



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**ANA CAROLINA VIEIRA CARRIEL**

**A INEFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA, COM ADVENTO DA LEI FEDERAL  
14.230/21**

**Assis/SP  
2023**



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**ANA CAROLINA VIEIRA CARRIEL**

**A INEFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA, COM ADVENTO DA LEI FEDERAL  
14.230/21**

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Direito do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e a Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, como requisito parcial à obtenção do Certificado de Conclusão.

**Orientador: Hilário Vetore Neto**

**Assis/SP  
2023**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Carriel, Ana Carolina Vieira

C316p A inefetividade da lei de improbidade administrativa, com advento da lei 14.230/21 / Ana Carolina Vieira Carriel. -- Assis, 2023.

43p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -- Fundação Educacional do Município de Assis (FEMA), Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis (IMESA), 2023.

Orientador: Prof. Me. Hilário Vetore Neto.

1.Improbidade administrativa. 2.Norma jurídica. 3.Corrupção. I Vetore Neto, Hilário. II Título.

CDD 342

Elaborada por Anna Carolina Antunes de Moraes – Bibliotecária – CRB-8/10982

**A INEFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA,  
COMADVENTO DA LEI FEDERAL 14.2023/21**

**ANA CAROLINA VIEIRA CARRIEL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, como requisito do Curso de Graduação, avaliado pela seguinte comissão examinadora:

**Orientador: Me. Hilário Vetore Neto** \_\_\_\_\_

**Examinador: Maria Angélica Lacerda Marin** \_\_\_\_\_

**Assis/SP  
2023**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esse trabalho aos meus pais, pois sem eles nada disso seria possível, com isso posso concluir meu curso.

Dedico também todos meus amigos, colegas e professores que me acolheram ao longo dessa graduação.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus que me deu forças para não desistir, por me ajudar a superar meus limites a cada dia diante de todas as circunstâncias ao longo do curso.

Agradeço à minha família que sempre me apoiou e incentivou nos momentos mais difíceis, onde hoje é minha maior inspiração.

Por fim, agradeço meus amigos, em especial ao João Lucas, que a todo momento esteve disposto a me ajudar, sempre tendo muita paciência e companheirismo ao longo do desenvolvimento desse trabalho.

## RESUMO

O objetivo desse trabalho é analisar a inefetividade da lei de improbidade administrativa em decorrência da alteração ocorrida em 2021, com isso trouxe inúmeros casos na qual foram julgados improcedentes, levando assim a impunidade dos agentes. Para isso tratou-se do conceito de improbidade, quais são os sujeitos, quais suas fontes, sua constitucionalidade, quais são os atos de improbidade administrativa, quais foram as principais mudanças que ocorreram na lei no ano de 2021 sancionada por Jair Bolsonaro, qual é a diferença entre a validade e a efetividade de uma norma jurídica, e por fim trazer o porquê dessa alteração ter feito com que a aplicação fosse inefetiva.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa; efetividade; inefetividade.

## **ABSTRAC**

The objective of this work is to analyze the ineffectiveness of the law of administrative improbity as a result of the amendment that took place in 2021, with this bringing numerous cases in which they were judged unfounded, thus leading to the impunity of agents. For this, it was about the concept of improbity, what are the subjects, what are its sources, its constitutionality, what are the acts of administrative improbity, what were the main changes that occurred in the law in the year 2021 sanctioned by Jair Bolsonaro, what is the difference between the validity and effectiveness of a legal rule, and finally bring the reason for this change to have made the application ineffective.

**Keywords:** Administrative improbity; effectiveness; ineffectiveness.

## ABSTRAC

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA REGULAMENTAÇÃO LEGAL	11
1.1. Conceito de improbidade	11
1.2. Fontes normativas internacionais e nacionais	14
1.2.1. Fontes internacionais	14
1.2.2. Fontes Constitucionais	14
1.2.3. Fontes Legislativas	15
1.2.4. Fontes Regulamentares	16
1.3. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	16
1. SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	17
1.1. Sujeito ativo	18
1.2. Sujeito passivo	19
2. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	22
2.1. ATOS QUE GERAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO	22
2.2. Atos que importam em prejuízo ao erário	23
2.3. ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	26
3. AS MUDANÇAS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM DECORRÊNCIA DA LEI 14.230/21	28
4. A DIFERENÇA ENTRE VALIDADE E A EFETIVIDADE DE UMA NORMA JURÍDICA	30
4.1. Definição de norma jurídica	30
4.2. A VALIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS	30
4.3. A EFETIVIDADE DE UMA NORMA JURÍDICA	32
4.4. DIFERENÇA ENTRE A VALIDADE E A EFETIVIDADE DE UMA NORMA JURÍDICA	33
5. A INEFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	34
CONCLUSÃO	39
REFERÊNCIAS	42

## INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa significa uma administração desonesta, sendo assim é usada para punir quem contra os preceitos da probidade, podendo definir-se como um ato ilegal ou contrário aos princípios constitucionais da administração pública.

Deve ser analisado melhor os impactos que isso pode trazer, facilitando assim a corrupção em nosso país. Foi analisado diversos artigos e em especial o livro de Daniel Amorim improbidade administrativa, na qual ele traz conceitos como foi tratado ao decorrer dos capítulos.

Sendo assim, o objetivo central desse trabalho é tratar sobre a inefetividade da atual lei de improbidade administrativa nº 14.230/21, na qual é dividido em 5 capítulos, discorrendo sobre o conceito de improbidade, quais os sujeitos desse ato, na qual se encontra o passivo e o ativo, quais as fontes dessa lei, incluindo fontes internacionais, sobre sua constitucionalidade, quais os atos que levam a essa atitude desonesta, quais foram as principais mudanças que ocorreram da lei nº8.429/92 para a lei nº 14.230/21, qual é a diferença entre a validade e a efetividade de uma norma jurídica e por fim trazendo casos concretos, o porquê da inefetividade da lei de improbidade administrativa atualmente.

---

# 1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA REGULAMENTAÇÃO LEGAL

## 1.1. CONCEITO DE IMPROBIDADE

Inicialmente, é necessário estabelecer o significado da palavra improbidade, que será o foco deste trabalho de conclusão.

Para isso, primeiramente, *a contrario sensu*, é preciso definir a palavra probidade. O referido termo vem do latim “*probus*”, que significa “bom”, “de boa qualidade” (SILVEIRA, 2013, p. 02).

Por seu turno, traçando a improbidade tem origem parecida, vinda do latim, “*improbitas*”, significando má qualidade e “*improbus*” que deu origem ao vernáculo ímprobo, significando “mau”, “de má qualidade” (VASCONCELOS, 2007, p. 20). Portanto, uma administração ímproba nada mais é do que administração de má qualidade.

O adjetivo “administrativo” decorre do substantivo “administração”, deste modo, “improbidade administrativa” representa a “desonestidade na administração.” Ou em sentido mais próprio, é a desonestidade do titular de uma atividade pública em face do ente administrativo (MENEZES; BARROS, 2023, p. 2010, p. 6).

A palavra improbidade tem sido utilizada principalmente no contexto do direito administrativo, para retratar a conduta de alguns agentes públicos, que agem de maneira contrária aos preceitos da probidade. Nesse sentido:

É certo, que probidade, é a conduta íntegra e honesta, de acordo com os ditames da característica ou particularidade do que é proba retidão ou integridade de caráter, honestidade e honradez, assim sendo um procedimento honesto dos funcionários que integram ou realizam a gestão de repartições públicas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup><https://www.dicionarioinformal.com.br/probidade/>

Diante do exposto, pode-se definir a improbidade administrativa como sendo determinado ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da administração pública, cometido por agente público, durante o exercício de função pública. Quem, mesmo não sendo agente público, participe ou se beneficie da prática de ato de improbidade, também está sujeito às penalidades previstas na lei.

Como foi observada, a improbidade acaba sendo um ato que vai de encontro com os princípios básicos de nossa administração pública, que são a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o artigo 37 da Constituição Federal, o qual segue:

Artigo 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 (BRASIL,2023).

De acordo com Di Pietro, o princípio da legalidade juntamente com o princípio do controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui umas das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade (DI PIETRO, 2010, p. 169).

Em outras palavras, tal princípio tem a atenção e submissão as leis, respeitando os interesses coletivos acima dos interesses privados.

O princípio da impessoalidade revela que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os praticos, mas o órgão ou entidade administrativa da Administração pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Desse modo, ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal (DI PIETRO, p. 2010, p. 169).

Sendo assim, a impessoalidade do tratamento igual a todos os cidadãos atuação sem favoritismo e sem autopropaganda por parte dos servidores.

O princípio da moralidade implica em saber distinguir não só o bem e o mal, o legal é o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o

honesto e o desonesto (DI PIETRO, 2010, p. 169). Assim, apresenta-se como meio de preservação da ética e da moral (nos termos da lei) em todas as ações por parte dos agentes públicos.

Considerando os princípios da administração pública, resta importante consignar o princípio da publicidade, que consigna a necessidade de tornar público todos os comportamentos, atos e ações da administração pública a sociedade. Com isso, a publicidade tem como a priorização da transparência e da prestação de contas em todas as ações que envolvem os recursos públicos.

Já o princípio da eficiência prevê que a administração pública possa atender efetivamente as necessidades da sociedade (DI PIETRO, 2010, p. 169). Assim, nota-se que, a eficiência tem como a execução dos serviços públicos com qualidade, respeitando o bem uso do orçamento público sem desperdícios.

Todos esses princípios buscam estabelecer o devido equilíbrio entre os direitos dos administrados e as garantias da administração, com isso a sociedade pode compreender quais seus limites, atribuições e competências, garantindo assim uma boa administração.

Importante consignar que, o artigo 37, § 4º da Constituição Federal, prevê também uma violação ao dever de probidade de todo administrador público. O referido dispositivo legal disciplina que:

Art. 37. (...) § 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).

Sendo assim a ordem jurídica confere aos agentes públicos certas prerrogativas para que, em nome do Estado, observem e sigam os fins públicos coerentes. Essas prerrogativas são originárias de lei e acabam por impor ao administrador público alguns deveres, para que possam agir como preposto do Estado.

De acordo com Costa (2022), a improbidade administrativa representa e sempre representou uma fonte de preocupações e, por esse motivo, desde muito tempo, vem sendo reprimida pelos legisladores brasileiros nas legislações infraconstitucionais. O

uso da coisa pública de maneira distorcida e dissociada do interesse público é fenômeno há muito tempo e, infelizmente, está presente no cenário político brasileiro.

A corrupção sempre foi uma questão política de alta complexidade, e seu combate é essencial e de grande importância para a consolidação de nossa democracia, já que esse mal sempre encontra meios para se criar e estabelecer suas raízes.

Veja que, embora o poder seja de elementar uso regular do agente público, e nessa medida também representa um dever para alcance dos fins objetivados pelo direito, muitos deste nessa condição o empregam como uma fonte de regalias e mordomia, um modo de obter vantagens ilícitas, como um meio para distribuir favores ou prejudicar direitos, exercer o poder de maneira abusiva, em concurso com pessoas físicas e jurídicas de direito privado, por esse motivo não é de hoje a preocupação legislativa concreta com o fenômeno da imoralidade administrativa.

## **1.2. FONTES NORMATIVAS INTERNACIONAIS E NACIONAIS**

### 1.2.1. Fontes internacionais

As fontes normativas e a preocupação com o combate à corrupção também se encontram presentes no cenário internacional de acordo com cada ordenamento jurídico

Começando pelos antecedentes normativos internacionais, onde a preocupação para o combate desse mal pode ser exemplificada por meio de três convenções, que obtém o Brasil como signatário, que são a Convenção sobre o Combate de Corrupção de Funcionários públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, a Convenção Interamericana contra a corrupção e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

### 1.2.2. Fontes Constitucionais

O estudo da improbidade administrativa se inicia a partir da Constituição Federal, partindo especialmente do parágrafo 4º do artigo 37 já citado no capítulo anterior, que disciplina que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O sobredito dispositivo legal além de estabelecer relevantes penalidades aos incursos na improbidade administrativa, também consigna que haverá outras normas nas quais também se tratará do tema da improbidade, de tal modo que outras leis totalmente relevantes para aferição e punição do ato ímprobo.

Importante ainda consignar que, conforme bem esclarece Neves e Oliveira (2019), o artigo 14, § 9.º remete à lei complementar a prerrogativa para fixar sobre os outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, para proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato, e a normalidade e legitimidade das eleições. Os autores ainda afirmam que, o artigo 15, em seu inciso V, admite a perda ou a suspensão de direitos políticos no caso de improbidade administrativa; e que, o artigo 37, enumera os princípios expressos que são aplicáveis à administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). E, para finalizar, os autores esclarecem que o artigo 85, V, do mesmo diploma legal, define como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na Administração.

### 1.2.3. Fontes Legislativas

Em se tratando de normas infraconstitucionais a Lei n. 8.429/1992, promulgada com fundamento ainda no artigo 37 parágrafo 4º da CF, define também os sujeitos e os atos de improbidade e as respectivas sanções que sofrerão, com as normas processuais dentre outras questões relacionadas ao tema.

Novamente citando as lições de Neves e Oliveira (2019), existem outros diplomas legais que também trazem o intuito de combate a improbidade administrativa em nosso país, como por exemplo, o Sistema Brasileiro de Combate à corrupção, onde a

Lei 8.730/1993 se enquadra nesse sistema, na qual estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos.

#### 1.2.4. Fontes Regulamentares

A última fonte é a regulamentar, onde também há especificações sobre esse ato ímprobo, em especial sobre os códigos de conduta dos agentes públicos e os procedimentos éticos que devem ser seguidos devidamente por eles, como ocorre nas seguintes hipóteses:

a) Código de Conduta da Alta Administração Federal, aprovado pelo Decreto sem número, de 21 de agosto de 2000; b) Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto 1.171/1994; c) Decreto 6.029/2007: institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal; d) Decreto sem número, de 26 de maio de 1999: institui a Comissão de Ética Pública; e) Resolução 3/2000, editada pela Comissão de Ética Pública, com fundamento no art. 2.º, inciso V, do Decreto de 26.05.1999: estabelece regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal etc. (NEVES, OLIVEIRA, 2022, p. 28).

Todos esses itens citados acima retratam as especificações do ato ímprobo em códigos que regem a devida conduta que devem ser seguidos pelos agentes em suas respectivas funções.

### **1.3. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A (in)constitucionalidade formal da Lei 8.429/1992 foi proposta pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN) perante o Supremo Tribunal Federal, na ADI 2.182/DF.

Essa discussão restringiu-se à inobservância do devido processo legislativo bicameral na elaboração da Lei de improbidade, dessa forma o art. 65 da CRFB estabelece o projeto de lei que fora aprovado, isso devidamente ao projeto do PL foi alterado no Senado com a inserção de novas normas, sabendo que o Senado atuará como Casa

revisora ele teria se transformado em verdadeira Casa iniciadora com a devida apresentação do projeto de lei.

Sendo assim no julgamento da ação, nossa Suprema Corte por maioria concluiu que não existe qualquer vício na Lei de Improbidade Administrativa, sob o argumento seguinte trazido por Neves e Oliveira:

Iniciado o projeto de lei na Câmara de Deputados, cabia a esta o encaminhamento à sanção do Presidente da República depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado da República. O substitutivo aprovado no Senado da República, atuando como Casa revisora, não caracterizou novo projeto de lei a exigir uma segunda revisão (NEVES; OLIVEIRA, 2019, p. 15).

Não podemos descartar que há existência de controvérsias perante essa decisão, que suscita a inconstitucionalidade de diversos dispositivos pendentes do julgamento no STF. Sendo assim concluímos esse capítulo definindo o que é a improbidade administrativa, quais são suas fontes normativas e também a constitucionalidade, onde analisamos conforme ante exposto que há sim uma pequena parcela da doutrina que sustenta a inconstitucionalidade formal e também material da Lei 8.429/1992. Porém verificamos não haver qualquer tipo de vício existente em nossa Lei, com isso ela é constitucional e é a mais valiosa ferramenta para que esse mal seja combatido em nosso país.

#### **4. SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Conforme a lei 8.429/1992, os sujeitos da improbidade administrativa são as pessoas físicas ou jurídicas, envolvidas com a atuação ímproba. Começaremos falando sobre o sujeito passivo dessa infração.

Enquanto o sujeito passivo é a vítima do ato de improbidade, o sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade e que, portanto, será réu na respectiva ação judicial de improbidade administrativa.

Destaque-se, desde logo, que as definições dos sujeitos passivos e ativos são relacionadas e interligadas, ou seja, somente será considerado ato de improbidade

administrativa aquele praticado pelos referidos sujeitos ativos contra os sujeitos passivos enumerados no art. 1.º da Lei de Improbidade Administrativa, o qual disciplina que "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".

Diante exposto, verifica-se que esse sistema dá o devido suporte para que ao exercer suas funções não haja nada ímprobo.

#### 4.1. Sujeito ativo

Os artigos 1º e 3º, da Lei nº 8.429/92 qualificam como sujeitos ativos do ato de improbidade, o agente público e o terceiro que, "mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade administrativa ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta".

Com base na lei citada acima, os sujeitos ativos da conduta de improbidade são: a) os agentes públicos, servidores públicos das entidades públicas; b) os servidores públicos dos entes governamentais privados; c) os contratados, particulares exercendo transitoriamente funções estatais, sem vínculo profissional; d) os agentes políticos, respeitadas as disposições constitucionais; e) e, aqueles que não são servidores ou agentes públicos, mas que "induziram ou concorreram" para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiaram sob qualquer forma, direta ou indireta, daí porque o artigo 1º c/c com o artigo 3º desta Lei diz: "no que couber".

Diante exposto, os sujeitos ativos deste tipo de conduta são os agentes públicos independentemente de como assim estejam vinculados a nossa administração e também os terceiros que contribuíram de alguma maneira nesse ato para se beneficiar.

No caso de terceiros, não há nenhuma distinção do benefício direto ou indireto, assim sendo incluído em ambos os casos, o beneficiário é quem está lucrando com isso e levando qualquer tipo de vantagem com essa prática ímproba, sendo assim é considerado um estranho para nossa administração pública.

De tal forma, sua condição torna-se responsável solidário pelo ressarcimento do dano que causou. Já o indireto é o que se aproveita disso, de forma reflexa do ato de improbidade, onde os efeitos trazem para estas repercussões positivas. E, o indivíduo que ainda de tal forma se configure participe, também exercida por terceiros, ocorre quando este induz ou ocorre de qualquer forma para a prática do ato de improbidade.

Com isso, concluímos que a lei traz o conceito abrangente sobre quem seria o sujeito ativo no respectivo artigo 2º da Lei nº 8.429/92 de nossa Constituição Federal:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, 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 anterior (BRASIL, 1988).

Diante exposto, verifica-se que sujeito ativo é aquele que mesmo não sendo um agente público, induza ou concorra para a prática do ato ímprobo ou que acabe se beneficiando com isso de tal forma aplica-se contra atos de improbidade administrativa de qualquer dos três poderes.

#### 4.2. Sujeito passivo

O sujeito passivo é a pessoa jurídica que sofre o ato de improbidade administrativa, ou seja, o sujeito passivo é a vítima. As vítimas da improbidade administrativa estão elencadas no art. 1.º, caput e parágrafo único, da Lei 8.429/1992, que estabelece:

Art. 1.º 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).

Neves e Oliveira citam quais são os sujeitos passivos desse ato ímprobo:

a) entes da Administração Pública Direta; b) entidades da Administração Pública Indireta; c) 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; d) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público; e) entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual (NEVES; OLIVEIRA, 2019, p. 26).

Nesses termos, os sujeitos passivos abrangem os três poderes do Estado e também a administração direta e indireta de nossa administração pública. Sendo assim, será exposto a seguir de uma forma breve quais são os sujeitos passivos principais e secundários, que para Lordelo:

- a) Sindicato – o sindicato, apesar do caráter privado, pode ser sujeito passivo de ato de improbidade porque o sindicato recebe contribuição sindical.
- b) Conselhos de classe ou autarquia profissional – podem sofrer ato de improbidade porque são autarquias profissionais (estão abrangidos pelo caput). Apesar de a OAB ser considerada uma pessoa jurídica sui generis pelo STF, permanece com todos os benefícios das autarquias, de modo que também poderá ser sujeito passivo de ato de improbidade.
- c) Partido político – também pode sofrer ato de improbidade, pois recebe repasse de dinheiro público por meio do fundo partidário (deve realizar prestação de contas).
- d) Pessoas de cooperação governamental (serviço social autônomo) – normalmente, enquadram-se no caput, pois quase a totalidade de seu custeio decorre do Estado.
- e) Organizações não governamentais de entidades do 3º setor (OS, OSCIP, entidade de apoio) – são entes de cooperação e podem sofrer atos de improbidade administrativa, estando sujeitas ao caput ou ao parágrafo único do art. 1º, conforme a extensão das vantagens. Vale ressaltar que as entidades do terceiro setor apenas serão consideradas vítimas de atos de improbidade se efetivamente receberem benefícios do Estado no âmbito de determinada parceria. (Neves, 2014)
- f) Os templos religiosos podem ser sujeitos passivos do ato de improbidade (podem ser sujeitos ativos como terceiros beneficiários) (Lordelo, 2017, p. 11-12).

Sendo assim, para finalizar este subitem, o sujeito passivo deste ato seriam as entidades públicas interessadas, ou melhor as que sofreram a improbidade, porém é sabido que para isso, deve haver a pertinência subjetiva, que seria a existência de relação do ato praticado com a entidade.

## 2. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei nº 8.429/92 disciplina os atos que correspondem improbidade administrativa e os especifica em três espécies, quais sejam: a) os que dão ensejo a enriquecimento ilícito; b) os que geram prejuízo ao erário; e c) os que ofendem os princípios da Administração Pública; os quais abaixo seguem discriminados.

### 2.1. ATOS QUE GERAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

Conforme traz a Lei 8.429/1992 em seu artigo 9º:

(...) Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I.- receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II. - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III. - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV.- utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V.- receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI.- receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

VII. - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII. - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível

de ser atingido, ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade (BRASIL, 1992).

Diante da sobredita lei, concluímos que por enriquecimento ilícito entende-se qualquer recebimento da vantagem patrimonial indevida enquanto sua função pública, devendo assim haver o dolo do agente, obtenção de vantagem patrimonial, ilicitude da vantagem obtida e a existência de nexos causal entre o exercício funcional e a vantagem indevida, como por exemplo no caso de transferência de bens, valores ou direitos de uma pessoa para outra, quando assim não é caracterizada uma causa jurídica adequada.

As sanções previstas para este ato estão previstas no artigo 12 da Lei 8.429/1992 conforme abaixo:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (BRASIL, 1992).

Resumidamente, os sujeitos que cometem esse ato ímprobo terão seus bens perdidos ou valores ilicitamente ao patrimônio, terá que ressarcir o dano integralmente quando houver, terá perda da função pública, sua suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e também a 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, pelo prazo de dez anos.

## **2.2. ATOS QUE IMPORTAM EM PREJUÍZO AO ERÁRIOO**

Por atos que importam prejuízo ao erário público, estabelece o artigo 10 da Lei 8.429/1992:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, enotadamente:

I. - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II.- permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III.- doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV. - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V. - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI. - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII. - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII.- frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente  
VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

VIII.- frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

IX.- ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X.- agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

X. - agir illicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI.- liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII. - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça illicitamente; XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV. – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV. – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

XVI. - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

- XVII.- permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- XVIII.- celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- XIX. - frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da administração pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente;
- XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;
- XIX.- agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;
- XX. - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;
- XX.- liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.
- XXI.- liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.
- XXII.- conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003 (BRASIL, 1992).

O sobredito artigo legal disciplina que será ato de improbidade administrativa toda conduta que cause lesão ao erário, podendo ser através de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa. Tendo, os requisitos necessários para tal enquadramento que são: a) conduta dolosa ou culposa do agente; b) conduta ilícita; c) existência de lesão ao erário ou perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres; d) não-exigência de vantagem patrimonial pelo agente; e) existência de nexos causal entre o exercício funcional e a vantagem indevida.

As sanções desse ato implica-se no ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda de sua função pública, suspensão dos direitos políticos por cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e também a 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, pelo prazo de cinco anos.

## 2.3. ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de iniciarmos esse tópico devemos entender quais são os princípios da administração pública e o que elas amparam diante disso, perante o artigo 4.º da Lei de Improbidade Administrativa determina que os agentes públicos “são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”.

Nos termos da Lei 8.429/1992, vimos que o ato de improbidade administrativa trata de uma conduta comissiva ou omissiva, onde vai totalmente contrário aos nossos princípios básicos expostos em nossa Constituição Federal, confiamos em nossos entes públicos para que acima de tudo haja a devida transparência e honestidade perante seus atos praticados.

Art. 11. 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, e notadamente:

- I. – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II. – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III. – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV. – negar publicidade aos atos oficiais;
- V. – frustrar a licitude de concurso público;
- VI. – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII. – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço;
- VIII. – descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;
- IX. – deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação;
- X. – transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congêneres, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990 (BRASIL, 1992).

As sanções que o agente está sujeito são as seguintes, ele terá que ressarcir integralmente o dano, perda de função pública, suspensão dos direitos políticos de

três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e também a 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 majoritário, pelo prazo de três anos.

Portanto, resta claro e evidente que, no caso do artigo 11 os requisitos para o enquadramento são: conduta dolosa do agente, comissiva ou omissiva ilícita que, em regra, não gere enriquecimento ilícito ou não cause lesão ao patrimônio público; violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, atentando contra os princípios da Administração Pública; e, existência de nexo causal entre o exercício funcional e o desrespeito aos princípios da administração.

### 3. AS MUDANÇAS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM DECORRÊNCIA DA LEI 14.230/21

No ano de 2021 o Presidente Jair Bolsonaro sancionou a Lei 14.230/21, a qual reformou a Lei de Improbidade Administrativa, sem vetos. Essa foi a maior mudança que ocorreu nessa norma que estava em vigor desde 1992.

Essa norma tem caráter civil, sendo assim não se trata de punição criminal. Os atos que a violam são os que atentam contra o erário, contra os princípios da administração ou resultam em enriquecimento ilícito.

As principais mudanças que ocorreram no texto da lei foi a sobre a existência do dolo, onde os danos que são causados pela negligência, imprudência ou qualquer outra ação da mesma natureza não são mais classificados como improbidade administrativa, e também a respeito dos prazos e escalonamento de punições, onde a nova lei passa prever outras medidas da lei anterior.

Desse modo, são elas:

a) estabelece prazo de um ano para que o Ministério Público declare interesse na continuidade dos processos em andamento, inclusive em grau de recurso, ajuizados por advogados públicos. Se não houver interesse, o processo será extinto; b) torna a contratação de parentes um tipo de improbidade, mas estabelece que não se configure improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente; c) prevê escalonamento de punições: em casos de menor ofensa à administração pública, a pena poderá ser limitada à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano; d) autoriza o parcelamento, em até 48 meses, do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato; e) limita o bloqueio direto das contas bancárias dos acusados, com preferência ao bloqueio de bens de menor liquidez, como imóveis e automóveis; f) estabelece que a ação de improbidade administrativa será impedida em casos de absolvição criminal do acusado, confirmada por órgão colegiado, em ação que discuta os mesmos fatos; g) permite que as penas aplicadas por outras esferas sejam compensadas com as sanções aplicadas nas ações de improbidade administrativa. Pela legislação atual, são esferas independentes (MINASI, 2021).

A seguir trataremos das demais mudanças presentes na nova lei 14.230/21.

Sanções e multas agora são dadas ao juiz e ao Ministério Público a devida autonomia para que possa converter sanções e multas, também havendo a possibilidade para

que possa fechar acordos, porém para esse acordo ocorrer deve ser considerado qual o grau da gravidade da ação, a repercussão do ato na sociedade e a atividade na qual é exercida e o cargo que o agente ocupa.

Os processos e o papel do Ministério Público, agora estabelece prazo de um ano para que o Ministério Público de o andamento nos processos ou que façam a extinção deles, vale ressaltar que o mesmo se torna o único que possui a devida competência para propor a ação de improbidade administrativa, já que na lei antiga qualquer pessoa jurídica poderia propor.

O nepotismo trata sobre a contratação, nomeação ou a indicação de parentes para cargos públicos pelos agentes que já possuem algum cargo em atividades do Estado, tudo que se enquadra nesses termos é classificado como nepotismo na qual é considerada improbidade administrativa.

O devido pagamento de débitos também foi alterado, podendo haver o parcelamento em até 48 (quarenta e oito) vezes pelo indivíduo que se mostrar não possuir condições financeiras para quitar sua dívida.

Os bloqueios de contas bancárias flexibilizaram o bloqueio da mesma dos investigados para que não seja vetado o acesso de seus bens pelos menores, como por exemplo, imóveis e veículos.

A nova Lei de Improbidade Administrativa também estabeleceu que a improbidade será dissolvida em casos de absolvição criminal do investigado aumentando assim seu período da suspensão dos seus direitos políticos, passando dos 10 (dez) anos para 14 (quatorze) anos (SANTOS, 2023).

## **4. A DIFERENÇA ENTRE VALIDADE E A EFETIVIDADE DE UMA NORMA JURÍDICA**

### **4.1. DEFINIÇÃO DE NORMA JURÍDICA**

A origem dessa palavra vem do latim e significa “enquadro”. Uma norma é uma regra ou princípio que deve ser respeitado e que permite ajustar determinadas condutas ou atividades.

No âmbito do direito, uma norma é preceito jurídico. Se uma pessoa não segue essa norma, então ela é considerada uma “infratora” ou será vista com maus olhos pelos demais.

Sendo assim, a norma jurídica não é nada além do que um elemento base no direito, devendo ser respeitada, ajustando certas condutas ou atividades. Mas isso não se enquadra em todos atos de nossa vida, pois nem tudo é relevante como por exemplo, acordar e tomar seu café da manhã, já norma jurídica se refere a algo concreto, que há uma consequência real, um dever ser.

Sua principal função é fazer com que oriente os valores sociais que são esperados pela sociedade, mantendo assim a justiça social para quem não cumprir estar ciente das sanções previstas.

### **4.2.A VALIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS**

A palavra validade vem do latim “valere”, que significa “estar bem”, “estar forte”, ter valor”.

Para uma norma jurídica ser válida ela precisa passar por todos os procedimentos básicos, que são considerados os passos fundamentais, validando assim a qualidade da lei, visando três aspectos, o da validade formal, ou técnico-jurídico (sua vigência), o da validade social (sua eficácia ou efetividade) e o da validade ética (seu

fundamento), é sempre será estabelecida pela norma superior, naquela que veio a se conhecida como estrutura jurídica para Kelsen.

A validade para Kelsen se trata da conformidade da norma para com a norma fundamental, ou seja, a Constituição, com isso o fundamento da validade de uma norma é pressuposta, sendo definitivamente válida fundamental (KELSEN, 1999, p. 174).

Assim, de acordo com Hans Kelsen (1999), tal validade está diretamente relacionada com o fato de haver uma norma que prescreva se uma conduta “deve ou não ser”, deve ou não ser feita, assim reduzindo a validade a uma categoria formal do pensamento. Portanto, partindo dessa pauta, a concepção não deve levar o intérprete confundir a validade de uma norma com a eficácia da ideia de uma norma, consoante afirma Kelsen:

A ideia de uma norma como fato psíquico pode tornar-se eficaz apenas no futuro, no sentido de que essa ideia deve preceder temporalmente a conduta em conformidade com a norma, já que a causa deve preceder temporalmente o efeito. Mas a norma também pode se referir à conduta passada. O passado e o futuro são relativos a um determinado momento no tempo (KELSEN, 1999, p. 176).

Uma validade formal é a execução de uma regra de direito, por ter preenchido todos os requisitos essenciais para sua elaboração. Esses requisitos são enumerados como sendo a legitimidade do órgão que expediu à norma a competência “*ratione materiae*” (a natureza da matéria).

Enquanto a validade social é definida como a aplicação da norma jurídica, é a regra jurídica no momento da conduta onde a sociedade deve viver o direito. Com a existência de normas que são desobedecidas em virtude da possibilidade de causarem “tumulto social” (FRANCISCHINI, 2001).

Portanto, a validade da norma jurídica é a consumação das normas propostas, qualificando o meio estabelecido para concluir se essa norma é ou não ética, ou seja, se está tudo conforme as normas fundamentais que obtemos.

### 4.3.A EFETIVIDADE DE UMA NORMA JURÍDICA

Começaremos esse tópico trazendo o significado da palavra efetividade, que é a característica particularmente ou estado do que é efetivo, o que é real, verdadeiro e legítimo, podendo ser também a consequência ou o efeito daquilo que é real, a realidade ou a existência.<sup>2</sup>

Com isso, a efetividade nada mais é do que a concretização do dever ser com o mundo do ser, que é um requisito essencial para que o nosso ordenamento jurídico tenha assim a efetividade social que foi citada no tópico anterior.

Essa efetividade se refere a aplicação e execução de uma norma jurídica, uma regra na qual a sociedade deve seguir, a efetividade é colocada em prática e começa assim a agir.

A realidade do direito, a sua efetividade, desse modo, revela-se na coincidência do comportamento social com os modelos e padrões traçados pelas normas jurídicas (=efetividade da norma jurídica). O fato de o direito se materializa no meio social, adequando as condutas às normas, concretiza o entendimento de que o Direito é um fato social (MELO, 2003, p. 13-14).

Para o doutrinador Hans Kelsen, a efetividade é o fato real de aplicação da norma, com a conformação da conduta humana com a ordem normativa. Para ele, a eficácia social da norma, é o fato real de ela (a norma) ser efetivamente aplicada é observada, da circunscrita de uma conduta humana conforme a norma se verificar na ordem dos fatos (KELSEN, 1999, p. 182).

Há também uma confusão em relação a efetividade e eficácia, pois a efetividade tem duas dimensões complementares:

A primeira dimensão é referente àquilo que tradicionalmente seria chamado de eficácia social, vale dizer, se a norma tem sido realmente observada por seus destinatários. Isso é perceptível quando as pessoas físicas ou jurídicas as quais a norma se destina geralmente obedecem ao preceito normativo. É perceptível, ainda, quando se verifica que os agentes públicos (incluam-se aqui os juízes) a aplicam realmente. Isso pode ser chamado simplesmente de efetividade normativa. A segunda dimensão refere-se à norma atingir as

<sup>2</sup> Portal Significados: Disponível em: <[significados.com.br/eficacia/](http://significados.com.br/eficacia/)> - Acesso em 30.06.2023.

finalidades a que se estima. Uma norma sempre é criada em função de um determinado fim a ser atingido direta ou indiretamente. Essas finalidades, com a vigência e a aplicação social da norma (a primeira dimensão da efetividade), poderão ou não ser atingidas-se, sendo atingidas, isso poderá ocorrer em diversos graus. Entende-se esse atingiremos das finalidades, dos seus objetivos específicos, pode também ser chamado de eficiência normativa (COELHO, 2007).

Sendo assim, a efetividade de uma norma jurídica é a execução de uma atividade, na qual é colocada em prática em nossa sociedade daquilo que foi imposto legalmente, é o fato real que se é aplicado da norma, tendo a aprovação social, é a verificação de que a norma tenha atingido a sua finalidade.

#### **4.4.DIFERENÇA ENTRE A VALIDADE E A EFETIVIDADE DE UMA NORMA JURÍDICA**

Primordialmente, vale ressaltar, que o Direito não muda nossa realidade social, ele serve apenas como instrumento para que haja mudança ou a garantia contra as violações.

Para Kelsen:

À efetividade pode ser vista como a conduta efetiva dos homens de acordo com a ordem jurídica vigente em um determinado espaço. A efetividade do sistema jurídico será parâmetro para a validade das normas em si, representando uma condição de validade, sem que, contudo, seja um requisito indispensável. Isto é, a validade de uma norma depende dos requisitos legais traçados como indispensáveis para sua criação. Contudo, uma norma que não preencha o requisito da eficácia social por longo período de tempo, perderá sua validade por “dessuetude”, que é o efeito negativo do costume (KELSEN, 1999, p. 174).

Enquanto a validade busca mostrar a sua concepção, não deve traduzir apenas a conciliação do conteúdo que está vinculado, mas também sua conciliação a respeito de valores explícitos ou não em nossas normas jurídicas.

## 5. A INEFETIVIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em conformidade com o demonstrado nos capítulos anteriores, há enorme diferença entre a validade jurídica e a efetividade social de uma norma.

Portanto, neste tópico, será analisada a efetividade da lei de improbidade administrativa em cumprir a sua finalidade, qual seja no combate à improbidade na administração pública.

Ocorre que com a promulgação da lei 14.230/21 que excluiu a modalidade culposa de improbidade administrativa, a prova foi extremamente dificultada.

Quando nós falamos da conduta culposa, conseguimos ver a existência da intenção de mostrar que o comportamento dos agentes ou terceiros que colaboram para esse mal não tiveram a intenção de cometer o mesmo, como traz o artigo de KMM Santana.

Quando se fala na conduta culposa, existe a intenção de mostrar que o comportamento dos gestores não foi intencional, contudo, a moralidade pública não é caracterizada por atos apenas demandem a vontade do autor. O interesse público não deve ficar subordinado às intenções escusas do legislador ordinário. A alteração da Lei foi, por si só, uma irresponsável ação dos autores, considerado que tirar a conduta culposa estaria, concomitantemente, dando ensejo para que os recursos públicos estivessem sujeitos a eventos experimentais, isso quer dizer, se houvesse prejuízo ao erário por descuido dos gestores, este não seriam responsabilizados, portanto, subestimado o princípio constitucional da eficiência (Souza 2022).

Vale ressaltar que, as condutas culposas poderão gerar algumas sanções administrativas, como a pena de demissão do agente que comete o ato ímprobo, estando afastadas as penalidades que tem a natureza civil na prática, tendo que comprovar o dolo como um elemento subjetivo para poder se caracterizar.

A nova lei também acabou relaxando a punição dos agentes pela perda patrimonial omissiva que é ocasionada pela atividade econômica, já que possui dificuldade de comprovação desse tipo de intenção, e com isso trouxe a sensação de impunidade dos indivíduos que causaram prejuízos aos cofres públicos. Outro fator é que na lei anterior de improbidade, era possível com que as pessoas jurídicas fossem condenadas por improbidade administrativa e pela lei anticorrupção, mas em ações independentes.

Para Figueiredo e Vasconcellos (2022):

O retrocesso na tutela efetiva da probidade administrativa é uma injustificável blindagem a pessoas jurídicas beneficiadas dos atos de corrupção, pois impossibilita a aplicação de sanções de multa civil e a proibição de contratar como Poder Público (prevista só na lei de improbidade administrativa), que, consideravelmente, diminui o período de aplicação da proibição de receber benefícios e de incentivos de órgãos ou entidades públicas (FIGUEIREDO; VASCONCELOS, 2022).

Como foi estabelecido na lei antiga, qualquer ação ou omissão que violasse qualquer princípio administrativo era considerada improbidade administrativa, enquanto a nova lei estabelece um rol taxativo para as condutas que ensejam as ações de improbidade. Com isso, não é mais possível que seja feita a inclusão da analogia, podendo ser passível de punição só o que está previsto na lei.

Outra alteração importante foi em questão dos prazos a respeito de suspensão dos direitos políticos, que fora alterado de no mínimo 5 (cinco) anos e no máximo 8 (oito) anos, para no máximo 12 (doze) anos, e também a alteração em questão da multa civil, que foi diminuída para ressarcir apenas o dano causado.

Assim, a nova Lei nº 14.230/21, nos ensinamentos de visão de Mendonça e Carvalho:

(...) trouxe uma abordagem nova das condutas passíveis de punição. Nos moldes anteriores, as condutas tidas como ímprobas eram abrangentes, fazendo com que os agentes públicos fossem enquadrados em condutas de improbidade, mesmo sem praticar atos desvirtuados, que objetivavam o locupletamento ou satisfação pessoal (MENDONÇA; CARVALHO, 2022).

Sob esse olhar, a efetividade da tutela jurisdicional da probidade administrativa, com a garantia de todos os direitos coletivos a ela inerentes, mostra-se absolutamente incompatível com a pretensão consubstanciada nos dispositivos ora em comento.

Não se pode olvidar que a natureza colaborativa do processo moderno exige uma atuação orquestrada, coordenada e interativa entre os envolvidos:

O juiz cuidará, não apenas de regularizar a observância dos pressupostos processuais e das condições da ação, mas também de auxiliar a parte na melhor formulação dos dados fáticos e na melhor exposição dos fundamentos de direito da pretensão, quando deficiente ou incompletamente expostos. Realmente, não se pode admitir que eventual inexatidão de cunho

meramente formal — capitulação legal das condutas ilícitas perpetradas em detrimento a Administração — seja invocada como motivo de extinção do poder-dever do Judiciário combater, repreender e punir os atos que atentem materialmente contra o ordenamento jurídico, com o comprometimento dos valores mais fundamentais relacionados à promoção dos interesses públicos e preservação da integridade da ação pública (THEODORO JUNIOR, 2019).

Ora, se antes bastava ao Ministério Público em muitos casos comprovar apenas a ocorrência do dano ao erário ou mesmo do descumprimento de algum dos princípios da administração, agora é necessária a comprovação de elemento subjetivo dificultoso, qual seja o dolo do agente.

Esta modificação tem levado a inúmeros julgamentos de improcedência, conforme acórdãos abaixo, esvaziando muitos dos avanços que a lei de improbidade administrativa trouxera ao ordenamento jurídico brasileiro:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS SEM LICITAÇÃO – DANO AO ERÁRIO E OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS – DOLO – SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 14.230/21 – APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AO SISTEMA DE IMPROBIDADE – RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA. 1. O propósito da Lei de Improbidade Administrativa é coibir atos praticados com manifesta intenção lesiva à Administração Pública e não apenas atos que, embora ilegais ou irregulares, tenham sido praticados por administradores inábeis sem a comprovação de má-fé. Ausência de dolo. 2. Da ilegalidade ou irregularidade em si não decorre a improbidade. Para caracterização do ato de improbidade administrativa exige-se a presença do elemento subjetivo na conduta do agente público. 3. Ação civil pública por improbidade administrativa. A Lei n.º 14.230/2021 promoveu profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais a supressão das modalidades culposas nos atos de improbidade. Novatio legis in mellius. Retroatividade. Aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992). 4. Para caracterização do ato de improbidade administrativa faz-se necessário dolo do agente, assim entendido como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, não bastando a voluntariedade do agente ou o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas. Ausência de prova de dolo dos réus. Ação civil pública improcedente. Sentença reformada. Recursos providos. (TJ-SP - AC: 10012716120188260498 SP 1001271-61.2018.8.26.0498, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 18/04/2022, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/04/2022).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Disponível em: Portal do Diário Oficial da Justiça.

<[https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php?option=com\\_ediario&view=contents&layout=fulltext&data=20230717&idorgao=2495&catid=35](https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php?option=com_ediario&view=contents&layout=fulltext&data=20230717&idorgao=2495&catid=35)>. Acesso em: 27/06/2023.

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. CONVÊNIO FIRMADO COM O ESTADO DE MINAS GERAIS. IRREGULARIDADE NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ILEGALIDADE. MÁ-FÉ. PROVA. AUSÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AFASTADA. 1. A conduta de ex-prefeito de deixar de prestar integralmente as contas dos recursos utilizados em convênio firmado durante a sua gestão como prefeito do Município de Inhapim, embora irregular, não caracteriza ato de improbidade administrativa. 2. Sob a ótica do Superior Tribunal de Justiça, a configuração do ato de improbidade administrativa demanda imprescindível presença do dolo na conduta do agente, ainda que genérico. 3. O ato de improbidade administrativa somente se configuraria a partir da constatação de que o agente público tinha intenção de perseguir interesses outros que não o público primário, para além da simples irregularidade ou descumprimento da lei.(TJ-MG - Remessa Necessária-Cv: 10309130049351001 Inhapim, Relator: Carlos Roberto de Faria, Data de Julgamento: 20/08/2020, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARACÍVEL, Data de Publicação: 11/12/2020)<sup>4</sup>

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO. INEXISTÊNCIA. REVISÃO. SÚMULA 7 DO STJ. 1. Na origem, cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo Parquet em razão de os demandados terem supostamente agido de forma a fraudar procedimento licitatório. 2. Relativamente às condutas descritas na Lei n. 8.429/1992, esta Corte Superior possui firme entendimento segundo o qual a tipificação da improbidade administrativa para as hipóteses dos arts. 9º e 11 reclama a comprovação do dolo e, para as hipóteses do art. 10, ao menos culpa do agente. 3. No caso, o Tribunal de origem consignou que os recorridos não incorreram em ato de improbidade administrativa, uma vez que não ficou demonstrado o elemento subjetivo em sua atuação. 4. A modificação do entendimento firmado pelas instâncias ordinárias demandaria indubitavelmente o reexame de todo o material cognitivo produzido nos autos, desiderato incompatível com a via especial, consoante a Súmula 7 do STJ. 5. Ressalta-se que esta Corte Superior tem a diretriz de que improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do art. 10 (AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 28/9/2011). 6. O que não ocorreu na hipótese, uma vez que o recorrente não conseguiu comprovar o elemento subjetivo na conduta dos demandados. 7. Recurso especial não conhecido.(STJ - REsp: 1919356 SC 2021/0028704-7, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 15/06/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação.<sup>5</sup>

Diante todo exposto, verifica-se que a referida reforma na lei de improbidade administrativa, enfraqueceu as punições desse mal que afeta nossos cofres públicos diretamente, facilitando assim para que continue ocorrendo essa prática podendo

<sup>4</sup> Disponível no Portal do Jus Brasil <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/1143017939/inteiro-teor-1143017989>. Acesso em: 27/06/2023.

<sup>5</sup> Disponível no Portal do Jus Brasil <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1240190086/inteiro-teor-1240190092>. Acesso em: 27/06/2023.

causar impactos imensos já que o desvio da moralidade e dos demais princípios que regem nossa administração pública ganhou um lugar em nossa legislação. E, portanto, claramente resta claro o retrocesso que tivemos, onde o legislador cometeu um grande equívoco na qual custará diretamente nossa administração pública e toda sociedade brasileira.

Sendo atualmente inefetiva e mostrando sua incompatibilidade com o artigo 5º, XXXV da nossa Constituição Federal que disciplina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciária lesão ou ameaça a direito”.

Não podemos admitir que houvesse a extinção do poder-dever do judiciário, estamos sendo desleais já que a responsabilização por ilícitos cometidos no exercício de suas respectivas atividades cria uma imunidade no processo.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho visou à análise dos impactos da promulgação da lei tal no combate aos atos de improbidade administrativa. Pra isso, no primeiro capítulo definiu-se a improbidade administrativa como a conduta dos agentes públicos que agem de forma contrária aos princípios da administração pública previstos na Constituição Federal.

Definiu-se ainda que a improbidade consiste em uma administração desonesta, na qual ocorrem atos ilegais, sejam cometidos por agentes públicos ou ate mesmo terceiros que participem ou se beneficiem do ato.

No mesmo capítulo, ainda formam esmiuçados os princípios previstos no artigo 37 de nossa Carta Magna, que são: o princípio da legalidade, na qual têm total atenção e submissão as leis, respeitando os interesses coletivos; o princípio da impessoalidade, que por sua vez, exige que todos os atos administrativos busquem os objetivos previstos no ordenamento jurídico e o interesse público; a moralidade é a preservação da ética e da moral em todas as ações que praticar; o principio da publicidade torna necessário que os atos sejam públicos, do que se trata da administração pública, divulgando assim para toda sociedade brasileira garantindo a devida transparência; e, para finalizar, o principio da eficiência, que prevê que a administração pública possa atender efetivamente as necessidades da nossa sociedade.

Princípios estes que buscam estabelecer o equilíbrio entre as prerrogativas dos administradores e a garantia do interesse público.

Em seguida, passou-se a analise das fontes normativas internacionais, como a Convenção sobre o Combate de Corrupção de Funcionários Públicos e Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais e nacionais, como a Constituição Federal, a lei de improbidade administrativa e os código de conduta dos respectivos agentes públicos.

No mais, foi estabelecida a controvérsia a respeito da constitucionalidade da lei de improbidade administrativa, notadamente quanto ao procedimento legislativo adotado quando da sua tramitação no congresso nacional, concluindo-se pela constitucionalidade dessa lei.

Após, foram definidos os sujeitos dos atos de improbidade, sendo ativo o agente público ou terceiro que mesmo não sendo um agente público, induza ou concorra com esse mal de forma direta ou indireta e passivo, a pessoa jurídica que sofre o ato de improbidade administrativa, a vítima, abrangendo os três poderes do Estado e a administração direta e indireta.

Bem como os tipos de atos de improbidade administrativa, notadamente os que dão ensejo a enriquecimento ilícito, os que geram prejuízo ao erário e os que ofendem aos princípios da administração pública.

Posteriormente, no terceiro capítulo foram estabelecidas as mudanças na lei de improbidade administrativa com a promulgação da lei 14.230/21.

As principais mudanças foram no prazo de um ano para o Ministério Público declare o interesse na continuidade dos processos em andamento; a tipificação do nepotismo como ato de improbidade; o escalonamento legal das punições; o parcelamento das multas e ressarcimentos; a limitação do bloqueio das contas bancárias dos acusados; a vinculação da ação de improbidade em caso de absolvição criminal do acusado e a compensação de multas aplicadas em outras esferas.

Os juízes e o Ministério Público agora tem autonomia para que possam converter as multas e sanções em acordos, passando o *parquet* a ser o único titular ativo das ações de improbidade administrativa.

Em seguida, no capítulo quarto, foi estabelecida a diferença entre a validade e a efetividade de uma norma, sendo a validade verificada na sua conformidade formal e material com o ordenamento jurídico e a efetividade na consumação da norma na realidade, o resultado do dever-ser jurídico no mundo do ser, com a verificação de que a norma tenha atingido a sua finalidade.

Definidas as bases teóricas, no capítulo quinto passou-se, enfim, à análise do objeto desta monografia, qual seja sobre a efetividade da lei de improbidade administrativa com a promulgação da lei 14.230/21.

Neste capítulo, concluiu-se que com o advento da supramencionada norma jurídica o combate à improbidade administrativa ficou menos efetivo.

Foram retratados retrocessos, como na tutela efetiva da probidade administrativa com a blindagem das pessoas jurídicas beneficiadas pelo ato de corrupção, bem como,

com a limitação do enquadramento como improbidade administrativa apenas aos atos dolosos.

Portanto, agora o Ministério Público necessita comprovar elemento subjetivo dificultoso, sendo que antes bastava comprovar a ocorrência do dano ao erário ou até mesmo o descumprimento de algum dos princípios da administração pública. Isso tem levado a inúmeros julgamentos de improcedência por falta de prova do dolo, sendo colacionados alguns acórdãos a título de comprovação.

De se destacar que antes da alteração, qualquer ato que fosse contra os princípios básicos de Constituição Federal poderia ser considerado improbidade administrativa.

Assim sendo, é de rigor a conclusão pela inefetividade trazida pela lei N° 14.230/21 ao combate à improbidade administrativa, já que é nítida a sua incompatibilidade com a pretensão consubstanciada nos dispositivos em comento.

Portanto, concluímos que a lei de improbidade administrativa com o advento da lei N° 14.230/21 não está sendo efetiva, enfraquecendo punições e facilitando a continuação deste mal, afetando diretamente os cofres públicos, causando impactos imensos e desviando-se totalmente dos princípios básicos que deveriam ser seguidos pelos agentes.

Fica o evidente o grande retrocesso ocorrido, mostrando a incompatibilidade da alteração com o artigo 5° de nossa Carta Magna, sendo que a sociedade brasileira não pode continuar aceitando mudanças legislativas que levem a mais impunidade.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

BARROS, Gabriel Queiroz de. MENEZES, Júlia Ferreira Rodrigues de. **Improbidade administrativa e crimes de responsabilidade**. 2023. 18P. Monografia de Conclusão de Curso de Bacharelado em Direito. UNIFG. Recife, Pernambuco.

COELHO, Edihermes Marques..Reflexões sobre vigência e validade, eficácia, efetividade e eficiência. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 4, nº 233. Disponível em <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-constitucional/1787/reflexoes-vigencia-validade-eficacia-efetividade-eficiencia>. Acesso em 17 jun. 2023.

COSTA, R. A. (2022). A Improbidade Administrativa e as convenções internacionais contra a corrupção. Revista Científica Multidisciplinar – RECIMA21, 3(7), e371703. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/1703>. Acesso em 10 mai.2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. Supremacia do interesse público e outros temas relevantes de Direito Administrativo**. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2010.

FIGUEIREDO, Macelo. **Proibidade Administrativa: Comentários À Lei 8.429/92 e legislação complementar**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRANCISCHINI, Nadialice. **Validade, a Vigência e a Eficácia da Norma Jurídica**. Revista Online Direito. 2013. Disponível em <https://revistadireito.com/2013/02/11/validade-a-vigencia-e-a-eficacia-da-norma-juridica/>. Acesso em 15 jun 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral das Normas, tradução de José Florentino Duarte, Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1986.** \_\_\_\_\_. Teoria Geral do Direito e do Estado, tradução de Luís Carlos Borges, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1992.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 174.

LORDELO, João Paulo. **Manual Prático de Improbidade Administrativa**. 4ª ed. rev. 2017.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico: plano da existência**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 13-14.

MINASI, Julio. **Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor**. Agência Câmara de Notícias. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/820702-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-entram-em-vigor/>. Acesso em 12 jul. 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. 7. ed. São Paulo: Método, 2019. 346 p. --- Localização: 343.35(81) / N414m / 7. ed

SANTOS, Tatiana. **Lei de Improbidade Administrativa: o que é e o que mudou?**. Portal Gran Cursos. 2023. Disponível em <https://blog.grancursosonline.com.br/lei-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em 20 jun. 2023.

SILVEIRA, Ana Cristina de Melo. **A Probidade Administrativa Como Direito Fundamental Difuso**. 2013. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=b1c5d6d28abda1b5>>. Acesso em 18 mai. 2023.

VASCONCELOS, Rafael Jorge. **A atuação do ministério público nas ações de improbidade administrativa**. 2007. 51p. Monografia de Conclusão de Curso de Bacharelado em Direito. Universidade Federal do Ceará. Ceará, Fortaleza.