter sido apresentado à sociedade como científico (Pizza Junior, 1984).

Dito isto, entende-se que um possível avanço desencadeado pela nova LIA para a “desburocratização”, aqui tomada como combate às disfunções da burocracia

weberiana, consiste na segurança jurídica ao funcionalismo público. A exclusão da culpa e exigência de dolo específico para configuração do ato de improbidade administrativa, conferem maior segurança aos agentes públicos na atuação de suas funções, uma vez que a LIA passa a considerar que o erro de gestão não é necessariamente um ato de improbidade administrativa. Com isso, o funcionalismo público se vê mais à vontade para desenvolver seu trabalho, sem o velho receio de ser processado ou ter os seus bens bloqueados por uma falta técnica cometida de boa-fé.

A mesma proteção à atuação do gestor público honesto é observada em outra legislação federal, a Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (LINDB). No seu artigo 28, a referida Lei dispõe que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (Brasil, 1942).

Nesse cenário, a nova LIA se constitui como um avanço para a “desburocratização” quando configura uma redução do funcionalismo público defensivo, ou seja, do comportamento dos funcionários e gestores públicos moldado dentro da administração pública para amarrar os atos e a tomada de decisões por medo de punições severas diante de erros interpretativos ou falhas procedimentais sem má-fé, que paralisam a tomada de decisão ou forçam a adoção de excessivos ritos por precaução que travam a Administração Pública.

Outro avanço que se destaca com a nova LIA reside justamente na distinção entre erro de gestão e improbidade administrativa. Nesse sentido, tem-se decisão do Supremo Tribunal Federal que se fundamenta no Anteprojeto de Reforma da Lei de Improbidade Administrativa da qual conclui-se que a reforma da LIA promoveu a abolição da improbidade culposa quanto aos danos ao erário (Art. 10), baseada na tese de que a desonestidade, núcleo essencial da improbidade administrativa, é incompatível com a mera inabilidade do agente público. Sob essa ótica, falhas procedimentais oriundas de imprudência ou negligência não possuem a gravidade necessária para serem tipificadas como atos de improbidade, devendo ser sancionadas em esferas administrativas menos gravosas (Brasil, 2024).

Cabe a ressalva de que a mudança legislativa da LIA que revoga a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa “não afasta a possibilidade de responsabilização do agente por atos ilícitos administrativos e suas respectivas sanções, bem como pelo eventual ressarcimento ao erário”, que não mais responde

por ato de improbidade administrativa, mas poderá responder civil e administrativamente pelo ato ilícito (Brasil, 2024).

O avanço da nova LIA se dá em diferenciar a punição aos atos de improbidade administrativa dos demais atos ilícitos, ficando assentado que “a mera ilegalidade não é suficiente para configurar a conduta ímproba” e sem a demonstração clara do elemento subjetivo do tipo dolo, qualificado pela má-fé, “não é possível responsabilizar o agente público por de ato de improbidade administrativa” (Brasil, 2023).

Se considerarmos que a Constituição Federal brasileira foi promulgada no ano de 1988 e que prevê direitos fundamentais que ainda hoje não são assegurados a todos os brasileiros, como o direito à moradia, por exemplo, temos que a nova LIA de 2021 é extremamente recente, o que obsta uma avaliação concreta de seus efeitos. Contudo, o advento da nova LIA já traz desafios que precisam de atenção para a efetivação de uma burocracia consistente de anticorrupção, embora, conforme visto, seja desde a origem um regramento de proteção à gestão pública e orientação quanto às sanções aplicáveis nos casos de improbidade, fundamentada na perspectiva de adequação da gestão baseada na regulação ética e responsável dos agentes públicos (Mól; Lemos Junior, 2022).

O Brasil, em que pese os fundamentos da alteração legislativa aqui ventilada, há tempos ocupa uma posição preocupante no ranking dos países sob análise do grau de corrupção. Segundo o Índice de Percepção da Corrupção de 2024 (IPC)³, indicador da Associação Transparência Internacional Brasil, que analisa os níveis de percepção da corrupção no setor público de 180 países/territórios em todo o mundo, o Brasil figura na 107ª posição e pontuação 34, em uma escala padronizadas de 0 a 100, onde 0 representa o maior nível de corrupção percebida e 100 representa o menor nível de corrupção percebida, ficando atrás de países como Uruguai e Chile, e empatado com Malauí, Nepal, Níger, Tailândia e Turquia. O mesmo índice ainda demonstra que

³ O Índice de Percepção da Corrupção é um indicador que analisa os níveis de percepção da corrupção no setor público de 180 países/territórios em todo o mundo, produzido pela Transparência Internacional desde 1995 e atribui notas em uma escala entre 0 e 100, sendo este o principal indicador de corrupção do mundo. Quanto maior a nota, maior é a percepção de integridade do país. A Transparência Internacional é uma associação sem fins lucrativos ou econômicos, político-partidários ou religiosos, e possui como missão “enfrentar a corrupção e promover a integridade, transparência e “accountability”, construindo um mundo em que governos, setor privado, sociedade civil e o cotidiano das pessoas estejam livres da corrupção”. O IPC quantificar riscos ou percepções da corrupção no setor público, é calculado usando 13 fontes de dados diferentes, oriundas de 12 instituições distintas de organizações com boa reputação e considera apenas avaliações de especialistas ou do setor privado, que capturaram as percepções da corrupção ao longo dos dois anos anteriores à sua publicação (Associação, 2025b).

democracias fortes apresentam um nível de integridade vastamente melhor ao de democracias deficitárias e regimes autoritários no que toca ao controle da corrupção.

a corrupção em larga escala fortalece autocratas, enriquece atores privados ilicitamente e debilita a democracia por toda a parte. Nenhum país está imune a ela, e o preço de se ignorar a corrupção é algo que não temos mais como pagar. Cada país tem seu próprio papel nos esforços para erradicá-la.

O IPC classifica 180 países e territórios de acordo com os níveis de corrupção percebidos por especialistas e empresários. Ele se baseia em 13 fontes de dados independentes e usa uma escala que vai de zero a 100, na qual zero significa “altamente corrupto” e 100 significa “muito íntegro”.

O IPC destaca os grandes contrastes entre países que contam com instituições fortes e independentes, bem como com eleições livres e justas, e aqueles que possuem regimes autoritários repressores. (Associação, 2025b, p. 09).

Com fins de subsidiar uma análise comparativa dos dados consolidados pelo IPC em período anterior ao advento das alterações legislativas promovidas em 2021 pela nova LIA, na mesma escala de 0 a 100 que classifica países e território como altamente corruptos ou muito íntegro, o Brasil ocupou a pontuação 38 e 94ª posição, ou seja, segundo dados do ano de 2020, consolidados pela Associação Transparência Internacional e que tiveram como referência dados coletados nos anos de 2018 e 2019, o Brasil era mais íntegro na vigência do LIA original, posição em que ficou empatado com a Etiópia, Cazaquistão, Peru, Sérvia, Sri Lanka, Suriname e Tanzânia (Associação, 2020).

Em 2024, o Brasil registrou 34 pontos e a 107ª posição, entre 180 países, no Índice de Percepção da Corrupção. Estas são a pior nota e a pior colocação do país na série histórica do índice, iniciada em 2012.

O resultado de 2024 significa uma queda de dois pontos e três posições em relação ao ano anterior. E de nove pontos e 38 posições em comparação com as melhores pontuações do país na série histórica — em 2012 e, novamente, em 2014.

Há dez anos, o país estava empatado com Bulgária, Grécia, Itália, Romênia, Senegal e Essuatíni (antiga Suazilândia). Desse grupo, apenas este último e o Brasil estão com notas piores no índice desde então (Associação, 2025a, não paginado)

O relatório do IPC mais recente, divulgados no ano de 2026 e com base em dados coletados em 2025, resgista que “a média global do IPC caiu pela primeira vez em mais de uma década, alcançando apenas 42 pontos. A vasta maioria dos países não conseguiram controlar o avanço da corrupção” e o Brasil cai um ponto em relação ao IPC 2024, passando a 35 pontos e permanecendo na 107ª posição entre 182 países e territórios avaliados (Associação, 2026).

Da análise do IPC 2025, verifica-se que o Brasil está abaixo da média mundial quando o assunto é a corrupção, tendo apresentado dados mais satisfatórios nos anos de “2012 e 2014 (com 43 pontos), em 2013 (42 pontos) e 2016 (40 pontos). As piores pontuações do país foram registradas em 2024 (34 pontos), 2018 e 2019 (35 pontos), e em 2023 (36 pontos), estando abaixo da média global dos países desde 2015 (Associação, 2026).

Com base nos dados acima, verifica-se que as alterações da LIA ainda não representam um grande avanço para a anticorrupção na gestão pública brasileira e probidade administrativa, posto que o Brasil não figura em uma posição minimamente confortável no índice internacional que mediu a percepção da corrupção no ano de 2024.

Um outro índice que pode ser analisado levando-se em conta o marco temporal do advento da nova LIA é World Justice Project⁴, indicador formulado por uma organização internacional, independente e multidisciplinar, que trabalha para promover o Estado de Direito em todo o mundo e que mede, dentre outros fatores, a ausência de corrupção e a limitação dos poderes do Governo. Segundo seu levantamento de 2025 que analisa 143 países, o Brasil apresenta fragilidades em seu Estado de Direito, ocupando a 78ª colocação do *ranking* geral. A pesquisa avalia variáveis que vão desde direitos fundamentais até a eficiência do Judiciário, a transparência e a ausência de corrupção.

No índice Governo Aberto, o Brasil ocupa em 2025 a 44ª posição entre 143 países. Esse índice “mede a transparência governamental, definida pela medida em que um governo compartilha informações, capacita as pessoas com ferramentas para responsabilizá-lo e promove a participação cidadã” em políticas públicas, medindo

⁴ A World Justice Project (WJP) é uma organização internacional independente que coleta dados e pesquisa como o Estado de Direito é vivenciado em diversos países, utilizando pesquisas com a população e especialistas para medir fatores em respeito ao Estado Democrático a partir das seguintes variáveis: limitação aos poderes dos governos (se estes são efetivamente limitados pelo poder legislativo, judiciário, auditorias e revisões independentes, se funcionários são punidos por má conduta, se os poderes governamentais estão sujeitos a controles não governamentais e se a transição de poder está sujeita à lei); governo aberto (leis públicas e dados governamentais, direito à informação, transparência, participação cívica, mecanismos de reclamação); ausência de corrupção (funcionários públicos dos Poderes não se utilizam de seus cargos para obter vantagens pessoais); direitos fundamentais; ordem e segurança (crime e conflito são efetivamente controlados, sem que os civis recorram à violência para resolver queixas pessoais); fiscalização regulatória (regulamentações governamentais e devido processo legal eficazes, processos administrativos sem demora injustificada); justiça civil; justiça criminal (Project, 2025).

ainda “se as leis básicas e as informações sobre direitos legais são divulgadas e avalia a qualidade das informações publicadas pelo governo” (Project, 2025).

Na categoria de ausência de corrupção, o país ocupa o 76º posto, com um agravante estatístico em Justiça Criminal, apontado como uma das instituições menos íntegras do planeta (posição 111ª). No *ranking* global e em relação ao fator “ausência de corrupção” nos anos de 2019, 2020 e 2021, o Brasil ocupava a posição 67ª do total de 126 países, 69ª do total de 128 países, e 80ª do total de 139 países, respectivamente (Project, 2025).

Dessa forma, depreende-se que as alterações trazidas pela nova LIA podem por vezes representar avanços, mas por outro lado também podem representar um risco ao combate à corrupção ou, no mínimo, uma ferramenta de indefinição, como demonstrado pela queda da posição brasileira no índice de percepção de corrupção e sua lamentável posição global no *ranking* do World Justice Project já na vigência da nova Lei. A restrição aos tipos penais que incriminam a conduta do agente público como ímproba, somada ao aumento do ônus probatório para a configuração da improbidade administrativa e à limitação da legitimidade ativa das ações de improbidade administrativa, podem constituir elementos de fomento à corrupção para atores que intencionam lesar o erário público.

A prematuridade temporal da Lei é um outro ponto que agrega desafios à nova LIA. Ocorre que a restrição do prazo prescricional das ações de improbidade administrativa ao Ministério Público aduzida na mudança legislativa, tem sido objeto de discussão na doutrina jurídica e também no tribunal de justiça, gerando a indefinição de sua aplicabilidade até os dias de hoje. Em setembro de 2025, o STF, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236 MC/DF, concedeu medida liminar para suspender a eficácia da expressão “pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo” contida no art. 23, § 5º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021. Na prática, a medida restabelece o prazo prescricional de 08 anos, uma vez que a manutenção do prazo em 04 anos, como prevê a nova LIA, poderia levar ao reconhecimento da prescrição de “ao menos 8.065 ações de improbidade administrativa” e “fragilizar a responsabilização por improbidade, comprometendo sua efetividade, na medida em que não haveria tempo hábil para as sentenças absolutórias serem revistas pelos tribunais”, uma vez que o prazo de 04 (quatro) anos não representa a realidade processual do sistema de justiça brasileiro que em média leva 05 (cinco) anos para tramitar em cada instância judicial (Brasil, 2025).

Outro desafio também verificado diante da idade legal da alteração da LIA de 2021, reside na legitimidade ativa de propositura da ação de improbidade administrativa. Como já exposto, a nova LIA conferiu legitimidade exclusiva ao Ministério Público para propor a ação, excluindo o direito de entes públicos que tiveram o seu patrimônio lesado, em flagrante desrespeito aos ditames constitucionais de proteção ao erário. Assim, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.043/DF, o STF decidiu, dentre outras medidas e a nosso ver acertadamente, restabelecer a “legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil” (Brasil, 2022b).

No mesmo sentido da decisão acima, o STF decidiu também em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI nº 7.042- DISTRITO FEDERAL, pela legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade “já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira” (Brasil, 2022a):

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPOTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE para o ajuizamento das presentes demandas, tendo em conta o caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação. Precedentes. 2. Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal e, conseqüentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil. 3. A legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira. 4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa. 5. A legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do

combate à improbidade administrativa exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, razão pela qual estende-se às pessoas jurídicas interessadas. 6. A previsão de obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público afronta a autonomia dos Estados-Membros e desvirtua a conformação constitucional da Advocacia Pública delineada pelo art. 131 e 132 da Constituição Federal, ressalvada a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, nos termos de legislação específica. 7. Ação julgada parcialmente procedente para (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não inexistente “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021. Em consequência, declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021. (BRASIL, ADI 7042, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 31 ago. 2022)

Diante das abordagens destacadas, as alterações da LIA ocorridas no ano de 2021 constituíram avanços para a burocracia administrativa no sentido de trazer mais segurança jurídica ao funcionalismo público, reduzindo o “apagão das canetas”, uma vez que estabeleceu que um agente público somente será punido por ato de improbidade administrativa se atuar livre, consciente e com ausência de cuidado deliberado de lesar ao erário público, ou seja, em comprovada má-fé. Erro grosseiro, negligência ou ausência de zelo na atuação pública eximem o agente público de incorrer em improbidade administrativa, embora possam ser processados e julgados em outra esfera. A descaracterização do simples erro como ato de improbidade administrativa fomenta a eficiência e inovação na administração pública, conferindo maior grau de liberdade ao funcionalismo público no desempenho de seu trabalho, dando assim à burocracia o seu verdadeiro significado à luz weberiana.

Em que pese os avanços, vale destacar ainda que a inovação da LIA desafia a sua real razão em existir: responsabilizar e punir o agente público desonesto. A nova LIA pode ser vista como um potencial retrocesso legislativo quando tomada como um excessivo favorecimento do agente público em detrimento do erário público, já que a comprovação do dolo pode levar à impunidade em ações de improbidade mais

complexas. A declaração da inconstitucionalidade de parte das alterações da LIA, como a legitimidade ativa restrita ao Ministério Público, também é outro revés que pode ser percebido pela sociedade como uma perpetuação da cultura de corrupção que assola o estado brasileiro, como visto nos índices de percepção da corrupção mencionados. A prematuridade da nova LIA e as divergências de seu conteúdo questionadas no STF em sede de ADI, tendem a enfraquecer a opinião pública na percepção da aplicação da LIA em defesa da democracia e probidade administrativa, especialmente no desempenho do funcionalismo público e implementação de políticas públicas.

4.3 O “Apagão das Canetas” e a paralisia decisória da gestão de Políticas Públicas

Frente a todo exposto, as alterações da LIA tiveram como mudança mais firme a exigência de dolo comprovado para punição por ato de improbidade administrativa e que, segundo visto do seu projeto de lei, se justifica pela busca por “um conceito sólido de improbidade, a criação de um ambiente dotado de previsibilidade e segurança jurídica conservando a esfera de responsabilidades e encargos dos gestores públicos” que antes se sentiam ameaçados “por um certo sentido inquisitorial dado às ações de improbidade” (Brasil, 2025, não paginado).

Assim, o sentido da atualização da Lei de Improbidade Administrativa “deve ser o de orientar sua aplicação com base em preceitos sólidos de garantia da ampla defesa, contraditório e presunção da inocência, de forma a racionalizar a tutela da moralidade administrativa” (Brasil, 2025, não paginado).

Ao excluir a modalidade culposa da LIA, a legislação demonstra o seu cuidado em proteger o agente público da atuação dos tribunais e dos órgãos de controle, restando clara a sua intenção de deixar de punir como ato de improbidade o equívoco, o erro, a omissão por negligência, imprudência ou imperícia, em tentativa de enfraquecer o fenômeno do “apagão das canetas” que leva à tensões dos profissionais do serviço público que temem por tomar decisões administrativas, acabando por gerar um vácuo na execução de políticas públicas. É que se observada

da pesquisa desenvolvida pela Fundação Tide Setubal⁵, coordenada por pesquisadoras da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Gabriela Lotta e Vera Monteiro, e intitulada “O fenômeno do apagão das canetas – Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim” (Fundação, 2024).

A pesquisa da Fundação Tide Setubal abordou servidores públicos envolvidos na formulação e execução de políticas pública, sob a hipótese de que o aumento das competências dos órgãos de controle gera efeitos negativos na gestão pública. Assim, a pesquisa investigou, dentre outros fatores, como o controle excessivo afeta a capacidade de decisão dos servidores, promovendo um debate sobre a melhoria das instituições públicas e a efetividade das políticas públicas (Fundação, 2024).

Do resultado da pesquisa, a maioria dos servidores entrevistados tem seu trabalho afetado por órgãos de controle, cerca de 63%, de forma que 61% alegam que precisa parar seu trabalho para atender às solicitações dos órgãos de controle e 57% já tiveram experiências desagradáveis relacionadas à atuação desses órgãos de fiscalização. No tocante especificamente ao receio de como os órgãos de controle irão interpretar as decisões e ações dos gestores públicos, 58% se declaram receosos, 71% sentem constante preocupação em evitar problema com os órgãos, 49% se declaram ansiosos com a possibilidade de ter problema com os órgãos de controle e 42% sentem a necessidade de obter aval prévio de tais órgãos antes de decidir questões importantes (Fundação, 2024).

Na análise dos dados produzidos pela pesquisa da Fundação Tide Setubal, depreende-se ainda:

⁵ A Fundação Tide Setubal é “uma organização não governamental de origem familiar”, que tem “por missão o combate às desigualdades socioespaciais e o desenvolvimento das periferias urbanas, com foco na autonomia e protagonismo dos sujeitos periféricos”. O relatório de pesquisa da Fundação, destacado no presente trabalho, “investiga os efeitos do controle sobre o trabalho de servidores do Poder Executivo (fenômeno do apagão das canetas)”. No período de 14 de outubro e 18 de dezembro de 2023 foram distribuídos questionários *on-line*, a serem respondidos anonimamente, 433 pessoas clicaram no *link*, 163 deram respostas completas que foram consideradas nas análises estatísticas, com desistência dos outros 270. As desistências ocorreram em maioria na página do termo de consentimento, na qual o servidor tomava conhecimento do teor do questionário. Prévio aos questionários, mais precisamente no segundo semestre de 2023, foram aplicadas 30 entrevistas semiestruturadas que abordaram a relação entre controle, inovação, motivação e paralisia decisória dos gestores, com o objetivo de avaliar se os gestores evitam decisões ótimas devido ao medo das ações, momento em que foi constatado que o “relato dos 30 entrevistados é de medo de ocupar cargos de ordenação de despesas, dificuldades de inovação e ingerência indevida de órgãos de controle em políticas públicas” (Fundação, 2024).

Os resultados corroboram a hipótese de que uma percepção mais negativa sobre a atuação dos órgãos de controle está associada a uma maior preocupação com os órgãos de controle no dia a dia. Ou seja, aqueles servidores que acreditam que os órgãos de controle e auditores têm uma atitude mais punitivista e de pouco suporte também expressam maior medo de ter suas ações e decisões questionadas pelos órgãos de controle.

[...]

Um outro efeito importante identificado foi a associação entre maior preocupação com órgãos de controle e uma menor intenção de inovar. Isso indica que o fenômeno do apagão das canetas, que leva os gestores públicos a terem medo de agir ou agir de forma excessivamente conservadora, é real (Fundação, 2024, p. 40).

Insta trazer à baila que a revisão literária da pesquisa da Fundação Tide Setubal aponta que, no que tange aos fatores que impulsionam o “apagão das canetas”, existe uma insuficiência de *expertise* técnica dos órgãos de controle frente à complexidade administrativa, uma tendência punitivista que criminaliza a gestão e desvirtua sua função executiva e, ainda, o fato de que a vigilância contra a corrupção ter se tornado tão intensa que os controladores acabam mandando mais do que os próprios administradores, submetendo as decisões dos gestores ao crivo excessivo dos controladores e implicando na implementação de políticas públicas (Fundação, 2024).

Em um dado momento, nota-se que a pesquisa reitera o que conceituamos por “apagão das canetas”, como “um movimento em que os gestores, movidos pelo medo, passam a pautar suas condutas a partir dos comandos de controladores, visando à prevenção contra potenciais sanções futuras”. O temor de sanções jurídicas ou administrativas leva os administradores a evitarem a assinatura de atos importantes e, como consequência, projetos essenciais estagnam ou são executados com timidez, impedindo que as políticas públicas saiam do plano teórico e gerem impactos reais na qualidade de vida da população (Fundação, 2024).

Quanto ao ponto “apagão das canetas” e a implementação de políticas públicas pelo funcionalismo público, cabe destacar o compilado de respostas apresentadas na pesquisa, que revelam desilusão com a carreira de gestor e também que o poder político influencia na paralisia decisória do funcionalismo público:

Foram observados tanto relatos de receio explícito quanto receio implícito. Em outras palavras, quando perguntadas diretamente, algumas pessoas afirmaram não ter receio de controladores, mas outras falas do mesmo entrevistado eram permeadas por algum grau de desconforto com a atuação de controladores. Poucos relatos trazem uma completa falta de receio, em geral calcados na certeza de que realizam um bom trabalho ou em um descrédito quanto à efetividade da atuação dos órgãos de controle. Em geral,

observou-se algum grau de associação entre maior atuação política do entrevistado e menor receio quanto à atuação de controladores e, por outro lado, maior receio entre aqueles que tinham experiência mais técnica, com formação especializada, e, muitas vezes, servidores de carreira. Mesmo aqueles entrevistados que relataram receio pontuam a politização da atuação de controladores e a baixa efetividade das punições, com maior frequência de processos que não resultam em sanção, mas, por si só, geram desgaste, pelo tempo que precisam dedicar àquele procedimento e pelo receio de virem a ser sancionados no futuro.

Alguns relataram, também, receio de divergências de entendimentos entre órgãos de controle, como, por exemplo, entendimentos distintos do Ministério Público e do Tribunal de Contas em relação à mesma questão ou até entre órgãos diversos de uma mesma instituição (Fundação, 2024, p. 24-25).

Outros dados que merecem nossa atenção são os apresentados no “Relatório de Pesquisa Contratação de Soluções Inovadoras pela Administração Pública”, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano 2019, anterior à nova LIA, que buscou identificar como o TCU pode contribuir para a Administração Pública Federal contratar soluções inovadoras para as necessidades da sociedade. Dentre importantes índices avaliados, destacamos o item que mensurou se o medo do controle é um empecilho para o gestor público contratar soluções inovadoras, o item que mediu se a burocracia dificulta a contratação de soluções inovadoras na administração pública e também o item que questiona a necessidade de uma nova regulamentação para facilitar a contratação de soluções inovadora (Brasil, 2019).

Os respondentes da pesquisa realizada pelo TCU foram 2.560 profissionais da administração pública em que 79,1% são servidores concursados e 35% exercem cargo ou função de natureza gerencial. Destaca-se que 96,1% dos respondentes concordam ou concordam totalmente que a administração pública precisa buscar soluções inovadoras para resolver seus desafios; 56,7% concordam ou concordam totalmente que o medo do controle é um empecilho para o gestor público contratar soluções inovadoras; 82,9% concordam ou concordam totalmente que a burocracia dificulta a contratação de soluções inovadoras na administração pública; e 46,8% concordam ou concordam totalmente que é necessária uma nova regulamentação para facilitar a contratação de soluções inovadoras (Brasil, 2019).

Em que pese a pesquisa do TCU ter sido desenvolvida como dois grupos diferentes de agentes públicos da Administração Pública Federal, os que têm ou tiveram atuação no controle interno ou externo e os que nunca tiveram, de um total de 2.431 respondentes válidos ao item “o medo do controle é um empecilho para o gestor público contratar soluções inovadoras”, 54,8% dos profissionais caracterizados como

“controle” e 57,2% dos profissionais caracterizados como “não controle” concordam ou concordam totalmente, o que demonstrou um alto índice de concordância em relação ao medo do controle (Brasil, 2019).

Embora as duas pesquisas apresentadas acima não tenham como objeto central a Lei de Improbidade Administrativa e suas alterações, seus resultados trazem reflexos para nossa pesquisa. Sendo prévio ao advento da nova LIA, o “Relatório de Pesquisa Contratação de Soluções Inovadoras pela Administração Pública” do TCU/2019 consubstancia a ideia de que o engessamento das decisões burocráticas nas rotinas da administração pública é um problema sentido pela sociedade e por agentes do serviço público que, em sua grande maioria, têm receio de inovar no serviço público por medo de serem punidos e são favoráveis a implementação de políticas públicas inovadoras e fundamentais para o interesse público. O advento de uma regulamentação que confira legalidade aos atos dos agentes públicos com foco na inovação também é visto como uma possibilidade positiva. Já a pesquisa da Fundação Tide Setubal de 2024, embora posterior a nova LIA, ainda demonstra o receio de servidores públicos de como os órgãos de controle irão interpretar as suas decisões, revelando uma preocupação e ansiedade no trabalho que leva a queda na intenção de inovar no serviço público e a persistência do fenômeno do “apagão das canetas”.

Embora a LIA não trate especificamente da atuação do controle interno, ela traz inovações que deveriam diluir a sensação de medo que leva ao “apagão das canetas” que foram objeto tanto da pesquisa da Fundação Tide Setúbal de 2024 quanto do apresentado Relatório de TCU do ano de 2019. Entretanto, seus resultados nos levam ao entendimento de que apesar do advento da nova LIA em 2021 ter criado novos regramentos que parecem conceder mais segurança e proteção à atuação do funcionalismo público, o medo em inovar na tomada de decisões administrativa e na implementação de políticas pública ainda existe.

Parte da manutenção do receio em decidir por uma política pública ou outra se dá na dinâmica de poder que levaram a promulgação da lei. Vimos que desde o projeto de lei, a nova LIA foi defendida por interesses de diferentes grupos políticos, ora criado por deputado de direita, ora defendido por líderes da esquerda, e a lei sancionada por um governo de direita que em muito seguiu a relatoria do grupo de esquerda. Coaduna-se a isso a ideia weberiana de que a burocracia sofre influência dos grupos

de pressão interna que representam a classe, mas que nem sempre é fiel à esta, mas aos interesses que movem a estrutura política do momento.

A segurança jurídica conferida à atuação dos agentes públicos e que foi declaradamente tida como o propósito social das alterações trazidas na nova LIA, na prática, tem representado, dentre outros fatores: 1) uma queda na punibilidade, visto que a exclusão da culpa na imputação de ato de improbidade e a limitação da legitimidade ativa levam à impunidade e dificultam a responsabilização dos agentes públicos, como visto no número decrescente de ações judiciais protocoladas em razão da improbidade administrativa divulgado pelo CNJ; 2) a persistência da insegurança jurídica na tomada de decisão, como na implantação de políticas públicas, se considerarmos o resultados das citadas pesquisas, onde a do TCU revela a real existência da paralisia decisória de gestores públicos diante da possibilidade de serem penalizados por seus atos na administração pública, e a da Fundação Tide Setubal demonstra que mesmo em 2024 essa paralisia decisória ainda persiste.

A nova LIA, que surge como uma ferramenta em auxílio ao desempenho do funcionalismo público, sob o argumento declarado de lhe conferir maior proteção em sua atuação, não encerra tensões antigas da administração pública, como a cultura de disseminação da burocracia como sinônimo de ineficiência e o medo de gestores em implementar políticas públicas na burocracia brasileira sem a decomposição das instituições públicas causadas pela corrupção.

Segundo Filgueira, não se pode pensar em medida de anticorrupção sem o fortalecimento da democracia, vez que “a corrupção degenera a força institucional do Estado e a confiança dos cidadãos nas instituições”, reduzindo margem de realizações sociais” e uma lei, com a LIA, precisa de uma percepção de sua aplicação em torno da probidade e igualdade social, visto que uma lei fraca, gera instituições injustas e uma corrupção persistente dentro de um sistema de privilégios (Filgueira, 2013).

No caso do Brasil, combater a corrupção, envolve enfrentar às injustiças sociais e políticas, com reformas políticas que vão além da positivação de direitos através de leis, com fizeram com a LIA. Esse enfrentamento tem de ser acompanhado do fortalecimento do império da lei e de escolhas de dentro da administração pública que respeitem aos princípios constitucionais, como da igualdade, probidade, liberdade, eficiência e publicidade, em condições que assegurem ao governo e ao seu corpo

técnico a condução de suas políticas públicas e a todo cidadão o acompanhamento das ações (Filgueira, 2013).

Assim, considerada a formação histórica e administrativa do Estado brasileiro, o advento da nova LIA e a sua pretendida proteção ao funcionalismo público, para que representem uma mudança de paradigma em nossa sociedade quanto à percepção de burocracia e corrupção, deveriam ter sido associados a uma reforma de Estado, uma vez que:

não bastará, no caso brasileiro, uma reforma do sistema político. Associada a esta, será necessário também uma reforma do Estado, de maneira a possibilitar políticas públicas eficientes, calcadas em um princípio de publicidade que permita que os afetados por essas políticas possam se pronunciar a respeito de sua concepção e de seu processo de implementação. O combate às injustiças sociais depende da constituição de políticas públicas eficazes.

Em ambos os casos – reforma do sistema político e reforma do Estado – é necessário fortalecer os laços públicos da democracia, de maneira a não permitir que se reproduzam sistemas de privilégios, hierarquias sociais e possibilidades de malversação de recursos públicos (Filgueira, 2013, p. 62)

A nova LIA como freio ao “apagão das canetas”, permite ao agente público probo o exercício de sua competência sem ódio ou paixão, resgatando a segurança jurídica necessária para a inovação e implementação de políticas públicas. Para que essa proteção não se converta em “blindagem institucional” e avanço da corrupção, a mudança legislativa tem que ser acompanhada de uma reforma organizacional e ética. Com base Filgueira e na burocracia weberiana, o desenho administrativo precisa proteger a condução técnica das políticas públicas contra interferências indevidas, ao mesmo tempo em que deve institucionalizar canais de escuta e monitoramento para que a coletividade valide a efetividade das entregas governamentais.

Um exemplo de mudança organizacional com a institucionalização de canais de escuta no funcionalismo público a partir da nova LIA, de forma que a nova legislação não funcione como ferramenta facilitadora da corrupção, “espírito” que por muito se vincula à cultura brasileira e que justificam os exageros sancionatórios da LIA de 1992, é a adoção de programas de *compliance* na Administração Pública. Sem pretensão de esgotar a temática, o objetivo de um programa de *compliance* é um “planejamento de atividades, tais como a revisão de políticas internas, código de ética e conduta e gestão de risco, para obter uma difusão da cultura de integridade no ambiente” (Blok, 2017).

O programa de *compliance* vem a ser um “conjunto de disciplinas, para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, a política e as diretrizes estabelecidas” e ainda para “evitar, detectar e tratar qualquer desvio ou inconformidade que possa ocorrer”. Embora menos punitivista em relação ao erro formal, um programa de *compliance* deve ser implacável na detecção do desvio de finalidade, funcionando como um canal de escuta que conduzirá a necessária transformação organizacional da gestão pública, com foco na gestão de pessoas, com valorização da comunicação e a atuação criativa do gestor público. (Blok, 2017).

A implementação de tais programas de escutas nas organizações públicas contribui em muito com o combate à corrupção e ao conceito negativo de burocracia, pois cria na estrutura uma rede de prevenção a risco e tratamento destes, com canais de ouvidoria, orientação, comunicação de deveres e direitos ao seu pessoal, incluindo nas rotinas de trabalho o permanente compromisso com a integridade moral, eficiência e cumprimento das legislações reflexas à atuação dos agentes públicos, como a LIA.

É possível criar uma estrutura de criatividade e inovação dentro do ambiente de trabalho com a implantação e incentivo a um programa de sugestão, desenvolvimento de grupo de geração de ideias e de oficinas de criação ou gerenciamento de conceitos, criação de centros de criatividade, desenvolvimento de círculos de qualidade e criatividade, elaboração de programas de treinamento em criatividade, implantação de um programa de melhoria contínua e incremento à inovação, pesquisa e desenvolvimento de ideias com o pessoal, criação de sessões criativas regulares e com o desenvolvimento de pessoas que atuem como facilitadores da criatividade. Tal estrutura também pode e deve ser instituída na administração pública (Chiavenato, 2014).

Destaca-se o gestor público como o agente responsável por balizar e fomentar as iniciativas e inovações no funcionalismo público, respeitados os limites legais, e assim ampliar na administração pública o grau de transparência, moral, ética e eficiência, dentro de um planejamento que vise o bem comum da sociedade e a proteção à atuação dos seus agentes públicos. É importante que esse perfil de gestor esteja envolvido nas políticas públicas implementadas e no corpo técnico responsável por sua avaliação que, por sua vez, deve apontar para a observância dos princípios de eficiência da gestão pública, detectar empecilhos impeditivos ao bom desempenho da política avaliada.

Nesse sentido que a nova LIA se constitui uma ferramenta positiva da “boa burocracia”, funcionando como combustível para a atuação inovadora da gestão pública, visto que preserva a ação do seu agente de ser penalizada como ímprobo sem a devida comprovação da sua vontade em ser desonesto e lesar ao erário público.

As modificações trazidas pela nova LIA podem conferir proteção a atuação do funcionalismo público dos excessos existentes na norma antiga, vez que garante mais segurança aos agentes públicos em sua atuação, quando minimiza o medo de serem penalizados por mera irregularidade. Entretanto, tal atuação deve se dar de forma ética e permeada de comprometimento institucional, alimentada pela boa burocracia weberiana, para que as mudanças normativas não funcionem com ferramenta de favorecimento da corrupção e sim como fomento à inovação da gestão pública proba.

Frente ao exposto, verifica-se que os dados extraídos do CNJ revelaram um impacto imediato da nova legislação: uma redução drástica no quantitativo de novas ações de improbidade, que caíram de aproximadamente 40.799 em 2020 para 34.338 em 2022, mantendo tendência de queda nos anos subsequentes. Essa retração estatística é o reflexo direto da alteração no regime de responsabilidade subjetiva do agente, que agora exige a comprovação do dolo específico, ou seja, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, para a configuração do ato ímprobo. Do ponto de vista weberiano, essa mudança fortalece a previsibilidade. O funcionário público, ao atuar dentro dos limites da lei e da técnica, não deve ser confundido com o criminoso e a corrupção, nesta ótica, é a ruptura da impessoalidade; já o erro técnico é uma disfuncionalidade corrigível administrativamente. Ao separar essas duas esferas, a nova LIA protege o “tipo ideal” de burocrata: aquele que decide com base no saber especializado e na norma, sem o temor de sanções judiciais por atos não desonestos.

Ainda sob a ótica weberiana, essa mudança pode ser lida como um esforço para restabelecer a racionalidade e a especialização técnica da burocracia. O modelo anterior, ao permitir a punição por culpa (negligência ou imprudência), desvirtuava a função do burocrata, que passava a atuar sob o “apagão das canetas” ou o “direito administrativo do medo”. O medo da responsabilização pessoal por meros erros interpretativos inibia a inovação e paralisava a implementação de políticas públicas, conforme corroborado pelas pesquisas da Fundação Tide Setubal e do TCU.

Ao restringir a improbidade à desonestidade comprovada e afastar o "erro de gestão" do campo sancionador da LIA, a nova lei oferece ao funcionário público a segurança jurídica necessária para exercer sua competência técnica *sine ira et studio* (sem ódio ou paixão), como preconizado por Weber (1978). A burocracia ganha eficiência quando o agente pode decidir com base na legalidade e na técnica, sem o receio de perseguições políticas ou punições desproporcionais por falhas procedimentais sem má-fé. Contudo, o aprofundamento teórico revela que a burocracia ideal de Weber ainda enfrenta o persistente patrimonialismo brasileiro, a herança colonial de indistinção entre as esferas pública e privada e a predominância de vontades particulares ("homem cordial") sobre a ordenação impessoal.

A pesquisa também sinaliza tensões e desafios. Se por um lado há um avanço na proteção do gestor honesto, uma burocracia que protege, por outro, os índices internacionais de percepção da corrupção, como o IPC e o *World Justice Project*, mostram que o Brasil ainda enfrenta fragilidades institucionais severas. A limitação da punibilidade e a maior exigência probatória não podem se tornar ferramentas de impunidade e, dessa forma, o desafio reside em garantir que a segurança jurídica oferecida aos burocratas não se converta em uma "blindagem institucional" que impeça a responsabilização de condutas genuinamente lesivas.

A reforma da LIA, portanto, não encerra o debate, mas abre caminho para que a burocracia seja, enfim, o braço racional e ético da implementação de direitos e políticas sociais no Brasil. A Nova LIA possui o potencial de fomentar um desempenho mais eficiente do funcionalismo público ao mitigar o imobilismo decisório e, para que essa "boa burocracia" se aproxime da weberiana, a mudança legal deve ser acompanhada de uma reforma organizacional que fortaleça os laços democráticos e a integridade institucional, garantindo que o Estado brasileiro supere definitivamente as heranças patrimonialistas de confusão entre o público e o privado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou as intersecções entre a Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021) e o desempenho do funcionalismo público brasileiro, fundamentando-se na teoria da burocracia de Weber (1978). Ao longo deste trabalho, demonstrou-se que a burocracia, longe de ser o entrave ineficiente sugerido pelo senso comum, constitui o aparato racional-legal indispensável para a previsibilidade e a justiça no Estado Moderno.

A formação do Estado brasileiro é um fenômeno complexo que ultrapassa cinco séculos, sendo resultado de uma evolução prolongada marcada por tensões entre rupturas e continuidades. Desde o período colonial, a estrutura administrativa foi moldada para atender a interesses externos e das elites locais, consolidando uma herança de elitismo e exclusão social. Esse cenário deu origem ao patrimonialismo, modelo em que o funcionalismo público assumia a feição de "servidor do rei", operando sob laços de lealdade pessoal e familiar em detrimento do mérito técnico. A figura do "homem cordial", descrita por Sérgio Buarque de Holanda, ilustra essa dificuldade histórica do brasileiro em separar o público do privado, resultando em uma gestão baseada em favores e nepotismo que ainda ressoa na cultura política atual.

A tentativa de superação desse modelo ocorreu a partir de 1930, com a introdução da administração burocrática racional-legal, inspirada nos princípios weberianos. A criação do Dasp em 1938 buscou profissionalizar o serviço público por meio do mérito e do concurso público, visando extirpar o patrimonialismo. Uma das maiores contribuições desse período foi a estabilidade do servidor, mecanismo essencial para proteger o Estado de pressões políticas e garantir a continuidade dos serviços. Essa reforma não eliminou totalmente os antigos vícios e, no contexto brasileiro, o modelo burocrático foi frequentemente criticado por sua lentidão, rigidez e natureza autorreferida, falhando em responder com eficiência às demandas crescentes de um Estado social em expansão.

A partir da década de 1990, o Brasil avançou para o modelo gerencial, que introduziu a eficiência como princípio constitucional e buscou transformar a administração pública em uma gestão orientada a resultados. Esse modelo promoveu a descentralização e a autonomia de agências executivas, visando superar a "condição colonial de súdito" e investir o usuário na posição de cidadão. Mais recentemente, a proposta de Governança Pública surge como uma tentativa de alinhar

as ações estatais aos interesses da sociedade, embora autores alertem que esses modelos frequentemente coexistem e se sobrepõem, mantendo traços das fases anteriores.

Diante disso, a burocracia se revela não apenas como um aparato de execução, mas como um sujeito ativo e político na implementação de políticas públicas. Ela atua desde o agendamento e formulação, onde o corpo técnico traça cenários e propõe soluções, até a avaliação, fase em que a coleta e análise de dados permitem a correção de rumos e a busca pela eficiência. É fundamental compreender que a atuação do funcionalismo público é perpassada pela tensão constante entre a impessoalidade burocrática e a persistência de práticas patrimoniais. Portanto, o desempenho do funcionalismo e o combate à corrupção dependem do fortalecimento de um corpo técnico independente, capaz de garantir que a máquina estatal sirva ao interesse público e não a vontades particulares.

A compreensão da improbidade administrativa no Brasil exige, primeiramente, o reconhecimento de que a corrupção não é um fenômeno isolado, mas um subproduto de uma formação social e administrativa marcada pelo "jeitinho" e pela porosidade entre o público e o privado. Como observado na evolução histórica da burocracia nacional, o legado patrimonialista e a figura do "homem cordial" estabeleceram uma cultura onde a violação de normas éticas é, por vezes, naturalizada em favor de benefícios pessoais ou de grupos. Nesse sentido, a improbidade administrativa caracteriza-se como o mau uso do patrimônio público e a afronta à moralidade, configurando-se como um desafio que é, antes de tudo, de ordem social e educacional. A persistência dessas práticas, originadas no Brasil colonial, influencia diretamente o comportamento dos agentes públicos contemporâneos, criando um ambiente onde a linha entre a eficiência administrativa e a irregularidade muitas vezes se torna tênue.

Nesse contexto, a Lei 8.429/1992 surgiu como um marco no combate à corrupção, mas sua aplicação ao longo de três décadas gerou debates intensos sobre a segurança jurídica e a criminalização da atividade administrativa. A recente reforma introduzida pela Lei 14.230/2021, a Nova Lei de Improbidade Administrativa (LIA), representa uma tentativa de reequilibrar essa balança. A alteração mais significativa e estruturante foi a extinção da modalidade culposa para atos de improbidade. Sob o novo regime, exige-se a comprovação do dolo específico, ou seja, a vontade livre e consciente do agente de alcançar o resultado ilícito. Essa mudança é fundamental

para o desempenho do funcionalismo público, pois visa proteger o gestor honesto que, embora possa cometer erros técnicos ou falta de habilidade no exercício de suas funções, não agiu com a intenção de lesar o erário ou violar princípios administrativos.

A exigência do dolo específico dialoga diretamente com a transição para o modelo de administração gerencial e de governança. Ao afastar a punição por mera negligência ou imperícia, o legislador buscou combater o chamado "apagão das canetas", a paralisia decisória causada pelo medo de sanções desproporcionais. Na prática, a nova lei reconhece que a burocracia, enquanto sujeito ativo e político da implementação de políticas públicas, necessita de margem de atuação para ser eficiente. Se o sistema punitivo for excessivamente rígido com o erro administrativo comum, ele acaba por desestimular a inovação e a celeridade que o modelo gerencial exige. Assim, a reforma legal busca garantir que a repressão recaia sobre a corrupção real e não sobre a ineficiência, a qual deve ser tratada por instâncias correcionais e de avaliação de desempenho, e não necessariamente pela via judicial da improbidade.

Outro ponto de convergência entre a teoria weberiana da burocracia e a nova legislação é a busca pela previsibilidade e segurança jurídica. A instituição de prazos prescricionais mais claros, agora unificados em oito anos a partir do fato, e a estipulação de prazos máximos para a conclusão de inquéritos civis (365 dias, prorrogáveis uma única vez) são medidas que visam acelerar o processo e evitar investigações perpétuas. Para o funcionalismo público, essa previsibilidade é essencial para a continuidade de sua carreira e para o exercício autônomo de suas funções. Uma burocracia eficiente, nos moldes de weberianos, deve ser pautada pela legalidade e pela impessoalidade; investigações que se arrastam por décadas sem desfecho criam uma disfuncionalidade burocrática que compromete a própria integridade do serviço público.

Além disso, a Nova LIA promoveu uma alteração profunda no rol de atos que atentam contra os princípios da administração pública (Art. 11), tornando-o taxativo. Isso significa que apenas as condutas expressamente listadas na lei podem ser objeto de ação de improbidade. Essa medida reforça o princípio da legalidade estrita, evitando interpretações subjetivas e expansivas por parte dos órgãos de controle. Para o desempenho do funcionalismo, tal mudança significa que as regras do jogo estão postas de forma clara, permitindo que o burocrata de médio escalão, essencial na execução das políticas públicas, tenha clareza sobre os limites de sua conduta ética e funcional.

Contudo, é imperativo analisar se essas mudanças, embora favoráveis à eficiência e à segurança do gestor, não representam um risco de retrocesso no combate à corrupção sistêmica. A necessidade de dolo específico e a taxatividade do rol de princípios impõem um ônus probatório muito maior ao Ministério Público e às pessoas jurídicas interessadas. Se por um lado protege-se o administrador probo contra o excesso de zelo dos órgãos de fiscalização, por outro, pode-se abrir margem para que condutas gravemente negligentes fiquem impunes, o que é problemático em um Estado com raízes patrimonialistas tão profundas. A eficácia da Nova Lei de Improbidade, portanto, dependerá da capacidade do Poder Judiciário em distinguir o erro administrativo fruto da complexidade da máquina pública da má-fé deliberada voltada ao enriquecimento ilícito ou ao favorecimento de terceiros.

A relação entre a burocracia, o desempenho funcional e a corrupção no Brasil encontram-se em um momento de redefinição. A Nova LIA reflete a maturidade de um sistema que busca transitar de um controle meramente formal e punitivo para um modelo focado na governança e na entrega de resultados. Para que os objetivos do Estado brasileiro, traçados desde a reforma gerencial e consolidados pela Constituição de 1988, sejam alcançados, é necessário que o funcionalismo público opere em um ambiente que puna o desvio ético com rigor, mas que também ofereça a segurança necessária para a implementação de políticas públicas complexas. O equilíbrio entre a repressão à improbidade e o incentivo ao bom desempenho é o alicerce para uma administração pública que verdadeiramente sirva ao interesse coletivo, superando, enfim, os fantasmas do patrimonialismo e da cordialidade disfuncional.

A transição do modelo punitivo de improbidade para o novo paradigma estabelecido pela Lei 14.230/2021 nos traz algumas revelações. Ao analisar os dados consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) entre 2020 e 2025, observa-se um impacto imediato e quantitativo: houve uma queda drástica no número de novas ações de improbidade administrativa após a entrada em vigor da reforma. Enquanto em 2020 o Brasil registrou quase 35 mil novas ações, os anos subsequentes demonstraram uma redução significativa, especialmente naquelas fundamentadas na violação de princípios e na modalidade culposa. Esse declínio não deve ser lido necessariamente como uma diminuição da corrupção, mas sim como o reflexo de um filtro legal mais rigoroso, que passou a exigir o dolo específico e a comprovação da vontade livre e consciente do agente em lesar o Estado.

Essa mudança legislativa impacta diretamente o desempenho do funcionalismo público ao enfrentar o fenômeno do "apagão das canetas". Historicamente, a burocracia brasileira, embora herdeira de traços patrimonialistas, buscou na racionalidade weberiana a segurança para atuar. Contudo, a vigência da antiga Lei 8.429/1992, com suas cláusulas abertas e punição por culpa, criou um ambiente de insegurança jurídica onde o gestor, temendo sanções por erros interpretativos ou procedimentais, optava pela inação. Os dados recentes sugerem que a nova LIA atua como um mecanismo de proteção ao burocrata probo, permitindo que a inovação e a eficiência, pilares do modelo gerencial, sejam exercidas sem o espectro constante de uma judicialização indevida.

A relação entre a nova lei e a integridade institucional é complexa. Índices internacionais, como o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) e o *World Justice Project*, indicam que o Brasil ainda enfrenta fragilidades institucionais severas. A exigência de maior rigor probatório e a taxatividade do rol de condutas ilícitas impõem um desafio hercúleo aos órgãos de controle. Se, por um lado, afasta-se a "blindagem institucional" que protegia o autoritarismo burocrático, por outro, surge o risco de uma nova blindagem que dificulte a punição de atos genuinamente lesivos.

A eficácia do pessoal do Estado na implementação de políticas públicas depende, portanto, da superação definitiva das heranças patrimonialistas que ainda persistem no cotidiano administrativo. A Nova LIA oferece as ferramentas para uma "boa burocracia" weberiana, racional, técnica e impessoal, ao delimitar prazos prescricionais claros e inquéritos com tempo definido, evitando investigações perpétuas que prejudicam carreiras funcionais. O que se desenha para o futuro da Administração Pública brasileira é um cenário onde o controle judicial deixa de ser o único protagonista no combate à má gestão, cedendo espaço para sistemas de governança e controle interno que privilegiam a correção de rumos em vez da mera sanção penalizante.

Diante da questão central deste trabalho, conclui-se que é possível, sim, que o advento da Nova Lei de Improbidade Administrativa reconfigure positivamente o papel da burocracia do Estado, desde que acompanhada por uma reforma organizacional e cultural. A nova lei atua como um catalisador da burocratização funcional positiva. Ao extinguir a modalidade culposa e exigir o dolo específico, a legislação remove o "medo do controle" que travava a implementação de políticas públicas, conferindo maior coragem administrativa ao pessoal do Estado. Essa

mudança permite que a eficácia administrativa não seja sacrificada no altar do formalismo excessivo.

Para que essa reconfiguração contribua efetivamente para a anticorrupção, o sistema deve evoluir para um modelo de "integridade preventiva". O advento da Nova LIA, nos possibilita propor novos rumos à burocracia, como o fomento à criação de mecanismos de redução dos espaços de discricionariedade onde o patrimonialismo costuma operar, a exemplo do emprego de mecanismos robustos de transparência, *compliance*, canais de escutas, publicidade dos atos e de decisões administrativas e governança digital. Assim, a maior eficácia no desempenho do funcionalismo público não virá da impunidade, mas da clareza de que sua atuação será protegida quando pautada no interesse público e punida com precisão quando houver má-fé deliberada. Antes ainda, é devido que a comunicação dos efeitos da nova lei seja plenamente estabelecida ao funcionalismo público, sobretudo aos implementadores de políticas públicas, e também a sociedade em geral, uma vez que a paralisia decisória ainda permeia a gestão pública e descredibiliza o conceito de burocracia na administração pública. Tais medidas fortalecem a democracia e ampliam as realizações sociais em direção à anticorrupção.

Se não for assim, com reforma organizacional que fortaleça os laços democráticos e a integridade institucional, a nova LIA possivelmente se estabelecerá como mais um artifício do Estado, criado para manutenção dos interesses da estrutura que detém o poder político e algumas vezes legisla em causa própria, com aparência de acolhimento ao bem estar da sociedade quando, na verdade, atende à minoria privilegiada.

A nova LIA, portanto, não é um salvo-conduto, mas um convite à profissionalização definitiva da burocracia brasileira, transformando o Estado de um ente meramente punitivo em um indutor eficiente de direitos sociais. Com base a todo o exposto e em resposta à pergunta que intitula a pesquisa, apresenta-se no Apêndice B um quadro-resumo que aponta que o dilema do título não é excludente: a Nova LIA protege legitimamente o funcionalismo técnico contra excessos punitivistas, mas impõe o desafio de não converter essa proteção em blindagem institucional.

Para evitar que a corrupção avance sob o manto da nova lei, a segurança jurídica concedida ao funcionalismo público deve vir acompanhada de reformas organizacionais, fortalecimento de auditorias e canais de escuta. Somente por meio de uma estrutura pública transparente e comprometida com a equidade social será

possível consolidar a burocracia racional-legal como um braço ético e eficiente na entrega de direitos à sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ALMEIDA, Brunna Carvalho; DE PAULA, Sílvio Luiz. O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. **Repositório IPEA**: 2013. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3626/2/PPP%20n42%20Papel.pdf>. Acesso em 10 fevereiro de 2025.
- ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 6. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- ARAUJO, Maria do Socorro Sousa de; Pereira, Maria Eunice Ferreira Damasceno. **Políticas públicas: temas e questões afins**. São Luís: EDUFMA, 2018.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M. (org). **Avaliação de Políticas Sociais**. São Paulo: Editora Cortez, 1998.
- ASSOCIAÇÃO TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE INTERNACIONAL (Brasil). **Índice de Percepção da Corrupção 2024 (IPC)**. São Paulo: ATII, 2025. Disponível em <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2024>. Acesso em 13 dez. 2025.
- ASSOCIAÇÃO TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE INTERNACIONAL (Brasil). **Índice de Percepção da Corrupção (IPC)**. São Paulo: ATII, 2020. Disponível em: www.transparenciainternacional.org.br/ipc. Acesso em 20 março, 2026.
- ASSOCIAÇÃO TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE INTERNACIONAL (Brasil). **Brasil registra pior nota e pior posição da série histórica do Índice de Percepção da Corrupção**. São Paulo: ATII, 2025a. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/brasil-registra-pior-nota-e-pior-posicao-da-serie-historica-do-indice-de-percepcao-da-corrupcao/>. Acesso em 20 março, 2026.
- ASSOCIAÇÃO TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE INTERNACIONAL (Brasil). **Índice de Percepção da Corrupção 2025 (IPC)**. São Paulo: ATII, 2025b. Disponível em: <https://docs.transparenciainternacional.org.br/biblioteca/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2025.pdf>. Acesso em 20 março, 2026.
- BELTRÃO, Hélio. Programa Nacional de Desburocratização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, n. 15, v. 3, p. 92-119, jul./set. 1981.
- BLOK, Marcella. Nova Lei anticorrupção (Lei 12846/2013) e o *compliance*. **Revista de Direito Bancário e de Mercado de Capitais**, São Paulo, v. 65, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 6. ed. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Editora, 1991.

BOMFIM, Manoel. **A América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

BRASIL, Lei 14.230 de 02 de junho de 2021. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade de que trata o §4º do artigo 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF, 1942. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del4657compilado.htm . Acesso em: 08 dez. 2025.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de motivos nº EM.GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991. **Diário do Congresso Nacional**, Seção 1, de 17 de agosto de 1991. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=74> . Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Envio de proposição para apreciação. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8981849&disposition=inline>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Lei 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-ordinarias/legislacao-1/leis-ordinarias/1992#content>. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2505**, de 2021. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149081> . Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Senado Notícias. **Novas regras de improbidade vão à sanção**. Brasília, DF: Agência Senado, 2021b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/08/novas-regras-de-improbidade-vao-a-sancao> . Acesso em 13 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1767435 - PR 2018/0238588-5, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 25/8/2025, DJEN de 28/8/2025. Disponível em: < https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/?documento_tipo=integra&documento_sequencial

=331784390®istro_numero=201802385885&peticao_numero=202000342044&publicacao_data=20250828 >. Acesso em: 01 set 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl nos EDcl no AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1174735 – PE 2017/0242175-5. Brasília: DF. Disponível em: < https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=233037102®istro_numero=201702421755&peticao_numero=202300993284&publicacao_data=20240308&formato=PDF>. Acesso em: 08 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042 Distrito Federal. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022a. Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765828894>>. Acesso em: 05 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.043 Distrito Federal. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022b. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&ext=.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.835.918 – PE (2019/0262253-8). Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur485576/false>>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1436192 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULGAÇÃO 28-08-2023 PUBLICAÇÃO 29-08-2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur485576/false>>. Acesso em: 02 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236 Distrito Federal. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15380492795&ext=.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF decide que mudanças na lei de improbidade não retroagem para condenações definitivas. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492606>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF. ARE 1346594 AgR-segundo. Relator: GILMAR MENDES, Segunda Turma. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur490416/false>>. Acesso em: 09 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 1.517.214 Acre. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur522104/false>>. Acesso em: 02 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Pesquisa Contratação de Soluções Inovadoras pela Administração Pública**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: < https://portal.tcu.gov.br/data/files/CB/E6/9C/EB/7300371055EB6E27E18818A8/Relatorio_pesquisa_contratacao_solucoes_inovadoras_administracao_publica.pdf>. Acesso em 20 set 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. TRF-1. APELAÇÃO CÍVEL: 10026852620194014302, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL MARCUS VINICIUS REIS BASTOS. Brasília: DF. Disponível em < <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/2596406402>>. Acesso em: 03 ago.2025.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CARVALHO, José Murilo. **A construção da ordem: a elite imperial**. Teatro de Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ; Relume Dumará. 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações**. 4. ed. São Paulo: Manole, 2014

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA e CARVALHO (org.) **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FERREIRA, Sérgio Andréa. **A probidade na administração pública**. Revista da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2002.

FILGUEIRAS, Fernando. O tema da corrupção e as injustiças nossas de cada dia. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 102-111, jul./set. 2013.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024. Disponível em https://fundacaotidesetubal.org.br/wp-content/uploads/2024/08/O-Fenomeno-do-Apagao-das-Canetas-Fundacao-Tide-Setubal_2024.pdf. Acesso em 30 set 2024.

GONÇALVES, Maria de Fátima da Costa. Uma contribuição para pensar as políticas públicas de educação: a burocracia como sujeito do processo de políticas públicas. São Luís: **Rev. Pol. Públ.** São Luis, v. 12, n. 1, 2008.

GRECO, Rogério. **Código penal comentado**. 4. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEY, Valdimer Orlando. **The techniques of political graft in the united states. Tese de Ciência Política.** Chicago: University of Chicago, 1936.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MÓL, Ana Lúcia Ribeiro; LEMOS JUNIOR, Eloy Pereira. **A limitação da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa e o retrocesso da lei nº 14.230/2021: uma análise a partir do modelo constitucional de processo coletivo.** *Revista Direitos Humanos e Democracia*, [S. l.], v. 10, n. 20, p. e13537, 2022. DOI: 10.21527/2317-5389.2022.20.13537. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/13537>. Acesso em: 20 nov. 2025.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista.** Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de introdução às normas do Direito brasileiro (Lei no 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82012>. Acesso em: 13 mar. 2023.

PIZZA JUNIOR, WILSON. Burocracia(s) e (des)burocratização. **Revista de Administração Pública:** Rio de Janeiro, 18(3), 1984.

POULANTZAS, Nicos. O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau. **Revista Crítica Marxista**, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://econtents.sbu.unicamp.br/inpec/index.php/cma/article/view/19449/13938>. Acesso em: 1 ago. 2024.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo.** 2a. edições. Rio de Janeiro: 1980.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia.** 6.ed.São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.

PROJECT, WORLD JUSTICE. Rule of Law Index 2025. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2025> . Acesso em: 08 jan 2026.

ROURKE, E. **Bureaucracy, politics and public policy.** Boston: Little Brawn, 1982.

SAISI, Katia. Burocracia e políticas públicas no Brasil: Os dilemas da democracia no contexto de pandemia. **Revista Simetria**, [S. l.], v. 1, n. 6, p. 73–92, 2020. DOI:

10.61681/revistasimetria.v1i6.30. Disponível em: <https://revista.tcm.sp.gov.br/simetria/article/view/30>. Acesso em: 08 de agosto de 2025.

SANTANA, Raimunda Nonata; SOUSA, Salviana. Gestão pública e racionalidade administrativa: sobre gestão ambiental urbana no Brasil. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 4, n.2, p. 189-207, jul./dez. 2012.

SANTOS, Jordana de Souza. Movimento estudantil e o “Fora Collor”. **Revista Juventude.Br**, Edição n. 16, 2018, p. 6–13. Disponível em <https://juventudebr.emnuvens.com.br/juventudebr/article/view/177/171>. Acesso em 2 de fevereiro de 2025.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo [livro eletrônico]:** risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. 6 Mb; ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pesquisa avaliativa:** aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep), 2013.

SILVA, Carlos Medeiros. **A elaboração constitucional:** exposição de motivos do projeto de constituição. Brasília, DF, 1966. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/29112/27962>. Acesso em: 6 maio 2024.

SOUSA, Salviana Pastor Santos. Burocracia: notas interpretativas sobre os enfoques teóricos predominantes. **Revista de Políticas Públicas**, v. 1, n. 1, 1995.

VIPIEVSKI JUNIOR, José Mário; TOMPOROSKI, Alexandre Assis. Administração pública brasileira atual: a coexistência do patrimonialismo, burocracia, gerencialismo e governança pública. **Profanações**, Canoinhas, v. 10, p. 501-532, 2023. DOI: 10.24302/prof.v10.4726.

VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

WEBER, Max. **Economía y sociedad**. 3. Ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro. Zahar, 1978.

WELZEL, Hans. **Derecho penal alemán**. Tradução de Juan Bustos Ramirez e Sergio Yañes Pérez. Chile: Jurídica de Chile, 1987.

Apêndice A – Quadro Comparativo das principais alterações entre as Leis nº 8.429/1992 e nº 14.230/2021, com destaque aos impactos burocráticos fundamentos no conceito weberiano

Artigo Alterado	Lei nº 8.429/1992 (Redação Original)	Lei nº 14.230/2021 (Nova Redação)	Principais Alterações	Impactos na Burocracia Weberiana
Art. 1º	O ato de improbidade poderia ser cometido por agente público ou por terceiro que, de alguma forma, participasse da conduta.	Exige o dolo (intenção livre e consciente) para a prática do ato de improbidade. A mera culpa não configura mais o ilícito. Condenações por improbidade administrativa não mais poderão ser pautadas em pareceres jurídicos e jurisprudências não pacificadas.	A lei passa a exigir prova da intenção de cometer a improbidade.	Reforça o princípio da legalidade e da impessoalidade. O agente público, ao não ser punido por simples erro, tem mais segurança para atuar conforme a lei, sem medo de perseguição política ou responsabilização por atos não intencionais.
Art. 2º	Define como agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo 1º.	Define como agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. No que se refere a	Deixa claro que o político também incorre nos termos da nova LIA e o particular, pessoa física ou jurídica que celebra algum ajuste com a administração pública.	Reforça o caráter legal da norma, identificando com clareza que o político também se sujeita às sanções da LIA.

		recursos de origem pública, sujeita-se às sanções o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública		
Art. 9º	Estabelecia que os atos que causassem enriquecimento ilícito (receber vantagens) eram punidos com base em presunção.	Mantém o rol de condutas que configuram enriquecimento ilícito, mas exige a comprovação do dolo.	A acusação agora precisa provar a intenção do agente em obter vantagem indevida, e não apenas a ocorrência do enriquecimento.	Reforça o princípio da legalidade e da impessoalidade. O agente público, ao não ser punido por simples erro, tem mais segurança para atuar conforme a lei, sem medo de perseguição política ou responsabilização por atos não intencionais.
Art. 10	Incluía os atos que gerassem prejuízo ao erário por ação ou omissão, mesmo que culposos (negligência).	Revoga a possibilidade de atos culposos que causem prejuízo ao erário. O dolo se torna indispensável.	A reforma pune apenas o agente que intencionalmente causar dano ao patrimônio público.	Proteção da especialização e da competência técnica. A alteração protege o servidor especialista que, ao cometer um erro técnico sem intenção de prejudicar, não será mais enquadrado na lei de improbidade.
Art. 11	Punia os atos que atentassem contra os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, etc.) mesmo que não houvesse prejuízo financeiro, em rol exemplificativo.	Reduz o rol de condutas que violam princípios (rol taxativo), inclui no rol o nepotismo (inciso XI), a promoção pessoal (inciso XII) e revoga a punição por culpa. Apenas atos intencionais de violação de princípios são passíveis de punição.	A lei se torna mais específica, detalhando as condutas que de fato violam os princípios e exigindo dano relevante. O simples erro ou negligência não é mais punível.	Limita a punição a atos com clara desconsideração da lei. Isso diminui o risco de o servidor público se tornar excessivamente rígido ou de se negar a tomar decisões, por medo de ser acusado. O medo da responsabilização inibia a atuação.

Art. 12	Prazo limite de suspensão dos direitos políticos é de 8 anos.	Prazo limite de suspensão dos direitos políticos é de até 14 anos. Previsão de multa cai em todos os casos.	A nova redação estabelece prazo limite maior mas não define o mínimo com a lei anterior, atribuindo multa a menor, o que favorável ao infrator.	Disfunção burocrática, pois, a norma nova parece ser mais dura com majoração do limite de anos mas na prática diminui a multa e deixa em aberto o limite mínimo.
Art. 17	Proposição da ação pelo Ministério Público ou pessoa jurídica interessada	Proposição da ação apenas pelo Ministério Público.	Limitação ao Ministério Público confere segurança ao gestor mas limita o poder de ação.	Especialização da Administração; possível disfunção burocrática com exibição de sinais de autoridade
Art. 23	A ação de improbidade poderia ser proposta: até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; dentro do prazo prescricional previsto em lei específica; até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei.	O prazo de prescrição passa a ser de 8 anos, contado a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.	A nova lei estabelece um prazo claro para a prescrição, o que traz mais segurança jurídica e limita a possibilidade de ações judiciais por fatos muito antigos.	Aumenta a formalidade e a previsibilidade da burocracia. O prazo claro para a prescrição evita a insegurança jurídica e a possibilidade de investigações abertas por tempo indeterminado, permitindo ao servidor seguir sua carreira com mais previsibilidade.
Art. 23	O inquérito civil para apurar a improbidade não tinha um prazo máximo definido.	O inquérito civil deverá ser concluído no prazo de 365 dias, prorrogável por,	O novo prazo dá mais celeridade às investigações. Após	Acelera o processo, evitando a burocratização disfuncional. A burocracia, para Weber, deve ser

		no máximo, igual período.	prorrogação, a falta de indícios para a ação penal levará ao arquivamento do caso.	eficiente. O prazo de conclusão do inquérito evita a morosidade e a incerteza que poderiam prejudicar a atuação do servidor.
--	--	---------------------------	--	--

Fonte: Elaborado pela Autora.

Apêndice B – Quadro-resumo em referência ao dilema do título

Critério	Burocracia que protege	Corrupção que avança
Segurança Jurídica	Confere maior proteção ao funcionalismo contra punições por erros técnicos de boa-fé. Tende a reduzir o "apagão das canetas", permitindo que o gestor decida com base na técnica e na lei sem medo de perseguições.	A maior exigência probatória (dolo específico) pode ser vista como um excessivo favorecimento ao agente, podendo gerar impunidade em casos complexos.
Diferenciação de Condutas	Estabelece a distinção clara entre "erro de gestão" (corrigível administrativamente) e improbidade (desonestidade). Abolição da modalidade culposa.	O Brasil ainda apresenta fragilidades severas em Índices de Percepção da Corrupção (IPC) e no <i>World Justice Project</i> . A lei isolada não resolve o patrimonialismo histórico.
Impacto no Judiciário	Redução do número de ações protocoladas, evitando o sobrecarregamento da justiça com demandas carentes de comprovação ou perseguições políticas.	A queda drástica no número de ações (de aproximadamente 40.799 em 2020 para 34.338 em 2022) pode ser percebida como um retrocesso na punibilidade.
Legitimidade Ativa	O STF restabeleceu a legitimidade concorrente, permitindo que as pessoas jurídicas lesadas também proponham ações para defender seu próprio patrimônio.	A tentativa inicial da nova LIA de restringir a legitimidade exclusivamente ao Ministério Público foi vista como um risco e retrocesso no combate à improbidade.
Inovação na Gestão	Estimula a inovação e a criatividade no serviço público ao mitigar a paralisia decisória causada pelo medo do controle.	Apesar da lei, o medo do controle e a ansiedade dos servidores em inovar ainda persistem, conforme indicam pesquisas da FGV/Tide Setubal e do TCU.

Fonte: Elaborado pela Autora.