



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Luana Clasen Zanette

Exclusão da modalidade culposa na Lei de Improbidade Administrativa:
alteração pela Lei n. 14.230, de outubro de 2021

Florianópolis

2023

Luana Clasen Zanette

**Exclusão da modalidade culposa na Lei de Improbidade Administrativa:
alteração pela Lei n. 14.230, de outubro de 2021**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel(a) em Direito.

Orientador: Prof. Pedro de Menezes Niebuhr, Dr.

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Zanette, Luana Clasen

Exclusão da modalidade culposa na Lei de Improbidade Administrativa : alteração pela Lei n. 14.230, de outubro de 2021 / Luana Clasen Zanette ; orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2023.

70 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Improbidade Administrativa. 4. Lei n. 14.230 de 2021. 5. Exclusão da modalidade culposa. I. Niebuhr, Pedro de Menezes. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Esta monografia representa a finalização de mais uma jornada acadêmica: minha graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Nos últimos 5 anos, com o apoio de familiares e amigos, adquiri conhecimento e experiência profissional, e ao longo do caminho tive o privilégio de formar amizades que com certeza prevalecerão por muitos anos.

Primeiramente, agradeço aos meus pais e à minha irmã que sempre apoiaram o meu desejo de cursar direito na federal. Sem vocês nada disso seria possível. Obrigada por todo amor e por me incentivar a seguir meus sonhos, sempre torcendo pelo meu sucesso.

Agradeço também às minhas amigas que mantenho desde a época do colégio. Sou muito grata por todo o apoio, por ter tido a oportunidade de crescer com vocês e por nossa amizade ter durado todos esses anos.

A todos os meus colegas que conheci na graduação, muito obrigada por tornar esses últimos cinco anos inesquecíveis. Sou muito grata por tê-los como amigos e ter dividido a experiência da universidade com vocês. Obrigada pela parceria de estudo e lazer, pelos conselhos e incentivo.

Agradeço, ainda, aos colegas da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital e da 7ª Promotoria de Justiça da Capital por todos os ensinamentos no período do meu estágio. Obrigada pela oportunidade de aprendizado prático da área jurídica, e por sempre priorizar meu crescimento profissional, mantendo um ambiente de trabalho leve, tranquilo e de muita cooperação. Os conhecimentos adquiridos em ambos os estágios foram extremamente importantes para a minha formação, e certamente os levarei para as próximas etapas da minha carreira.

Por fim, agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Pedro de Menezes Niebuhr, pela confiança no meu trabalho e principalmente por todo apoio, compreensão e pelos ensinamentos dados para a confecção desta monografia.

RESUMO

A elaboração do trabalho segue o método dedutivo a partir de revisão bibliográfica. A Lei n. 14.230/2021 promoveu alterações determinantes na Lei de Improbidade Administrativa, inclusive no elemento subjetivo exigido, suprimindo a modalidade culposa. A Lei de Improbidade surgiu a partir da aplicação do princípio da moralidade administrativa no ordenamento brasileiro. A doutrina e jurisprudência brasileira entendem que a improbidade é um desvio da moralidade administrativa, com fins de proveito próprio ou de terceiro, motivo pelo qual, infere-se a necessidade de má-fé na conduta do agente, ou seja, de dolo. A exclusão da modalidade culposa ocorreu em consonância com o entendimento majoritário dos juristas. Entretanto, a alteração do elemento subjetivo foi acompanhada de outros elementos, como a exigência de comprovação de dolo específico e a vedação do uso do dolo genérico. Além disso, o Tema n. 1199 da Suprema Corte determinou que a nova redação acerca do elemento subjetivo é irretroativa, não incidindo na eficácia da coisa julgada, entretanto, com aplicação nos casos ainda não transitados em julgado. Este conjunto de alterações da Lei de Improbidade teve como efeitos práticos a improcedência das ações de improbidade que tratam de atos ímprobos culposos, bem como, o entrave na demonstração do elemento subjetivo, na subsunção das condutas em atos ímprobos, no ressarcimento de danos causados ao erário e no combate à corrupção.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; modalidade culposa; efeitos práticos.

ABSTRACT

The research is elaborated based on the deductive method by bibliographic review. The Federal Law n. 14.230/2021 promoted decisive changes to the Administrative Improbability Law, including the subjective element required, eliminating the culpable modality. The Improbability Law emerged from the application of the principle of administrative morality in the Brazilian legal system. Brazilian doctrine and jurisprudence understands that improbity is a deviation from administrative morality, for the purposes of one's own benefit or that of a third party, which is why is inferred the demand of bad faith in the agent's conduct, that is, the conscious intent of committing a misconduct. The exclusion of the culpable modality occurred accordingly with the understanding of the majority of jurists. However, the change in the subjective element was accompanied by other elements, such as the requirement to prove specific intent, and the prohibition of the use of generic intent. Furthermore, Theme n. 1199 of the Supreme Court determined that the new law, regarding the subjective element, is irretroactive, not affecting the effectiveness of *res judicata*, however, is applied on the cases that have not yet become final. This set of changes to the Impropriety Law had the practical effects of dismissing improbity lawsuits about culpable improbable acts, as well as hindering the demonstration of the subjective element, subsuming conduct into improbable acts, compensating for damages caused to the public treasury and the fight against corruption.

Keywords: Administrative Improbability; culpable modality; practical effects.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Direito e moral representados em círculos	16
Figura 2: Tabela (im)procedências das ações de improbidade	54
Figura 3: Condenações por ato de improbidade conforme previsões da LIA	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
LIA	Lei de Improbidade Administrativa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 MORALIDADE ADMINISTRATIVA.....	14
2.1 O DIREITO E A MORAL.....	14
2.2 ORIGEM DA MORALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	16
2.3 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO.....	20
2.3.1 Princípio da probidade administrativa.....	24
3 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	27
3.1 CONTEXTO HISTÓRICO LEGISLATIVO.....	27
3.2 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	31
3.2.1 Conceito doutrinário.....	31
3.2.2 Qualificação de ato de improbidade pela legislação.....	32
4 ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI N. 14.230, DE 2021.....	36
4.1 ALTERAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO CULPOSO.....	37
4.1.1 Dolo específico na Lei de Improbidade Administrativa.....	44
4.2 TEMA 1199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	50
5 OS EFEITOS PRÁTICOS DA EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA DOS ATOS DE IMPROBIDADE.....	53
6 CONCLUSÃO.....	63

1 INTRODUÇÃO

A monografia abordará a área do direito administrativo, mais especificamente, as alterações realizadas na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei 14.230/2021, no que tange à exclusão da modalidade culposa dos atos de improbidade previstos nos artigos 9º, 10 e 11.

Precisamente, serão abordados os entendimentos da doutrina acerca do princípio administrativo de moralidade e como certa interpretação deste princípio pode acarretar na compreensão de necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para atos de improbidade administrativa. Em seguida, será analisada a alteração do elemento subjetivo na Lei de improbidade, com o intuito de entender quais serão os efeitos práticos dessa mudança.

O tema despertou interesse quando ingressei em estágio na 7ª Promotoria de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina, a qual, conforme determinado pelo ato n. 871/2022, possui como atribuição atuar na Defesa da Moralidade Administrativa, com exclusividade nas causas que versem sobre licitações envolvendo a Administração Indireta do Poder Executivo do Estado de Santa Catarina.

Diante dessas atribuições, as alterações na redação da LIA provocaram profundas modificações tanto nos procedimentos extrajudiciais, quanto nos processos judiciais em curso na Promotoria.

Ademais, no dia 18 de agosto de 2022, o Supremo Tribunal Federal proferiu julgamento do Tema n. 1199 acerca do assunto. Diante disso, em razão da decisão da Suprema Corte interferir diretamente no rumo das investigações em curso de competência das Promotorias de Moralidade Administrativa, acompanhamos as sessões de julgamento que trataram sobre a (IR)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo para a configuração do ato de improbidade administrativa; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Destarte, o tema apresentado mostra-se extremamente atual, haja vista que a alteração legislativa deu-se em 21 de outubro de 2021, reformando diversas normas das ações de improbidade administrativa. Além disso, a recente decisão do

Supremo Tribunal Federal no dia 18 de agosto de 2022, que gerou tema n. 1199 de repercussão geral, também demonstra a atualidade do tema em discussão.

Antes da alteração da Lei de Improbidade Administrativa, a norma constituía como ato de improbidade administrativa as ações ou omissões dolosas e culposas. Após a alteração da redação dos artigos 9º, 10 e 11, foi modificado o elemento subjetivo para configuração de ato de improbidade previsto, excluindo a possibilidade de subsumir à conduta prevista na legislação os atos culposos por negligência, imprudência ou imperícia.

Isso está aliado ao Tema n. 1199 do STF, que fixou como tese ser necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo, qual seja, o dolo.

Como efeito direto, essa modificação afetou todos os processos e investigações em curso que discutem atos ímprobos de modalidade culposa. Seguindo a mudança legislativa, todas as ações e procedimentos que tratavam de ato culposo de improbidade deveriam ser analisados e extintos, caso não comprovado dolo na conduta em litígio.

Diante disso, demonstra-se o tema ser de suma importância uma vez que esta alteração afeta diretamente as investigações e processos de atos de improbidade administrativa em curso nas Promotorias de Moralidade Administrativa e nos Tribunais de Justiça.

O trabalho mostra-se, então, inovador, uma vez que a discussão acerca do tema ainda não é unânime entre os juristas, juízes e promotores, obtendo inúmeros argumentos que são adotados para defender a retroatividade ou não da aplicação do elemento subjetivo nos processos e investigações já em curso. Inclusive, a discussão gerou dissidência entre os próprios Ministros do Supremo Tribunal Federal durante o julgamento do Tema n. 1199.

Tudo isso comprova a importância da discussão do tema abordado, bem como, a possibilidade de apresentar ao mundo acadêmico novidades e inovações acerca do assunto.

Com base nesse contexto, o objetivo do presente trabalho consta analisar as alterações e os efeitos da exclusão da modalidade culposa nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de improbidade n. 8.429/1992, alterada pela lei n. 14.230, em 25 de outubro de

2021, e como essa nova redação afetará os processos e investigações em curso acerca de atos de improbidade administrativa culposos.

A fim de entender as alterações feitas acerca do elemento subjetivo na lei de improbidade administrativa e fazer uma análise dos efeitos dessa modificação no âmbito jurídico, faz-se necessário organizar a metodologia de pesquisa para se alcançar o objetivo descrito.

O estudo será feito da modalidade de pesquisa teórica, no qual nos aproximamos dos problemas através de um arsenal bibliográfico, fazendo-se necessário, então, uma revisão bibliográfica. Dessa forma, não há compromisso de promover projetos práticos experimentais.

Como meio técnico de investigação, será utilizado a forma de pesquisa bibliográfica que, por meio de uma revisão bibliográfica, possibilita a reunião de dados nos quais o estudo será baseado. Será utilizado, ainda, a pesquisa documental, através da análise de documentos jurídicos, normas e regulamentos.

Ademais, se utilizará o método dedutivo como uma das formas de organização do raciocínio empregado na pesquisa. Portanto, seguindo este método, parte-se de argumentos gerais, verdadeiros e inquestionáveis, para um argumento particular, estabelecendo uma relação lógica entre as proposições apresentadas a fim de alcançar uma conclusão. Isto é, a partir de uma premissa maior e mais genérica e uma menor e mais específica, chega-se à resposta do problema proposto.

Assim, por meio desse método de pesquisa apresentado pretende-se alcançar as respostas acerca do problema proposto, isto é, como a exclusão da modalidade culposa na redação dos arts. 9, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, alterada pela Lei nº 14.230, de 2021, afetou as ações por atos de improbidade administrativa.

Para atingir esse objetivo, primeiramente, a partir de uma revisão bibliográfica, será explorado o entendimento da doutrina do princípio administrativo da moralidade, bem como, acerca de quais condutas são qualificadas como atos de improbidade.

Em seguida, se faz necessário uma comparação da legislação brasileira, mais especificamente, da redação antiga dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992) com as alterações realizadas

pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, juntamente com estudo do Tema n. 1199 fixado pelo Supremo Tribunal Federal.

Com o suporte dessa pesquisa, será possível, efetivamente, examinar os efeitos práticos que a mudança legislativa, acerca do elemento subjetivo da lei de improbidade, terá nos processos e investigações em curso que tratam sobre esta questão.

2 MORALIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 O DIREITO E A MORAL

O sentido etimológico da palavra “moral”, advém do adjetivo *moralis* do latim, que tem como significado aquilo “relativo aos costumes”¹. Nesse sentido, pode-se dizer que a moral é o conjunto de costumes ou normas sociais de determinada população acerca do que é considerado certo e errado, ou honesto e desonesto.

Portanto, a moral surgiu como norma consuetudinária, que visa a prática do bem. Justamente por ser uma norma baseada nos costumes e na conduta esperada dos indivíduos de uma sociedade, esta regra não era aplicada coercitivamente pelo Estado através de sanções previstas no ordenamento jurídico, sendo um comportamento imposto apenas pela sociedade.²

Com o passar do tempo, se iniciou uma preocupação em incluir os ideais dos costumes morais no direito. Esse movimento teve início já na Roma Antiga, como percebido pelos princípios proclamados no Digesto e Institutas de Ulpiano: *honeste vivere, alterum non laedere, suum, cuique tribuere*³ (viver honestamente, não lesar a outrem e dar a cada um o que é seu).

Atualmente, a tentativa de incluir a moral no direito é vista em normas internacionais, como por exemplo na redação do inciso XXIX, n. 2º da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴ e a Convenção das Nações Unidas contra a

¹CUNHA, Antônio Geraldo da. Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa. São Paulo: Nova Fronteira, 2ª edição, 1986.

²PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de improbidade administrativa comentada. Leme, SP: Mizuno, 2022. 407 p. ISBN 9786555263336.

³ULPIANO *apud* PINHEIRO, 2022, p. 91.

⁴“No exercício de seus direitos e liberdades, todo ser humano estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática”.

corrupção⁵, além de outras normas, as quais foram ratificadas em diversos ordenamentos jurídicos pelo mundo.

Entretanto, apesar dos esforços em adequar o direito à moral, é inquestionável que a idealização do direito se distingue da realidade prática que encontramos.

Nesse sentido, o autor Wallace Paiva Martins Júnior exemplifica a ideia de que nem tudo que está em conformidade com o direito é moral, ilustrando a ideia apresentada em círculos.

Para o jurista, na concepção ideal, o direito e a moral representam círculos concêntricos, em que o maior é a moral e o menor é o direito. Isto quer dizer que, idealmente, o direito estaria englobado pela moral, no sentido de que, tudo aquilo que é positivado no ordenamento jurídico segue uma concepção de honestidade e moralidade.

Entretanto, segundo a concepção real, os círculos seriam secantes, já que nem tudo que é protegido pela legalidade no direito é, efetivamente, moral. Isto é, na prática, o direito nem sempre está de acordo com o ideal de moralidade compreendido pela sociedade.⁶ É diante desse conceito que Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que *non omne quod licet honestum est*, isto é, nem tudo o que é legal é honesto.⁷

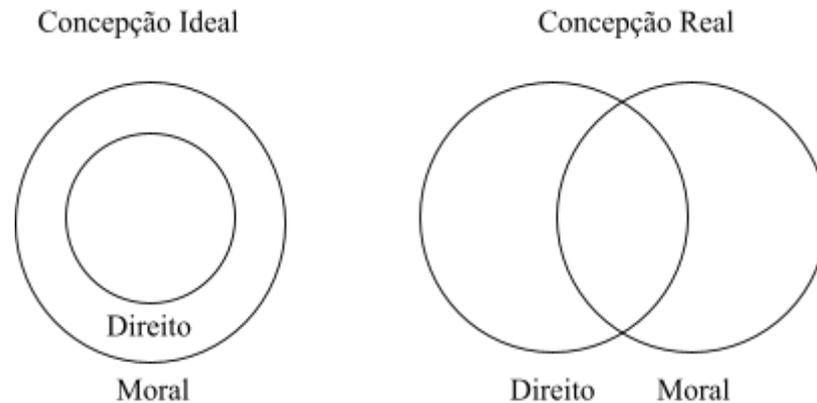
⁵“Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público [...] na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: ii) Salvar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas”.

⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Tratado de direito administrativo: Teoria geral e princípios do direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. 7 v. (volume 1).

⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028.

Figura 1: Direito e moral representados em círculos



Fonte: Elaboração própria a partir da doutrina DI PIETRO; MARTINS JUNIOR, 2022.

A partir desse entendimento, retira-se que, na prática, a legalidade e a moralidade se distinguem, entretanto, o direito e a moral não estão dissociados por completo, haja vista que existe um ponto de convergência entre essas categorias.

No entanto, observa-se também, que o direito e a moral nem sempre estarão conectados, no sentido de que, nem tudo que é considerado uma conduta moral é positivada. Assim como nem todas as normas do ordenamento são morais, isto é, nem tudo que é legalizado é uma conduta dotada dos bons costumes e de moralidade.

Independente disso, o fato é que cada vez mais é possível observar a tentativa de incluir a moralidade no direito, como será demonstrado nos próximos tópicos, embora ainda não se observe uma total adequação da legislação aos costumes morais.

2.2 ORIGEM DA MORALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Conforme apresentado, com o passar dos anos, a moralidade passou a ser incluída nas normas jurídicas com o objetivo de inserir ao direito os bons costumes aplicados pela sociedade.

Inicialmente a aplicação dos costumes morais deu-se no âmbito do Direito Civil, sendo observada no entendimento do abuso de direito, e em seguida, na doutrina acerca do não locupletamento à custa alheia e da obrigação natural.⁸

⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028, p. 266.

A título de exemplo e esclarecimento, a teoria do abuso de direito foi formulada na ideia de repressão de atos praticados com o único propósito de prejudicar terceiros. Conforme Fábio Ulhoa Coelho, “De acordo com suas primeiras sistematizações, a teoria do abuso de direito afirma que nenhum direito assegurado por lei pode ser exercido com o único objetivo de prejudicar outras pessoas, se não houver proveito ao seu titular”.⁹

Nesse sentido, a teoria foi aplicada na França, em um caso no qual um proprietário realizou uma obra de divisão do seu terreno com o do vizinho, sendo que a divisa possuía varas de ferro pontiagudas que tornava a utilização de dirigíveis do fazendeiro vizinho extremamente perigosa. Diante disso, apesar de o direito de propriedade ser aplicado de forma absoluta no código civil francês (a propriedade é o direito de usar e dispor das coisas de maneira absoluta), a justiça francesa entendeu que a divisa construída ultrapassava outros limites além dos legais, sendo vedado o uso da propriedade apenas com o intuito de prejudicar outrem.¹⁰

Em outras palavras, a jurisprudência francesa defendeu que, embora a obra e o uso absoluto da propriedade seja autorizado pela legislação, essa normativa não poderá ser utilizada de maneira imoral, sendo considerado, portanto, abuso de direito.

Por sua vez, no direito administrativo, a inclusão da moral nas normativas é mais recente, sendo o doutrinador Maurice Hauriou responsável pela teoria pioneira do assunto, em 1914 com a obra: “Précis de Droit Administratif et de Droit Public”¹¹.

Segundo o jurista, não basta analisar-se a legalidade dos atos administrativos, devendo ser verificado, também, a presença da moralidade administrativa por meio dos motivos que ensejaram o ato. Isto é, defende que os atos administrativos devem ser realizados em conformidade com o interesse público e o bem comum, obtendo assim, motivação moral.¹²

⁹COELHO, Fábio Ulhoa. Direito civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. 1547 p. ISBN 9786559914593, p. RB-11.2. Disponível em: <<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/282422094/v1/page/RB-11.2>>. Acesso em: 28 de agosto de 2023.

¹⁰COELHO, Fábio Ulhoa. Direito civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. 1547 p. ISBN 9786559914593.

¹¹PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de improbidade administrativa comentada. Leme, SP: Mizuno, 2022.

¹²MAURICE HAURIOU. Précis de Droit Administratif et de Droit Public. 8ª edição. Paris: Recueil Sirey, 1914.

Maurice Hauriou conceituou a expressão moralidade administrativa como “conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da administração”¹³. Por meio deste conceito, indicava a existência de regras não escritas no Direito Administrativo que deveriam ser levadas em conta para o controle dos atos administrativos.¹⁴

Diante disso, Hauriou pondera que os agentes públicos devem observar não apenas a legalidade formal dos atos, mas também, assegurar a ética das condutas, devendo agir de forma honesta, conforme a moral e bons costumes.

A partir do entendimento promovido pelo doutrinador, o Conselho do Estado Francês acolheu o postulado do autor ao aplicar, também, sanção por desvio de finalidade no julgamento de excesso de poder.¹⁵

Visto isso, entendendo que há aplicação moral e imoral da lei, nasce a responsabilidade do julgador de ultrapassar a análise do aspecto objetivo da ilegalidade, sendo necessário observar também o *animus* do agente no desvio da finalidade de sua conduta, ou seja, se houve intenção de agir com desonestidade.¹⁶

Como decorrência direta das ideias promovidas por Maurice Hauriou, e das jurisprudências do Conselho de Estado francês, temos a preconização da Teoria dos Motivos Determinantes por um advogado francês, Gaston Jèze.

Segundo esta teoria, deve-se exigir do administrador uma postura moral e ética, sendo vedado a camuflagem dos reais motivos ensejadores do ato administrativo. Assim, defende que os atos da administração devem ser compatíveis com a situação de fato, caso contrário, se a motivação do ato for falsa ou inexistente, o ato torna-se inválido.¹⁷

Portanto, forma-se o entendimento de que os atos dos administradores devem ser ensejados por uma situação de fato a partir da qual há justa motivação, exigindo, portanto, moralidade nas condutas administrativas.

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, já disseminada no mundo jurídico, o magistrado e professor brasileiro, Hely Lopes Meirelles, explicita que o

¹³HAURIUO, 1914 *apud* PINHEIRO, 2022, p. 97.

¹⁴OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª Edição, 2010, p. 83 e 84.

¹⁵PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de improbidade administrativa comentada. Leme, SP: Mizuno, 2022.

¹⁶PINHEIRO, *Opus citatum*.

¹⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

administrador público deve agir conforme a moralidade administrativa, isso sendo, ao atuar não pode desprezar o elemento ético de sua conduta, decidindo somente entre o legal e o ilegal, o justo e injusto, mas também deve observar o honesto e o desonesto. Assim, “o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto”.¹⁸

Portanto, não basta que o agente administrativo possua condutas em conformidade com a lei, devendo ser observado sempre se o ato é, também, moral. Nesse sentido, o administrador tem o dever da boa administração, devendo atuar conforme condutas éticas e aceitas socialmente.¹⁹

O desrespeito ao dever da boa administração e a ideia de desvio de poder desenvolveu a imoralidade administrativa, haja vista que ambos os conceitos dizem respeito ao uso de meios ilícitos pela Administração Pública com o intuito de atingir finalidade irregular. Dessa forma, seguindo esta ideia, a conduta imoral estaria diretamente ligada à intenção do agente de agir de forma desonesta.²⁰

Assim surge o princípio da moralidade administrativa, o qual é relacionado à ideia de honestidade do administrador, devendo este agir em estrita observância de boa-fé, padrões éticos, além das regras que garantem a boa administração. É, portanto, um fator de orientação do comportamento do agente público, que deve primar pela honestidade para o alcance do bem comum.²¹

A honestidade profissional dos administradores é, inclusive, parâmetro de validade de conduta, sendo que, aquelas que violarem o princípio da moralidade, ofendendo a moral, a honestidade ou as regras da boa administração causarão efeitos jurídicos, como a decretação da invalidade do ato pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário.²²

¹⁸MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. 44. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020, p. 94.

¹⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Tratado de direito administrativo. Volume 1, Teoria geral e princípios do direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. 638 p. ISBN 9786559910878 (v. 1).

²⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028.

²¹MARINELA, Fernanda. Manual de direito administrativo: volume único. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. 1312 p. ISBN 9788544235546.

²²DI PIETRO; MARTINS JUNIOR, *Opus citatum*.

Diante do exposto, observa-se que a moralidade passou a ser inserida nos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, bem como, em legislações de vários ordenamentos jurídicos, inclusive, no direito administrativo brasileiro.

Destarte, embora seja nítido que o direito e a moralidade não se confundem, e que nem todas as previsões legais são essencialmente dotadas de moral, a aplicação da moralidade nos entendimentos jurídicos obriga que os agentes passem a observar não só a legalidade de suas condutas, mas também se estes atos são sustentados por motivos morais e honestos.

2.3 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi promulgada logo após o período da Ditadura Militar no Brasil, momento marcado por inúmeros abusos de direito e atos imorais por parte do governo e administradores do Poder Público.

Este período iniciou-se em março de 1964, após uma época de conturbações políticas, quando as forças armadas promoveram uma sucessão de atos institucionais e emendas à Constituição de 1946 e interviram no governo do país. Em 1967 foi aprovada uma nova carta constitucional, sob justificativa de manutenção da ordem e segurança nacional.²³

O novo regime político alterou profundamente os institutos antes fixados, concedendo ao presidente da república inúmeros poderes, inclusive, funções do poder executivo e legislativo.²⁴

Assim, este sistema em vigor rapidamente se revelou extremamente autoritário, em razão da alta arbitrariedade concedida ao chefe de governo, que permitiu a suspensão de direitos individuais diante de certos requisitos.²⁵

Além disso, a fim de reforçar o poder ilimitado dado ao Poder Público, em 1968, foi editado o Ato Institucional n. 5, sendo que todos os atos praticados em virtude deste ato não eram passíveis de apreciação judiciária. Dessa forma, as

²³MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

²⁴*Ibidem.*

²⁵*Ibidem.*

autoridades eliminaram qualquer óbice para a prática de arbitrariedades pelo governo vigente.²⁶

Diante desse Estado autoritário, marcado por inúmeras arbitrariedades e abusos de direito realizados pelos agentes do Poder Público, emergiu o movimento de reestruturação democrática, buscando, principalmente, a garantia dos direitos fundamentais e do interesse público.²⁷

Neste contexto de redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988 é promulgada com o objetivo de romper com o sistema em vigor e assegurar os direitos individuais, motivo pelo qual a Assembleia Constituinte impôs inúmeros limites ao Poder Público, inclusive na área de atuação administrativa.²⁸

Nesse sentido, é positivado na constituição o elemento da moral, integrando-o ao ato administrativo e transformando a moralidade em requisito constitucional de sua validade e legitimidade.²⁹

Portanto, a Carta Magna positivou o conceito de moralidade administrativa, devendo o administrador público ter uma postura honesta, de boa-fé e buscando o interesse público e o bem comum, in verbis:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte ³⁰

Para alcançar esse objetivo na Administração Pública, o ordenamento brasileiro desenvolveu mecanismos para evitar atos de imoralidade, sendo estes: a Lei de Improbidade Administrativa³¹, a previsão de crimes de responsabilidade do

²⁶MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

²⁷*Ibidem*.

²⁸PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de improbidade administrativa comentada. Leme, SP: Mizuno, 2022. 407 p. ISBN 9786555263336.

²⁹LEAL, Rogério Gesta. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional, n. 55, p. 87-107, 2014.

³⁰BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

³¹BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

Presidente da República e de outros agentes políticos na Constituição Federal ³², a Lei Anticorrupção³³, além dos remédios constitucionais, como a ação popular.^{34 35}

Destarte, o princípio da moralidade administrativa está consagrado pela Constituição Federal, e reforçado em diversas legislações infraconstitucionais, motivo pelo qual o preceito deve ser protegido e os administradores públicos que agirem de forma imoral, responsabilizados.

Além da previsão na legislação, o princípio da moralidade também está presente nas doutrinas do direito brasileiro. Acerca do entendimento do preceito constitucional, muito bem explicou Celso Antônio Bandeira de Mello:

A moralidade administrativa é alguma coisa que muito mais se intui do que se pode descrever, mas podemos tomar como ponto de partida os bons costumes. Que bons costumes seriam esses? A respeito de certas noções, noções que trazem consigo valores, a tentativa de identificação deles deve ser feita não em função do que se pratica, mas em função daquilo que se crê deva ser praticado.³⁶

Pondera-se então que, por mais que o texto constitucional não tenha pontuado exatamente o que deve ser considerado como moralidade administrativa, retira-se que, se entende como moral os valores que a sociedade impõe como honestos e justos.

É da mesma forma que a Ministra Cármen Lúcia do Supremo Tribunal Federal, de forma categórica, explicou a aplicação do princípio da moralidade administrativa:

O fortalecimento da moralidade administrativa como princípio jurídico deu-se, pois, com a aceitação da ideia de que o serviço público tem que atender ao que é justo e honesto para a sociedade a que se destina. A Administração Pública tem, pois, que tomar a si a responsabilidade de realizar os fins da sociedade segundo padrões normativos de justiça e de justeza, está configurada pelo conjunto de valores éticos que revelam a moralidade. A moralidade administrativa é, pois, princípio jurídico que se

³²Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: V - a probidade na administração." (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.)

³³BRASIL. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013.

³⁴Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência." (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.)

³⁵MARINELA, Fernanda. Manual de direito administrativo/ volume único. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. 1312 p. ISBN 9788544235546.

³⁶MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Princípio da Moralidade Administrativa. Revista de Direito Tributário n° 69, Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 180.

espraia num conjunto de normas definidoras dos comportamentos éticos do agente público, cuja atuação se volta a um fim legalmente delimitado, em conformidade com a razão de Direito exposta no sistema normativo. Note-se que a razão ética que fundamenta o sistema jurídico não é uma razão de Estado. Na perspectiva democrática, o Direito de que se cuida é o Direito legitimamente elaborado pelo próprio povo, diretamente ou por meio de seus representantes. A ética da qual se extraem os valores a serem absorvidos pelo sistema jurídico na elaboração do princípio da moralidade administrativa é aquela afirmada pela própria sociedade segundo as suas razões de crença e confiança em determinado ideal de Justiça, que ela busca realizar por meio do Estado.³⁷

Por esse ângulo, pode-se afirmar que o princípio da moralidade pública trata-se de um princípio jurídico em branco, em razão de seu conteúdo ser retirado de preceitos éticos sociais, ao invés de comandos explícitos na legislação.³⁸ Em vista disso, é nítido como uma certa conduta pode ser manifestamente lícita, de acordo com a legislação escrita, mas ofender o princípio da moralidade administrativa ao ser praticada de uma forma que a sociedade entende como desonesta.³⁹

Destarte, no âmbito do Direito Administrativo Brasileiro, o princípio da moralidade está intrinsecamente ligado ao dever da boa administração por ser um fator de orientação do comportamento do administrador público.

É nesse sentido que entende o jurista Wallace Paiva Martins Júnior:

é fator de orientação do comportamento do agente público que deve primar pela honestidade para alcance do bem comum, revelando sua plena habilitação para o desempenho das funções nas quais foi investido. (...) Serve, assim, à garantia do direito subjetivo público a uma administração honesta, cumprindo-se a partir de regras internas de conduta dirigida aos fins institucionais específicos e da incorporação dos valores éticos fundamentais de uma sociedade. (...) O agente público deve conduzir os negócios administrativos e exercer a função pública investida orientado por padrões comportamentais em que reinem valores como a lealdade, a imparcialidade, a honestidade, e a probidade, enfim, direcionando a conduta para a boa administração sem desprezar o elemento ético, abstendo-se de utilizar a administração pública para angariar vantagens indevidas, corroer os recursos do erário, cometer abuso de poder, facilitar interesses

³⁷ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. São Paulo: Del Rey, 1994, p. 191

³⁸JUSTEN FILHO, Marçal. O Princípio da Moralidade Pública e o Direito Tributário. RTDP, Editora Malheiros, 1995.

³⁹Igualmente: "Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028, p. 269.)

familiares, pessoais ou de estranhos, perseguir desafetos, atingir fins não queridos pela lei”.⁴⁰

Isso é corroborado no artigo 2º, parágrafo único, inciso IV da Lei Federal n. 9.784/1999 que apresenta o conceito do princípio como a “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”.^{41 42}

Seguindo este ponto de vista, é possível afirmar que o dever da boa administração, é regido pelo princípio da moralidade administrativa, a partir do qual decorrem outros dois princípios: o da boa-fé e o da probidade administrativa. Para fins desta presente pesquisa, focaremos nos entendimentos oriundos do princípio da probidade.

2.3.1 Princípio da probidade administrativa

Muito se discute na doutrina brasileira acerca da diferença dos princípios da moralidade e probidade, ambas expressões mencionadas na Constituição Federal de 1988.

É verdade que as expressões moralidade e probidade administrativa tem significados muito parecidos, as quais defendem a ideia de honestidade na Administração Pública, isto é, não basta que o administrador tenha condutas conforme a legalidade formal, com observância da lei, devendo também, seguir princípios éticos de boa-fé e lealdade a fim de assegurar a boa administração.⁴³

No entanto, há dissidência entre os doutrinadores acerca dos conceitos dos princípios, visto que, existem os entendimentos de que: (i) a probidade é um subprincípio da moralidade; (ii) a probidade tem um conceito mais amplo do que a moralidade; (iii) as expressões são equivalentes sendo a moralidade prevista na Constituição como um princípio e a improbidade como a lesão deste princípio.⁴⁴

⁴⁰MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 34, 41 e 44.

⁴¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Tratado de direito administrativo. Volume 1, Teoria geral e princípios do direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. 638 p. ISBN 9786559910878 (v. 1).

⁴²BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

⁴³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028.

⁴⁴OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. 1037 p. ISBN 9788530984243.

Não é essencial, pelo menos para os fins desta monografia, discutir as diferenças semânticas das expressões. Entretanto é importante destacar que a moralidade administrativa não se confunde com a probidade administrativa.

Isso porque, a moral representa um entendimento da tutela da honestidade e dos bons costumes, conforme demonstrado nos tópicos anteriores. A probidade, por sua vez, diz respeito à uma forma mais específica de honestidade: aquela que engloba atos ilegais, além dos atos desonestos, afetando diretamente o funcionamento da Administração Pública.⁴⁵

Portanto, o princípio da probidade administrativa consiste em um dever do agente público em desempenhar sua função na Administração Pública com honestidade, e sempre com o intuito de alcançar o interesse público.

É nessa perspectiva que o doutrinador Flávio Sátiro Fernandes define, de forma clara e categórica, a diferença entre os dois princípios, delimitando que:

[o ato imoral] afronta a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade, as normas de conduta aceitas pelos administrados, o dever de lealdade, a dignidade humana e outros postulados éticos e morais.

[O ato ímprobo, por seu turno,] significa a má qualidade de uma administração, pela prática de atos que implicam enriquecimento ilícito do agente ou prejuízo ao erário ou, ainda, violação aos princípios que orientam a pública administração.⁴⁶

Portanto, em suma, pode-se conceituar a probidade administrativa como um instituto que exige que os agentes públicos e particulares que se relacionam com a Administração Pública realizem sua função em convergência não apenas com a legislação, mas também, em conformidade com os valores da boa administração, e honestidade dos meios e fins de seus atos, isto é, buscando o bem público.

O descumprimento deste dever implica em ato de improbidade administrativa, a partir do qual, o agente utiliza-se de sua função pública de forma desonesta, desviando da finalidade do interesse público, para angariar proveito ou vantagem pessoal ou de terceiros.⁴⁷

Corroborando a explanação, colaciono verdadeira lição do jurista José Afonso da Silva:

⁴⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028.

⁴⁶FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade administrativa. Revista de Informação Legislativa, n. 136, p. 101-103

⁴⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Tratado de direito administrativo. Volume 1, Teoria geral e princípios do direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. 638 p. ISBN 9786559910878 (v. 1).

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer". O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.⁴⁸

A partir desse entendimento, a probidade administrativa é perseguida pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo um bem tutelado pelo Estado pela Lei 8.429/1992, também conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa, que tem como objetivo principal assegurar a integridade do patrimônio público e social.⁴⁹

De acordo com isso, a seguir, serão discutidos quais comportamentos são qualificados como ímprobos conforme a Lei de Improbidade Brasileira, além da importante alteração acerca do requisito do elemento subjetivo para a subsunção de uma conduta como ato de improbidade.

⁴⁸SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 680.

⁴⁹BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

3 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 CONTEXTO HISTÓRICO LEGISLATIVO

Embora a previsão do ato de improbidade tenha sido implantado no sistema jurídico brasileiro apenas na Constituição Federal de 1988, a tutela do patrimônio do Estado e a repressão do locupletamento ilícito não é recente no ordenamento brasileiro.

No ano de 1941 já era positivado no Decreto Lei n. 3.240 o sequestro de bens de pessoas indiciadas por crimes que causem prejuízo à Fazenda Pública.⁵⁰ É com esse mesmo objetivo de ressarcimento à Administração que, quatro anos depois, determinou a Constituição Federal de 1946, *in verbis*:

Art 141, § 31, CF/1946. [...] A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.⁵¹

Como forma de dar cumprimento à normativa constitucional, foram sancionadas as Leis Pitombo-Godói Ilha (Lei n. 3.164 de 01.06.1957)⁵² e a Lei n. 3.502 de 21.01.1958⁵³, posteriormente revogadas pela atual Lei de Improbidade Administrativa. As legislações, de forma sucinta, regulavam a forma como se daria o sequestro e perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, além de empregar a natureza civil às sanções, já que era aplicada independentemente de responsabilização criminal.

A Constituição de 1967, por sua vez, manteve o raciocínio disposto nas normativas brasileiras, ao determinar perdimento de bens para atos que geram enriquecimento ilícito ou dano ao patrimônio do Estado:

Art 150, § 11, CF/1967. Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar. Esta disporá também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta.⁵⁴

⁵⁰BRASIL. Decreto-Lei n. 3240, de 8 de maio de 1941.

⁵¹BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

⁵²BRASIL. Lei n. 3.164 de 01 de junho de 1957.

⁵³BRASIL. Lei n. 3.502 de 21 de dezembro de 1958.

⁵⁴BRASIL. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967.

Entretanto, em razão de não ter sobrevivido nenhuma outra lei infraconstitucional para regular a matéria, continuou-se aplicando as Leis n. 3.164/1957 e n. 3.502/1958.⁵⁵

Atualmente, o bem jurídico da moralidade e probidade administrativa previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, é tutelado principalmente no §4º, deste mesmo dispositivo, ao determinar 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”.⁵⁶

Diante dessa normativa, cumprindo os mandamentos constitucionais, com o objetivo de regular a aplicação das sanções para atos de improbidade, em 02 de junho de 1992, durante o governo de Fernando Collor de Mello, foi sancionada a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), revogando as antigas leis que regulamentaram a matéria (Leis n. 3.164/1957 e n. 3502/1958).

Portanto, foi somente em 1992 que se concretizou a expressão do ato de improbidade administrativa, tendo seu conceito definido pela Lei n. 8.429/92, haja vista que, anteriormente, tais condutas eram apenas tratadas como enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Assim, a Lei de Improbidade administrativa foi sancionada com o objetivo de evitar a corrupção no país, um fenômeno existente desde o surgimento da humanidade, se fazendo presente em variadas formas de organização social.⁵⁷

Por este motivo, as tentativas de combate à corrupção estão presentes internacionalmente. No Brasil, não é diferente. A origem da corrupção no país está intrinsecamente ligada à história de sua fundação como Colônia, regido pela monarquia absolutista portuguesa, na qual prevalecia a corrupção para fins de obter lucros à coroa, sem a observância dos deveres e ética funcional, ou a garantia dos interesses coletivos.⁵⁸

⁵⁵DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028.

⁵⁶BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

⁵⁷NUNES, Antônio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luís Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coords.). Corrupção, ética e moralidade administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

⁵⁸GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 9 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

A corrupção sempre existiu, e assola o país desde seus primórdios. Em junho de 1992, o Brasil passava por um momento político conturbado, com o início do impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello, e de críticas e pressão popular para o combate à corrupção.⁵⁹

Foi diante desse contexto histórico que a Lei de Improbidade foi sancionada. Com o objetivo de combater a corrupção que afligia o país, o presidente da época, Fernando Collor de Mello, enviou ao Congresso o Projeto de Lei n. 1.446/91, que deu origem à Lei n. 8.429, de 2.6.1992 (LIA).

Destarte, a Lei de Improbidade Administrativa nasceu sob viés absolutamente punitivo, o que pode ser observado pela sua ementa original a qual constava: “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.⁶⁰

Embora não se possa dizer que todos os atos de improbidade correspondem à corrupção, fica claro que a LIA é um dos principais instrumentos legislativos para o combate à corrupção, principalmente na área do poder público.

Importante frisar a atuação da Lei de Improbidade no combate à corrupção. No Brasil foi adotado como método de anticorrupção a incorporação de microssistemas, sendo que cada um possui regramento jurídico próprio. Esse formato se fez possível em razão do ordenamento brasileiro adotar uma forma interdisciplinar para o combate à corrupção, incluindo nisso, os atos de improbidade administrativa.⁶¹

Essa interdisciplinaridade é prevista pela Constituição Federal de 1988, que concede autonomia e completariedade a diversas instâncias para punir atos de corrupção.⁶²

⁵⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com agravo n. 843.989/PR. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022, p. 27.

⁶⁰BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992.

⁶¹PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de improbidade administrativa comentada. Leme, SP: Mizuno, 2022. 407 p. ISBN 9786555263336.

⁶²“Art. 37, § 4º, CF. 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.

Art. 37, § 5º, CF. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988).

Além da previsão no texto constitucional supracitada, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não implica em *bis in idem* a aplicação de diversas repercussões sancionatórias sobre o mesmo fato, justamente em razão da autonomia das instâncias que, inclusive, possuem diferentes finalidades específicas.⁶³

Seguindo essa lógica, o sistema brasileiro anticorrupção possui como microssistemas: (i) a político-administrativa, que diz respeito aos crimes de responsabilidade; (ii) a criminal, acerca dos delitos de corrupção; (iii) a cível-administrativa, que abrange os atos de improbidade administrativa, atos lesivos ao patrimônio público; (iv) a administrativa estrito senso, que abarca os ilícitos funcionais previstos em leis estatutárias; (v) a eleitoral, voltada aos ilícitos eleitorais cíveis e criminais; e (vi) cível estrito senso, direcionada aos ilícitos do direito civil, direito do consumidor e direito empresarial.⁶⁴

Diante desse sistema, e com o objetivo de evitar atos corruptos na administração, o sistema jurídico brasileiro consagrou diversas legislações como: a Lei de Improbidade Administrativa, o Código Penal, Leis acerca dos crimes de responsabilidade⁶⁵, a “Lei da Ficha Limpa”⁶⁶, bem como a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).⁶⁷

Focando no microssistema cível-administrativo, que é direcionado aos atos de improbidade administrativa, temos como bem jurídico tutelado o direito fundamental à probidade administrativa, visando, portanto, assegurar não apenas a moralidade, mas todos os outros princípios da Administração Pública, previstos pela Constituição.

Dessa forma, publicou-se a Lei de Improbidade Administrativa, com o propósito de combater os atos que violam a moralidade e dilapidam a coisa pública, e assim, regular tal matéria, cumprindo a previsão do §4º do artigo 37 da Constituição Federal.

⁶³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 976.566/PA. Brasília, DF, 13 de setembro de 2019.

⁶⁴PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de improbidade administrativa comentada. Leme, SP: Mizuno, 2022. 407 p. ISBN 9786555263336.

⁶⁵BRASIL. Lei n. 1.079 de 10 de abril de 1950; e BRASIL. Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967.

⁶⁶BRASIL. Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010.

⁶⁷OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

Para atingir essa finalidade, a norma qualificou os atos ímprobos e determinou sanções para tais condutas prejudiciais ao interesse da coletividade e à Administração Pública como um todo. Implica, então, responsabilização civil pelo Poder Judiciário, bem como processos administrativos disciplinares às condutas tipificadas na lei.

Mais recentemente, em 25 de outubro de 2021, durante o governo de Jair Bolsonaro, foi publicada a Lei n. 14.230, que promoveu significativas alterações na LIA, como: a exclusão da modalidade culposa, ao exigir dolo para responsabilização por improbidade; a taxatividade das condutas por violação dos princípios administrativos (art. 11); e a mudança da contagem prescricional.

Adiante, será aprofundado quais condutas exatamente são consideradas como administrativamente ímprobos, mais especificamente, qual o elemento subjetivo necessário para a tipificação da conduta segundo a nova redação da LIA e quais os efeitos da exclusão da modalidade culposa.

3.2 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.2.1 Conceito doutrinário

Buscando a origem etimológica da expressão “probidade”, infere-se que a palavra é derivada do latim “*probitate*”, que significa aquilo que é bom, intimamente relacionado à honestidade. Dessa forma, a improbidade é o contrário de probidade, derivando do latim “*improbitate*”, que tem o significado de imoralidade, desonestidade.

Seguindo nessa linha, é possível afirmar que as temáticas da improbidade administrativa estão intrínsecas ao campo da corrupção, haja vista que, no dicionário da língua portuguesa, a palavra corrupção significa “destruição da moral”.⁶⁸

A corrupção é a deslealdade ao interesse do bem comum e à ordem social. Isto é, uma conduta ilegal e imoral, qualificada pelo elemento da desonestidade, a partir do qual o indivíduo pretende atingir vantagem própria em detrimento do interesse público.

⁶⁸MARINELA, Fernanda. Manual de direito administrativo: volume único. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

Nesse sentido, a doutrina brasileira entende que a improbidade é um desvio de valores e de conduta, é abusar do poder em exercício de função pública para proveito próprio ou de terceiro que causa prejuízo relevante ao bem comum, mesmo que não cause dano ao erário.

Nas palavras da jurista Fernanda Marinela, a improbidade é “uma desonestidade violadora de normas que norteiam o regime administrativo e dos princípios vetores da ordem jurídica” a qual “se apresenta sob forma de ilegalidade e/ou moralidade, revestida de má-fé, mas também corrupta e interesseira, além de nociva à ordem social, e, portanto, também aos direitos humanos”.⁶⁹

Portanto, demonstra-se que a improbidade administrativa é uma das formas de corrupção que podem ser praticadas contra a Administração Pública e o interesse coletivo.

De forma mais específica, ancorados pelo conceito fixado pela Lei de Improbidade Administrativa, os doutrinadores brasileiros definem o ato de improbidade como “ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios que regem a Administração Pública”.⁷⁰

Além disso, definem o ato de improbidade em três tipos: (i) os que importam em enriquecimento ilícito; (ii) os que causam prejuízo ao erário; e (iii) os que atentam contra os princípios da Administração Pública. Antes da alteração realizada pela Lei nº 14.230/2021, era previsto também os atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, entretanto essa disposição foi revogada.⁷¹

3.2.2 Qualificação de ato de improbidade pela legislação

Seguindo a mesma lógica dos doutrinadores, a Lei nº 8.429/92 define como ato ímprobo aqueles que causam enriquecimento ilícito, bem como, os que geram

⁶⁹MARINELA, Fernanda. Manual de direito administrativo: volume único. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022, p. 1260-1261.

⁷⁰OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. 1037 p. ISBN 9788530984243, p. 1504.

⁷¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028.

prejuízo ao erário, e os que atentam contra os princípios da Administração Pública, inclusive o princípio da moralidade.

Em suma, o jurista José Antônio de Lisboa Neiva bem exemplifica o ato de improbidade, conforme a Lei nº 8.429/92:

[...] improbidade derivaria do latim *improbitas*, expressão que significa má qualidade, imoralidade ou malícia. Isto nos leva a concluir que a improbidade revelaria a qualidade do homem que não procede bem, que age indignamente, porque não tem caráter. Improbidade seria o atributo daquele que é ímprobo, ou seja, aquele que é moralmente mau, violador das regras legais ou morais. Vincula-se, portanto, ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má índole.

[...] a improbidade administrativa configurar-se-ia como ação ou omissão dolosa de agente público ou de quem de qualquer forma com a conduta, com a nota imprescindível da deslealdade, desonestidade ou ausência de caráter, que viesse a acarretar, conforme o caso, enriquecimento ilícito, lesão ao patrimônio das pessoas jurídicas mencionadas no art. 1º da LIA ou que violasse os princípios da Administração Pública, nos termos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da citada Lei.⁷²

Os atos de improbidade previstos na referida norma possuem textura aberta no artigo 9º e 10, em razão do rol exemplificativo de condutas caracterizado pelo uso da expressão “notadamente”, que demonstra que outras condutas também podem ser enquadradas nestes artigos. O artigo 11, entretanto, após a alteração da redação pela Lei n. 14.230, suprimiu a expressão, constando apenas a expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”, motivo pelo qual possui rol taxativo.⁷³

Os elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa exigidos pela lei são: sujeito passivo; sujeito ativo; ocorrência de ato danoso; e o dolo como elemento subjetivo.⁷⁴

Para entender efetivamente quais condutas são passíveis de se enquadrarem como ato de improbidade administrativa segundo a legislação, faz-se necessário conceituar cada um destes pontos.

O sujeito passivo está previsto nos parágrafos 5º, 6º e 7º do artigo 1º da Lei de Improbidade, e define como entidades que podem ser atingidas por atos ímprobos: o Estado, bem como a administração direta e indireta, em qualquer dos entes federativos, além de entidades privadas que se utilizem de alguma forma de

⁷²NEIVA, José Antônio Lisboa. *Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo*, 3. ed., Niterói. Rio de Janeiro, Impetus, 2012, p. 06 e 10.

⁷³OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. 1037 p. ISBN 9788530984243.

⁷⁴DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028.

recurso ou incentivo dos entes públicos. Essa determinação possui a seguinte redação:

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

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

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.⁷⁵

O sujeito ativo, por sua vez, pode se tratar de: agente público, sendo este qualquer pessoa que preste serviço ao estado; terceiro que concorra ou induza dolosamente na prática do ato de improbidade; ou particular que receba recursos públicos, podendo ser pessoa física ou jurídica, *in verbis*:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.⁷⁶

O ato danoso que confere ato de improbidade administrativa está definido nos artigos 9º, 10 e 11 da lei, sendo estes: os que causam enriquecimento ilícito (artigo 9º); os que causam prejuízo ao erário (artigo 10), e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11), *in verbis*:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e

⁷⁵BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

⁷⁶*Ibidem*.

comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:⁷⁷

Além disso, destes mesmos artigos, em conjunto com os parágrafos 1º e 2º do artigo 1º da Lei de Improbidade, denota-se que o dolo é o elemento subjetivo necessário para a caracterização do ato ímprobo:

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

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.⁷⁸

Destarte, conforme demonstrado, esses são os quatro requisitos necessários para subsumir certa conduta ao ato de improbidade administrativa tipificado em lei e, então, a partir disso, aplicar a sanção prevista.

A partir dessa apresentação, nos próximos tópicos será examinado efetivamente a exigência do elemento subjetivo do dolo como premissa para configuração do ato ímprobo, em razão de importante alteração legislativa acerca do assunto ocorrida em 25 de outubro de 2021 pela Lei n. Lei n. 14.230.

⁷⁷BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

⁷⁸*Ibidem*.

4 ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI N. 14.230, DE 2021

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) foi alterada pela Lei Ordinária n. 14.230/2021, advinda do Projeto de Lei 2.502/21 apresentado no dia 17 de outubro de 2018 pelo Deputado Federal Roberto de Lucena, com a coordenação do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell.

O texto base do Projeto de Lei foi aprovado pela Câmara dos Deputados com 408 votos favoráveis e 67 votos contrários. O Senado Federal, por sua vez, no dia 29 de setembro de 2021, aprovou parte do projeto com 47 votos favoráveis e 24 votos contrários, recomendando alterações ao texto, as quais foram acolhidas pela Câmara dos Deputados. Assim, em 25 de outubro de 2021, foi sancionada a Lei n. 14.230/2021 com aplicação imediata.⁷⁹

O Deputado Roberto de Lucena justificou o Projeto de Lei apresentado, asseverando que a Lei de Improbidade completou 25 anos de vigência, motivo pelo qual, necessitava de uma revisão legislativa com o objetivo de adequar a Lei às mudanças na sociedade e aos entendimentos consolidados nas jurisprudências pelos Tribunais de Justiça.⁸⁰

Da mesma maneira, o Ministro Mauro Campbell argumentou que o Projeto de Lei foi formulado perante três premissas básicas: (i) incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA; (ii) compatibilizar a Lei de Improbidade com outras normas como o Código de Processo Civil, a Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro (LINDB); (iii) e sugerir novos institutos e premissas com o objetivo de corrigir alguns pontos da LIA.⁸¹

A partir desses objetivos, a Lei de Improbidade teve parte de sua redação reformada para fins de adaptação de linguagem, e também, para modificação do seu conteúdo.

⁷⁹ARRUDA, Eloisa de Sousa; CURVELO, Júlia Pereira. Principais mudanças introduzidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021). Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI, São Paulo, v. 31, n. 138, p. 185-211, jul./ago. 2023.

⁸⁰BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 2.502/2021. Altera a Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

⁸¹BRASIL. Câmara dos Deputados: Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini. Parecer do Projeto de Lei n. 10.887, de 2018 que altera a Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

As principais mudanças de seu conteúdo foram: a exclusão dos atos de improbidade na modalidade culposa; a aplicação de rol taxativo no artigo 11; a redução da legitimidade ativa para propor ação de improbidade, tornando-se competência exclusiva do Ministério Público; a redução do prazo prescricional e prescrição intercorrente; alteração do prazo para conclusão do Inquérito Civil; a inclusão da possibilidade de Acordo de Não Persecução Cível, no artigo 17-B; a inserção do nepotismo e promoção pessoal como atos de improbidade; adoção do caráter sancionatório para aplicação de penalidades à agentes públicos; a substituição da medida cautelar de sequestro para indisponibilidade de bens; e desclassificação da ação improbidade administrativa como ação civil.⁸²

Destarte, profundas foram as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa. Entretanto, para os fins desta monografia, o estudo será centralizado na exclusão da modalidade culposa dos atos ímprobos.

4.1 ALTERAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO CULPOSO

Para fins didáticos, faz-se necessário conceituar de forma sucinta os tipos de elemento subjetivo: dolo e culpa. Segundo a doutrina do Direito Penal, o dolo representa a vontade consciente do agente de concretizar a conduta típica. Por sua vez, a culpa “é o comportamento voluntário desatencioso, voltado a um determinado objetivo, lícito ou ilícito, embora produza resultado ilícito, não desejado, mas previsível, que podia ter sido evitado”.⁸³

Enfatizando, Plácio e Silva define o conceito de culpa em sua obra de vocabulário jurídico:

Revela, pois, a violação de um dever preexistente, não praticado por má-fé ou com a intenção de causar prejuízo aos direitos ou ao patrimônio de outrem, o que seria dolo. Na culpa, não há a positiva intenção de causar o dano; há simplesmente a falta ou inobservância do dever que é imposto ao agente.⁸⁴

Com esses conceitos esclarecidos, parte-se para a análise do elemento subjetivo demandado como requisito para a configuração de um ato de improbidade.

⁸²ARRUDA, Eloisa de Sousa; CURVELO, Júlia Pereira. Principais mudanças introduzidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021). Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI, São Paulo, v. 31, n. 138, p. 185-211, jul./ago. 2023.

⁸³NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de direito penal. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 1182 p. ISBN 9786559642816, p. 405.

⁸⁴SILVA, De Plácio e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

Atualmente, com as reformas da Lei n. 14.230/21, a Lei de Improbidade Administrativa exige dolo como elemento subjetivo para configuração da conduta ímproba dos artigos 9º, 10 e 11.

Contudo, a antiga redação da Lei nº 8.429, admitia o elemento culposo de forma expressa no artigo 10, enquanto nos artigos 9º e 11 não havia menção do elemento subjetivo exigido, contendo a seguinte redação:

Art. 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:

[...]

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

[...]

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:

A redação da legislação não dispõe, portanto, expressamente o tipo do elemento subjetivo necessário para a configuração dos atos previstos no artigo 9º e 11 da lei. Apenas impõe como ato ímprobo auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida (artigo 9º) e qualquer ação ou omissão que viole deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (artigo 11).

Entretanto, muitos doutrinadores brasileiros defendiam que, mesmo sem a premissa expressa, nos artigos 9º e 11 deveria ser observado o dolo como elemento subjetivo da conduta⁸⁵, ou pelo menos, a comprovação de um mínimo de má-fé.⁸⁶

Esse entendimento era fundamentado, geralmente, pela compreensão do princípio da moralidade e da probidade estipulado no artigo 37 da Constituição Federal, bem como em outras leis infraconstitucionais.

Isto porque, conforme demonstrado anteriormente, a maior parte da doutrina brasileira relaciona o princípio da moralidade e da probidade com a ideia de honestidade, lealdade e da boa administração. Assim, com o objetivo de assegurar o cumprimento desses preceitos constitucionais, foi sancionada a Lei de Improbidade

⁸⁵OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. 1037 p. ISBN 9788530984243.

⁸⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028.

Administrativa, a fim de determinar sanções para os atos ímprobos, isto é, aqueles que vão contra o dever da boa administração.

Diante desse contexto, os doutrinadores asseveram que o legislador, ao determinar sanções para atos de improbidade, tinha como objetivo principal garantir a moralidade e probidade da Administração Pública.

Ou seja, o propósito da tipificação dos atos de improbidade é de assegurar que as ações da administração sejam realizadas não só conforme a legalidade, mas também, de forma honesta e moral, sem desvio da finalidade principal do Poder Público, qual seja, o interesse e bem coletivo.

Por esse motivo, justificam que os atos de improbidade só se qualificam se forem praticados de forma dolosa, isto é, se o agente tinha a intenção de agir de forma desonesta, sendo necessário, portanto, a demonstração de um mínimo de má-fé na conduta.

É baseado neste pensamento que Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que a relevância da presença do dolo como elemento subjetivo se dá em razão do objetivo primordial do legislador constituinte ser de “assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública”. E que “sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública”.⁸⁷

Dessa forma, infere-se que o entendimento do significado do princípio da moralidade e probidade como desonestidade, pode culminar na compreensão de que os atos de improbidade só podem ser realizados a partir de uma conduta dolosa.

No entanto, mesmo com esse entendimento majoritário da doutrina brasileira, em razão do disposto no artigo 10 da Lei de Improbidade, os Tribunais de Justiça puniam os atos de improbidade culposos que causam lesão ao erário.

Além disso, o entendimento do Supremo Tribunal Federal era pacífico no sentido de que, para os casos de ato de improbidade previstos no artigo 9º e 11, se faz necessário a comprovação do dolo, enquanto a previsão do artigo 10 permite-se o elemento subjetivo da culpa. Os ministros justificam a exigência do dolo nos casos do artigo 9º e 11 pelo mesmo pensamento disseminado pela doutrina, isto é, de que

⁸⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 2297.

a Lei da Improbidade objetiva punir aqueles agentes desprovidos de lealdade, moralidade e boa-fé. Esse entendimento foi reforçado em decisão proferida em 2018, *in verbis*:

[...] para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10" (REspn.1737004/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, j. em 04/09/2018).⁸⁸

Acerca da configuração do ato de improbidade previsto no artigo 10 na forma da modalidade culposa, embora muitos doutrinadores criticassem essa aplicação, em detrimento do disposto em lei pelo legislador e em conjunto o entendimento pacífico da Suprema Corte, era comum a condenação de atos ímprobos culposos pelos Tribunais de Justiça Brasileiros. A fim de ilustrar o entendimento jurisprudencial, mostra-se o caso concreto a seguir, que possui como ementa:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/92. ATO DE IMPROBIDADE. REPARAÇÃO DE DANOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. DOSIMETRIA DA PENA. CABIMENTO. 1. Funções burocráticas desenvolvidas por presidente ou tesoureiro da Câmara Municipal, tipicamente administrativas, que provoquem dano ao erário público ocasionado por culpa, sujeitará o agente culposos às sanções previstas na Lei n. 8.429/92, pois, como bem afirma Emerson Garcia, não há previsão legal de um salvo-conduto para que se possa dilapidar o patrimônio público. 2. Na reparação de danos prevista no inciso II, do art. 12 da Lei n. 8.429/92, deverá o julgador considerar o dano ao erário público, além da observância da reprovabilidade e do elemento volitivo de sua conduta, porquanto referida norma busca não só reparar o dano público bem como punir a prática de conduta dolosa ou culposa perpetrada em ferimento ao dever de probidade. (...). (STJ. REsp. 601935/MG. Rel. Min. João Otávio de Noronha. Segunda Turma. DJ 08.02.2007)⁸⁹

Neste caso concreto, agentes públicos foram condenados, solidariamente, a ressarcir o dano causado ao erário, por ato de improbidade culposa. Narrou-se que foram desviados R\$28.894,00 da Câmara Municipal de Guaxupé pela Secretária da Câmara, que emitia cheques em duplicidade e locupletava os valores em excesso. Os demais agentes, Presidente e Tesoureiro da Assembléia, agiram de forma culposa ao assinarem os cheques de forma negligente, sem conferir a sua legalidade.

⁸⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. REspn.1737004/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 04 de setembro de 2018. Diário de Justiça. Brasília, 2018

⁸⁹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 601935/MG. Relator: João Otávio de Noronha. Brasília, DF, 08 de fevereiro de 2007. Diário de Justiça. Brasília, 2007.

Diante dessa situação, foram aplicadas as sanções de forma proporcional, condenando os servidores que agiram com culpa a ressarcir o valor desviado. Por sua vez, a Secretária da Câmara, que agiu de forma dolosa, teve seus direitos políticos suspensos por 10 anos, além da obrigação de também ressarcir o prejuízo causado ao cofre público. Esta determinação judicial foi confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça, fundamentando que:

No caso, não há reparação alguma a ser feita no acórdão recorrido, porquanto, ao contrário da tese sustentada no recurso, o dano ao erário público decorreu, no que toca ao ora recorrente, de sua negligência, e não do desenvolvido de atividades típicas de agente político. Essas atividades dizem respeito a implementações de políticas públicas, e não responde o agente político por danos quando elas fracassarem em decorrência de fatores externos, muitas vezes imprevisíveis.

In casu, o recorrente não era prefeito, e sim membro do Poder Legislativo local, ou seja, vereador, e o dano decorreu de sua negligência nas funções tipicamente administrativas da Câmara Municipal. Assim, responde pelo dano, não importando se a culpa seja leve ou gravíssima, pois está sujeito às sanções prevista na lei em questão.⁹⁰

Neste mesmo sentido, em decisão mais recente, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina asseverou que o agente público deve realizar suas funções públicas com zelo, devendo seguir um padrão mínimo esperado pela Administração Pública, observando a legalidade e protegendo o interesse público, *in verbis*:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARCIAL PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. PLEITO DE JUSTIÇA GRATUITA. DEFERIMENTO NESTA ESFERA RECURSAL. NULIDADE DA BUSCA E APREENSÃO. DESENTRANHAMENTO DE ARQUIVOS. TESE INSUBSISTENTE. PREFACIAL AFASTADA. MÉRITO. VEREADOR DA COMARCA DE PALMITOS QUE SE UTILIZOU DE EMPRESA INTERPOSTA PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VEDAÇÃO LEGAL. PROCESSOS LICITATÓRIOS FRAUDADOS. PREJUÍZO AO ERÁRIO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. RESPONSABILIZAÇÃO DO ALCAIDE E DO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES. POSSIBILIDADE. OMISSÃO DOLOSA. CULPA GRAVE. AGENTES POLÍTICOS QUE ESTAVAM CIENTES DA ILEGALIDADE. ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO NO ART. 10, CAPUT, DA LEI 8.429/92. RECURSOS INTERPOSTOS PELOS REQUERIDOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS. IRRESIGNAÇÃO DO PARQUET ACOLHIDA. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA.

"a conduta exigida do agente público não se limita à sua convicção pessoal sobre a licitude, abrangendo, também, a observância de um padrão mínimo esperado no âmbito da administração pública, tendo em vista o objetivo primordial de atender o interesse público. É dizer, do agente público exige-se grau de diligência superior ao do homem médio. Isso porque ele não pode dispor da coisa pública como bem lhe aprouver. Ao contrário, deve empregar na proteção da res publica zelo maior do que aquele com que trata dos seus interesses privados. Por essa razão, comportamentos que revelem uma atuação despreocupada e descompromissada do agente

⁹⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 601935/MG. Relator: João Otávio de Noronha. Brasília, DF, 08 de fevereiro de 2007. Diário de Justiça. Brasília, 2007, p. 6.

público não podem ser tolerados" (AgInt no AREsp 1642313/SE, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/11/2020, DJe 18/11/2020)
(TJSC, Apelação n. 0900019-09.2014.8.24.0046, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Júlio César Knoll, Terceira Câmara de Direito Público, j. 10-08-2021).

Assim, percebe-se que era possível, nos casos de atos de improbidade que causam lesão ao erário, condenação de agentes que agissem de forma negligente, imprudente e imperita. Isso porque, é esperado do Agente Público um padrão mínimo de conhecimento das regularidades de sua função, devendo desempenhá-la de forma honesta e prudente, observando a legalidade de seus atos.

Contudo, com a publicação da Lei n. 14.230/2021, se esvaiu a discussão e dissidência acerca desse assunto, haja vista que a nova redação da LIA proibiu expressamente, em todos os artigos, a submissão de ato de improbidade administrativa pela modalidade culposa, isto é, por imprudência, negligência ou imperícia, nos seguintes termos:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

[...]

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, e notadamente:

[...]

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:⁹¹

Nesse sentido, a redação antiga da Lei de Improbidade, permitia a aplicação do artigo 10 em condutas culposas de lesão ao erário. Além disso, em razão de possuir uma lacuna na redação nos artigos 9º e 11, possibilitava discussão acerca da plausibilidade da configuração do ato de improbidade por ações ou omissões culposas, sendo que nos últimos anos, de forma majoritária entendia-se pela vedação da modalidade culposa nestes dispositivos. Atualmente, no entanto, faz-se necessário o elemento subjetivo doloso em todos os casos.

⁹¹BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

Assim, conforme a nova redação da Lei de Improbidade, acerca do elemento subjetivo, para os atos de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito (art. 9º), danos ao erário (art. 10) e violação dos princípios da Administração Pública (art. 11) é necessário a presença de dolo na conduta do agente.

Especificamente, a conduta ímproba de enriquecimento ilícito prevista no artigo 9º deverá ser uma conduta dolosa em conjunto com o recebimento de vantagem indevida, independente de prejuízo ao erário e com nexo causal ou etiológico entre o recebimento da vantagem e a conduta do agente que ocupa o cargo administrativo.⁹²

O ato de dano ao erário, tipificado no artigo 10 da Lei de Improbidade, tem como requisitos para seu enquadramento a presença de conduta dolosa, comissiva ou omissiva, com efetiva e comprovada lesão ao erário e nexo causal ou etiológico entre lesão ao erário e a conduta do agente público ou de terceiro. Nestes casos, é irrelevante o eventual enriquecimento ilícito do agente. A principal alteração pela Lei 14.230/2021 foi a supressão da modalidade culposa e a inserção da exigência de efetiva e comprovada perda material, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração Pública.⁹³

Por fim, a violação dos princípios da Administração Pública será configurada como ato de improbidade administrativa, conforme o artigo 11, quando houver conduta dolosa, omissiva ou comissiva, de violação aos princípios da Administração Pública, a partir de uma das condutas descritas no incisos do artigo e nexo de causalidade entre a conduta e a violação do princípio.⁹⁴

Além disso, ainda acerca do artigo 11, para a caracterização de ato de improbidade, é necessário a indicação, de forma objetiva, do inciso que foi infringido, não sendo aceita a alegação genérica de violação de princípios administrativos, além da demonstração da lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, independente de lesão ao erário e enriquecimento ilícito.⁹⁵

Portanto, a Lei n. 14.230/2021 promoveu relevante alteração na redação dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, removendo as

⁹²OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. 1037 p. ISBN 9788530984243.

⁹³*Ibidem.*

⁹⁴*Ibidem.*

⁹⁵*Ibidem.*

condutas culposas que geram enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violam os princípios da administração pública da caracterização como ato ímprobo.

Ao mudar a redação, a legislação além de passar a exigir o dolo nas condutas ímprobos, também modificou a aplicação desse elemento subjetivo, demandando a demonstração do dolo específico e impossibilitando a utilização do dolo genérico para constatar a vontade ilícita do agente.

4.1.1 Dolo específico na Lei de Improbidade Administrativa

Conforme exposto no tópico anterior, a nova legislação modificou o elemento subjetivo excluindo a modalidade culposa prevista expressamente no caput do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, motivo pelo qual, atualmente, torna-se necessário a comprovação de dolo em todos os tipos de improbidade administrativa.

Além disso, o texto também passou a exigir o dolo específico para todos os atos ímprobos, sendo estes, tanto os previstos na Lei n. 8429/92, quanto na legislação extravagante.

Conforme determinado pela redação da Lei de Improbidade, o dolo específico deve ser caracterizado pela demonstração não apenas da voluntariedade do agente, mas também de que a conduta foi realizada com a finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.⁹⁶

Essa alteração foi realizada, em razão de que, até o advento da Lei n° 14.230/2021, o entendimento majoritário da jurisprudência era no sentido da possibilidade de comprovação do dolo pela modalidade *lato sensu*, isto é, pelo dolo genérico.

O dolo genérico diz respeito à vontade do agente em praticar conduta típica, entretanto, sem possuir uma finalidade especial. Por sua vez, no dolo específico,

⁹⁶“Art. 1, § 2º, LIA. Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

Art. 11, §1º LIA. Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.” (BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992).

existe essa mesma vontade consciente do agente em praticar o ato ilícito, em conjunto com o desejo de atingir uma finalidade específica.⁹⁷

De forma a exemplificar essa concepção, o doutrinador de Direito Penal, Guilherme de Souza Nucci, utiliza-se do tipo penal de crimes contra a honra. Neste caso, não bastaria a demonstração do dolo genérico, ou seja, não é suficiente que o agente apenas divulgue fato ofensivo à reputação de alguém para subsumir a conduta de difamação. Isso porque, nesta circunstância, se faz necessário demonstrar a especial intenção do agente de difamar e prejudicar a reputação da vítima, constatando então, o dolo específico.

Aplicando estes conceitos ao Direito Administrativo, percebe-se que os juristas, antes da alteração da Lei de Improbidade Administrativa, reconheciam o dolo genérico para configuração de atos ímprobos, conforme bem delineou o Ministro Mauro Campbell Marques do Superior Tribunal de Justiça em decisão proferida em 2016:

o dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despiciendo perquirir acerca de finalidades específicas. (AgRg no REsp 1.539.929/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/8/2016).⁹⁸

Seguindo essa lógica, era muito comum os Tribunais de Justiça brasileiros determinarem sanções àqueles que praticassem ato de improbidade administrativa utilizando como elemento subjetivo o dolo genérico:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. CUMULAÇÃO DO MANDATO ELETIVO DE VEREADOR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS COM O CARGO COMISSIONADO DE SECRETÁRIO PARLAMENTAR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - ALESC (DEMISSÍVEL AD NUTUM). ILEGALIDADE. VEDAÇÃO LEGAL. EXTENSÃO DA REGRA ESTABELECIDADA AOS DEPUTADOS E SENADORES. ART. 54, I E II, DA CF/88. DOLO GENÉRICO COMPROVADO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTO NO ART. 10 DA LEI N. 8.429/92 CARACTERIZADO. READEQUAÇÃO DAS SANÇÕES APLICADAS. ART. 12, II, DA LEI N. 8.429/92. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 0001156-80.2012.8.24.0059, de São

⁹⁷NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de direito penal. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 1182 p. ISBN 9786559642816.

⁹⁸BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1.539.929/MG. Relator: JMauro Campbell Marques. Brasília, DF, 02 de agosto de 2016. Diário de Justiça. Brasília, 2016.

Carlos, rel. Rodolfo Cezar Ribeiro Da Silva Tridapalli, Quarta Câmara de Direito Público, j. 05-03-2020).⁹⁹

Neste caso, foi comprovado o dolo genérico do servidor para a subsunção da conduta prevista no artigo 10, asseverando que o simples fato de voluntariamente ter aceitado assumir um segundo cargo público, cumulando cargos e vencimentos, é o suficiente para configurar ato de improbidade por lesão ao erário.

Assim, embora não tenha havido o dolo específico, ou seja, a finalidade específica de enriquecer ilícitamente, ao assumir dois cargos públicos, por se tratar de uma vedação legal prevista no artigo art. 54, I e II, b, e no art. 29, IX, ambos da CF/88, configura-se o dolo genérico, haja vista que de forma voluntária e consciente assumiu cargo e recebeu dois vencimentos e em consequência gerou lesão ao erário.

Importante enfatizar que o elemento subjetivo do dolo genérico não era utilizado apenas para as condutas que causam lesão ao erário, previsto no artigo 10 da Lei de Improbidade, sendo utilizado também nos artigos 9º e 11.

Para fins exemplificativos, retira-se da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, de acórdão proferido em 06/08/2020 pela Quinta Câmara de Direito Público, de relatoria da Desembargadora Denise de Souza Luiz Francoski, a utilização prática do dolo genérico como elemento subjetivo no caso das condutas prevista nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade.¹⁰⁰

No caso concreto, uma servidora pública do Município de Curitiba recebeu ilegalmente pagamento de gratificação em sua remuneração. No acórdão foi fundamentada a presença do dolo genérico na conduta da agente em razão de ter se mantido inerte diante do conhecimento da ilegalidade do recebimento da gratificação em seus vencimentos. A magistrada asseverou que a servidora teria conhecimento da legislação vigente, uma vez que exercia:

cargo efetivo de Diretora da Secretaria da Câmara Municipal de Vereadores de Curitiba, cujas funções estão intrinsecamente relacionadas ao processo legislativo municipal, motivo pelo qual não pode alegar desconhecimento da legislação do Município de Curitiba.¹⁰¹

⁹⁹SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0001156-80.2012.8.24.0059. Florianópolis, SC, 05 de março de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, 2020.

¹⁰⁰*Ibidem*.

¹⁰¹*Ibidem*.

Além disso, enfatizou que a agente apenas exerceu as funções inerentes ao cargo de carreira, não fazendo jus à gratificação, o que reforça a má-fé em sua conduta. Por esse motivo, demonstrado o dolo genérico, a agente pública foi enquadrada no artigo 9º da Lei de Improbidade.

Ainda nesta mesma decisão, o ex-presidente da Câmara de Vereadores do Município de Curitiba também foi condenado por ato de improbidade, diante da comprovação de dolo genérico. Segundo a magistrada, o agente político tinha conhecimento da ilegalidade do pagamento da gratificação à servidora, haja vista que, foi intimado a se manifestar sobre a situação pela Controladoria Interna do Município, em razão de denúncia recebida por um cidadão. Além disso, posteriormente, editou uma Portaria, concedendo nova gratificação à servidora. Diante disso, determinou-se comprovado a existência de dolo genérico na conduta do agente, motivo pelo qual foi enquadrado no artigo 11, inciso I, da Lei de Improbidade.¹⁰²

Portanto, diante dessa análise jurisprudencial, retira-se que, anteriormente às alterações realizadas da Lei de Improbidade, os Tribunais de Justiça entendiam pelo acolhimento do dolo genérico no sentido de configurar como improbidade a simples vontade consciente do agente em aderir à conduta, a qual, produziu resultados vedados pela norma jurídica.

Por isso, fica demonstrado que não havia a necessidade de se comprovar definitivamente que o agente possuía a finalidade específica de atingir os resultados tipificados na Lei de Improbidade, sendo suficiente, que este tenha realizado conduta, de forma voluntária, a qual gerou lesão ao erário, enriquecimento ilícito ou violado os princípios da Administração Pública.

Entretanto, com a alteração da redação, foi vedada a aplicação mais ampla das sanções da Lei de Improbidade às condutas da Administração Pública, conferindo um tratamento mais rigoroso, ao exigir a comprovação do dolo específico para a configuração de ato ímprobo.

Portanto, as alterações realizadas pela Lei n. Lei n. 14.230/21 ultrapassaram a exclusão da modalidade culposa, não sendo mais suficiente a qualificação da conduta com base no dolo genérico, devendo ser demonstrado o dolo específico em

¹⁰²SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0003000-74.2015.8.24.0022. Florianópolis, SC, 06 de agosto de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, 2020.

todas as modalidades de atos de improbidade, conforme determinado pela nova redação da LIA.¹⁰³

Isto está previsto no §2º, do art. 1º da LIA, que define: "Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente". Além disso, a norma reforça a definição de dolo no §3º, do art. 1º, afirmando que o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.¹⁰⁴

Este entendimento já está sendo aplicado nos Tribunais de Justiça que, em decisões mais recentes, têm exigido a demonstração do dolo específico da seguinte maneira:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPUTAÇÃO DE DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL. APELAÇÕES DO RÉU CONDENADO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.230/21. INTIMAÇÃO DAS PARTES (ART. 10 DO CPC). APLICABILIDADE AOS PROCESSOS EM CURSO (SEM TRÂNSITO EM JULGADO). TEMA 1.199/STF. ANÁLISE DE DOLO E TIPICIDADE ESPECÍFICOS.

RECURSO DO RÉU. CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE MULTIPLO USO DE JOSÉ BOITEUX. CONTRATAÇÃO DIRETA DE MESTRE DE OBRAS A despeito de licitação ou mesmo procedimento de dispensa. LESÃO AO ERÁRIO EFETIVA, COMPROVADA E INDIVIDUALIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS AUTOS. ART. 10, VIII, DA LIA. SERVIÇOS PRECÁRIOS QUE OCASIONARAM A NECESSIDADE DE REITERAÇÃO DO TRABALHO EM NOVA CONTRATAÇÃO. EXISTÊNCIA DE DOLO NA HIPÓTESE. OPÇÃO LIVRE E CONSCIENTE POR PROCEDER DAQUELA FORMA. ALERTAS SOBRE A QUALIDADE DO SERVIÇO E QUEIXAS SOBRE AS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS IGNORADAS PELO RÉU. PRÉVIA LICITAÇÃO FORMALMENTE DECLARADA DESERTA UM MÊS ANTES DO INÍCIO DAS OBRAS. POTENCIAIS CANDIDATOS QUE NA REALIDADE RECEBERAM NO MESMO DIA TELEFONEMA INFORMANDO QUE A LICITAÇÃO FORA CANCELADA EM VIRTUDE DE FALTA DE RECURSOS. CONDUTA ARDILOSA COM FIM ESPECÍFICO. PREFEITO MUNICIPAL QUE TINHA PLENO DOMÍNIO DOS FATOS E FAZIA TUDO POR INICIATIVA PRÓPRIA. ACERVO PROBATÓRIO TESTEMUNHAL ROBUSTO NESSE SENTIDO. CONDENAÇÃO DO RÉU PELOS MESMOS FATOS NA ESFERA CRIMINAL. PROCEDÊNCIA MANTIDA.

RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. PERTINÊNCIA DA SANÇÃO NA HIPÓTESE. TENDÊNCIA A OCUPAR POSTOS PÚBLICOS. DEMAIS PENAS POUCO EFETIVAS. CULPABILIDADE DESTACADA NA HIPÓTESE. APLICAÇÃO DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR CINCO ANOS. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO.

¹⁰³MARINELA, Fernanda. Manual de direito administrativo: volume único. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022, p. 1284-1286.

¹⁰⁴BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

DOSIMETRIA DAS PENAS. ADVENTO DA LEI N. 14.230/21. ADEQUAÇÃO INCLUSIVE DE OFÍCIO. REPARAÇÃO DO DANO APONTADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ABATIMENTO DO QUE FOR EFETIVAMENTE REPARADO NA ESFERA PENAL (ART. 12, § 6º, DA LEI N. 8.429/92). MULTA CIVIL NO MESMO VALOR DO DANO. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O ENTE PÚBLICO LESADO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR CINCO ANOS.
RECURSO DO RÉU DESPROVIDO. PROVIDO O RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ADEQUAÇÃO DE OFÍCIO DAS SANÇÕES.
(TJSC, Apelação n. 0900044-45.2015.8.24.0027, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Vilson Fontana, Quinta Câmara de Direito Público, j. 05-09-2023).

Neste acórdão, também proferido pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, diferentemente das outras jurisprudências expostas neste tópico, foi exigido o dolo específico como elemento subjetivo para caracterização da conduta como ato de improbidade previsto nos arts. 11 e 10, caput e inc. VIII.

O caso concreto diz respeito à conduta do então Prefeito Municipal de José Boiteux que ao realizar a construção de um Centro de Múltiplo Uso, contratou mão de obra de forma direta e informal, sem o devido procedimento licitatório ou procedimento de dispensa de licitação, fato que contribuiu para a existência de danos estruturais na edificação, causando prejuízo ao erário.

Diante disso, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina entendeu que nos autos do processo restou demonstrada a presença de dolo específico na conduta do Prefeito. Isto porque, foi comprovado efetivamente, por inúmeros depoimentos e provas convergentes, que o agente havia sido avisado pelo engenheiro sobre a necessidade de realizar licitação, bem como, sobre a má-qualidade da mão de obra contratada irregularmente, mas mesmo assim, prosseguiu a contratação irregular.

Além disso, o Prefeito cancelou a licitação que tinha como objeto a contratação dos serviços para a realização da obra, justificando a deserção do procedimento. Entretanto, atestou-se nos autos testemunhas que afirmaram ter retirado o protocolo da licitação na Prefeitura, inclusive providenciando todos os documentos necessários, sendo informados do cancelamento do certame no momento da entrega da proposta. Destarte, o Tribunal concluiu que:

[...] a dispensa de licitação, a ausência de contratação de empresa capacitada, com responsabilidades e garantias, a falta de fiscalização sobre a execução do contrato (porque contrato não havia); foi tudo isso, vindo da opção livre e consciente (art. 1º, § 1º, da Lei n. 8.429/92) do réu, que

acarretou o cenário em que a execução da obra teve de ser em parte refeita, causando assim lesão ao erário.¹⁰⁵

Portanto, fica claro que, atualmente, com a nova redação dada à Lei de Improbidade, a demonstração do dolo deve se dar de uma forma muito mais perceptível e acentuada. Justamente porque, ao exigir o dolo específico, não basta que a conduta do agente tenha sido voluntária, devendo haver também a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícitos tipificados pelos artigos da lei acima explicitados.

4.2 TEMA 1199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No dia 18 de agosto de 2022, o Supremo Tribunal Federal realizou julgamento do recurso extraordinário com agravo n. 843.989/PR, e por unanimidade, fixou tese de repercussão geral para o Tema 1199, qual seja:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.¹⁰⁶

Dessa forma, acerca da exclusão da modalidade culposa realizada pela Lei n. 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal determinou que esta nova norma é irretroativa, não incidindo na eficácia da coisa julgada, entretanto, tem aplicação nos casos ainda não transitados em julgado, em razão da antiga redação ter sido revogada pela nova Lei.

Como fundamento principal, os Ministros argumentaram que a escolha do legislador em retirar a culpa como elemento subjetivo para a caracterização do ato

¹⁰⁵SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0900044-45.2015.8.24.0027. Florianópolis, SC, 05 de setembro de 2023. Diário de Justiça Eletrônico, 2023.

¹⁰⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com agravo n. 843.989/PR. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022.

de improbidade foi clara e válida, haja vista que a Constituição Federal de 1988 delegou à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade no art. 37, §4º, CF.

Entretanto, a legislação não apresentou nenhuma previsão de retroatividade, como uma forma de “anistia” para todas as condenações de atos de improbidade culposos nos últimos 30 anos.

Diante dessa ausência de determinação da retroatividade da nova lei, em conjunto com o entendimento do princípio da retroatividade da lei penal, prevista no artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, determinou-se a irretroatividade da norma mais benéfica dos atos de improbidade administrativa, em razão de se tratarem de atos ilícitos civis.

Segundo o ministro Alexandre de Moraes, a Constituição Federal de 1988 foi clara na consagração da independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e da responsabilidade penal ao utilizar o comando: “sem prejuízo da ação penal cabível”.¹⁰⁷ Afirma, então, que diante da previsão constitucional, fica evidente a intenção do constituinte de aplicar a natureza civil aos atos de improbidade.

Asseverou, ainda, ser errônea a nova previsão do artigo 17-D da Lei de Improbidade, em que o legislador pretendeu excluir a natureza civil da ação de improbidade. Afirmou que este dispositivo não obteve força o suficiente de excluir a natureza civil do ato de improbidade justamente por se tratar de característica advinda do texto constitucional, inclusive reconhecida pacificamente pela Suprema Corte.

Diante da natureza civil constitucionalmente dada aos atos de improbidade, não se aplica o princípio da retroatividade da lei penal, previsto no artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, à Lei de Improbidade Administrativa. Haja vista que tal dispositivo, em conjunto com o inciso XXXVI do mesmo artigo supramencionado, bem como, princípio do *tempus regit actum*, determinam que cabe apenas à lei penal mais benéfica retroagir. Em regra, portanto, a lei não retroage, inclusive no campo penal.

¹⁰⁷“Art. 37, § 4º, CF. 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. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988).

Portanto, a norma mais benéfica, isto é, a supressão da modalidade culposa, não é retroativa em razão da sua natureza civil e, por este motivo, não tem incidência à eficácia da coisa julgada, nem no processo de execução das penas e seus incidentes.

Contudo, aplica-se a modificação da Lei de Improbidade aos atos ímprobos praticados à época da vigência da lei anterior que não tiveram a condenação transitada em julgado. Isso porque, embora a norma mais benéfica não seja retroativa, o dispositivo da culpa como elemento subjetivo foi expressamente revogado. Vigora, assim, o princípio da não ultra-atividade, vedando sentença condenatória baseada em norma legal já revogada.

Por isso, o Supremo Tribunal Federal determinou que as ações ainda em curso, e as condenações sem trânsito em julgado que tratam de atos de improbidade culposos devem ser reanalisadas, observando se há existência de dolo no caso concreto.

Destarte, a Suprema Corte, por unanimidade deu provimento ao recurso extraordinário extinguindo a ação e fixando a tese de repercussão geral n. 1199. Os fundamentos da decisão, por maioria, acompanharam o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes.

5 OS EFEITOS PRÁTICOS DA EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA DOS ATOS DE IMPROBIDADE

Efetivamente, para analisar os efeitos práticos da exclusão da modalidade culposa nas ações de improbidade administrativa, faz-se necessário a pesquisa da forma de andamento dos processos de improbidade, bem como das condenações realizadas utilizando-se a Lei de Improbidade Administrativa.

Com o objetivo de realizar pesquisas de interesse do Poder Judiciário brasileiro, o Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ) realizou uma série de publicações. Entre estas, encontra-se na primeira edição do volume: “Justiça Pesquisa: Lei de Improbidade Administrativa - Os obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”.

Essa pesquisa, publicada em 2015 pelo CNJ, levantou dados relativos às ações de improbidade administrativa com base no Cadastro Nacional de Improbidade fornecido pelo próprio CNJ em dezembro de 2013, bem como, estabeleceu amostragens por conglomerados coletados nos Tribunais de Justiça das cinco regiões do país acerca das ações de improbidade administrativa julgadas no período entre 2010 e 2013.¹⁰⁸

Conforme o relatório, em dezembro de 2013 somavam-se o total de 8.183 ações de improbidade administrativa julgadas, pendentes ou novas no Brasil, sendo que o maior número de ações está concentrada nas regiões Sudeste e Sul.¹⁰⁹

Reitera-se, também, que o tempo médio entre a data do ajuizamento da ação e o julgamento é de 4 anos e 5 meses nas Varas Estaduais e 3 anos e 9 meses nas Varas Federais. No geral, o tempo médio para julgamento das ações de improbidade é de 4,24 anos.¹¹⁰

Foi observado, ainda, pela pesquisa de campo realizada nos Tribunais de Justiça brasileiros, que o tempo entre a data de ajuizamento da ação e o seu trânsito em julgado é de 5,15 anos.¹¹¹

¹⁰⁸CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Pesquisa: Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Universidade de Itaúna, 2015

¹⁰⁹*Ibidem.*

¹¹⁰*Ibidem.*

¹¹¹*Ibidem.*

Além disso, nesta mesma pesquisa, averiguou-se que cerca de 50% das ações de improbidade foram julgadas improcedentes, 26% parcialmente procedentes e apenas 24% procedentes.¹¹² Assim, melhor demonstra a tabela abaixo:

Figura 2: Tabela (im)procedências das ações de improbidade.

Objeto	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
Improcedente	7 (21,88)	11 (64,71)	2 (66,67)	7 (46,67)	5 (29,41)	30 (65,22)	62 (47,69)
Improcedente, Exclusão de Litisconsorte	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (13,33)	0 (0)	1 (2,17)	3 (2,31)
Parcialmente Procedente	13 (40,63)	2 (11,76)	0 (0)	5 (33,33)	6 (35,29)	7 (15,22)	33 (25,38)
Parcialmente Procedente, Exclusão de Litisconsorte	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (5,88)	0 (0)	1 (0,77)
Procedente	12 (37,5)	4 (23,53)	1 (33,33)	1 (6,67)	4 (23,53)	8 (17,39)	30 (23,08)
Procedente, Improcedente	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (5,88)	0 (0)	1 (0,77)
Total	32 (100)	17 (100)	3 (100)	15 (100)	17 (100)	46 (100)	130 (100)

Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015, p. 47.

Em termos de acórdãos de segundo grau, verificou-se que em 45% dos processos analisados, todos os pedidos foram julgados improcedentes. Constatou-se, ainda, que em 21,84% dos processos pesquisados houve condenação com submissão da conduta no art. 11 da LIA, 16,1% no total pelo artigo 10 e 9,2% pelo artigo 9º.¹¹³

Acerca das condenações, a tabela 2 abaixo as exemplifica mais especificamente:

¹¹²CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Pesquisa: Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Universidade de Itaúna, 2015

¹¹³*ibidem*.

Figura 3: Condenações por ato de improbidade conforme previsões da LIA

Acórdão de segundo grau	Tribunal						Total
	STJ	TJMT	TJPA	TJRN	TJSP	TRF4	
a) Recurso não reconhecido	1 (3,57)	2 (50)	0(0)	0(0)	2 (15,38)	0 (0)	5 (5,75)
f) Improcedência de todos os pedidos	9 (32,14)	1 (25)	1 (100)	8 (88,89)	2 (15,38)	19 (59,38)	40 (45,98)
b) Condenação com fundamento no art.9º da LIA	5 (17,86)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (7,69)	2 (6,25)	8 (9,2)
c) Condenação com fundamento no art. 10 da LIA	3 (10,71)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (7,69)	1 (3,13)	5 (5,75)
c.1) Com dolo	5 (17,86)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (3,13)	6 (6,9)
c.2) Sem dolo	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (7,69)	2 (6,25)	3 (3,45)
d) Condenação com fundamento no art. 11 da LIA	4 (14,29)	1 (25)	0 (0)	1 (11,11)	6 (46,15)	7 (21,88)	19 (21,84)
e) Condenação com fundamento no Estatuto da Cidade, art. 52	1 (3,57)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (1,15)

Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2015, p. 65.

Estes dados são confirmados pelos números coletados pelo Instituto de Direito Público, com apoio da Confederação Nacional dos Municípios, em pesquisa sobre recursos interpostos no Superior Tribunal de Justiça. O estudo afirma que 9,51% das condenações por ato de improbidade foram casos de utilização de cargo ou função pública de forma dolosa com o intuito de enriquecimento ilícito. Além disso, 37% acarretaram prejuízo ao erário, na forma dolosa e culposa (art. 10 da LIA) e 53% por violação de princípios. Ou seja, a grande maioria das condenações se dão no âmbito do artigo 11, em segundo lugar pelo artigo 10 e, por último, o artigo 9.¹¹⁴

Por fim, outra importante conclusão do relatório produzido pelo CNJ diz respeito à efetividade das decisões para ressarcimento de danos causados ao erário. Nestes casos, foi verificada falha no sistema processual, já que, após a tramitação do processo, que, como já visto, duram cerca de 5 anos, foram raras as

¹¹⁴INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO, 2019 *apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com agravo n. 843.989/PR. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022, p. 29.

ações em que se verificou o efetivo pagamento e reparação dos danos causados pelos atos de improbidade.¹¹⁵

Na verdade, foi observado que, o ressarcimento total dos danos causados ocorreu em apenas 4% dos processos, enquanto o ressarcimento parcial foi verificado em 6,4% das ações de improbidade. Ou seja, quase 90% das ações de improbidade não são efetivas para fins de ressarcir o dano patrimonial causado à Administração Pública.¹¹⁶

Inclusive, foi relatado que o motivo para tal cenário ocorre em razão de que a atuação mais precisa e incisiva do judiciário se concentra no processo de conhecimento. Isto porque, na fase de execução das condenações, os mecanismos de indisponibilidade de bens, hipoteca judiciária e execução provisória não foram adequadamente utilizados para que se alcançasse efetivamente a reparação do prejuízo causado ao erário.¹¹⁷

Diante dos dados relatados retirados da pesquisa realizada pelo CNJ, percebe-se que as ações de improbidade administrativa levam um longo tempo para serem resolvidas, sendo que aproximadamente 50% destas são julgadas improcedentes e, das que possuem condenação, mais de um terço acarretam em prejuízo ao erário (artigo 10), as quais, em sua grande maioria, não são efetivas na reparação do dano causado à Administração Pública pelo ato ímprobo.¹¹⁸

Nesse sentido, depreende-se a dificuldade do Poder Judiciário de restaurar os danos causados à Administração Pública pelos atos de improbidade. Importante enfatizar, ainda, que estes dados foram coletados no final de 2013, época anterior à Lei 14.230/21, isto é, quando ainda era possível a submissão de condutas ímprobas na modalidade culposa, e a aplicação do dolo genérico.

Ou seja, mesmo quando a comprovação da culpabilidade do agente por ato de improbidade era mais genérica e abrangente, já havia uma dificuldade em efetivamente evitar a imoralidade na Administração Pública e restituir o patrimônio da Administração Pública que fora prejudicado em razão de atos ímprobos.

¹¹⁵CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Pesquisa: Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Universidade de Itaúna, 2015, p. 69-70 e 85.

¹¹⁶*Ibidem*.

¹¹⁷*Ibidem*.

¹¹⁸*Ibidem*.

Atualmente, com a exclusão da culpabilidade pela alteração dada pela Lei 14.230/21, não só restringiu-se a submissão das condutas em improbidade, mas também dificultou a comprovação da má-fé do agente, não admitindo mais o dolo genérico, a assunção de risco ou a omissão no dever de cuidado.

Aliás, a dificuldade em evitar a corrupção e os atos de improbidade no âmbito da Administração Pública se demonstra pela fixação da Meta 4 em 2023 no 16º Encontro Nacional do Poder Judiciário. Esta meta pretende priorizar o julgamento dos processos relativos aos crimes contra a Administração Pública, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais.¹¹⁹

Ademais, no julgamento da Tese n. 1199, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, apontou que, conforme demonstrado no memorial do Ministério Público de São Paulo, em 2021 tramitavam aproximadamente 4.760 inquéritos civis na área do patrimônio público que, potencialmente, serão atingidos pela aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021. Bem como, que desde de 2011 houve o ajuizamento de 8.768 ações de improbidade administrativa pelo Ministério Público do estado de São Paulo, que possivelmente poderiam ser atingidas pela retroatividade da Lei 14.230/2021.¹²⁰

Diante dessa análise, percebe-se o impacto que a nova redação dos artigos 9º, 10 e 11 da LIA vão causar nos ações de improbidade em andamento, ao dificultar a aplicação de sanções aos atos ímprobos, diante da complexibilidade de comprovar efetivo dolo e intenção do agente. Isso, conseqüentemente, será mais um entrave no combate à corrupção e imoralidade que assola a Administração Pública brasileira.

Inclusive, doutrinadores exteriorizam sua preocupação com o andamento das ações de improbidade administrativa.¹²¹ Asseveram que, embora a exclusão da modalidade culposa tenha sido harmoniosa com o entendimento de que o ato de improbidade deve provir de uma conduta dotada de má-fé, as outras alterações da lei intensificaram a supressão da culpa, obstaculizando a condenação dos atos ímprobos, motivo pelo qual, podem acarretar em retrocesso no combate à corrupção.

¹¹⁹CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 16º Encontro Nacional do Poder Judiciário. Brasília, 2022.

¹²⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com agravo n. 843.989/PR. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022, p. 37

¹²¹Cf. MARINELA, Fernanda. Manual de direito administrativo: volume único. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022; PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de improbidade administrativa comentada. Leme, SP: Mizuno, 2022. 407 p. ISBN 9786555263336.

Nesse sentido, a doutrinadora Fernanda Marinela, critica a alteração legislativa, asseverando que a exigência de comprovar a vontade livre e consciente do agente administrativo de obter resultado ilícito, não bastando a demonstração da consciência de irregularidade prática e de ter assumido o risco do resultado, dificulta a atuação prática dos órgãos de controle.¹²²

Ainda, a autora doutrina que a Lei nº 14.230/2021 modificou a lógica da improbidade no ordenamento brasileiro, uma vez que a vedação do dolo genérico causará dificuldades para eventual tipificação e punição das condutas ímprobadas no Brasil. Isso porque, algumas das hipóteses de condutas previstas na lei, como as do art. 11, por exemplo, não exigem profunda análise da intenção do administrador para identificar o seu propósito ilícito.¹²³

Ainda nessa linha de raciocínio, o doutrinador Igor Pinheiro assevera que a alteração do elemento subjetivo teria sido justa e proporcional caso se restringisse à exclusão da modalidade culposa, haja vista que considera ser complexo e contraditório a acusação de ato de improbidade por imprudência, negligência e imperícia.¹²⁴

Entretanto, afirma que a exigência do dolo específico violou o princípio da proporcionalidade, configurando um retrocesso normativo. Diante disso, enumera as seguintes consequências práticas da modificação legislativa:

- 1 - Para a imputação e condenação por enriquecimento ilícito (artigo 9º), faz-se necessário demonstrar que o comportamento foi voltado para o fim ilícito de obter uma vantagem patrimonial indevida para si ou para terceiro.
- II - Já para os casos de prejuízo ao erário (artigo 10), exige-se que haja perda patrimonial efetiva em benefício próprio ou de terceiro, não subsistindo mais a possibilidade de condenações por dano "in re ipsa", ou mesmo "nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar aquele resultado de prejuízo patrimonial (artigo 10, §1º, da LIA). Nesse caso, aliás, a lei veda até o ressarcimento em nome do princípio da vedação ao enriquecimento ilícito.
- III - Por fim, no caso da violação aos princípios, é imperativa a comprovação de que o agente assim agiu para benefício próprio ou de terceiro.¹²⁵

Argumenta, também, que a obrigatoriedade imposta pelo legislador, de comprovação de dolo específico como requisito para subsunção de uma conduta

¹²²MARINELA, Fernanda. Manual de direito administrativo: volume único. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022.

¹²³*Ibidem*.

¹²⁴PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de improbidade administrativa comentada. Leme, SP: Mizuno, 2022.

¹²⁵*Ibidem*.

como ato de improbidade, não é utilizada nem mesmo no Direito Penal para os crimes correlatos, salvo raras exceções.¹²⁶

Nesse sentido, é contraditório que os requisitos para a responsabilização penal sejam mais brandos do que os quesitos para a condenação de ato de improbidade. Haja vista que, em tese, o Direito Penal deveria ser a ferramenta jurídica de *ultima ratio*, devendo ser utilizado de forma subsidiária aos demais ramos do direito quando estes fracassarem na punição e composição de conflitos, razão pela qual, o âmbito penal se caracterizaria como mais rígido e garantista.¹²⁷

Além disso, a Lei de Improbidade Administrativa não acrescentou em sua reforma a possibilidade de utilização de ferramentas legais e eficazes, previstas em outras legislações do ordenamento brasileiro, para instrução e coleta de provas para possibilitar demonstrar o dolo específico de forma efetiva, como por exemplo, a interceptação telefônica, quebra de sigilo telemático e colaboração premiada. Por este motivo, alicerça que a reforma legislativa prejudicou o combate aos atos ímprobos e, em consequência, à corrupção.¹²⁸

Para Pinheiro, portanto, essa mudança na redação, claramente viola o princípio da proporcionalidade no tocante da proibição de proteção deficiente¹²⁹, haja vista que este preceito determina ser dever do Estado proteger os direitos fundamentais de forma eficaz, vedando a atuação estatal insuficiente.¹³⁰

Sustenta, assim, que as alterações do elemento subjetivo da Lei de Improbidade simboliza um retrocesso normativo, que é vedado pelo princípio da tutela mínima de corrupção previsto no artigo 65, n. 2, da Convenção de Mérida¹³¹, pacto firmado com o objetivo principal de “promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção”.¹³²

¹²⁶É o caso do art. 337-E do Código Penal, que corresponde ao antigo art. 89 da Lei 8666/93, revogado pelo art. 178 da lei 14.133/2021.

¹²⁷NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de direito penal. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

¹²⁸PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de improbidade administrativa comentada. Leme, SP: Mizuno, 2022.

¹²⁹*Ibidem*.

¹³⁰MACEDO, Celina Maria. BEM JURÍDICO E PROPORCIONALIDADE: a proibição de proteção deficiente no direito penal. Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

¹³¹“Artigo 65, n. 2. Cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção.” (BRASIL. Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006).

¹³²BRASIL. Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Demonstra-se, portanto, que diversos juristas brasileiros entendem que, embora a exclusão da culpa como elemento subjetivo do ato de improbidade possua certa coerência com o entendimento pacificado no âmbito jurídico, esta mudança, em conjunto com as outras características da lei, acarretaram em empobrecimento normativo, caracterizado pelo entrave na punição e prevenção de atos ímprobos, imorais e corruptos realizados na esfera da Administração Pública.

Outrossim, com a fixação da Tema n. 1199 do STF em agosto de 2022, consolidou-se o entendimento da irretroatividade da supressão da modalidade culposa, mas determinou a sua aplicação aos processos ainda não transitados em julgado, motivo pelo qual, já é possível verificar as consequências da alteração legislativa nas jurisprudências dos Tribunais de Justiça.¹³³

No Tribunal de Justiça de Santa Catarina, acatando a tese fixada pela Suprema Corte, o direcionamento dos magistrados é claro no sentido improcedência das ações de improbidade baseadas no elemento subjetivo da culpa, inclusive, com a reforma de sentenças condenatórias, desde que o processo ainda esteja em curso e não tenha ocorrido trânsito em julgado.

Esse efeito da alteração legislativa, em conjunto com o Tema n. 1199 fixada pelo Supremo Tribunal Federal, é muito bem demonstrado e fundamentado na seguinte jurisprudência do TJSC:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL VISANDO A CONDENAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO EFETIVO DO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES, QUE AO TEMPO DOS FATOS CUMULAVA O CARGO PÚBLICO COM O MANDATO ELETIVO DE VEREADOR, NAS SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12, INCS. I, II E III, DA LEI N. 8.429/1992, PELA PRÁTICA, EM TESE, DOS ATOS ÍMPROBOS DESCRITOS NOS ARTS. 9º, INC. XI; 10, CAPUT, E ART. 11, CAPUT, DA CITADA LEI, TENDO EM VISTA QUE O RÉU ASSINOU O REGISTRO DE PONTO DA SECRETARIA MUNICIPAL NA QUAL ESTAVA LOTADO EM DIAS EM QUE ESTEVE VIAJANDO EM RAZÃO DO MANDATO ELETIVO NO PODER LEGISLATIVO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA, A QUAL CONDENOU O ACIONADO AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL E DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO EM RAZÃO DA PRÁTICA CULPOSA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE RESULTOU EM PREJUÍZO AO ERÁRIO (ART. 10, CAPUT, DA LIA).

APELO DO RÉU.

1) ENTRADA EM VIGOR, APÓS A PROLAÇÃO DA SENTENÇA E DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO, DA LEI N. 14.320/2021, QUE ESTABELECEU MODIFICAÇÕES SIGNIFICATIVAS NO TEXTO DA LEI N. 8.429/1992, AS QUAIS, CONFORME ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO

¹³³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com agravo n. 843.989/PR. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022

DESTA CORTE ESTADUAL DE JUSTIÇA, RESSALVADOS OS CASOS EXCEPTUADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO TEMA 1.199 (PROCESSOS TRANSITADOS EM JULGADO E NORMAS RELACIONADAS À PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE), SÃO APLICÁVEIS AOS PROCESSOS EM CURSO QUANDO DA SUA ENTRADA EM VIGOR, EM ADENDO À EXPRESSA PREVISÃO LEGAL ACERCA DA INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ÀS AÇÕES DE IMPROBIDADE (ART. 1º, §4º, DA LIA).

2) PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE AVENTADA PELO EX-PREFEITO MUNICIPAL, PREVISTA NO ART. 23, §§ 4º E 5º, DA LEI N. 8.429/1992 (COM REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 14.230/2021). MATÉRIA DELIBERADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, COM REPERCUSSÃO GERAL, NO JULGAMENTO DO TEMA 1.199/STF, QUE REPUTOU O REGIME PRESCRICIONAL PREVISTO NA LEI N. 14.230/2021 IRRETROATIVO, APLICANDO-SE OS NOVOS MARCOS TEMPORAIS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA DENOMINADA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO INSUBSISTENTE. PRELIMINAR AFASTADA.

3) PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA DECORRENTE DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. ANÁLISE DISPENSADA. MÉRITO FAVORÁVEL AO ACIONADO.

4) MÉRITO. PRETENDIDA A REFORMA INTEGRAL DA SENTENÇA, COM A CONSEQUENTE ABSOLVIÇÃO PELA PRÁTICA DO ATO ÍMPROBO TIPIFICADO NO ART. 10, CAPUT, DA LEI N. 8.429/1992. PRETENSÃO SUBSISTENTE. MAGISTRADO SINGULAR QUE AFASTOU EXPRESSAMENTE O DOLO NA CONDUTA DO APELANTE, TENDO PROFERIDO A SUA CONDENAÇÃO COM BASE EM CULPA, O QUE, AO TEMPO DA PROLAÇÃO DA SENTENÇA ERA PERMITIDO. AUSÊNCIA DE RECURSO DO AUTOR NO PONTO. IMPOSSIBILIDADE DE MODIFICAÇÃO SOB PENA DE INCORRER EM REFORMATIO IN PEJUS. ADEMAIS, DOLO ESPECÍFICO NÃO DEMONSTRADO DE QUALQUER FORMA, O QUAL, APÓS O ADVENTO DA DENOMINADA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA É INDISPENSÁVEL À CONDENAÇÃO PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE QUALQUER MODALIDADE. SENTENÇA REFORMADA PARA JULGAR IMPROCEDENTE A PRETENSÃO MINISTERIAL E ABOLVER O RECORRENTE.

RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

(TJSC, Apelação n. 0900071-29.2014.8.24.0135, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Sandro Jose Neis, Terceira Câmara de Direito Público, j. 01-08-2023).¹³⁴

Destarte, conforme exposto acima, evidencia-se inúmeras consequências da alteração do elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa. Os principais efeitos sendo, em suma: (i) entrave na demonstração do elemento subjetivo e, conseqüentemente, na subsunção das condutas ímprobadas aos atos previstos na Lei de Improbidade; (ii) maior dificuldade de ressarcir os danos causados ao erário em razão de atos de improbidade; (iii) improcedência, extinção, e

¹³⁴SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0900071-29.2014.8.24.0135. Florianópolis, SC, 01 de agosto de 2023. Diário de Justiça Eletrônico, 2023.

reforma de condenações das ações de improbidade que tratam de atos ímprobos culposos; e (iv) óbice no combate à corrupção.

6 CONCLUSÃO

A partir do exposto, retira-se que o entendimento majoritário da doutrina brasileira acerca do princípio da moralidade administrativa é no sentido de que este preceito diz respeito ao dever de boa administração, o qual é caracterizado pela conduta do agente público que, além de executar sua função de acordo com a legalidade, também deve agir de forma honesta, moral, e em conformidade com as normas éticas sociais.

Seguindo essa lógica, é possível afirmar que a imoralidade administrativa nada mais é do que a conduta desonesta do administrador. Diante disso, percebe-se que os doutrinadores, em sua maioria, entendem que a imoralidade abrange, de certa forma, a má-fé do agente.

Considerando, ainda, o entendimento de que imoralidade e improbidade estão diretamente conectadas, deduz-se que o ato ímprobo é a conduta imoral e desonesta dentro da Administração Pública, sendo a improbidade um desdobramento do conceito de imoralidade.

A improbidade administrativa, portanto, se caracteriza como um desvio de valores e de conduta, com abuso do poder em exercício de função pública para proveito próprio ou de terceiro que causa prejuízo relevante ao bem comum.

Percebe-se, então, que essa concepção, dada pelos doutrinadores, nos conduz à ideia de que o ato de improbidade necessita de uma certa má-fé do agente que a praticou, o que está ligado diretamente a exigência do elemento subjetivo doloso, haja vista que este é definido pela vontade livre e consciente do agente de produzir conduta típica.

Assim, embora fique deduzido que os doutrinadores defendem que os atos de improbidade devem ser uma conduta dolosa, isto é, em que há má-fé e desonestidade do agente, a antiga redação da Lei de Improbidade Administrativa admitia, em seu artigo 10, a modalidade culposa, ou seja, por negligência, imprudência ou imperícia.

Entretanto, com a nova redação da Lei de Improbidade, pela Lei n. 14.230/21, excluiu-se a possibilidade de subsunção das condutas ímprobos culposas, devendo ser efetivamente comprovado o dolo, isto é, a intenção do agente de atingir um resultado ilegal.

Assim, embora a nova redação da LIA se alinhe mais com o entendimento da doutrina acerca da má-fé do agente, ainda assim, muitos juristas criticam essa mudança legislativa.

Isto porque, a alteração normativa não se deu de forma isolada, dada em conjunto com a exigência do dolo específico, não admitindo-se mais a aplicação do dolo genérico. Assim, a nova redação demanda que seja comprovado a conduta tenha sido realizada de vontade livre, consciente e com a finalidade específica de obter o resultado ilícito.

Ainda, atrelado a isso, se faz presente o fato de que a dificuldade de efetiva punição e prevenção dos atos ímprobos, bem como, do ressarcimento dos danos causados ao erário em razão de tais condutas, se fazia presente antes mesmo das modificações legislativas impostas, conforme demonstrado no Capítulo 5, a partir da análise dos dados apresentados na pesquisa realizada pelo CNJ.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal publicou o Tema n. 1199 de repercussão geral, determinando que, acerca do elemento subjetivo, a nova norma é irretroativa, motivo pelo qual não incide na eficácia da coisa julgada, entretanto, tem aplicação nos casos ainda não transitados em julgado.

Dessa forma, confirmou-se que todas aquelas ações de improbidade em curso, que tratavam de atos ímprobos culposos, sendo estes os que causaram lesão ao erário (art. 10, LIA), deveriam ser julgados improcedentes. Esta decisão, portanto, ratificou a previsão legislativa, resultando em mais um entrave ao ressarcimento do prejuízo causado aos cofres públicos em razão de atos ímprobos.

Tal obstáculo se concretizou em função de que a comprovação do elemento subjetivo do dolo específico é muito mais complexa que a demonstração da culpa. Além de que, não há na Lei de Improbidade permissão para o uso de instrumentos necessários para a constituição de evidência do dolo específico. Infere-se, deste modo, o empecilho criado para a subsunção de condutas em atos administrativos para efetiva punição e ressarcimento de danos causados ao erário.

Todo esse cenário revela que a supressão da modalidade culposa, em conjunto com outras alterações legislativas e a aplicação de fato da norma, teve como efeito direto o óbice no combate à corrupção, garantia da moralidade e probidade administrativa e zelo pelo interesse público.

Nesse sentido, conclui-se que, enquanto a antiga Lei de Improbidade era considerada muito abrangente na aplicação das sanções, indo de encontro com o entendimento de doutrinadores e da jurisprudência pacificada, que defendem a necessidade de um mínimo de má-fé na conduta para classificá-la como ímproba; a nova redação tornou-se um obstáculo no objetivo principal da lei de impedir e ressarcir os danos causados à Administração Pública em razão de atos de improbidade.

Por este motivo, ressalta-se a necessidade de certo equilíbrio no julgamento das ações de improbidade, a fim de não haver a aplicação desnecessária de sanções e alcançar efetivamente o objetivo da Lei de Improbidade Administrativa: evitar corrupção na Administração Pública, realizar ressarcimento de eventuais danos causados ao erário e garantir o interesse coletivo.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Eloisa de Sousa; CURVELO, Júlia Pereira. Principais mudanças introduzidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021). Revista de Direito Constitucional e Internacional : RDCI, São Paulo, v. 31, n. 138, p. 185-211, jul./ago. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

BRASIL. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil, de 29 de janeiro de 1967. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

BRASIL. Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm.

Acesso em: 02 de novembro de 2023

BRASIL. Decreto-Lei n. 3240, de 8 de maio de 1941. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm. Acesso em: 24 de setembro de 2023

BRASIL. Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 24 de setembro de 2023

BRASIL. Lei n. 1.079 de 10 de abril de 1950. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 24 de setembro de 2023

BRASIL. Lei n. 3.164 de 01 de junho de 1957. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm. Acesso em: 24 de setembro de 2023

BRASIL. Lei n. 3.502 de 21 de dezembro de 1958. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm. Acesso em: 24 de setembro de 2023

BRASIL. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 24 de setembro de 2023

BRASIL. Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 24 de setembro de 2023

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 2.502/2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados: Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini Parecer do Projeto de Lei n. 10.887, de 2018 que altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/06/relatorioimprobidade-16jun2021.pdf>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 601935/MG. Relator: João Otávio de Noronha. Brasília, DF, 08 de fevereiro de 2007. Diário de Justiça. Brasília, 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1.539.929/MG. Relator: JMauro Campbell Marques. Brasília, DF, 02 de agosto de 2016. Diário de Justiça. Brasília, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 976.566/PA. Brasília, DF, 13 de setembro de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341264969&ext=.pdf>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com agravo n. 843.989/PR. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. REspn.1737004/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 04 de setembro de 2018. Diário de Justiça. Brasília, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. 1110 p. ISBN 9786559771813.

COELHO, Fábio Ulhoa. Direito civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. 1547 p. ISBN 9786559914593, p. RB-11.2. Disponível em:

<<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/282422094/v1/page/RB-11.2>>. Acesso em: 28 de agosto de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 16º Encontro Nacional do Poder Judiciário. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/01/metas-nacionais-aprovadas-no-16-o-enpj.pdf>. Acesso em: 02 de novembro de 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Pesquisa: Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Universidade de Itaúna, 2015. Disponível em: bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/320. Acesso em: 24 de outubro de 2023.

CUNHA, Antônio Geraldo da. Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa. São Paulo: Nova Fronteira, 2ª edição, 1986.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1087 p. ISBN 9786559643028.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Tratado de direito administrativo: Teoria geral e princípios do direito administrativo. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. 7 v. (volume 1).

FERREIRA, Waldemar Martins. História do direito constitucional brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 384 p. (Constitucionalismo Brasileiro). ISBN 9788530982263.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 9 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. O Princípio da Moralidade Pública e o Direito Tributário. RTDP, Editora Malheiros, 1995.

LEAL, Rogério Gesta. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. In: Revista de Direito Administrativo e Constitucional, n. 55, p. 87-107, 2014.

MACEDO, Celina Maria. BEM JURÍDICO E PROPORCIONALIDADE: a proibição de proteção deficiente no direito penal. Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_12010/celinamacedo.pdf

MARINELA, Fernanda. Manual de direito administrativo: volume único. 16. ed. Salvador: JusPODIVM, 2022. 1312 p. ISBN 9788544235546.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 34, 41 e 44.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. 44. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. 821 p. ISBN 9788539204670.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Princípio da Moralidade Administrativa. Revista de Direito Tributário n° 69, Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 180.

NEIVA, José Antônio Lisboa. Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo, 3. ed., Niterói. Rio de Janeiro, Impetus, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de direito penal. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 1182 p. ISBN 9786559642816

NUNES, Antônio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luís Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coords.). Corrupção, ética e moralidade administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. 1037 p. ISBN 9788530984243.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 25 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, 2005. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª Edição, 2010.

PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de improbidade administrativa comentada. Leme, SP: Mizuno, 2022. 407 p. ISBN 9786555263336.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. São Paulo: Del Rey, 1994, p. 191

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Recurso de Apelação n. 0900019-09.2014.8.24.0046. Florianópolis, SC, 10 de agosto de 2021. Diário de Justiça Eletrônico, 2021.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0001156-80.2012.8.24.0059. Florianópolis, SC, 05 de março de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0003000-74.2015.8.24.0022. Florianópolis, SC, 06 de agosto de 2020. Diário de Justiça Eletrônico, 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0900044-45.2015.8.24.0027. Florianópolis, SC, 05 de setembro de 2023. Diário de Justiça Eletrônico, 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0900071-29.2014.8.24.0135. Florianópolis, SC, 01 de agosto de 2023. Diário de Justiça Eletrônico, 2023.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.