

I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

MEDIAÇÃO, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO SOCIAL I

M489

Mediação, resiliência e inovação social - I [Recurso eletrônico on-line] organização I Encontro Internacional em Direito e Inovação: Universidade Católica de Pernambuco – Recife/PE;

Coordenadores: Lívia Dias Barros e Pablo Diego Veras Medeiros – Recife:
Universidade Católica de Pernambuco, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-429-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

1. Consensualidade. 2. Governança Digital. 3. Inteligência Artificial. I. Encontro Internacional em Direito e Inovação (1:2025 : Recife, PE).

CDU: 34

I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

MEDIAÇÃO, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO SOCIAL I

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica os frutos colhidos durante o I Encontro Internacional em Direito e Inovação (I EIDI), realizado de 4 a 7 de novembro de 2025.

As páginas que se seguem reúnem as pesquisas que foram aprovadas e apresentadas nos Grupos de Trabalho (GTs) deste evento, que já nasce como um marco para os estudos na intersecção entre o Direito e as novas tecnologias.

O I EIDI nasceu do anseio de criar um fórum qualificado para debater os desafios contemporâneos, sob a égide dos temas da Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

Promovido pelo Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), com fomento do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP-20253520241P) e apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), da Escola Judicial do Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE / ESMape, da Placa Mãe.org, da Escola Superior Dom Helder Câmara (MG), do Mestrado Acadêmico em Direito do CESMAC (AL), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Franca – São Paulo (SP), do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7) – Fortaleza (CE), do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais – PPGDF/UNAMA (PA), do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável (UPE/PE) e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Santa Cecília (Unisanta) - Mestrado em Direito da Saúde, o evento buscou fomentar um diálogo transdisciplinar e global, conectando pesquisadores em torno de soluções inovadoras para as complexas demandas do século XXI.

A resposta da comunidade acadêmica ao nosso chamado foi, em si, um testemunho da pertinência e da urgência de nossa proposta. Recebemos um volume extraordinário de 148 submissões de resumos expandidos, um número que superou todas as nossas expectativas para uma primeira edição. Após um rigoroso processo de avaliação por pares duplo-cego, que garantiu a impessoalidade e a excelência do processo, 130 trabalhos foram aprovados para apresentação em nossos onze Grupos de Trabalho.

A abrangência do encontro manifestou-se na diversidade de origens, com a valiosa participação de pesquisadores de todas as regiões do Brasil e de colegas da Argentina, Colômbia e Itália, consolidando o caráter internacional de nossos debates.

Este e-book representa, portanto, um recorte desta rica produção intelectual. Cada resumo expandido aqui presente reflete o engajamento, a profundidade e o espírito inovador que permearam as discussões em seu respectivo Grupo de Trabalho. São contribuições que não apenas diagnosticam os desafios atuais, mas que, sobretudo, apontam para novos caminhos, novas interpretações e novas soluções.

Nossa gratidão estende-se a todos que tornaram este projeto possível: aos autores, pela excelência de suas pesquisas; aos coordenadores dos Grupos de Trabalho, pela maestria na condução dos debates; ao Comitê Científico e aos pareceristas, pelo trabalho criterioso e dedicado de avaliação imparcial; e, de forma especial, ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), cuja parceria foi fundamental para viabilizar este legado editorial.

Que a leitura destas páginas inspire novas reflexões, fomente novas pesquisas e contribua para o avanço contínuo do Direito em uma sociedade em constante transformação. Este é apenas o marco inicial de uma jornada que esperamos continuar a trilhar junto a todos vocês.

Livia Dias Barros

Coordenadora da Comissão Organizadora

Coordenadora do PPGDI/UNICAP

Vinicius de Negreiros Calado

Coordenador do Comitê Científico

Professor Fundador do PPGDI/UNICAP

DA EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO PARA A CONFIGURAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: IMPACTOS GERADOS PELO NOVO REGIME JURÍDICO

ON THE REQUIREMENT OF SPECIFIC INTENT FOR THE CHARACTERIZATION OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY: IMPACTS GENERATED BY THE NEW LEGAL FRAMEWORK

Ronaldo Cabral de Almeida ¹
Roberta Cruz da Silva ²

Resumo

O estudo analisou o advento da Lei n.º 14.230/2021, sobretudo quanto à exigência de dolo específico para a configuração da improbidade administrativa. Nesse contexto, partiu-se do seguinte problema de pesquisa: quais eventuais impactos foram gerados com a exigência de dolo específico, a partir da Lei n.º 14.230/2021, para a configuração da improbidade administrativa? Valendo-se do método hipotético-dedutivo, nos contornos de uma pesquisa explicativa e qualitativa, empregou-se a hipótese de que a exigência de dolo específico dificultou a configuração da improbidade administrativa. Os resultados apontaram para uma significativa diminuição do número de ações de improbidade administrativa desde a alteração legislativa.

Palavras-chave: Improbidade administrativa, Dolo específico, Novo regime jurídico, Impactos

Abstract/Resumen/Résumé

The study analyzed the advent of Law 14.230/2021, particularly concerning the requirement of specific intent for the configuration of administrative improbity. In this context, the following research problem was established: what eventual impacts were generated by the requirement of specific intent, starting from Law 14.230/2021, for the configuration of administrative improbity? Using the hypothetico-deductive method, within the contours of an explanatory and qualitative research, the hypothesis was employed that the requirement of specific intent made the configuration of administrative improbity more difficult. The results pointed to a significant decrease in the number of administrative improbity lawsuits since the legislative alteration.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative improbity, Specific intent, New legal framework, Impacts

¹ Graduando em Direito pela UNICAP (7º período). Pesquisador do PIBIC/UNICAP, integrando o Grupo de Pesquisa Direito e Inovação (PPGDI/UNICAP). Estagiário no Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE).

² Doutora (UNICAP), Mestre em Direito (UFPB). Docente do Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI/UNICAP). Pesquisadora do GP Direito e Inovação. Docente da Faculdade de Direito do Recife (FDR/UFPE).

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve como objeto o impacto gerado pela Lei n.º 14.230/2021, sendo feito um recorte referente ao advento da exigência de dolo específico para a configuração da improbidade administrativa.

A escolha desse escopo é plenamente justificada pela pertinência social, econômica e jurídica do tema, uma vez que a prática de atos ímprobos afeta direta e/ou indiretamente a qualidade de vida de todos os brasileiros, sendo, portanto, a sua reprimenda essencial.

Ademais, este trabalho relaciona-se com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU de números 10 — Redução de Desigualdades — e 16 — Paz, Justiça e Instituições Eficazes — (ONU Brasil, 2022), uma vez que o devido ressarcimento dos danos causados por atos ímprobos é revertido em favor da sociedade, que o aproveita no investimento em serviços públicos.

Este estudo foi norteado pelo seguinte problema de pesquisa: quais eventuais impactos foram gerados com a exigência de dolo específico, a partir da Lei n.º 14.230/2021, para a configuração da improbidade administrativa?

Tendo o referido problema em mente, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, cuja base é a submissão de enunciados hipotéticos à falseabilidade (Popper, 2008). Nesse sentido, a hipótese inicial utilizada foi que a exigência de dolo específico dificultou a configuração da improbidade administrativa.

A análise empreendida neste resumo teve natureza qualitativa, sob o desenho de uma pesquisa explicativa, tendo em mente a relação de causa e efeito investigada. Para embasá-la, foram consultadas, em sendo pertinentes à temática, publicações acadêmicas de especialistas, legislações e documentos técnicos.

De primeira vista, objetivou-se conceituar a improbidade administrativa, de modo a elencar as suas modalidades e sanções respectivas.

Logo depois, visou-se identificar os eventuais impactos práticos da mudança legislativa recente, com ênfase na nova exigência de dolo específico.

1 ABRANGÊNCIA DA EXPRESSÃO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Após a Segunda Guerra Mundial, o Positivismo — que supervalorizava a lei e os ideais de segurança — perdeu força e cedeu espaço para o Pós-positivismo — que reconhece a normatividade primária dos princípios constitucionais, servindo esses para controlar a juridicidade da atuação estatal — (Oliveira, 2025).

Nesse contexto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra expressamente, no *caput* do seu art. 37, os princípios norteadores da Administração Pública, quais sejam os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1988). Quer dizer, através dessa concepção principiológica, o constituinte visou minar a arbitrariedade do Poder Público, direcionando a atuação de seus agentes à consagração do interesse público sobre o privado.

Seguindo a tarefa de combater a abusividade dos agentes públicos, o § 4º do supramencionado dispositivo constitucional elenca a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário como sanções aplicáveis à prática de atos de improbidade, sem prejuízo da ação penal cabível (Brasil, 1988).

Destaque-se que, através da parte final do art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, é possível concluir, de plano, que tais sanções são fundamentalmente civis. Isto é, ainda que seja possível (e relativamente comum) que atos ímprobos também repercutam penalmente, há autonomia entre as searas cível e penal.

Não obstante a imposição de penalidades rigorosas contra sua prática, a Carta Magna não define o que se deve entender por atos de improbidade administrativa. Para isso, deve-se consultar a sistemática infraconstitucional.

A tipificação dos atos de improbidade administrativas encontra-se na Lei n.º 8.429/1992 — Lei de Improbidade Administrativa (LIA) —, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37, da Constituição Federal; e dá outras providências. As condutas ímprobos constam em seus arts. 9º (enriquecimento ilícito), 10 (dano ao erário) e 11 (violação aos princípios da Administração Pública), especificamente (Brasil, 1992).

Etimologicamente, “probidade” deriva do latim *probitate*, carregando o significado positivo de honestidade e integridade. Por outro lado, improbidade deriva do latim *improbitate*, remetendo à imoralidade e desonestidade (Oliveira, 2025). Contudo, assevera Tourinho (2025, p. 149):

[...] a improbidade vista através da Lei n.º 8.429/1992, atendendo às expectativas constitucionais reveladas pela interpretação conjunta do *caput* do art. 37 com o seu § 4º, abrangeu não somente aspectos morais, mas também os componentes dos demais princípios que regem a Administração Pública.

Ou seja, infere-se que a preocupação do ordenamento jurídico não se restringe ao agente público imoral. Desse modo, devem ser entendidos como ímprobos, também, aqueles que agem com displicência em relação aos demais princípios administrativos, ainda que as suas condutas não importem em dano ao erário ou enriquecimento ilícito.

A amplitude interpretativa de certos aspectos da Lei de Improbidade foi, por muito tempo, alvo de duras críticas doutrinárias e jurisprudenciais, culminando em sua mudança recente, após quase 30 anos de vigência da LIA (Tourinho, 2022).

2 A EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E OS SEUS IMPACTOS

A sistemática ao redor da improbidade administrativa foi substancialmente alterada com o advento da Lei n.º 14.230/2021. Inclusive, tamanhas foram as mudanças empreendidas por essa lei que há quem tenha passado a chamar a Lei n.º 8.429/1992 de “a nova Lei de Improbidade Administrativa (NLIA)”, ainda que o diploma legal de 1992 não tenha sido revogado.

Oliveira (2025), por exemplo, pontua que a reforma da LIA, em última análise, descaracterizou a sua redação originária, representando uma lei nova com a mesma numeração. É precisamente essa a visão aqui adotada.

Carneiro e Mendes (2022) apontam haver dois fatores essenciais que levaram à reformulação da LIA: 1) a ausência de elementos necessários para determinar, de imediato e com certeza, se certos atos estariam dentro ou fora do alcance semântico da improbidade; e 2) o impreciso alcance normativo dos atos contrários aos princípios administrativos.

Da reforma da LIA, podem ser destacadas, entre outras, as seguintes mudanças: a delimitação mais precisa das condutas ímprobadas puníveis, com imposição de taxatividade no art. 11; a compatibilização com o sistema de justiça multiportas do Código de Processo Civil de 2015, notadamente representada pela previsão de solução consensual (art. 17, § 10-A), inclusive com celebração de acordo de não persecução civil (art. 17-B); e o requisito do elemento subjetivo doloso para a configuração da improbidade administrativa (Pietro, 2025), enfoque deste estudo.

A exigência de dolo específico é enunciada no art. 1º, § 1º, da NLIA, que dispõe que “consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais” (Brasil, 1992).

Refinando a noção de dolo pertinente à caracterização de improbidade, o § 2º do mesmo dispositivo legal expõe que “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” (Brasil, 1992).

Por fim, suprimindo de vez a possibilidade de serem punidos os atos ímprobos culposos, aduz o § 3º, ainda do art. 1º, da NLIA, que “o mero exercício da função ou

desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (Brasil, 1992).

Assim, Oliveira (2025, p. 887), à luz da nova sistemática imposta pela Lei n.º 14.230/2021, declara:

[...] é possível conceituar a improbidade administrativa como o ato ilícito doloso, praticado por agente público ou terceiro, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública.

É preciso ressaltar, contudo, que, por força do art. 11, § 1º, não se trata do conceito genérico de dolo. Veja-se:

Art. 11. § 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (Brasil, 1992).

Ademais, o § 2º do mesmo dispositivo estende, para a caracterização de todas as modalidades de improbidade administrativa, o requisito de dolo específico (Brasil, 1992). Portanto, não basta que o agente público queira, conscientemente, cometer o ato ímprobo, ele deve, também, agir visando uma determinada finalidade, como a obtenção de proveito ou benefício indevido para si ou para outrem (Carneiro e Mendes, 2022). O acórdão proferido pelo STF no Tema 1.119, de repercussão geral, assentou, definitivamente, esse entendimento (Brasil, 2022).

A esse respeito, Tourinho (2022) aponta que a NLIA, ao condicionar a configuração de atos ímprobos à comprovação do dolo específico, reduz a improbidade administrativa à atuação desonesta.

Anteriormente, os danos causados culposamente ao erário eram sancionados pela LIA. Contudo, dado o arranjo da NLIA, restou o ressarcimento segundo a responsabilidade civil extracontratual do Estado, nos moldes do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, para tais danos (Brasil, 1988).

Quanto à taxatividade imposta à nova redação do art. 11 (violação aos princípios da Administração Pública), cumpre destacar que o legislador excluiu diversas condutas do seu rol. Antes, o dispositivo contava com dez incisos; hoje, conta com apenas oito (Brasil, 1992). Desse modo, práticas como assédio moral e solicitação de propina não compõem a noção de improbidade administrativa mais (Tourinho, 2022).

Em sede jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar, em 29/09/25, o Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial 1.508.300/SP, ratificou o aspecto taxativo do supramencionado dispositivo. O julgado, referenciando o entendimento firmado pelo STF desde o Tema 1.199 da repercussão geral — decisão já citada neste trabalho —, reafirmou ter havido a abolição de figuras ímprobos não recepcionadas pela

nova redação do art. 11, da LIA, tendo-se em mente a taxatividade imposta sobre o dispositivo e o princípio da continuidade típico-normativa (Brasil, 2025).

O tempo mostrou os impactos da NLIA nesse aspecto: houve uma diminuição significativa das ações de improbidade administrativa. Já em 2022, primeiro ano após a entrada em vigor da lei, o número de ações reduziu em 36%, comparando-se com o ano anterior. Em 2023, tomando-se também o ano de 2021 como base, o decréscimo representou 42% (Movimento Pessoas à Frente, 2024).

Ressalte-se que não há, ainda, dados relacionando o número de proposituras de acordos de não persecução civil com a queda no ajuizamento das ações de improbidade, considerando-se a possibilidade celebração antes da judicialização. Em verdade, tampouco foram consolidados dados sobre a aplicação do inovador instituto em sede de improbidade administrativa.

CONCLUSÃO

Pôde-se, a partir deste breve trabalho, resgatar as dimensões das alterações impostas pela Lei n.º 14.230/2021 ao redor das conjunturas da improbidade administrativa, sobretudo no que concerne à sua configuração. Quer dizer, a NLIA, apesar de trazer louváveis inovações, como a recepção do sistema de justiça multiportas, consagrado no Código de Processo Civil de 2015, dificultou excessivamente a atividade sancionatória sobre a improbidade administrativa.

Sendo assim, há evidente contradição entre a busca por conferir maior eficiência à responsabilização — tendência notadamente representada pela guinada à consensualidade, na figura dos acordos de não persecução civil — e o esvaziamento das condutas entendidas como ímprobas. Nesse sentido, data vênia, a taxatividade imposta ao art. 11, da NLIA, mais fragilizou o sistema do que lhe conferiu segurança jurídica.

A exigência de dolo específico, desde as alterações da LIA, veio acentuando a queda das ações de improbidade — constatação que acabou por confirmar a hipótese inicial deste estudo —, fazendo com que o retrato legal se distancie da realidade que visa combater. Ademais, soa bastante preocupante o desinteresse legislativo em punir a displicência, pois não só acoberta aqueles que são pura e simplesmente incompetentes, como também os encoraja, às custas dos recursos públicos, a partir em aventuras inconsequentes.

Portanto, conclui-se que o principal impacto gerado pela exigência de dolo específico, a partir da Lei n.º 14.230/2021, foi a significativa diminuição do número de ações de improbidade administrativa, haja vista a dificuldade para a sua configuração segundo a NLIA.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 out. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Com as alterações da Lei 14.230, de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial 1.508.300/SP**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Julg. 29/09/2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201901465229. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR (Rep. Geral no Tema 1.119)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julg. 18/08/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 7 out. 2025.

CARNEIRO, Rafael de Alencar Araripe; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. São Paulo: Almedina, 2022.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Balanco sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/materiais/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em 7 out. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

ONU BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Nações Unidas no Brasil, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 07 out. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 38 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

POPPER, Karl. **A Lógica da Pesquisa Científica**. Tradução Leônidas Hengenberg e Octanny Silveira da Mota. 16 ed. São Paulo: Cultrix, 2008.

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 84, p. 147-169, 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-84/artigo-das-pags-147-169>. Acesso em: 7 out. 2025.