

O DIREITO COLETIVO À PROBIDADE ADMINISTRATIVA:**Análise da Lei n. 14.230/2021 sob o enfoque da Teoria da Legislação**Rillary Letícia de Moraes¹<https://orcid.org/0009-0006-2056-1982>Rogério de Araújo Lima²<https://orcid.org/0000-0002-0398-3984>**RESUMO**

O presente estudo visa analisar parte da argumentação legislativa que culminou na Lei n. 14.230/2021, bem como avaliar a racionalidade de alguns dos seus dispositivos, a partir da Teoria da Legislação de Manuel Atienza. Utilizou-se, para isso, de pesquisa bibliográfica e documental, buscando-se compreender e refletir sobre os impactos da nova lei na garantia do direito constitucional e coletivo à probidade administrativa. Observa-se, nesse contexto, um desequilíbrio entre o que foi desenvolvido na argumentação parlamentar e o texto legal aprovado. Embora haja a discussão de que a antiga Lei de Improbidade Administrativa tenha promovido inúmeras condenações “injustas”, há preocupações quanto à efetividade das novas alterações na responsabilização de agentes pelo cometimento de atos que prejudicam o interesse público.

Palavras-chave

Probidade; Lei n. 14.230/2021; Teoria da Legislação; Argumentação legislativa; Racionalidade.

The collective right to administrative probity:**Analysis of Law n. 14.230/2021 from the perspective of Theory
Legislation****ABSTRACT**

The present study aims to analyze part of the legislative arguments that culminated in Law no. 14.230/2021, as well as evaluating the rationality of some of its provisions, based on Manuel Atienza's Theory of Legislation. For this purpose, bibliographical and documentary research was used, seeking to understand and reflect on the impacts of the new law on guaranteeing the constitutional and collective right to administrative probity. In this context, an imbalance can be observed between what was developed in the parliamentary arguments and the approved legal text. Although there is discussion that the old Administrative Improbability Law promoted numerous “unfair” convictions, there are concerns about the effectiveness of the new changes in holding public agents for committing acts that harm the public interest.

Keywords

Probity; Law n. 14.230/2021; Theory of Legislation; Legislative argumentation; Rationality.

Submetido em: 29/10/2023 – **Aprovado em:** 15/11/2023 – **Publicado em:** 17/11/2023

¹ Autora. Bacharelanda em Direito (UFRN). Rio Grande do Norte. E-mail: rillary305@gmail.com.

² Orientador. Bacharel em Direito (UFPB), Especialista em Direito Tributário (Ananguera/Uniderp), Mestre em Direito Econômico (UFPB) e Doutor em Educação (UFPB). Professor Adjunto IV do Curso de Direito/CERES/UFRN/Campus Caicó. Rio Grande do Norte. E-mail: rogeriolimaufnr@gmail.com.



1 INTRODUÇÃO

Legislar refere-se à atividade de estabelecer normas, seja inovando o ordenamento jurídico, função típica do Poder Legislativo, ou esclarecendo o conteúdo das normas aplicáveis à administração direta e indireta no âmbito da gestão pública. Entretanto, exercer essa atividade não é tão simples, uma vez que está suscetível a uma série de desafios, desde a escolha pela edição de uma nova lei até a avaliação dos seus efeitos depois de publicada.

Nesse contexto, surge uma disciplina com o objetivo de estabelecer critérios metodológicos para a criação de leis válidas e qualificadas, a Teoria ou Ciência da Legislação, que estuda os instrumentos necessários à boa redação da lei, evitando erros, ambiguidades e incoerências no ordenamento jurídico. Para a referida teoria, a lei deve ser simples, coesa e concisa. Não só isso, a essa ciência interessa, também, a análise da lei como um todo, de modo a perquirir a adequação e a efetividade.

Decorrente do problema da criação de normas, há a reflexão de que a intenção do legislador, muitas vezes, está submetida à influência da conjuntura social e de fatores políticos (FRONZA; HOMMERDING, 2021), o que pode obscurecer a análise objetiva da argumentação legislativa. Apesar disso, parte da doutrina se esforça em ampliar e aprimorar a estrutura conceitual da teoria da legislação, fazendo com que ela desempenhe um papel central na avaliação crítica da justificação utilizada para a criação das normas jurídicas.

Do mesmo modo que os preceitos definidos pela Ciência da Legislação, o direito à probidade administrativa é um pilar essencial do Estado Democrático de Direito e da boa governança em qualquer sociedade. Ele diz respeito à obrigação moral e legal dos agentes públicos de agirem com integridade, honestidade, ética e transparência no exercício de suas funções, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficaz e em benefício da coletividade. Além de ser considerado um direito fundamental coletivo, a tutela da probidade administrativa visa combater os atos que prejudicam o interesse público.

Portanto, diante da promulgação da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou substancialmente o processo da ação de improbidade administrativa, surge a necessidade de investigar os motivos que levaram o legislador a editá-la e avaliar se a respectiva decisão política fortalece, ou não, o direito difuso à probidade administrativa. De um lado, tem-se um histórico da proposição de ações de improbidade consideradas temerárias e de condenações tidas como injustas pela comunidade jurídica, dando ensejo à alteração da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). De outro, existe a queixa de que algumas das modificações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 podem dificultar a responsabilização do agente que comete ato ímprobo na esfera da Administração Pública, indo de encontro à proteção dada pela Constituição Federal de 1988.

Para alcançar a finalidade do presente estudo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem indutiva, partindo-se da propositura do Projeto de Lei n. 2505/2021 (PL 10.887/2018 anteriormente) para analisar a argumentação legislativa que culminou na Lei n. 14.230/2021. A análise se apoiou no aporte teórico da Ciência da Legislação, principalmente naquilo que toca a teoria da argumentação legislativa de Manuel Atienza. O intuito da investigação consistiu em efetuar um breve diagnóstico das fundamentações que embasaram a ação legislativa, considerando a perspectiva argumentativa inerente à teoria da legislação. Esta última, incumbida de examinar e avaliar não apenas o corpo normativo em processo de elaboração, mas primordialmente os argumentos que o sustentam, presentes nos elementos preparatórios (NASCIMENTO, 2018).

Assim, também procurou-se avaliar a racionalidade de alguns dispositivos da lei já aprovada, por meio de consulta à jurisprudência e estudos sobre a nova lei, ou seja, publicados após outubro de 2021, estabelecendo-se um diálogo com o material legislativo. De antemão, constatou-se um enfraquecimento da ação de improbidade administrativa como ferramenta do microsistema processual coletivo, devido à identificação de aspectos irracionais em determinados artigos (como o 17-D) da legislação aplicável.

2 A EXISTÊNCIA DE UMA CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO

A legislação não é apenas um conjunto de regras, mas, sobretudo, o resultado da interação entre aqueles que a redigem, os destinatários que devem obedecê-la, o ordenamento jurídico em que se insere, assim como os objetivos e valores que busca promover (ATIENZA, 1989). Entende-se que a lei não existe em um vácuo, mas é moldada e influenciada por uma série de elementos sociais, políticos e éticos.

Em contrapartida, até recentemente, a preocupação com a lei se restringia ao processo legislativo, mas, aos poucos, os estudiosos notaram que a qualidade dos projetos de lei condicionava a eficácia e a efetividade das normas (FERREIRA FILHO, 2012). Essa conscientização levou ao surgimento da Legística, ou da Ciência da Legislação em uma acepção ampla.

Segundo o doutrinador português Blanco de Moraes (2007), o movimento para a construção dessa ciência teve início no Iluminismo, destacando-se a obra *Scienza della legislazione* de Gaetano Filangieri, que propôs um *sensor das leis* para alcançar a excelência dos atos legislativos. Percebe-se, dessa maneira, que a necessidade de um mecanismo aferidor da lei já despertava inquietação na época, ainda que sob um viés essencialmente jurídico.

Mesmo assim, nas décadas seguintes houve um despreço pela legislação, tendo os seus estudos revitalizados como uma resposta à crise da lei, que passou a incluir outras disciplinas nos debates, como as políticas e administrativas, a economia, a linguística, a

psicologia, entre outras (MADER, 2009). Alguns autores veem essa crise como uma falta de legitimação do Estado, mormente a descredibilidade dos poderes constituídos na consecução da justiça, perante os diversos grupos sociais, outros a interpretam como o colapso do Estado Social, devido ao excesso de regulação que dificultava a compreensão e a conformação entre a legislação e os seus destinatários (DIAS; SILVA, 2017).

A desconfiança nos poderes constituídos emerge de uma série de questões, incluindo a interpretação de que o sistema legal, muitas vezes, não atende aos princípios de equidade e imparcialidade e de ser passível a influências políticas e econômicas. Outrossim, à medida que os cidadãos testemunham casos de corrupção, injustiça e impunidade, a fé nas instituições encarregadas de proteger os direitos individuais e coletivos enfraquece, provocando um profundo desconforto social. Já na outra face da crise da lei, a proliferação normativa conduziu à ineficiência do Estado Social em satisfazer os serviços públicos. Com isso, entende-se que embora a regulação seja necessária para proteger os direitos e interesses coletivos, o excesso de normas pode resultar em burocracia exacerbada e ineficiência administrativa.

Na Europa, entre os anos 1960 e 1970, o desinteresse doutrinário e político-institucional pela atividade legislativa começou a dissipar-se gradualmente, ao passo que as deficiências de redação começaram a preocupar o poder político, que convocou especialistas para elaborar guias e diretrizes de *drafting* com caráter oficial (MORAIS, 2007). O advogado e criminalista Peter Noll desempenhou um papel vital nesse processo, pois, ao falar em *legisprudência*, título do seu livro de 1973, ultrapassou os limites da Legística Formal (redação legislativa) para dar visibilidade aos conteúdos normativos e à metodologia de preparação das decisões legislativas, o que se denomina atualmente como Legística Material (MADER, 2009).

Por outro lado, Dutra (2014, p. 22) observa que “a natureza científica da Legística ou a própria existência de uma Ciência da Legislação são contestadas por parte da doutrina”. Isso porque alguns autores costumam visualizar a Técnica Legislativa (no sentido amplo da disciplina) como *a arte de redigir leis*, reduzindo o seu caráter ao momento da produção escrita. É necessário ressaltar, no entanto, que a Ciência da Legislação não se limita ao processo legislativo, muito menos à técnica legislativa. Aquela se trata de uma disciplina auxiliar à Ciência Jurídica:

Tratando-se de uma Ciência de um certo grau de autonomia, que advém da sua complexidade metódica de recorte multidisciplinar, considera-se, contudo, que nos encontramos diante de um domínio do conhecimento com caráter instrumental ou auxiliar em relação à Ciência Jurídica, excluindo-se a hipótese de constituir um ramo desta última. Na realidade, trata-se de uma Ciência que estuda o Direito, mais propriamente o Direito positivo, a par de outras como a Sociologia do Direito, a Ciência Política, a Etnologia Jurídica, a História do Direito, a Filosofia do Direito, a Ciência da Administração e a própria Ciência Jurídica (MORAIS, 2007, p. 61).

Portanto, mesmo que instrumental à Ciência do Direito, é uma disciplina que possui seus métodos próprios, de natureza pluridisciplinar, o que lhe permite abordar de forma abrangente e especializada a análise das normas jurídicas, atentando não apenas para os elementos legais, mas inclusive aos fatores sociológicos, políticos, históricos e filosóficos que influenciam a criação e a aplicação das normas.

Atienza (1989) aponta que Ulrich Karpen, em 1986, no contexto da República Federativa da Alemanha, sistematizou os estudos sobre a legislação em cinco grupos: a Teoria da Legislação (conceito, evolução e análise comparada das leis); a Analítica da Legislação (a lei como fonte do Direito); a Tática da Legislação (procedimento legislativo externo, isto é, estudos sobre os órgãos e procedimentos de elaboração das leis); a Metodica da Legislação (procedimento legislativo interno); e a Técnica da Legislação (redação, linguagem e sistematização normativa).

Essa divisão trata-se da *pentapartição* clássica da Ciência da Legislação, introduzida na doutrina portuguesa por José Canotilho (MORAIS, 2007). Observa-se, nessa conjuntura, uma centralização acadêmica sobre as dimensões material e formal da Ciência da Legislação (Metódica da Legislação e Técnica Legislativa, respectivamente) reunidas na Legística, muito embora as demais sejam indispensáveis à construção da disciplina.

No Brasil, Carlos Coelho Freire foi um dos pioneiros a contribuir nos estudos, com o trabalho *Teoria da Legislação - aspectos materiais*, no qual desenvolveu temas originais sobre teoria da legislação e controle social e a criação de uma nova teoria dogmática do direito: *a teoria dogmática retroalimentativa* (FERREIRA FILHO, 2012). Também é justo mencionar que José Henrique Turner, ex-deputado federal, foi um grande influenciador da redação do artigo 59 da Constituição Federal de 1988, por ter sido um dos principais ativistas pela adoção de normas com o objetivo de aprimorar a qualidade das leis (FERREIRA FILHO, 2012).

Sobre o tema, o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988 determina que a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis deve ser disciplinada por meio de lei complementar (BRASIL, 1988). No entanto, a LC n. 95, que trata do assunto, só foi publicada em 26 de fevereiro de 1998, após quase dez anos. Inicialmente, foi regulamentada pelo Decreto n. 2.954/1999, que estabelecia regras para a redação de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo. Em 26 de abril de 2001, foi alterada pela LC n. 107.

Atualmente, verifica-se um crescente interesse tanto de pesquisadores quanto dos Poderes da República, para melhorar o processo legislativo e as prognoses realizadas pelo legislador, a exemplo da Emenda Constitucional n. 109/2021, que introduziu o parágrafo 16 ao art. 37 da Constituição Federal, exigindo a avaliação de políticas públicas por órgãos e entidades da administração pública (OLIVEIRA, 2021).

Em suma, por mais que se considere consolidada no círculo acadêmico, a Ciência da Legislação ainda é pouco explorada pelas instituições e universidades, e muito do que se tem feito está atrelado ao Direito Constitucional, principalmente no que diz respeito ao processo

legislativo externo e à técnica legislativa. Portanto, promover uma maior atenção às demais áreas da disciplina pode contribuir significativamente para a melhoria do sistema jurídico e para o próprio fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

3 A TEORIA DA LEGISLAÇÃO DE MANUEL ATIENZA COMO CONTROLE E AVALIAÇÃO DA RACIONALIDADE NORMATIVA

Partindo-se do pressuposto de que a legislação é o fruto de uma decisão (ATIENZA 1989), a argumentação desempenha um papel vital, pois fornece os fundamentos racionais que amparam a necessidade e relevância dos projetos de leis. Diante disso, examinar mais a fundo as dinâmicas por trás da produção legislativa, levando em conta não apenas o texto legal em si, mas também as motivações, as implicações e as consequências, é imprescindível para uma compreensão mais precisa do direito e sua função na sociedade.

Nascimento (2018) realça que Manuel Atienza possui uma das considerações mais complexas sobre a racionalidade da atividade legislativa, e possivelmente a única teoria dedicada ao estudo da legislação sob o prisma argumentativo, concebida nos planos formal, material e pragmático. Para o autor, dado que a teoria da argumentação jurídica busca estabelecer uma norma que possa guiar e racionalizar o uso de instrumentos jurídicos, é evidente que ela deve ser aplicada, também, ao processo de criação das normas jurídicas, e não apenas aos campos da dogmática jurídica e da interpretação e aplicação do direito (ATIENZA, 2016), o que se tem observado com frequência.

É preciso salientar que a eficácia do direito também está ligada à eficiência do processo legislativo, pois a presença de falhas pode resultar em leis que não podem ser aplicadas adequadamente às relações sociais, devido a deficiências de racionalidade (HOMMERDING; LYRA, 2014). Mediante a teoria da argumentação legislativa, desenvolvida dentro dos estudos da legislação, é possível compreender e analisar os discursos, raciocínios e narrativas utilizados para justificar as propostas normativas. Ademais, ela permite examinar se os fundamentos são robustos o suficiente para suportar as demandas do interesse público e se estão em harmonia com os princípios constitucionais e os valores democráticos, contribuindo para a identificação de falácias, viés ideológico e inconsistências na base argumentativa.

No tocante à produção das normas jurídicas, ela pode ser subdividida em duas fases: a pré-legislativa e a legislativa. Na primeira, os argumentos surgem em resposta a problemas sociais, cuja solução acredita-se ser a adoção de uma medida legislativa; já na segunda, a argumentação se torna visível quando um problema é considerado pelo Legislativo ou por algum órgão do Governo, independentemente de ter sido objeto de discussão pública (ATIENZA, 2016).

Quando ocorre a transição entre essas fases, pode-se dizer que há a evolução da discussão de um problema para a formulação precisa de uma solução legal. Contudo, tendo em mente que na fase pré-legislativa várias partes interessadas podem expressar uma ampla gama de opiniões sobre a necessidade de uma nova lei, essas opiniões podem ser polarizadas e variar substancialmente, tornando difícil consolidar as perspectivas divergentes em um discurso coerente.

No estágio anterior à elaboração legislativa, é possível perceber que os argumentos tendem a ter um caráter mais político e moral do que estritamente jurídico, porém, na fase legislativa, ocorre uma inversão de papéis, com as questões de natureza técnico-jurídica assumindo uma posição de evidência (ATIENZA, 2016).

Pensando-se nisso, Atienza (1989) esquematizou parâmetros de racionalidade para orientar a atividade legislativa e servir de critérios de correção e de avaliação do produto normativo, a saber: (R1) linguística, o emissor (editor) deve ser capaz de transmitir fluentemente uma mensagem (a lei) ao receptor (o destinatário); (R2) jurídico-formal, a nova lei deve ser harmonicamente inserida no ordenamento jurídico; (R3) pragmática, a conduta dos destinatários teria que se adequar ao que está prescrito na lei; (R4) teleológica, o direito deve atingir os fins sociais perseguidos; (R5) ética, os comportamentos prescritos e as finalidades das leis pressupõem valores que devem ser passíveis de justificação ética.

O nível linguístico representa uma categoria de racionalidade mais básica, pressuposta por todos os outros, enquanto o nível ético desempenha um critério mais alto, complexo e não instrumental (ATIENZA, 1989). Isso significa que uma lei pode ser considerada racional do ponto de vista linguístico, pois o mínimo exigido é que seu conteúdo seja compreensível. No entanto, pode acontecer dessa mesma lei não atender à racionalidade da perspectiva jurídico-formal e assim por diante.

A partir dos elementos de racionalidade, a análise da legislação abrangeria os seguintes objetivos: articular os diversos campos de estudo relacionados à legislação, a fim de se estabelecer uma unidade; definir o estatuto epistemológico da ciência, distinguindo técnica e teoria; evitar um uso ideológico ou uma superestimação da teoria e da técnica da legislação, que acaba por disfarçar os problemas da crise da lei (ATIENZA, 1989).

Posteriormente, Atienza (2004) adicionou um outro critério de metarracionalidade (R6), a razoabilidade, entendida como a exigência de que haja um equilíbrio, uma ponderação, quando se trata de alcançar os objetivos dos demais níveis de racionalidade: o sacrifício de alguns desses fins, se não inteiramente, até certo ponto deve ser feito a um custo razoável. A ênfase na eficácia e efetividade da lei, como critérios-chave para sua avaliação, demanda que a elaboração normativa satisfaça os objetivos práticos e não apenas teóricos da teoria da legislação, pela qual os níveis de racionalidade devem ser aplicados sob o aspecto da proporcionalidade, levando-se em conta o contexto da produção legislativa.

Na prática, segundo Nascimento (2018), as categorias de Manuel Atienza têm um papel mais analítico, sendo relevantes durante o processo de elaboração legislativa e, por

serem graduais e complementares, deficiências em uma ou mais categorias podem não necessariamente comprometer a racionalidade da lei em uma avaliação global, pois o principal critério deve ser a eficácia e efetividade da lei em alcançar seus propósitos.

Atienza (2013) também faz uma distinção entre as argumentações legislativa e judicial, por meio das perspectivas formal, material e pragmática: na primeira, os argumentos legislativos são predominantemente do tipo indutivo, baseados em conexões causais, ao passo que no contexto judicial verificam-se argumentos lógico-dedutivos; do enfoque material, a argumentação legislativa se dirige a justificar normas gerais que terão aplicação futura, portanto, é mais aberta que a argumentação judicial, que está ligada à interpretação e aplicação dessas leis em casos concretos; sob a perspectiva pragmática, há uma relevância dos elementos dialéticos e retóricos na argumentação legislativa, ao contrário da argumentação judicial, primeiro porque os parlamentares têm interesses pessoais e políticos e suas discussões frequentemente buscam persuadir a opinião pública e dos eleitores.

É mister deixar claro que os critérios de avaliação podem variar de acordo com a fase investigada (pré-legislativa, legislativa e pós-legislativa) e as fontes que se pretenda examinar (órgãos legislativos, comissões, plenário, opinião pública ou dogmática jurídica, por exemplo), mas, o que torna os critérios diferentes daqueles em relação às decisões judiciais é que estas últimas são orientadas para o sistema jurídico, daí a importância da coerência, à medida que o argumento legislativo se volta para o sistema social, ou seja, para fora do ordenamento (ATIENZA, 2013).

Aliás, é necessário diferenciar os argumentos bons, os maus, os falaciosos, e de atribuir a cada um deles um grau variável de efeito persuasivo, devendo-se ao fato de que cada fase do processo legislativo possui suas próprias características, com diferentes papéis desempenhados pelos participantes, objetivos a serem alcançados e destinatários da argumentação (NASCIMENTO, 2018). Assim, confirma-se a tese de que a teoria da argumentação padrão, preocupada muito mais com a dogmática e a interpretação e aplicação do direito, não pode abranger satisfatoriamente as complexidades e desafios enfrentados na esfera da produção legislativa, tendo em conta as suas particularidades.

De qualquer modo, a racionalidade também precisa ser direcionada ao processo de criação das normas, pois uma lei carecida desse atributo corre o risco de ser incoerente, ineficaz e até mesmo injusta, prejudicando a confiança da sociedade no sistema legal, minando a sua legitimidade. Outrossim, pode resultar em leis que não conseguem alcançar seus objetivos pretendidos, gerando custos sociais e econômicos expressivos. Logo, a produção legislativa não pode ser tratada somente como um ato político-burocrático, mas como um componente do sistema jurídico que influencia diretamente a vida dos cidadãos e a ordem social como um todo.

4 DIREITO COLETIVO À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

A sociedade que adota o Estado Democrático de Direito como base de sua estrutura política implica que o governo seja responsável em face do povo, de modo a concretizar os princípios democráticos, como a igualdade perante a lei e a proteção dos direitos fundamentais. Desse modo, a administração pública entra em cena como mecanismo prático para alcançar esses objetivos, traduzindo-se na maneira como os serviços são entregues, na gestão dos recursos e nas políticas públicas que são formuladas e implementadas.

Dessarte, pode-se dizer que só assim a democracia é realmente vivenciada, e por isso que o direito a um governo íntegro, eficaz e comprometido com o bem-comum possui natureza metaindividual: em um Estado Democrático, esse direito não é de propriedade particular, ao contrário, seu legítimo detentor é a coletividade, em cujo nome e em cujo benefício o exercício do poder deve ocorrer (ZAVASCKI, 2017).

Foi a Constituição de 1946 que primeiramente tratou, em seu art. 141, § 31, acerca do sequestro e perdimento de bens de autores de condutas lesivas ao patrimônio do Estado ou geradoras de enriquecimento ilícito, estabelecendo uma base jurídica que foi posteriormente mencionada pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional n. 1/1969, além do instituto ter sido regulado pela legislação infraconstitucional (CARVALHO FILHO, 2020).

Contudo, foi devido a mudanças de paradigma incorporadas pela Constituição de 1988, como a adoção do modelo de Estado Democrático de Direito, o princípio da moralidade administrativa (artigo 37, caput) e a elevação dos direitos coletivos ao status de direitos e garantias fundamentais, que se percebe a inclusão da proibidade administrativa como verdadeiro direito difuso (SILVEIRA, 2017).

Considerando o que está disposto no artigo 129, III, da CF/88, uma das características distintas do processo coletivo brasileiro é a sua natureza não setorial, transubstancial e não taxativa, o que possibilita a tutela de todos os interesses difusos e coletivos, abrangendo o direito administrativo sancionador como um dos direitos sob sua proteção (ZANETI JÚNIOR, 2023).

Nesse sentido, Gregório Assagra de Almeida (2007) acredita que a finalidade do Estado Democrático de Direito consiste na transformação social mediante a busca contínua pela isonomia, requerendo que o sistema jurídico seja flexível à incorporação de valores e que a hermenêutica constitucional desenvolva métodos de interpretação capazes de tornar a Constituição uma realidade efetiva para toda a coletividade. Com base nisso, Silveira (2017) aponta que os princípios ganham especial relevância porque servem como parâmetro para o alcance desse objetivo.

Sob essa ótica, ao incluir o princípio da moralidade na Constituição, a exigência de conduta moral estendeu-se a toda a Administração Pública, ampliando o alcance da improbidade administrativa com medidas rigorosas de prevenção e punição, que passaram a

abranger todas as categorias de servidores públicos e incluir infrações para fora do enriquecimento ilícito (DI PIETRO, 2022).

Nos termos do artigo 37, § 4º da CF/88: “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). Consequentemente, foi a Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992 que regulamentou a repressão aos atos de improbidade.

Vale destacar, porém, que a probidade é considerada um conceito legalmente indefinido, o que resulta na sua interpretação a cargo do intérprete, seja fundada na doutrina ou jurisprudência, havendo, em algumas situações, divergências quanto a seus limites e aplicação prática. Parte da doutrina diferencia a probidade da moralidade, conceituando a primeira como um subprincípio desta última; outra entende que a probidade é um conceito mais amplo, não se limitando a elementos morais; e há, ainda, uma parcela que acredita que os termos são sinônimos (CARVALHO FILHO, 2020).

Para Di Pietro (2022), quando se fala em exigir probidade ou moralidade administrativa, não basta a conformidade estrita com a lei na atuação administrativa, é necessário aderir aos princípios éticos, à lealdade, à boa-fé e às normas que garantam a administração eficiente e a disciplina interna no âmbito da Administração Pública. Na prática, a improbidade consistiria na violação da moralidade administrativa.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem interpretado a improbidade administrativa como uma ilegalidade qualificada:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199. O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – “ilegalidade qualificada pela prática de corrupção” – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA) (BRASIL, 2022a).

Entende-se, assim, que o ato de improbidade é mais do que uma mera ofensa à lei, ele envolve uma grave violação dos princípios constitucionais que regem a administração pública, baseada atualmente na má-fé e na vontade livre e consciente de lesar o interesse público.

Sabe-se que o procedimento judicial utilizado para responsabilizar agentes públicos e, em alguns casos, pessoas do setor privado que estejam envolvidas, uma vez estabelecido pela Lei n. 8.429/92, é a ação de improbidade administrativa. Esta, diferentemente da ação civil pública e da ação popular, possui um caráter predominantemente repressivo, voltado não apenas para a proteção de direitos, mas à imposição de penalidades, entretanto, todas convergem para o fim de garantir o direito coletivo a um governo probo e a uma administração pública eficiente (ZAVASCKI, 2017).

Portanto, embora a ação de improbidade administrativa tenha uma ênfase diferente, também se encaixa no microsistema processual coletivo, ao lado de outros instrumentos legais. Isso se justifica porque a ação é intrinsecamente ligada às questões que afetam a coletividade, no tocante à preservação da probidade na administração pública, como foi visto, princípio fundamental da democracia.

5 ANÁLISE DA ARGUMENTAÇÃO E DA RACIONALIDADE DA LEI N. 14.230/2021

Uma vez exposta a base teórica, a seguir realizou-se a análise da argumentação e da racionalidade da Lei 14.230/21. O estudo se deu a partir dos principais documentos disponíveis no portal da Câmara dos Deputados (Projeto de Lei 10.887/2018 e pareceres da Comissão Especial destinada a apreciar a iniciativa). Também foi necessário abordar a argumentação pós-legislativa para efeito de comparação, levando em consideração a repercussão dos dispositivos da lei finalizada e aprovada.

É mediante o processo de emenda, em particular, que o Poder Legislativo tem a oportunidade de modificar substancialmente a proposta original enviada, tornando-se, assim, um dos momentos mais propícios para a análise da argumentação legislativa (NASCIMENTO, 2018). Desse modo, buscou-se identificar os argumentos mais relevantes dentro do contexto parlamentar e verificar se o produto final atende, de fato, aos níveis de racionalidade.

Inicialmente, a Presidência da Câmara dos Deputados instituiu a Comissão de Juristas para promover mudanças na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques. A comissão teve a responsabilidade de examinar as circunstâncias necessárias de aprimoramento e de receber contribuições de instituições do Sistema de Justiça e da sociedade civil.

O Projeto de Lei n. 10.887/2018 foi apresentado pelo deputado Roberto de Lucena (PODE-SP) em 17 de outubro de 2018. Após isso, foram realizadas catorze audiências públicas e três seminários em São Paulo, Porto Alegre e em Recife, nos quais foram ouvidas mais de

sessenta autoridades no assunto. Ademais, foi estabelecida uma comissão especial destinada a proferir parecer preliminar ao anteprojeto, de relatoria do deputado federal Carlos Zarattini, concluído em 21 de outubro de 2020.

Antes de se passar ao exame da argumentação legislativa torna-se válido mencionar as principais alterações que foram propostas: exclusão dos atos culposos por improbidade administrativa; previsão expressa acerca da aplicação da lei aos agentes políticos; escalonamento das sanções; legitimidade privativa do Ministério Público para a propositura da ação de improbidade; celebração de acordo de não persecução cível; regras mais claras acerca da prescrição em matéria de improbidade.

Em um primeiro momento, a justificativa do PL se concentrou na necessidade de revisar e aprimorar a redação, a linguagem e a técnica legislativa, principalmente no Capítulo I, que trata das Disposições Gerais da LIA, fazendo correções para eliminar erros perceptíveis. Ainda, “a fusão de conteúdo de parágrafos e a consequente revogação de alguns dispositivos – sem prejuízo de tratamento do objeto – tornou-se obrigatória em função da clareza do texto” (BRASIL, 2018, p. 19).

Entretanto, o relator Carlos Zarattini argumenta que o projeto promovia inúmeras revogações de forma transversa, apresentando dispositivos com indicação de revogação no artigo em que se promovem alterações à LIA, além de alguns casos em que a derrogação fica subentendida (BRASIL, 2020). Fundamenta sua convicção apoiada no art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998, o qual determina que as revogações sejam expressas, em detrimento das tácitas. No emendamento do projeto foi apresentada correção dessas falhas, percebendo-se, nesse ponto, que houve uma tentativa em atender à racionalidade linguística (R1).

Do ângulo da racionalidade jurídico-formal (R2), ou seja, a coerência da lei com as normas e princípios legais do sistema jurídico, verifica-se algumas inconsistências. Da perspectiva processual, há a promessa de que algumas das inovações incluam a aproximação do sistema de cautelares com o do processo penal e a adaptação das regras de procedimento ao novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015). Para mais, há a pretensão de intensificar o dever constitucional de motivação das decisões, sob pena de nulidade, o consequentialismo, introduzido pela Lei nº 13.655/15, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para promover a "segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público".

Não obstante, SPINARDI (2023) entende que há falta de integração sistêmica da LIA com outros instrumentos jurídicos e normas relacionados à proteção da probidade administrativa, dificultando a formulação de uma abordagem interpretativa padronizada que possa ser aplicada a todas as questões práticas não orientadas pela lei. O autor aborda o instituto do acordo de não persecução civil (ANPC), artigo 17-B, defendendo que o texto legal não oferece esclarecimentos abrangentes sobre questões práticas associadas à utilização

desse instituto (SPINARDI, 2023). Aqui, também verifica-se uma possível irracionalidade linguística (R1).

Uma outra questão controversa emerge da nova redação do artigo 21, §4º. O dispositivo estabeleceu o “sistema da confusão” entre o juízo criminal e o da fazenda pública em caso de absolvição criminal por decisão colegiada, impedindo o processo civil (qualquer que seja a hipótese do art. 386, I a VII, do CPP), levantando preocupações quanto à potencial violação do princípio do juiz natural (SCOLARI FILHO; SILVA, 2022).

Adicionalmente, a sua interpretação literal pode prejudicar tanto a busca pelo ressarcimento ao erário quanto o direito de ação de entidades de direito que foram lesadas e não participaram do processo criminal, o que configura uma evidente transgressão aos limites da coisa julgada (SCOLARI FILHO; SILVA, 2022).

No contexto em análise, o ministro Alexandre de Moraes, do STF, concedeu medida liminar para suspender a eficácia dos artigos 17-B, § 3º e 21, § 4º (dentre outros), decisão tomada no âmbito Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7236. Segundo o relator, com relação ao artigo 17-B, § 3º, a norma parece condicionar a atuação do Ministério Público à ação do Tribunal de Contas, interferindo indevidamente na autonomia funcional garantida constitucionalmente ao órgão ministerial; já no que toca o artigo 21, § 4º, a independência de instâncias exige tratamentos sancionatórios diferenciados entre os diversos tipos de ilícitos (sejam eles civis, penais ou político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa (BRASIL, 2022b).

Diante disso, constata-se a presença de irracionalidade no nível R2, porquanto, visualmente, o artigo 21, §4º conflita com as garantias fundamentais do juiz natural e da coisa julgada, as quais representam pilares essenciais da segurança jurídica destinados a preservar a integridade do ordenamento, bem como interfere na autonomia funcional do Ministério Público, no caso do artigo 17-B, § 3º.

Ainda, há uma crítica do legislador à antiga LIA, no sentido de que era frequente a proposição de ações civis públicas motivada pela discrepância interpretativa do autor legitimado em relação aos princípios, normas, jurisprudência predominante e o entendimento dos setores de controle interno da administração e dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2020). A preocupação do grupo, nas palavras do Ministro Mauro Campbell, foi trazer mecanismos de contenção a abusos, incluindo a análise dos casos por órgãos de controle interno antes de serem levados à Justiça.

Zarattini afirma que durante os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Especial, a Lei nº 8.429/92, nos seus até então 27 anos de vigência, causou “inúmeras injustiças em virtude de conter conceitos demasiadamente abertos e que, portanto, necessita de uma reforma substancial para que a *mens legis* possa ser restabelecida” (BRASIL, 2020, p. 17).

A partir da leitura dos documentos, depreende-se que esse problema se dava principalmente quanto à aplicabilidade do artigo 11, que trata dos atos atentatórios aos princípios da administração pública. Para fundamentar a sua tese, Zarattini diz que em um

período entre 2009 e 2018, com base em dados do Conselho Nacional de Justiça, houve no país mais de 18,7 mil condenações por improbidade administrativa transitadas em julgado nos tribunais federais, dando a entender que se tratava de um número elevado (BRASIL, 2020). Portanto, aqui observa-se um anseio do legislador em diminuir a quantidade de condenações consideradas abusivas.

Em que pese a validade do fundamento, notou-se a carência de uma explanação mais contundente sobre o real grau de injustiça provocado pela LIA. O discurso menciona a quantidade de condenações por improbidade administrativa no período citado, mas não fornece o contexto para avaliar se o número é realmente alto. Seria necessário comparar esse valor com outros dados, como o número total de casos de suspeita de improbidade administrativa no país. Também, a fala é carregada de tom subjetivo, pois, não necessariamente, todas as condenações foram inválidas. Na verdade, teria sido relevante discutir em maior profundidade quais conceitos abertos da lei levaram a essas "inúmeras injustiças" e fornecer exemplos concretos de casos problemáticos.

Diante disso, foi elencado que a mudança mais urgente a ser feita era a revogação da modalidade culposa. A justificativa reside na premissa de que ações negligentes, imprudentes ou imperitas, mesmo que resultem em danos materiais ao Estado, não devem ser consideradas como atos de improbidade devido à ausência do elemento intrínseco de desonestidade, o que se alinha com uma perspectiva mais estrita de má-fé (BRASIL, 2020).

Por esse motivo, a lei estabeleceu que apenas condutas dolosas podem ser consideradas atos de improbidade administrativa. Mais do que isso, foi introduzida a exigência de dolo específico para a caracterização dos atos de improbidade, conforme estabelecido no artigo 1º, §§ 2º e 3º, respectivamente: “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” e “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.”

A exclusão da modalidade culposa, obviamente, pode ter um efeito direto na diminuição do número de ações e consequentes condenações, pois limita o alcance da lei em relação aos atos negligentes ou imprudentes dos agentes públicos, condicionada à comprovação da vontade livre e consciente na prática do ato. No geral, será mais difícil a responsabilização por tais condutas, especialmente quando se tratar de atos que violam os princípios que regem a administração pública.

Ante o exposto, no que tange à racionalidade pragmática (R3), tem-se que os destinatários da lei têm a obrigação moral de obedecer às regras estabelecidas, contribuindo na manutenção da ordem social. Em contrapartida, nota-se que a escolha do legislador pode gerar repercussões negativas, haja vista que os agentes agora terão “carta branca” para agir em sintonia com suas convicções, alegando falta de conhecimento ou intenção, mesmo

quando suas condutas são questionáveis, fato principalmente corroborado pela dificuldade na comprovação do elemento subjetivo por parte do autor legitimado.

A partir dessa perspectiva, a tendência futura é que os agentes públicos não sintam suficientemente as propriedades coercitivas para respeitar a legislação, restando afetada a racionalidade pragmática (R3). Portanto, a exclusão dos atos culposos e a exigência do elemento subjetivo do tipo coloca em xeque a eficácia da lei na prevenção e punição de condutas que, embora não sejam intencionais (nos casos de negligência, imprudência ou imperícia), ainda podem causar sérios prejuízos ao patrimônio e ao interesse público.

Em seguida, o legislador também menciona o princípio constitucional da moralidade administrativa como sendo o mais relevante para o cumprimento da boa administração e para a promoção do bem-comum. Justifica, assim, a proposição legislativa na pertinência e na utilidade do conteúdo desse princípio, pensando não apenas na eficiência da administração pública, mas em toda a sociedade brasileira, especialmente diante do contexto político e econômico do país na época (BRASIL, 2018). Por conseguinte, a legislação deve estar voltada para garantir que os agentes ajam em consonância com os princípios éticos e morais que regem a administração pública. Isso demonstra que o objetivo central da lei, na compreensão de seu funcionamento e justificação, é a proteção do direito coletivo à probidade administrativa.

Na prática, porém, há uma discrepância da lei com essa finalidade, decorrente da exclusão da aplicação do microsistema do processo coletivo pela redação do artigo 17-D:

A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (BRASIL, 2021).

A norma, pois, vai de encontro à racionalidade jurídico-formal (R2) já mencionada, tal como à racionalidade teleológica (R4), pela qual o direito é visto como um meio para alcançar determinados fins sociais e a sua validade é avaliada à medida que contribui para a realização desses propósitos.

Com o advento da Lei n. 14.230/2021, Hermes Zaneti Júnior (2023) explana que a exclusão da aplicação do microsistema do processo coletivo (art. 17-D) acendeu a discussão sobre os princípios do direito administrativo sancionador (art. 2º, § 4º, LIA) e da natureza repressiva da ação: a aproximação do direito administrativo sancionador com o direito penal serviria para assegurar a retroatividade ampla e mais vantajosa da nova lei (art. 5º, XL, CF/88), o que, por si só, causaria a exclusão do regime do processo coletivo.

Não obstante, o autor leciona que tal compreensão não deve prevalecer, a partir dos seguintes argumentos: primeiro, a aplicação retroativa da lei mais benéfica em relação ao

direito administrativo não é matéria constitucional, não atraindo a incidência do art. 5º, XL, CF/88, consoante o entendimento do STF; segundo, a Fazenda Pública e as pessoas jurídicas atingidas continuam sendo partes legítimas para o ajuizamento da ação e celebração de acordos de não persecução civil (ADI n. 7043 e ADI n. 7042 do STF); e terceiro, o direito brasileiro adota o pleito cível *lato sensu*, ou seja, o processo civil é o mesmo para qualquer área do direito não penal, ainda que seja possível criar procedimentos e jurisdições especiais (ZANETI JÚNIOR, 2023).

O simples fato da natureza sancionatória da ação de improbidade administrativa não invalida a sua capacidade de ser um instrumento eficaz na proteção da administração como um direito difuso. Por isso, defende-se a manutenção da LIA como parte integrante do microsistema do processo coletivo, reconhecendo a probidade como um valor fundamental para a sociedade e que a sua proteção deve ser uma preocupação constante.

Após a análise dos níveis anteriores, chega-se à consideração da racionalidade ética (R5), na qual se espera que a lei seja justificada em princípios como justiça, igualdade, liberdade e dignidade humana. Tendo isso em mente, o artigo 11, § 5º aborda que a mera nomeação ou indicação política pelos detentores de mandatos eletivos não caracteriza improbidade, sendo necessário averiguar a presença de dolo com a finalidade ilícita por parte do agente (BRASIL, 2021).

Fica evidente a violação dos princípios da isonomia e da moralidade administrativa no que se refere à exigência de comprovar o dolo específico na prática de nepotismo, o que pode configurar um caso de inconstitucionalidade (TOURINHO, 2022). Por esse aspecto, é crucial destacar que a isonomia deve ser considerada como a principal e mais fundamental limitação na elaboração da política legislativa (CAMPOS, 1956 apud TOURINHO, 2022).

De acordo com Tourinho (2022), a exceção legal exclui apenas os detentores de mandatos eletivos, não alcançando, por exemplo, os Ministros de Estado, que, por meio de delegação, têm a competência para nomear ocupantes de cargos em comissão, tratando-se de violação ao inciso XI do artigo 11 da LIA. Em sede de repercussão geral, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843989, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o novo regime, estabelecendo a tese de que é exigida a comprovação do elemento subjetivo dolo para a tipificação dos atos de improbidade administrativa nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA (BRASIL, 2022a).

Tourinho (2022, p. 165) sugere que “a alteração normativa visa apenas favorecer os exercentes de mandatos eletivos, cuja tradição patrimonialista encontra no nepotismo uma das razões do exercício do cargo”. A regra, pois, parece beneficiar um grupo específico de políticos em detrimento de outros cidadãos, desafiando a igualdade, o que, sob a ótica da racionalidade ética (R5), instiga questionamentos sobre sua legitimidade e eficácia.

Diante do que foi exposto, cumpre-se realizar a análise da metarracionalidade dos demais níveis. Conforme Atienza (2013), a correção de uma decisão legislativa depende da clareza e da sistematicidade do conteúdo e da forma da lei (não gere lacunas ou contradições),

como também da coerência (seja eficaz na prática, socialmente consciente, alinhada com valores éticos apropriados e eficiente em sua aplicação). Assim, propõe-se a seguinte reflexão: é razoável sacrificar as inconsistências de racionalidade encontradas visando o objetivo maior da LIA, ou seja, a proteção da probidade administrativa como um direito de toda a sociedade brasileira? A resposta mais adequada parece ser negativa, considerando o desequilíbrio entre a teoria desenvolvida na argumentação legislativa e a realidade prática da lei.

Com isso, embora seja necessário buscar uma ponderação entre a correção lógica das leis e sua eficácia na promoção do bem-comum, compreende-se que não é viável ignorar os vários defeitos de racionalidade presentes na nova LIA, principalmente quando se observa a tentativa de exclusão da ação de improbidade administrativa como um instrumento do microsistema do processo coletivo. Ao enfraquecer essa ferramenta legal, corre-se o risco de permitir que a má conduta no âmbito da administração pública reste impune, comprometendo a confiança na integridade das instituições.

6 CONCLUSÃO

O presente estudo teve como ponto de partida a compreensão dos contornos da Ciência da Legislação, reconhecendo a importância central da lei na sociedade e que seu aprimoramento requer uma abordagem multidisciplinar contínua em busca da justiça, igualdade e eficácia no âmbito legal. Dessa forma, foi ressaltado que a teoria da argumentação legislativa, desenvolvida por Manuel Atienza, fornece uma estrutura analítica abrangente para compreender as complexas dinâmicas subjacentes à criação das leis, considerando não apenas o texto legal, mas as motivações, implicações e consequências das normas.

Em seguida, a análise da Lei n. 14.230/21, que promoveu alterações significativas na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), revelou um processo legislativo complexo e multifacetado. A revisão da LIA era uma necessidade premente, dada a sua aplicação e interpretação controversas ao longo dos anos. No entanto, ao examinar a argumentação legislativa e a racionalidade por diferentes prismas, inquietações vieram à tona.

O exame da argumentação legislativa evidenciou falta de coerência e consistência na justificação das mudanças propostas em comparação com a legislação aprovada. Diante disso, foi observada a presença de elementos irracionais em alguns dispositivos alterados pela referida lei, notadamente a introdução do requisito de dolo específico para caracterizar o ato de improbidade (art. 1º, §§ 2º e 3º) e a restrição da ação de improbidade administrativa no contexto do microsistema da tutela coletiva (art. 17-D), representando um obstáculo na busca pela proteção do interesse difuso à probidade. Também notou-se a ausência de integração sistêmica da lei no tocante ao processamento da ação de improbidade administrativa, ao entrar em conflito com as garantias da coisa julgada e do juiz natural, no âmbito do artigo 21, § 4º.

Além disso, a análise da metarracionalidade sugere que, embora o sacrifício de um ou mais critérios lógicos seja razoável em favor da efetividade, a Lei n. 14.230/21 apresenta defeitos significativos de racionalidade que podem comprometer sua capacidade de atingir seus objetivos declarados de proteção da probidade administrativa.

Assim, pode-se dizer que a decisão política de alterar a LIA enfraqueceu a tutela coletiva da probidade administrativa. Dentre os pontos já discorridos, a imposição de critérios mais rigorosos para a caracterização do ato de improbidade administrativa traz consigo o perigo de que casos de corrupção e negligência escapem da responsabilização legal, o que, por sua vez, pode levar à impunidade dos autores. Essa situação pode ter impactos profundos na integridade das instituições democráticas e no bem-estar da sociedade brasileira, enfatizando-se a importância de um debate informado e crítico sobre as reformas legislativas e suas implicações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. A. de. **Codificação do direito processual coletivo brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ATIENZA, M. Contribución para una teoría de la legislación. **Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho**, [S. l.], n. 6, p. 385–403, 1989. DOI: 10.14198/DOXA1989.6.21. Disponível em: <https://doxa.ua.es/article/view/1989-n6-contribucion-para-una-teoria-de-la-legislacion>. Acesso em: 6 ago. 2023.

ATIENZA, M. Argumentación y legislación. In: MENÉNDEZ, A. **La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho**. Madrid: Civitas, 2004, p. 89-112.

ATIENZA, M. **Curso de argumentación jurídica**. Madrid: Trotta, 2013.

ATIENZA, M. **As razões do direito: teoria da argumentação jurídica**. Trad. Maria Cristina Guimarães Cupertino. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2505/2021 (nº anterior: 10887/2018)**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer ao projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Brasília, 2020. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>.

Acesso em: 07 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso

em: 17 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 843989/PR**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 18 ago. 2022a. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta De**

Inconstitucionalidade 7.236/DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, 27 dez.

2022b. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1368904/false>. Acesso em: 21 set.

2023.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DIAS, M. T. F.; SILVA, S. S. A crise da lei no Estado democrático de direito e o papel da

legística no restabelecimento da racionalidade jurídica. **Revista Brasileira de Filosofia do**

Direito, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 36-55, jul./dez. 2017. DOI:

<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2017.v3i2.2400>. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/2400>. Acesso em: 4 jul.

2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DUTRA, C. R. de A. **A exigência constitucional de qualidade formal da lei e seus reflexos no processo legislativo e no controle de constitucionalidade**. 2014. Tese (doutorado) -

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em:

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10112015-085752/pt-br.php>.

Acesso em: 14 ago. 2023.

FERREIRA FILHO, M. G. **Do processo legislativo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRONZA, M.; HOMMERDING, A. N. Teoria da Legislação, produção legislativa e corrupção do

direito penal: o simbolismo e a inversão dos fins da lei penal. **Revista Direito em Debate**, [S.

l.], v. 30, n. 55, p. 204–214, 2021. DOI:10.21527/2176-6622.2021.55.204-214. Disponível em:

<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/9360>.

Acesso em: 24 ago. 2023.

HOMMERDING, A. N.; LYRA, J. F. C. **Racionalidade das leis penais e legislação penal simbólica**. 1. ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2014.

MADER, L. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. Congresso Internacional de

Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte, 10-13 set. 2007. *In*: **Legística**:

qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009.

MORAIS, C. B. **Manual de Legística**. Lisboa: Verbo, 2007.

NASCIMENTO, R. S. **Teoria da legislação e argumentação legislativa na Espanha e no Brasil: análise dos cenários das leis sobre a violência contra a mulher**. 2018. Tese (doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34310>. Acesso em: 14 ago. 2023.

OLIVEIRA, J. C. de A. C. **A racionalidade do “Pacote Anticrime” à luz da teoria da legislação e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/43047>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SCOLARI FILHO, E. R.; SILVA, E. A. C. A. da. O juízo da improbidade administrativa enquanto mero homologador criminal: o sistema da confusão instituído pelo art. 21, §4º, da Lei 8.429/92 (Lei 14.230/21). *In: Aspectos controvertidos da lei de improbidade administrativa: uma análise crítica a partir dos julgados dos tribunais superiores*. Curitiba: Escola Superior do Ministério Público do Paraná, 2022. p. 27-42.

SILVEIRA, A. C. de M. **Probidade administrativa como direito fundamental difuso**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

SPINARDI, F. L. **O acordo de não persecução civil após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. 2023. Dissertação (mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/33738>. Acesso em: 23 set. 2023.

TOURINHO, R. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 84, p. 147-169, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-84/artigo-das-pags-147-169>. Acesso em: 15 set. 2023.

ZANETI JÚNIOR, H. Processo da ação de improbidade administrativa como processo coletivo. *In: DIDIER JÚNIOR, F.; ZANETI JÚNIOR, H. Curso de direito processual civil*. v. 4. 17. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. p. 26-31.

ZAVASCKI, T. A. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.