



Da improbidade disciplinar aberta ao dever de reenquadramento: efeitos da Lei nº 14.230/2021 sobre o art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990

Rosa Amélia Lopes Pimentel

(Universidade Federal Fluminense / rpimentel@id.uff.br)

RESUMO:

O artigo analisa os reflexos da Lei nº 14.230/2021 sobre a aplicação do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990 na atividade correcional federal. Parte-se da hipótese de que a reforma da lei de improbidade administrativa, ao reforçar tipicidade, dolo e contenção interpretativa, repercute na esfera disciplinar e restringe leituras abertas da improbidade administrativa como fundamento autônomo de demissão. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, com abordagem jurídico-dogmática e analítico-interpretativa, fundada em fontes normativas, jurisprudenciais, institucionais e doutrinárias. O estudo demonstra que a independência entre instâncias não autoriza liberdade tipificadora da Administração e que o Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU, incorporado ao Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU de 2025, consolidou a exigência de subsunção a tipos legais prévios, certos e estritos. Conclui-se que a reforma não gerou vácuo de punibilidade, mas reforçou o dever de reenquadramento jurídico das condutas e a necessidade de motivação densa e capitulação controlável.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade Administrativa; Poder Disciplinar; Atividade Correcional; Tipicidade Sancionatória.

Realização:



1. Introdução

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa alterou de modo significativo o regime jurídico da improbidade administrativa no Brasil ao reforçar a centralidade da tipicidade legal, exigir a presença do dolo e restringir leituras expansivas fundadas em cláusulas genéricas de moralidade ou em valorações abertas da conduta administrativa (Brasil, 2021; Justen Filho, 2022). A nova conformação normativa não se limitou a modificar dispositivos da Lei nº 8.429/1992, mas reordenou o próprio ambiente sancionador da improbidade, tornando mais estreito o espaço para enquadramentos baseados em construções interpretativas excessivamente amplas. Nesse contexto, a improbidade deixou de poder ser manejada como categoria elástica de reprovação agravada e passou a reclamar aderência mais rigorosa entre fato, tipo legal e elemento subjetivo, em consonância com exigências de previsibilidade, segurança jurídica e controle da imputação (Brasil, 2022; Carneiro, 2022).

Essa inflexão normativa projeta efeitos que ultrapassam o campo estrito da ação de improbidade administrativa e alcançam a atividade disciplinar estatal, especialmente porque o art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990 prevê a demissão do servidor por improbidade administrativa (Brasil, 1990). A conexão entre os dois regimes torna-se particularmente sensível quando se observa que, historicamente, a remissão disciplinar à improbidade favoreceu controvérsias quanto ao grau de autonomia da Administração para densificar o conteúdo desse ilícito em sede correicional. Se, em cenário anterior, havia maior abertura para leituras que aproximavam improbidade disciplinar, grave desvalor funcional e ofensa qualificada à moralidade administrativa, a reforma da Lei nº 8.429/1992 impôs releitura desse arranjo à luz de parâmetros mais estritos de legalidade e tipicidade (Brasil, 2021; Justen Filho, 2022).

É precisamente nesse ponto que emerge o problema central examinado neste artigo: de que modo a Lei nº 14.230/2021 repercute na aplicação do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990 no âmbito da atividade correicional federal, especialmente quanto à vedação de uma improbidade disciplinar autônoma aberta e à necessidade de reenquadramento jurídico das condutas? A questão não se resume a saber se a Administração conserva autonomia para apurar e sancionar fatos funcionalmente relevantes, pois essa autonomia procedimental decorre da independência relativa entre instâncias. O ponto decisivo consiste em verificar quais limites jurídicos conformam essa atuação após a reconfiguração legislativa da improbidade, sobretudo quando a capitulação disciplinar envolve sanção gravosa e pressupõe correspondência controlável entre fatos apurados, fundamento normativo e consequência jurídica aplicada.

A atualidade e a relevância institucional do tema foram intensificadas pelo Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU, que rejeitou a compreensão do art. 132, IV, como cláusula aberta de imputação e afirmou a necessidade de vinculação da capitulação disciplinar a tipos legais prévios, certos e estritos, entendimento posteriormente incorporado ao Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, edição de 2025 (Brasil, 2023; Brasil, 2025). Com isso, a controvérsia deixou de ser apenas doutrinária e passou a incidir diretamente sobre a prática correicional federal, afetando o modo como a



Administração qualifica fatos, estrutura acusações e fundamenta decisões sancionatórias. No plano teórico, o debate é igualmente relevante porque situa a atividade disciplinar na interface entre direito administrativo sancionador, improbidade administrativa e Administração Pública, exigindo reconstrução sistemática das relações entre legalidade, tipicidade, motivação, segurança jurídica e autonomia administrativa (Mattos, 2010; Justen Filho, 2022).

Diante desse quadro, o objetivo geral do artigo consiste em analisar os reflexos da Lei nº 14.230/2021 sobre a aplicação do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990 na atividade correccional federal, com foco na tipicidade disciplinar, nos limites da autonomia administrativa e na necessidade de reenquadramento jurídico das condutas. Para tanto, o estudo examina, em primeiro lugar, a reconfiguração da improbidade administrativa após a reforma legislativa, com ênfase no reforço da tipicidade e da responsabilidade subjetiva; em seguida, investiga o sentido e o alcance do art. 132, IV, à luz da independência entre instâncias e dos limites do poder disciplinar; por fim, analisa criticamente o Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU, sua incorporação pelo Manual de PAD de 2025 e suas consequências para a rejeição da improbidade disciplinar autônoma aberta e para o fortalecimento do dever de reenquadramento quando ausente subsunção à Lei nº 8.429/1992 (Brasil, 2023; Brasil, 2025).

Para enfrentar esse problema, o artigo se desenvolve em três planos articulados. Inicialmente, delimita a moldura dogmática do direito administrativo disciplinar, com destaque para legalidade, tipicidade, motivação e garantias procedimentais como limites estruturais do poder sancionador estatal. Em seguida, reconstrói a reconfiguração da improbidade administrativa após a Lei nº 14.230/2021, demonstrando como a contenção hermenêutica promovida pela reforma repercute sobre a leitura do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990. Por fim, examina os efeitos institucionais e práticos da orientação firmada pela Controladoria-Geral da União, especialmente para sustentar que a contenção da improbidade disciplinar não produz vácuo de punibilidade, mas impõe à Administração maior rigor técnico na capitulação e no reenquadramento jurídico das condutas. Nessa perspectiva, busca-se oferecer interpretação sistemática de um problema contemporâneo da Administração Pública federal, em que integridade, legalidade e segurança jurídica devem operar de forma convergente, e não em tensão.

2. Fundamentação Teórica

2.1. Do poder disciplinar aos limites da imputação sancionatória: legalidade, tipicidade e garantias procedimentais

No âmbito do direito administrativo disciplinar, a atividade sancionatória constitui manifestação do poder-dever da Administração Pública voltada à preservação da ordem interna, da regularidade funcional e da realização do interesse público, sem que isso se converta em liberdade irrestrita de punir. Embora a relação estatutária exprima vínculo de sujeição especial, a autoridade administrativa permanece limitada pelos parâmetros que



conformam a atuação estatal, razão pela qual a incidência disciplinar deve conservar aderência à legalidade e à finalidade pública, vedando-se a transformação do poder correicional em espaço de criação discricionária de ilícitos ou de ampliação informal de hipóteses sancionatórias (Di Pietro, 2026). Sob essa ótica, o poder hierárquico e sua dimensão disciplinar somente se legitimam quando exercidos para assegurar o funcionamento regular do serviço, com fundamento em deveres e proibições reconhecíveis no ordenamento, e não como expediente apoiado em cláusulas vagas ou em censuras morais destituídas de suporte normativo suficiente (Bandeira de Mello et al., 2025).

Sob a perspectiva da racionalidade jurídico-administrativa, a validade do sancionamento não se compatibiliza com imputações genéricas ou retrospectivamente ajustadas ao resultado punitivo pretendido, uma vez que motivação, racionalidade decisória e segurança jurídica operam como limites estruturais da atuação estatal. A motivação, nesse contexto, não se reduz a formalidade expositiva, mas atua como elemento de controle da subsunção, da proporcionalidade e da coerência da decisão, impondo à Administração o dever de explicitar a correspondência entre os fatos apurados, a norma incidente e a consequência jurídica adotada (Carvalho Filho, 2025). Esse encadeamento argumentativo impede que a autoridade se valha de noções indeterminadas de desvio funcional para suprir deficiências de enquadramento ou converter a mera reprovação abstrata da conduta em fundamento suficiente de responsabilização. Em termos práticos, a segurança jurídica reforça a exigência de motivação controlável e de subsunção juridicamente consistente, prevenindo imputações amplas, vagas ou dissociadas de critérios objetivos de incidência normativa (Carvalho Filho, 2025).

À luz da tipicidade sancionatória, a incidência disciplinar exige enquadramento jurídico preciso, compatível com a materialidade dos fatos e com a delimitação normativa da infração, não se mostrando suficiente a invocação genérica de cláusulas valorativas ou de juízos abstratos de reprovabilidade. Não basta, portanto, afirmar genericamente que houve conduta incompatível com a moralidade administrativa ou com a dignidade do cargo. Exige-se que a Administração identifique os deveres, proibições ou tipos sancionatórios efetivamente incidentes, demonstrando o nexo entre conduta, norma violada e consequência jurídica, sem recorrer à expansão ilimitada de conceitos fundada apenas na gravidade percebida do comportamento (Mattos, 2010). Em chave garantista, a legalidade disciplinar não se satisfaz com referências vagas à probidade, à moralidade ou à conveniência administrativa, mas reclama capitulação juridicamente consistente e estrita dentro dos marcos do ordenamento (Di Pietro, 2026; Mattos, 2010).

No plano procedimental, a legitimidade do poder disciplinar depende de procedimento regular apto a assegurar delimitação objetiva da imputação, ciência adequada dos fatos atribuídos ao servidor e efetiva possibilidade de resistência técnica e argumentativa. O contraditório, a ampla defesa e a produção adequada de provas não figuram como adornos formais do processo, mas como condições estruturais de legitimidade da atuação sancionatória, precisamente porque a sujeição estatutária não exclui a incidência de garantias que limitam o exercício da autoridade (Di Pietro, 2026). Por essa razão, a imputação deve ser suficientemente clara para permitir impugnação específica, reconstrução adequada dos fatos



e atuação probatória efetiva, sob pena de converter o processo em mero instrumento confirmatório de suspeitas prévias. Nessa linha, a busca da verdade material, associada à produção probatória idônea, constitui elemento estrutural da validade da persecução disciplinar, e não etapa acessória do procedimento (Mattos, 2010).

No que se refere ao juízo decisório final, a imposição de sanção exige lastro instrutório suficiente e motivação capaz de demonstrar, de modo controlável, a correspondência entre fatos comprovados, enquadramento normativo e consequência jurídica aplicada. Suficiência probatória não se confunde com mera acumulação formal de peças, mas pressupõe consistência instrutória apta a sustentar conclusão segura quanto à materialidade e à autoria, sem inversões argumentativas que antecipem a culpa do acusado nem atalhos retóricos que substituam a análise concreta da prova (Carvalho Filho, 2025; Mattos, 2010). É justamente esse arcabouço que prepara o exame posterior da improbidade administrativa no âmbito disciplinar, ao evidenciar que sua capitulação não pode nascer de automatismo classificatório, invocação abstrata da probidade ou juízo meramente valorativo de reprovabilidade, mas de imputação precisa, motivação densa e prova efetivamente robusta, em consonância com os limites materiais e procedimentais do direito administrativo sancionador (Di Pietro, 2026; Mattos, 2010).

2.2. Da elasticidade interpretativa à contenção hermenêutica: a improbidade administrativa após a Lei nº 14.230/2021

No plano normativo, a Lei nº 14.230/2021 imprimiu nítida inflexão restritiva ao regime da improbidade administrativa ao reforçar a centralidade da tipicidade legal e ao reduzir o espaço de leituras abertas, moralizantes ou expansivas do ilícito ímprobo. A reforma não apenas alterou a redação de dispositivos da Lei nº 8.429/1992, mas reordenou o próprio modo de compreensão da improbidade, ao exigir maior densidade descritiva das condutas e ao afastar construções interpretativas dissociadas do texto legal (Brasil, 2021; Carneiro, 2022; Justen Filho, 2022). Nessa chave, a doutrina tem acentuado que a reforma operou verdadeira contenção hermenêutica, incompatível com a utilização de cláusulas gerais como fundamento autônomo de responsabilização, exigindo subsunção estrita e aderência ao desenho normativo dos tipos legais (Carneiro, 2022; Justen Filho, 2022). O resultado é a requalificação do regime sancionatório da improbidade em bases mais estritas, previsíveis e juridicamente controláveis.

Sob a perspectiva da reforma legislativa, a exigência de dolo ocupa posição nuclear na nova conformação da improbidade administrativa, tanto por delimitar o elemento subjetivo do ilícito quanto por bloquear a assimilação entre mera ilegalidade, erro administrativo e ato ímprobo. A responsabilidade subjetiva deixa de figurar como aspecto periférico e passa a estruturar a própria legitimidade da incidência sancionatória, o que se harmoniza com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1199, ao reforçar a centralidade do dolo e a vedação de leituras ampliativas incompatíveis com a tipicidade sancionatória (Brasil, 2022). Nesse contexto, a violação a princípios administrativos não



subsiste como categoria aberta de censura moral, mas depende de configuração típica estrita e de demonstração do elemento volitivo correspondente, afastando a antiga tendência de converter irregularidades ou ilegalidades em improbidade por mera gravidade retórica (Robl Filho; Rocha, 2023; Justen Filho, 2022).

À luz da conformação da improbidade, a reorganização dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 evidencia o esforço de diferenciação entre enriquecimento ilícito, dano ao erário e violação a princípios, com critérios mais precisos de incidência e efeitos sancionatórios correlatos. No art. 9º, permanece central a obtenção de vantagem patrimonial indevida pelo agente, o que preserva o enriquecimento ilícito como núcleo típico próprio (Castello, 2023). No art. 10, a disciplina do prejuízo ao erário passa a ser lida sob exigências mais rigorosas de imputação e segurança jurídica, evitando expansões indevidas do dano sancionável (Faria; Fonte, 2023). Já o art. 11 sofre contenção mais expressiva, com rol taxativo e exigência de dolo, recusando a equiparação entre mera ilegalidade e improbidade por ofensa a princípios (Robl Filho; Rocha, 2023). Também as sanções passam a ser reordenadas em conformidade com essa arquitetura normativa (Marrafon; Peleja Júnior; Marques, 2023).

2.3. Da independência entre instâncias aos limites da autonomia disciplinar: o art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990 após a Lei nº 14.230/2021

Como técnica de separação funcional entre esferas de responsabilização, a independência entre instâncias destina-se a preservar a autonomia relativa dos juízos administrativo, civil e penal, sem dissolver, contudo, a exigência de legalidade que limita toda atuação sancionadora do Estado. A possibilidade de apuração disciplinar própria, portanto, não autoriza que a Administração se desvincule dos marcos normativos que condicionam a validade da imputação, nem que converta a autonomia procedimental em liberdade para reconstruir o ilícito à margem da lei (Di Pietro, 2026; Mattos, 2010). Ainda que a sujeição especial do servidor justifique regime jurídico diferenciado, ela não afasta a necessidade de tipicidade, de fundamentação adequada e de submissão da autoridade aos parâmetros legais que conformam o exercício do poder disciplinar (Di Pietro, 2026). Nessa direção, a independência das instâncias deve ser compreendida como critério de repartição de competências e efeitos jurídicos, e não como cláusula habilitante para a criação administrativa de categorias sancionatórias abertas ou desancoradas do ordenamento (Brasil, 1990; Mattos, 2010).

No que concerne ao art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990, sua leitura não pode ser convertida em autorização genérica para que a Administração defina autonomamente o conteúdo da improbidade administrativa em sede disciplinar. A capitulação da conduta nesse dispositivo pressupõe diálogo necessário com o regime jurídico da improbidade, cuja conformação legal foi substancialmente densificada pela Lei nº 14.230/2021, sobretudo mediante reforço da tipicidade e rejeição de leituras expansivas do ato ímprobo (Brasil, 1992; Brasil, 2021). A autonomia da instância disciplinar permite que a Administração apure fatos e aplique sanções independentemente do desfecho em outras esferas, mas não legitima a



formulação de tipo aberto de improbidade construído a partir de juízos vagos de desvalor ou de referências abstratas à moralidade administrativa (Mattos, 2010; Brasil, 2023). Em consonância com a leitura restritiva da improbidade reformada, a atuação correicional há de observar marcos legais prévios, certos e controláveis, sem deslocar para o plano disciplinar uma liberdade tipificadora incompatível com a arquitetura do direito administrativo sancionador (Justen Filho, 2022; Mattos, 2010).

Sob o prisma das garantias que conformam o direito administrativo sancionador, a autonomia disciplinar projeta-se também sobre as exigências de motivação, segurança jurídica e controle da imputação, impedindo elasticidade conceitual no manejo de categorias sancionatórias gravosas. A decisão administrativa não se legitima pela mera invocação da independência entre instâncias, mas pela demonstração de correspondência entre fatos comprovados, norma incidente e consequência jurídica aplicada, dentro de um procedimento que assegure contraditório, ampla defesa e produção probatória suficiente (Carvalho Filho, 2025; Mattos, 2010). Daí decorre que a tentativa de sustentar uma improbidade disciplinar autônoma, fundada em fórmulas abertas ou em reprovações genéricas da conduta funcional, compromete tanto a racionalidade decisória quanto a previsibilidade do sistema sancionador (Carvalho Filho, 2025; Mattos, 2010). Se o regime da improbidade reformada passou a exigir maior densidade típica e responsabilidade subjetiva delimitada, não parece juridicamente admissível que a esfera disciplinar preserve, por via interpretativa, um conceito mais fluido e menos controlável do que aquele já restringido pela legislação especial e pelo desenvolvimento jurisprudencial recente (Brasil, 2021; Brasil, 2023).

Particular relevo assume, nesse cenário, o Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU, ao explicitar que a independência entre instâncias não se confunde com autonomia absoluta do conceito de improbidade no regime disciplinar e ao repelir a leitura do art. 132, IV, como cláusula aberta de imputação (Brasil, 2023). Ao enfrentar diretamente a tese da improbidade disciplinar autônoma, o parecer assinala a necessidade de subsunção a tipos legais prévios, certos e estritos, em sintonia com a reconfiguração promovida pela Lei nº 14.230/2021 e com a contenção interpretativa que passou a marcar o sistema da improbidade (Brasil, 2023). O Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Corregedoria-Geral da União, ao incorporar esse entendimento, reforça que a atividade correicional pode apurar e sancionar com independência procedimental, mas não pode fazê-lo mediante expansão conceitual desvinculada da legalidade e da tipicidade (Brasil, 2025). Consolida-se, assim, a compreensão de que a autonomia disciplinar subsiste apenas dentro dos limites do ordenamento, o que exclui a criação administrativa de improbidade aberta e impõe enquadramento juridicamente controlável da conduta imputada (Brasil, 2023).

3. Método de Pesquisa

O presente artigo desenvolve pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com abordagem jurídico-dogmática e analítico-interpretativa, adequada ao exame de controvérsias normativas e institucionais situadas na interface entre direito



administrativo sancionador e Administração Pública. A opção metodológica decorre do próprio objeto investigado, centrado na reconfiguração da improbidade administrativa após a Lei nº 14.230/2021 e em seus reflexos sobre a leitura do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990, especialmente no âmbito da atividade correicional federal, compreendida como dimensão relevante da governança, da integridade e do controle interno na Administração Pública. Trata-se, ainda, de pesquisa exploratória e descritivo-analítica, pois, de um lado, examina repercussões interpretativas ainda em processo de consolidação institucional e, de outro, reconstrói criticamente o conteúdo normativo, jurisprudencial e administrativo do problema estudado. Essa caracterização metodológica encontra respaldo na literatura de metodologia científica que reconhece a pertinência da pesquisa bibliográfica e documental para a análise sistemática de fenômenos jurídicos e institucionais complexos (Gil, 2022).

O material da pesquisa é composto por fontes normativas, jurisprudenciais, institucionais, doutrinárias e acadêmicas diretamente relacionadas ao problema proposto. No plano normativo, foram examinadas a Lei nº 8.112/1990, a Lei nº 8.429/1992 e a Lei nº 14.230/2021, consideradas em sua articulação com a estrutura do regime disciplinar e com os mecanismos de responsabilização na Administração Pública. No plano jurisprudencial, destaca-se o Tema 1199 do Supremo Tribunal Federal, pela centralidade da responsabilidade subjetiva na nova conformação do ato ímprobo. No plano institucional, assumem especial relevância o Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU e o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, edição de 2025, na medida em que explicitam e consolidam a orientação administrativa recente sobre a capitulação disciplinar por improbidade e seus efeitos sobre a atuação correicional. O suporte teórico da análise é fornecido por doutrina de direito administrativo, direito administrativo disciplinar e improbidade administrativa, além de artigos científicos voltados à integridade pública, à atividade correicional e à qualificação institucional da resposta disciplinar.

O procedimento analítico adotado consistiu na reconstrução sistemática do problema interpretativo a partir do entrelaçamento entre legislação, jurisprudência, atos institucionais e doutrina especializada, tendo em vista não apenas a dimensão dogmática da controvérsia, mas também seus efeitos sobre o funcionamento da Administração Pública federal. Em termos operacionais, o estudo foi desenvolvido em três movimentos complementares: primeiro, a delimitação da moldura dogmática do direito administrativo sancionador, com ênfase em legalidade, tipicidade, motivação e garantias procedimentais; em seguida, o exame da reconfiguração da improbidade administrativa após a Lei nº 14.230/2021 e de seus reflexos sobre a leitura do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990; por fim, a análise crítica do Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU, de sua incorporação pelo Manual de PAD 2025 e de suas consequências para a atividade correicional, especialmente quanto à rejeição da improbidade disciplinar autônoma aberta e ao fortalecimento do dever de reenquadramento jurídico das condutas. Com isso, busca-se oferecer interpretação sistemática do tema e explicitar seus efeitos dogmáticos, institucionais e práticos para a Administração Pública.

4. Análise dos Resultados



4.1. Da reforma da improbidade à reconfiguração do ambiente sancionador: tipicidade, dolo e contenção interpretativa

À luz da reforma legislativa, a Lei nº 14.230/2021 não apenas modificou dispositivos da Lei nº 8.429/1992, mas redesenhou o ambiente sancionador da improbidade ao comprimir o espaço de imputações excessivamente abertas e ao restabelecer maior aderência entre conduta, descrição normativa e consequência jurídica. A alteração legislativa reforçou a centralidade da tipicidade legal, exigindo maior densidade descritiva dos comportamentos sancionáveis e restringindo construções interpretativas que, sob pretexto de tutela ampliada da moralidade administrativa, diluíam as fronteiras entre irregularidade, ilicitude administrativa e improbidade propriamente dita (Carneiro, 2022; Justen Filho, 2022). Nesse sentido, a doutrina identifica na reforma um movimento de contenção hermenêutica e de reorganização sistemática do regime da Lei nº 8.429/1992, orientado por maior previsibilidade e por padrões mais estritos de imputação, em contraste com a elasticidade que historicamente marcou parte da aplicação da improbidade administrativa (Carneiro, 2022; Justen Filho, 2022).

No plano jurisprudencial, o Tema 1199 do Supremo Tribunal Federal consolidou essa inflexão ao afirmar a centralidade da responsabilidade subjetiva para a caracterização do ato ímprobo, afastando leituras que naturalizavam aproximações com modelos de responsabilização objetiva ou sem adequada demonstração do elemento volitivo (Brasil, 2022). A partir dessa orientação, o dolo deixa de figurar como dado periférico e passa a operar como requisito estruturante da incidência sancionatória, o que reduz sensivelmente o espaço para enquadramentos sustentados em fórmulas moralizantes, juízos abstratos de gravidade ou simples desconformidade com deveres administrativos (Brasil, 2022; Justen Filho, 2022). Em consonância com a reforma, o precedente contribui para reordenar o juízo de improbidade em bases tipicamente mais densas e subjetivamente mais exigentes, de modo a tornar incompatíveis as antigas leituras ampliativas que convertiam ilegalidades ou falhas de gestão em atos ímprobos por mera força retórica (Justen Filho, 2022; Martins, 2022).

4.2. Da cláusula demissória aberta à rejeição da improbidade disciplinar autônoma: o art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990

Historicamente, o art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990 ocupou posição de tensão no regime disciplinar federal, porque sua remissão à improbidade administrativa, sem descrição autônoma das condutas correspondentes, favoreceu uma leitura relativamente aberta da hipótese demissória, dependente de densificação interpretativa a partir da Lei nº 8.429/1992. (França; Lara, 2022). Em tal chave, a improbidade disciplinar tendia a ser compreendida menos como categoria dependente de marcos legais tipificados e mais como expressão de grave desvalor funcional, apta a justificar resposta sancionatória severa sempre que a conduta revelasse ofensa qualificada à moralidade administrativa (França; Lara, 2022; Brasil, 2023).



Essa elasticidade interpretativa não implicava, necessariamente, ausência de preocupação com juridicidade, mas abria espaço para que o art. 132, IV, operasse como cláusula de forte carga axiológica, cuja concretização se apoiava em leitura extensiva da probidade e em aproximações entre censura moral, desvio funcional e ilícito disciplinar grave (Brasil, 2023).

Sob a ótica da legalidade sancionadora, contudo, essa construção passou a revelar fragilidades mais evidentes. A sujeição especial do servidor não autoriza que a Administração, sob pretexto de preservar a integridade do serviço, amplie indefinidamente o conteúdo de ilícitos graves nem substitua capitulação precisa por juízos valorativos abertos, pois o exercício do poder disciplinar permanece subordinado a tipicidade, motivação, segurança jurídica e controle da imputação (Di Pietro, 2026; Carvalho Filho, 2025; Mattos, 2010). Em igual sentido, o processo disciplinar somente se legitima quando a acusação é delimitada com clareza e apoiada em enquadramento normativo controlável, vedando-se que fórmulas vagas de reprovabilidade funcional suprimam a necessidade de subsunção e de prova compatível com a gravidade da sanção (Mattos, 2010). Também a racionalidade decisória exige que a Administração demonstre a correspondência entre fatos, norma e consequência jurídica, o que torna progressivamente mais problemática a preservação de um conceito administrativo excessivamente fluido de improbidade, sobretudo em contexto de reforço da segurança jurídica e de contenção de soluções expansivas no direito sancionador (Carvalho Filho, 2025; Justen Filho, 2022).

Na consolidação institucional recente, o Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU reconstrói essa controvérsia e registra que a tese da autonomia do art. 132, IV, foi efetivamente sustentada por segmentos da Administração, mas afirma que tal compreensão não mais se sustenta diante da necessidade de vinculação da improbidade disciplinar a parâmetros legais prévios, certos e estritos (Brasil, 2023). O documento desloca o debate da antiga elasticidade interpretativa para uma lógica de subsunção juridicamente controlável, incompatível com a utilização do dispositivo como cláusula aberta de imputação. O Manual do Processo Administrativo Disciplinar da CGU incorpora esse entendimento e consolida, no plano correicional, a passagem de uma leitura mais ampla para outra mais restrita, segundo a qual a autonomia disciplinar subsiste no plano procedimental, mas não legitima a criação administrativa de improbidade autônoma desvinculada do regime legal aplicável (Brasil, 2025).

4.3. Da controvérsia interpretativa à estabilização institucional: o Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU como marco de contenção hermenêutica

Na inflexão institucional recente, o Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU assume relevo singular por converter uma divergência interpretativa dispersa em orientação administrativa expressa acerca do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990. Seu ponto de partida não é a criação de um problema novo, mas o reconhecimento de que havia, no interior da própria Administração, leituras oscilantes sobre o alcance disciplinar da improbidade administrativa, com reflexos diretos sobre a atividade correicional (Brasil, 2023). Nessa medida, o parecer atua



como instrumento de estabilização hermenêutica, ao enfrentar a controvérsia de modo sistemático e ao delimitar parâmetros uniformes para a capitulação disciplinar. A literatura já havia assinalado a abertura interpretativa favorecida pela estrutura do dispositivo, mas o parecer transforma esse diagnóstico em critério institucional de orientação para a prática correicional federal (Brasil, 2023; França; Lara, 2022).

O parecer rejeita a possibilidade de que a Administração densifique, por conta própria, o conteúdo da improbidade disciplinar por meio de valorações administrativas genéricas, sem correspondência com tipificação legal previamente estabelecida (Brasil, 2023). Nessa chave, a improbidade disciplinar deixa de poder ser compreendida, no regime disciplinar, como hipótese de conteúdo amplamente densificável em sede administrativa, exigindo vinculação a referenciais normativos legalmente definidos (França; Lara, 2022). O documento desloca, assim, o eixo da discussão para o terreno da capitulação juridicamente controlável, em que a gravidade da sanção demissória impõe contenção interpretativa e recusa a construções administrativas excessivamente fluidas (Brasil, 2023).

Em sua dimensão normativa positiva, o documento institucional não se limita a afastar a leitura aberta do dispositivo, mas oferece solução interpretativa precisa: a capitulação fundada no art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990 exige subsunção da conduta a um dos tipos previstos na Lei nº 8.429/1992 ou a outra lei que defina a infração de modo prévio, certo e estrito (Brasil, 2023). Com isso, o art. 132, IV, deixa de poder ser manejado como fonte autossuficiente de incriminação administrativa e passa a ser compreendido como norma sancionatória dependente de suporte tipológico externo. O núcleo inovador do parecer reside em explicitar, para a capitulação disciplinar, uma técnica de imputação fundada na subsunção entre fatos apurados, tipo legal aplicável e consequência sancionatória, em lugar de construções valorativas amplas (Brasil, 2023; Dezan, 2017; Guskow, 2025). Trata-se, assim, de solução convergente com a inflexão restritiva já observada no regime da improbidade reformada (Carneiro, 2022; Justen Filho, 2022).

Em matéria de segurança jurídica, um dos aspectos mais relevantes do parecer reside na atribuição de efeitos prospectivos ao novo entendimento. Ao atribuir efeitos prospectivos ao novo entendimento, o parecer reconhece a existência de controvérsia interpretativa anterior no interior da Administração e evita que a contenção hermenêutica do art. 132, IV produza ruptura abrupta na prática correicional (Brasil, 2023). Essa solução pode ser compreendida como medida compatível com exigências de segurança jurídica, previsibilidade e racionalidade decisória. A modulação temporal cumpre, nesse contexto, dupla função: de um lado, preserva a coerência da mudança interpretativa, ao afirmar a necessidade de correção hermenêutica; de outro, protege a confiança e a previsibilidade do sistema, evitando que a contenção do art. 132, IV produza, ela própria, ruptura arbitrária na aplicação do regime disciplinar (Brasil, 2023). O parecer se apresenta, assim, não apenas como ato que substitui entendimento anterior, mas como mecanismo de administração racional da mudança interpretativa (Brasil, 2023).

No plano da institucionalização correicional, a relevância do parecer se amplia porque sua orientação foi incorporada ao Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União, edição de 2025 (Brasil, 2025). Esse movimento é decisivo, pois



demonstra que a contenção interpretativa não permaneceu confinada ao plano opinativo, convertendo-se em parâmetro operativo para a atuação de comissões processantes, autoridades instauradoras e autoridades julgadoras (Brasil, 2023). Ao absorver o entendimento do parecer, o manual internaliza a recusa da improbidade disciplinar autônoma aberta e reafirma que a independência procedimental da instância disciplinar não autoriza liberdade conformadora na definição do ilícito (Brasil, 2025). A incorporação do novo entendimento também se conecta a uma racionalidade correicional mais contemporânea, voltada à integridade pública, à qualificação técnica da resposta disciplinar e à redução de soluções punitivas assentadas em formulações vagas ou intuitivas (Brasil, 2025; Lima; Silva, 2021; Vasconcelos, 2021).

Em suas consequências operacionais, a combinação entre parecer e manual reconfigura de forma sensível a rotina correicional federal. Reduz-se, em primeiro lugar, o espaço para imputações genéricas por improbidade administrativa fundadas na gravidade abstrata da conduta ou em apelos morais desacompanhados de suporte tipológico identificável (Brasil, 2023). Em segundo lugar, amplia-se o rigor técnico da capitulação, pois a imputação passa a exigir demonstração explícita do tipo legal correspondente e da relação entre fato apurado, enquadramento normativo e consequência sancionatória (Brasil, 2023). Em terceiro lugar, reforça-se a necessidade de motivação densa e de eventual reenquadramento em outros ilícitos estatutários quando não houver subsunção à Lei nº 8.429/1992 (Brasil, 2023). O efeito mais relevante do novo paradigma, portanto, não é apenas conceitual, mas prático: ele altera o modo como a Administração qualifica fatos, estrutura acusações e fundamenta sanções, tornando a atividade correicional mais previsível, controlável e juridicamente consistente (Brasil, 2023; Lima; Silva, 2021; Vasconcelos, 2021).

4.4. Do alegado vácuo de punibilidade ao dever de reenquadramento: os efeitos práticos da contenção interpretativa do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990

Tomada em seus efeitos práticos, a contenção interpretativa do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990 não autoriza a conclusão de que tenha surgido um vácuo de punibilidade no regime disciplinar federal. O que se restringiu foi a possibilidade de manejar a improbidade administrativa como categoria aberta, apta a absorver condutas funcionalmente reprováveis sem correspondência com tipos legais prévios (Brasil, 2023; Justen Filho, 2022). A Administração permanece titular do poder-dever de apurar fatos, instaurar procedimentos e aplicar sanções quando evidenciada infração funcional, mas essa atuação já não pode apoiar-se em noções expansivas de improbidade disciplinar autônoma, tal como repellido pelo Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU e internalizado pelo Manual de Processo Administrativo Disciplinar (Brasil, 2023; Brasil, 2025). Nessa medida, a rejeição da capitulação ampla por improbidade não elimina a responsabilidade disciplinar, apenas reordena seus pressupostos de incidência em chave mais aderente à legalidade, à tipicidade e ao controle da imputação.

Do ponto de vista da capitulação disciplinar, a consequência mais relevante dessa inflexão consiste no fortalecimento do dever de reenquadramento jurídico da conduta. Se os



fatos apurados não se ajustam aos tipos da Lei nº 8.429/1992, ou a outra hipótese legalmente definida de improbidade, a Administração não está autorizada a conservar artificialmente a capitulação pelo art. 132, IV; deve, ao contrário, verificar se a materialidade descrita se subsume a outros ilícitos estatutários previstos na Lei nº 8.112/1990, segundo a natureza da conduta, o dever funcional violado e a sanção cabível (Brasil, 2023). O ponto decisivo, portanto, não é deixar de punir, mas abandonar a capitulação expansiva por improbidade e substituí-la por enquadramento normativamente adequado, fundado em correspondência entre fato, tipo e consequência jurídica, com motivação controlável e delimitação precisa da imputação.

Em sua consequência dogmática mais relevante, essa reorientação desloca a atividade correicional de uma lógica de ampliação conceitual para uma lógica de maior rigor técnico na qualificação jurídica dos fatos. A contenção da improbidade, à luz do parecer de 2023 e de sua recepção pelo Manual de Processo Administrativo Disciplinar, não suprime a análise jurídica da conduta, mas exige distinção mais rigorosa entre os núcleos típicos dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 e, quando ausente subsunção, impõe o retorno ao regime estatutário ordinário como espaço próprio de responsabilização (Brasil, 2023; Brasil, 2025; Justen Filho, 2022). O dever de reenquadramento, assim compreendido, reforça a juridicidade do sistema sancionador, evita simultaneamente o expansionismo punitivo e a falsa narrativa de impunidade e impõe à Administração maior precisão na capitulação, na motivação e na escolha da resposta disciplinar adequada.

5. Conclusões

O percurso analítico desenvolvido ao longo deste artigo permitiu demonstrar que a Lei nº 14.230/2021 produziu efeitos relevantes sobre a aplicação do art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990 no âmbito da atividade correicional federal, ao reconfigurar o ambiente normativo da improbidade administrativa em bases mais estritas de tipicidade, responsabilidade subjetiva e contenção interpretativa (Brasil, 2021; Brasil, 1990). A análise da moldura do direito administrativo sancionador, da reforma da Lei nº 8.429/1992 e da controvérsia em torno da chamada improbidade disciplinar autônoma evidenciou a transição de uma lógica anteriormente mais aberta, permeável a densificações administrativas amplas, para outra fundada em capitulação legalmente controlável, motivação densa e correspondência entre fato, norma e consequência jurídica. Com isso, foram alcançados os objetivos propostos de reconstruir o problema dogmático, examinar sua incidência na esfera disciplinar e identificar seus efeitos institucionais sobre a atuação correicional federal.

À luz do problema de pesquisa formulado, conclui-se que a Lei nº 14.230/2021 não suprimiu a autonomia procedimental da instância disciplinar nem esvaziou a capacidade sancionatória da Administração, mas impôs limites mais rigorosos ao modo de qualificação jurídica das condutas quando invocado o art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990. A principal repercussão da reforma, nesse ponto, consiste na inviabilidade de sustentar, em sede correicional, uma improbidade disciplinar autônoma de conteúdo aberto, desvinculada de tipo legal prévio, certo e estrito, tal como explicitado pelo Parecer nº



00003/2023/CNPAD/CGU/AGU e incorporado ao Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU, edição de 2025 (Brasil, 2023; Brasil, 2025). Em consequência, a Administração passa a assumir dever reforçado de subsunção jurídica e, ausente enquadramento compatível com a Lei nº 8.429/1992 ou com outro suporte normativo idôneo, deve proceder ao reenquadramento da conduta em ilícitos estatutários adequados, em vez de preservar artificialmente a capitulação por improbidade.

O estudo oferece contribuições relevantes para o campo da Administração Pública e do direito administrativo sancionador. Em primeiro lugar, contribui para o diálogo sistemático entre o regime da improbidade administrativa reformada e o direito disciplinar, ao demonstrar que a independência entre instâncias não autoriza liberdade conformadora na definição do ilícito administrativo gravoso. Em segundo lugar, esclarece ponto sensível da prática correicional federal ao evidenciar que a contenção da improbidade disciplinar não conduz à impunidade, mas ao reforço das exigências de legalidade, tipicidade, motivação e técnica de capitulação, em linha com uma racionalidade institucional orientada à integridade pública e à qualificação jurídica da resposta sancionatória (Lima; Silva, 2021; Vasconcelos, 2021). Em terceiro lugar, o trabalho oferece critério útil para a fundamentação de imputações e decisões em PAD, ao afastar tanto o expansionismo sancionador assentado em fórmulas abertas quanto a falsa narrativa de que a rejeição da improbidade autônoma geraria vazio de punibilidade.

As conclusões alcançadas, todavia, devem ser lidas à luz das delimitações metodológicas do próprio estudo. Por se tratar de pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, orientada por abordagem jurídico-dogmática e analítico-interpretativa, o artigo não examinou empiricamente processos administrativos disciplinares concretos, nem mapeou de forma exaustiva a casuística administrativa formada após o Parecer nº 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU e sua recepção institucional pelo Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU. Esse recorte decorre da opção deliberada por reconstruir um problema interpretativo específico, situado na interface entre improbidade administrativa, poder disciplinar e atividade correicional federal, sem pretensão de exaurir todas as suas derivações. Como agenda para pesquisas futuras, mostram-se relevantes estudos empíricos sobre PADs posteriores à consolidação do entendimento firmado no parecer, bem como análises comparadas entre órgãos federais acerca do reenquadramento jurídico de condutas anteriormente aproximadas da improbidade administrativa.



Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZANCA, Weida; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Maurício. **Curso de direito administrativo**. 38. ed. Paraty: Fórum, 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 6 mar. 2026.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 1 mar. 2026.

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, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1199 da repercussão geral**. ARE 843989/PR. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=ARE&incidente=4652910&numeroProcesso=843989&numeroTema=1199>. Acesso em: 3 mar. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Parecer n. 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU**. Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/93263/1/Parecer_00003_2023_CNPAD_CGU_AGU.pdf. Acesso em: 8 mar. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Manual de processo administrativo disciplinar**. Brasília, DF: CGU, 2025. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/95925/1/Manual_PAD_2025.pdf. Acesso em: 8 mar. 2026.

CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. A reformulação limitadora do conceito de improbidade administrativa. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (coord.). **Nova lei de improbidade administrativa: inspirações e desafios**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 38-49.



CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

CASTELLO, Melissa Guimarães. Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito: comentários ao artigo 9º. In: VANIN, Fábio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (coord.). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 105-128.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2026.

DEZAN, Sandro Lúcio. **As fronteiras cognitivas do ato de indiciamento no processo disciplinar: breves notas sobre o caráter objetivo, limitado e não exauriente dessa específica fase de valoração jurídica**. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto, v. 4, n. 1, p. 239-254, 2017. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v4n1p239-254. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/120456>. Acesso em: 5 mar. 2026.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de; FONTE, Rodrigo Maia da. Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário: as alterações feitas no artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 e a busca pela segurança jurídica. In: VANIN, Fábio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (coord.). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 129-146.

FRANÇA, Andréa Franco; LARA, Caetano Carqueja de. **Principais inovações acarretadas à Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, e seus impactos na sindicância patrimonial de servidores públicos como instrumento administrativo de combate à corrupção estatal**. *Cadernos Técnicos da CGU*, v. 3, 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/610. Acesso em: 2 mar. 2026.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GUSKOW, Tatiana Maria. **Acesso imotivado como ilícito disciplinar: possíveis enquadramentos jurídicos da conduta ilícita sob o crivo do princípio da proporcionalidade**. *Publicações da Escola Superior da AGU*, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 425-447, ago. 2025. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/3659>. Acesso em: 5 mar. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LIMA, Fabiana Vieira; SILVA, Isadora Jinkings Melo. **O papel correccional no contexto da integridade pública**. *Publicações da Escola Superior da AGU*, Brasília, DF, v. 13, n. 1, p. 217-



243, 2021. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2888>. Acesso em: 23 jan. 2026.

MARRAFON, Marco Aurélio; PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; MARQUES, Bruno D'Oliveira. Comentários à lei de improbidade administrativa: penas e declarações de bens, artigos 12 e 13. In: VANIN, Fábio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (coord.). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 173-214.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de direito administrativo disciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley. Comentários ao artigo 11: dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública. In: VANIN, Fábio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (coord.). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 147-172.

VASCONCELOS, Mauricio Abijaodi Lopes de. **A ressignificação do direito administrativo disciplinar no contexto de integridade pública e prevenção de faltas funcionais**. Publicações da Escola Superior da AGU, Brasília, DF, v. 13, n. 1, p. 159-187, mar. 2021. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2886>. Acesso em: 23 jan. 2026.