



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS- CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD

JONATHAN CANDEIA VIEIRA

**A EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA DOS ATOS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

SOUSA – PB
2023

JONATHAN CANDEIA VIEIRA

**A EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA DOS ATOS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como exigência parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Dr. Francivaldo Gomes Moura

SOUSA - PB

2023

V658e Vieira, Jonathan Candeia.
A extinção da modalidade culposa dos atos de improbidade
administrativa / Jonathan Candeia Vieira. – Sousa, 2023.
48 f.

Mono (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de
Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023.
"Orientação: Prof. Dr. Francivaldo Gomes Moura".
Referências.

1. Administração Pública. 2. Improbidade Administrativa. 3.
Extinção da Culpa. I. Moura, Francivaldo Gomes. II. Título.

CDU 35(043)

JONATHAN CANDEIA VIEIRA

**A EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA DOS ATOS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e
Sociais da Universidade Federal de Campina Grande -
UFCG, como exigência parcial para obtenção do título
de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Dr. Francivaldo Gomes Moura

Data da apresentação:

Resultado:

BANCA EXAMINADORA

Prof.

Orientador

Prof.

Membro da Banca Examinadora

Prof.

Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, faço um agradecimento especial aos meus pais, Erivania Candeia e Renildo Oliveira, por toda a força e apoio que eles me deram durante toda minha vida, sempre acreditando em mim e me ajudando na busca dos meus sonhos.

Agradeço a minha irmã, Kevelly Candeia, por todo o companheirismo e amizade que sempre tivemos.

Agradeço ao meu avô, Geraldo Candeia, infelizmente não se encontra mais entre nós, mas sempre me apoiou em todos os momentos.

Agradeço a todos os grandes amigos que fiz na residência universitária da UFCG, estivemos juntos durante todo o curso, nos apoiando nos estudos e nos momentos difíceis longe da família. Em especial aos amigos Fernando Henrique, José Ananias, José Vinicius, Maycon Ribeiro, George Nóbrega, Thiago Jorge e Antônio Cassiano.

Agradeço a todos os professores da UFCG que compartilharam seus ensinamentos comigo, em especial ao meu orientador Francivaldo Gomes Moura, que me proporcionou um ótimo suporte no desenvolvimento da minha pesquisa.

RESUMO

Tendo em vista a entrada em vigor da Lei 14.230/2021, o presente trabalho tem por finalidade fazer uma análise da “nova lei de improbidade administrativa”, observando as alterações proporcionadas por ela ao ordenamento jurídico brasileiro, principalmente no que diz respeito à extinção da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa. Por se tratar de uma legislação recente, faz-se necessário uma análise sobre os efeitos legais provocados pela extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa, além de se observar como reagiu a doutrina e, principalmente, a ação jurisprudencial dos tribunais acerca do tema. Inicialmente, foi feita uma análise sobre a administração pública e os princípios basilares expressos na Constituição Federal para uma boa administração. Posteriormente, desenvolveu-se sobre o tema improbidade administrativa, os atos que configuram a improbidade administrativa, os sujeitos que praticam tais atos e as sanções possíveis. Por fim, tratou-se sobre a extinção da modalidade culposa dos atos de improbidade, observando-se as mudanças legislativas que levaram a essa extinção, além das discussões doutrinárias e jurisprudências acerca do tema. No mais, essa pesquisa foi desenvolvida utilizando-se do método dedutivo, por meio de análise bibliográfica, de doutrina e jurisprudência.

Palavras-chave: administração pública. improbidade administrativa. extinção da culpa.

ABSTRACT

Given the entry into force of Law 14.230/2021, the purpose of this paper is to analyze the "new law on administrative misconduct", observing the changes it has brought to the Brazilian legal system, especially regarding the extinction of the negligent mode of administrative misconduct. Since this is recent legislation, it is necessary to analyze the legal effects caused by the extinction of the negligent mode of administrative misconduct, as well as to observe how the doctrine and, mainly, the jurisprudential action of the courts reacted to the topic. Initially, an analysis was made of the public administration and the fundamental principles expressed in the Federal Constitution for good administration. Subsequently, the topic of administrative misconduct was developed, including the acts that constitute administrative misconduct, the subjects who commit such acts, and the possible sanctions. Finally, the extinction of the negligent mode of administrative misconduct was discussed, observing the legislative changes that led to this extinction, as well as the doctrinal and jurisprudential discussions about the topic. This research was developed using the deductive method, through bibliographic analysis, doctrine, and jurisprudence.

Keywords: public administration. administrative dishonestly. extinction of guilty.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	9
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1.1 Princípio da Legalidade	14
2.1.2 Princípio da Impessoalidade	15
2.1.3 Princípio da Moralidade	16
2.1.4 Princípio da Publicidade	17
2.1.5 Princípio da Eficiência.....	18
2.2 AGENTES PÚBLICOS.....	19
3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	21
3.1 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	21
3.2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	23
3.3 SUJEITOS	24
3.3.1 Sujeito Passivo	24
3.3.2 Sujeito Ativo	25
3.4 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	26
3.4.1 Dos atos que importam Enriquecimento Ilícito.....	27
3.4.2 Dos Atos que causam Prejuízo ao Erário	28
3.4.3 Dos atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública	29
3.5 SANÇÕES	30
4 A MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE SOB A ÓTICA DA LEI 14.230/2021	32
4.1 A CULPA EM STRICTO SENSU	32
4.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA MODALIDADE CULPOSA SEGUNDO O TEXTO ANTERIOR DA LEI 8.429/92	34
4.3 DISCUSSÃO DOUTRINÁRIA SOBRE A MODALIDADE CULPOSA DE	

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	35
4.4 DECISÕES JURISPRUDENCIAIS SOBRE A MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	36
4.5 A LEI 14.230/2021 E A EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	38
4.6 DECISÕES JURISPRUDENCIAIS APÓS A EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	40
4.7 A (IR)RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

1 INTRODUÇÃO

O sistema jurídico, nacional ou estrangeiro, possui premissas principiológicas em defesa do patrimônio público, em promoção da probidade na administração pública e da coisa pública, possibilitando as medidas eficazes contra atos administrativos tendentes a infringir o decoro e a honestidade, assim o sistema normativo pune a malversação do agir de agentes públicos integrantes da administração da pública.

Nesse sentido, far-se-á necessário trazer a luz a questão jurídica relacionada com a extinção do ato culposo, por força normativa, na esfera jurídica da Improbidade Administrativa, ante anterior trato dessa tormentosa questão no campo legislativo e jurisprudencial, notadamente, após promulgação da Constituição Federal de 1988 onde assentou, o legislador constituinte no Art. 37 § 4º, a importância de olhar e debater a improbidade cometida pelos sujeitos ativos.

A legislação promulgada nos idos de 1992, a Lei 8.429/92, conhecida Lei de Improbidade Administrativa, vigora com o intuito de normatizar o tema proposto no texto constitucional que, indubitavelmente, é norma de extrema importância para assegurar a probidade e efetivar o princípio da moralidade na administração pública.

Então, cabe assinalar que a Lei 8.429/92, com ulteriores alterações, tinha e tem por fim o destacado papel de combater a corrupção e improbidade administrativas dos agentes públicos, definindo quais são os atos de improbidade administrativa, as sanções cabíveis aos agentes que realizassem tais atos, enfim disciplinando o agir probo do agente público e punido, por conseguinte, a improbidade administrativa. A crise ética e moral vivenciada no estágio atual aponta para temática recorrente, em estudos das mais diversas áreas sociais, demonstrando a importância do assunto e os reflexos que esse problema sucede na sociedade.

A probidade deve ser regra e a improbidade exceção, logo percebe-se ser algo estrutural, em todos os níveis da República, exigindo para a superação do quadro uma atuação orquestrada e em cooperação dos três poderes: legislativo, executivo e judiciário, a fim de prevalecer os nobres princípios e as normas que regem o atuação administrativa.

Em destaque para a situação da pesquisa onde após vários anos da vigência do diploma normativo citado, observar-se-á necessidade de atualização da legislação, adequando-a a nobre finalidade de incluir as decisões jurisprudências sobre o tema,

para além das decisivas contribuições discussões doutrinarias. Além de se adequar as normas que surgiram, posteriormente, que envolvem o combate a corrupção.

Nesse cenário, surge a Lei 14.230/2021 alterando diversos pontos da Lei 8.429/92, sendo inclusive conhecida como “nova lei de improbidade administrativa”.

Assim, a presente pesquisa busca contribuir com a análise desse instituto, uma vez que os estudos acerca do tema ainda são embrionários, porém com adensamento doutrinário e jurisprudencial, com efeito, apresentando os pontos controvertidos, bem como, qual os reflexos práticos que podem ser obtidos a partir da punição de atos de improbidade dolosos

Nessa esteira, a título de problematização ante a extinção da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa provocada pela Lei 14.230/2021 convém indagar: quais as mudanças causadas ao ordenamento jurídico brasileiro pela extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa?

Para atingir uma melhor compreensão do tema que será abordado, no primeiro capítulo desse estudo, será tratado o conceito de administração pública, além dos princípios constitucionais expressos e deles decorrentes que regem a administração pública e se buscará identificar os agentes públicos.

O segundo capítulo tratará do tema da Improbidade Administrativa em análise frente o arcabouço legislativo, identificando, então, os sujeitos, as espécies de atos de improbidade administrativa, para além de evidenciar quais são as sanções legais previstas.

No terceiro capítulo serão abordadas as mudanças provocadas pela Lei 14.230/2021 objetivando, trazer as contribuições jurídicas, legais e jurisprudenciais, evidenciando a extinção da modalidade culposa pelo novo marco legal, outrossim serão abordadas e trazidas as discussões doutrinarias e jurisprudências sobre o tema modalidade culposa, tanto anterior quanto posterior, a vigência da nova legislação.

Para atingir a finalidade do trabalho, serão realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, serão consideradas as fontes doutrinarias, as produções acadêmicas, além das decisões jurisprudenciais sobre o tema com o objetivo de enriquecer a análise e compreensão do assunto. Além disso, esse estudo se baseará nas leis relevantes que regulam o assunto, que são: a Constituição Federal de 1988, a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) e a Lei 14.230/2021.

Nesse norte de ideias, a presente pesquisa se propõe a se debruçar sobre extinção da modalidade culposa para configurar atos de improbidade administrativa,

identificando os problemas de maior gravidade, observando como a doutrina e a jurisprudência tratam a temática.

Do mesmo modo, serão utilizados livros, artigos e outros meios de informação em periódicos (revistas, boletins, jornais), além de outras pesquisas que podem ser encontradas em bibliotecas e sites da internet.

Por fim, a pesquisa justifica-se pelo interesse acadêmico de aportar uma contribuição, pequena, porém, valiosa, trazendo para o debate público essas relevantes contribuições que despertam interesse tanto prático e quanto teórico referenciado na pesquisa.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de iniciar-se um estudo mais aprofundado sobre o objeto de pesquisa proposto no trabalho, é necessário, para uma melhor compreensão, que se discorram algumas palavras sobre o conceito de administração pública, os princípios que a regem e a definição de agentes públicos de acordo com a legislação brasileira.

Por isso, este primeiro capítulo tem como objetivo fornecer uma base conceitual para a compreensão dos temas subsequentes.

A Constituição Federal de 1988 é a base jurídica do Estado brasileiro e é considerada como uma das principais características fundamentais do nosso país. Ela se baseia no Estado Democrático de Direito e estabelece a delegação dos poderes do povo aos administradores públicos, que são responsáveis por garantir a administração da res pública ou da coisa pública.

É importante destacar que logo em seu primeiro artigo, a Carta Magna desenvolve a ideia de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente. Isso significa que os cidadãos têm o direito de participar da tomada de decisões do Estado e de exercer seu poder de forma direta ou indireta.

Na doutrina, há um consenso de que o termo 'administração pública' é, de certa forma, duvidoso e ambíguo, tendo em vista que nele se encontram vários sentidos. Para o doutrinador Meirelles (2016, p. 68):

Em **sentido formal**, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em **sentido material**, é o conjunto das funções necessárias aos serviços público em geral; em **acepção operacional**, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. **Numa visão global**, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (grifo nosso)

Na visão de Di Pietro (2020, p.185, grifo do original) a expressão administração pública se divide basicamente em dois sentidos mais comumente utilizados:

a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;

b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração

Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo.

Essa dualidade de sentidos da administração pública é a forma como a doutrina majoritária a compreende, onde, no sentido objetivo, se dá a atividade ou a função propriamente dita, e, em sentido subjetivo, se dá àqueles que executam a atividade administrativa.

Nesse diapasão, pode-se acrescentar que a administração pública, em sentido objetivo, consiste na própria atividade administrativa do Estado exercida por seus órgãos e agentes, que buscam, de forma concreta, resultados em prol do interesse coletivo.

Por outro lado, a visão subjetiva da administração pública seria a junção de todos os órgãos, agentes e pessoas jurídicas que efetivamente exercem a função de executar as atividades administrativas.

A administração pública refere-se, portanto, à própria gestão da coisa pública, seja por organização interna, podendo ser por meio de prestação de serviços públicos ou ainda pela intervenção no campo privado, podendo esta ocorrer inclusive de forma restritiva (poder de polícia).

Em termos mais objetivos e claros, pode-se dizer que a expressão administração pública corresponde ao desenvolvimento de uma função administrativa pelo Estado que objetiva buscar as vontades e os benefícios do interesse público.

2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para que se haja uma plena compreensão sobre o tema que será proposto, é necessário que se dedique algumas linhas para que se possa entender quais são os princípios basilares da administração pública.

Esses princípios que regem a administração pública possuem base na Constituição Federal de 1988, sendo, portanto, de extrema importância a observância dos mesmos para que os atos do poder público sejam validados e possuam legitimidade.

A CF/88 prevê, de forma expressa, em seu art. 37, caput:

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[...] (BRASIL, 1988)

Já a Lei nº 9784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, diz no seu artigo 2º:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (BRASIL, 1999)

Serão, portanto, esses os princípios fundamentais que nortearão todas as condutas do Estado enquanto estiverem no exercício das atividades administrativas.

A partir de agora, realizar-se-á uma análise mais detalhada dos cinco principais princípios trazidos pela Constituição Federal de 88. Tais princípios são considerados princípios expressos pela doutrina brasileira. Sendo eles: a) Legalidade; b) Impessoalidade; c) Moralidade; d) Publicidade; e e) Eficiência.

2.1.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade nasce juntamente com o Estado Democrático de Direito pois é ele quem garante que toda a atuação estatal – tanto no âmbito administrativo, quanto no legislativo e no judiciário – esteja vinculado a lei, sendo, portanto, uma das principais garantias individuais em um sistema democrático como o nosso.

O princípio da legalidade na administração pública é um princípio fundamental que exige que os agentes públicos atuem de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis, e que suas ações e decisões sejam fundamentadas em normas jurídicas prévias.

É importante salientar que, ele serve para garantir que os cidadãos tenham previsibilidade e segurança jurídica em relação às ações e decisões da administração pública

Além do já anteriormente citado art. 37 da Carta Magna, também podemos encontrar no texto constitucional mais precisamente em seu art. 5º, inciso II o seguinte: “art. 5º, II: ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

O princípio da legalidade determina, portanto, que os administradores somente poderão ser obrigados a fazer (ou proibidos de não fazer) ou deixar de fazer (ou proibidos de fazer) junto à Administração Pública caso a lei assim o determine.

Nesse diapasão adiciona Meirelles (2016, p. 93):

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim".

A partir disso, conclui-se que, qualquer ação estatal tomada sem a devida correlação legal, ou que exceda o definido por lei, é injurídica e passível de anulação.

2.1.2 Princípio da Impessoalidade

Esse princípio tem por objetivo garantir a igualdade de tratamento entre os administrados, ficando o administrador público impedido de favorecer ou prejudicar um indivíduo em relação ao outro. Ou seja, o agente público fica impedido que considerar interesses pessoais.

O princípio da impessoalidade na administração pública é um princípio fundamental que estabelece a necessidade de conduta isenta de discriminação, preconceito ou favorecimento por parte dos agentes públicos na gestão dos recursos públicos e na tomada de decisões. Isso significa que as ações e decisões dos agentes públicos devem ser baseadas apenas em critérios técnicos e legais aplicáveis, sem nenhuma influência de interesses pessoais ou partidários. Este princípio é essencial para garantir que a administração pública seja justa e equitativa, e para evitar corrupção e abuso de poder.

Na visão do doutrinador Carvalho Filho (2015, p. 20-21) a impessoalidade deve ser observada em uma dupla perspectiva:

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da **isonomia**. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido **princípio da finalidade**, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória. (grifo do original)

É importante ressaltar que esse princípio também deve ser entendido no sentido de impossibilitar a promoção pessoal dos agentes públicos, que tomam para

si as atividades administrativas realizadas por ele. A constituição Federal trata disso em seu texto:

“art. 37, §1º, A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, **dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.**” (grifo nosso) (BRASIL, 1988)

Visto isso, mesmo que o agente realize uma ação pautada na legislação, se o objetivo dele estiver em desacordo com o interesse público, sua conduta poderá ser considerada desvio ou abuso de poder, sendo então, passível de anulação.

2.1.3 Princípio da Moralidade

Para que se possa começar a comentar sobre esse princípio, é necessário que se faça alguns comentários sobre a discordância doutrinária existente, tendo em vista que alguns autores consideram o princípio da moralidade vago e impreciso, ou que este princípio poderia ser absorvido pelo próprio princípio da legalidade.

Pensando nisso, o legislador constituinte deixou bem claro no texto constitucional que o administrador deve observar tanto o princípio da legalidade quanto o da moralidade. Dessa forma, fica evidenciado a necessidade de seguir a moralidade como norteadora da administração pública. Segue o artigo 37 da CF/88:

“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 [...]”. (grifo nosso) (BRASIL, 1988)

Dessa forma, o legislador deixa claro a necessidade de se diferenciar a moral e o direito, ou seja, a licitude e a honestidade, devendo ser preciso que o administrador observe ambos os princípios em todo e qualquer ato.

Pacificada tal discordância, pode-se agora seguir com o conceito de moralidade administrativa. O princípio da moralidade na administração pública é um princípio fundamental que estabelece a necessidade de conduta ética e honesta por parte dos agentes públicos na gestão dos recursos públicos e na tomada de decisões.

Nos dizeres de Bandeira de Mello (2015, p. 123):

Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou

minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. (apud Perez, 1983).

Nesse mesmo entendimento complementa o doutrinador Hely Lopes (2016, p. 94):

a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa. (apud Welter, 1929, p.74).

Resumindo, tratando-se de assuntos administrativos, é necessário observar o comportamento tanto da administração pública quanto dos administrados que se relacionam de maneira jurídica. Embora ambos estejam em conformidade com a lei, se algum deles ou ambos violarem a moral, os bons costumes, as regras necessárias para a boa administração ou a ideia comum de honestidade, estarão violando o princípio da moralidade administrativa, tornando seus atos passíveis de anulação. (DI PIETRO, 2020, p. 242).

2.1.4 Princípio da Publicidade

Este princípio é muito importante para uma boa administração desenvolvida pelos agentes públicos. Visto que, como já mostrado anteriormente o administrador público deve sempre buscar o melhor para o interesse público. Logo, podemos concluir que é necessário que a população tenha ciência dos atos praticados pela administração.

O princípio da publicidade na administração pública é um princípio fundamental que exige transparência e acesso à informação sobre as ações e decisões da administração pública. Esse princípio é importante para garantir a participação cidadã na gestão dos recursos públicos.

Nos ensinamentos de Carvalho Filho (2015, p. 26) salienta que:

[...] os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Nesse sentido, complementa de forma esplêndida o doutrinador Hely Lopes (2016, p. 100):

A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige.”

Indo de encontro ao texto constitucional a carta magna garante em seu art. 5º, XXXIII que:

“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.(BRASIL, 1988)

Fica evidente, por tanto, que salvo os casos previstos na legislação, todos os atos da administração devem ser públicos, pois, só com a plena transparência dos atos administrativos é que o administrado pode fiscalizar a legalidade e a eficiência de tais atos.

Por último, mas não menos importante, o princípio da publicidade inspirou a promulgação da Lei n. 12.257/2011 – conhecida como lei de acesso da informação. Essa lei passou a regulamentar o direito à informação, ao acesso a registros e informações em órgãos públicos, sendo aplicável tanto à Administração Direta quanto a Indireta, incidindo sobre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (FILHO, 2015, p. 27).

2.1.5 Princípio da Eficiência

O Princípio da Eficiência, por mais que já estivesse de maneira implícita na Constituição Federal de 1988, foi só 1998 com a promulgação da Emenda Constitucional n.19 que o mesmo passou a ser encontrado de forma expressa no texto constitucional.

O princípio da eficiência na administração pública é baseado na ideia de que a administração deve ser capaz de realizar suas funções de forma eficiente e eficaz, ou seja, com o uso mínimo de recursos (financeiros, humanos, materiais) para alcançar os resultados desejados. Isso significa que a administração deve ser capaz de tomar decisões e implementar ações de forma a otimizar o uso dos recursos disponíveis, alcançando o maior benefício possível para a sociedade com o menor custo possível.

Di Pietro (2020, p. 250) expõe que o princípio da eficiência carrega consigo uma dualidade de aspectos:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser

considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (grifo do original)

Em seus ensinamentos Hely Lopes (2016, p. 105) propõe que:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Pode-se concluir, por tanto, que quando falamos em Eficiência na gestão da coisa pública, demonstra que o agente público deve administrar a coisa pública de forma produtiva e econômica, de modo a evitar o desperdício de dinheiro público, trabalhando de maneira rápida, fazendo mais e melhor.

A partir de agora, será realizado um estudo sobre os agentes públicos que compõem a administração pública.

2.2 AGENTES PÚBLICOS

Os agentes públicos são aqueles que prestam qualquer tipo serviços ao Estado, ou seja, que exercem funções públicas. Nesse sentido, a expressão “agente público” serve para designar de forma genérica os sujeitos que servem ao poder público como instrumentos de sua vontade, exercendo funções públicas.

Os agentes públicos são indivíduos ou grupos que executam as atividades da administração pública em nome do Estado. Eles são responsáveis por implementar as políticas e programas governamentais, bem como por garantir o cumprimento das leis e regulamentos.

Nesse sentido, se destaca a doutrina de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 79):

São todas as pessoas físicas incumbidas, definitivamente ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham função do órgão, distribuídos entre os cargos que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo. A regra é a atribuição de funções múltiplas e genéricas ao órgão, as quais são repartidas especificamente entre os cargos, ou individualmente entre os agentes de função sem cargo.

Assim sendo, qualquer um que desempenhe funções estatais, enquanto no exercício da função, é um agente público.

Para efeitos do presente estudo a Lei de Improbidade Administrativa (Nº

8.429/92) destaca-se que:

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. (BRASIL, 1992)

Complementando o entendimento do artigo em análise, o agente público se divide em: a) agente político: inclui os eleitos pelo povo, como os presidentes, governadores, prefeitos, vereadores, deputados estaduais e federais e senadores; b) servidor público: são funcionários que trabalham para o governo em cargos efetivos, com direito a estabilidade no emprego; c) todos aqueles que exercem funções ligadas de alguma forma, ainda que de forma transitória ou sem remuneração.

É importante destacar que todos os agentes públicos devem atuar de acordo com os princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e devem seguir as normas estabelecidas pela Lei de Improbidade Administrativa.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O presente capítulo visa esclarecer o tema da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, abordando o conceito de improbidade administrativa, bem como a legislação específica que o regulamenta, assim como os sujeitos e os atos que compõem a improbidade e as possíveis sanções que podem ser aplicadas.

No ordenamento jurídico brasileiro, a probidade é um dos deveres fundamentais exigidos dos agentes públicos na administração da coisa pública. Esta ideia está estreitamente relacionada à moralidade administrativa, onde os agentes públicos são obrigados a servir a administração pública de forma honesta e íntegra, sempre buscando alcançar o interesse público e nunca utilizando sua posição para obter benefícios pessoais.

A probidade é fundamental para garantir a confiança do público na administração pública e para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma correta e justa.

Nas sábias palavras de Hely Lopes (2016, p. 118):

*O dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimidade de seus atos. O velho e esquecido conceito romano do *probus* e do *improbus* administrador público está presente na nossa legislação administrativa, como também na Constituição da República. (grifo do original)*

É importante destacar também que a falta de probidade pode ser considerada como uma forma de corrupção, podendo acarretar sanções legais para o agente público envolvido.

Nesse diapasão, o legislador constituinte evidenciou a necessidade de que o agente público observar a probidade quando no art. 37, §4º da Constituição Federal de 88, determina que, em caso de desrespeito a probidade impõe-se ao administrador público certas sanções:

art. 37, §4º, Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988)

3.1 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para uma compreensão mais completa sobre o tema da probidade, é

importante analisar a origem e o significado da palavra. A probidade é derivada do latim "probitate", que significa "aquilo que é bom" e está relacionada com a honradez, a honestidade e a integridade. Dessa forma, é possível entender que a probidade é uma característica positiva e desejável na administração pública e na vida em sociedade.

Por outro lado, a improbidade é o oposto da probidade, significando desonra, desonestidade e imoralidade. É importante destacar que a probidade não é apenas a ausência de corrupção, mas também inclui a transparência e o compromisso com princípios éticos.

A improbidade administrativa é uma conduta ilegal ou imoral cometida por agentes públicos no exercício de suas funções. Ela se caracteriza pela violação dos princípios éticos e legais que regem a administração pública, e pode envolver atos de corrupção, desvio de recursos públicos, abuso de poder, entre outros. A falta de probidade e a violação dos deveres éticos dos agentes públicos, são consideradas como uma das principais formas de improbidade administrativa.

De acordo com a Lei nº 8.429/92, a Improbidade Administrativa é definida como a prática de atos que atentem contra os princípios da administração pública, que prejudiquem a moralidade administrativa, ou que causem danos ao erário e à confiança da população na administração pública. Além disso, a lei estabelece sanções administrativas e penais para os agentes públicos que cometerem atos de improbidade administrativa, incluindo a perda da função pública, a proibição de contratar com o poder público, o ressarcimento de danos e a responsabilização criminal.

Nesse mesmo sentido, compreende o entendimento de José Afonso da Silva (2014, p. 388):

A improbidade diz respeito à prática de ato que gere prejuízo ao erário público em proveito do agente. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo. O ímprobo administrativo é o devasso da Administração Pública.

Em resumo, a Improbidade Administrativa é uma conduta que viola os princípios éticos e legais que regem a administração pública, prejudicando a moralidade e causando danos ao erário e à confiança da população na administração pública, e tem sanções administrativas e penais para os agentes públicos que a cometerem.

3.2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O legislador constituinte, ao elaborar a Constituição Federal de 1988, reconheceu a importância de combater a corrupção na administração pública brasileira. Em decorrência disso, ele incluiu o artigo 37, § 4º, que tem como objetivo impor sanções aos agentes públicos que cometerem atos de improbidade administrativa.

Art. 37, § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988)

Por se tratar de uma norma constitucional de eficácia limitada, houve-se a necessidade da criação de uma lei específica para que pudesse ser definida quais atos seriam considerados atos de improbidade administrativa, quem poderia ser responsabilizado por tais atos e quais seriam as punições prevista para os mesmos.

É nesse cenário que surge a Lei 8.429/92, também conhecido como Lei de Improbidade Administrativa, foi criada com o objetivo de complementar a norma constitucional e fornecer orientações mais precisas sobre como lidar com a corrupção e a má gestão na administração pública.

Na visão de Garcia e Alves (2013, p. 273):

A denominada "Lei de Improbidade" é voltada essencialmente ao ímprobo, não contendo quaisquer disposições relativas à nulidade do ato de improbidade, o que, evidentemente, não afasta o fardo manancial legislativo relacionado à matéria, até porque romperia as raias do absurdo sustentar que um ato ilícito deve ser mantido incólume apesar de o ímprobo ter sido penalizado por sua prática.

A LIA é uma norma com eficácia no âmbito federal, que tem como objetivo combater a corrupção e a má gestão nos órgãos públicos. Ela estabelece sanções administrativas e penais para agentes públicos e particulares que cometerem atos de improbidade. Com isso, a lei busca proteger o patrimônio público e o interesse público, além de promover a moralidade e a probidade na administração pública.

O ato de improbidade administrativa, para acarretar a aplicação das medidas sancionatórias previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição, exige a presença de determinados elementos, são eles: a) Sujeito Passivo, b) Sujeito Ativo, c) ocorrência de ato danoso descrito na lei – atos que importam Enriquecimento Ilícito causam Prejuízo ao Erário atentam contra os Princípios da Administração Pública – e d) dolo.

(Di Pietro, 2020, p. 1840).

A Lei de Improbidade Administrativa tem se mostrado uma importante ferramenta na luta contra a corrupção e tem sido usada com sucesso para processar e punir agentes públicos e particulares que cometem atos de improbidade.

A seguir, será feito um estudo mais detalhado de quais são os sujeitos que compõem os atos de improbidade administrativa, quais são os atos de improbidade administrativa e as sanções aplicáveis segundo a Lei de Improbidade Administrativa.

3.3 SUJEITOS

Um dos elementos necessários para que se configure o ato de improbidade administrativa é o sujeito que podem ser pessoas físicas ou jurídicas, desde que estejam envolvidas com algum dos atos de improbidade previsto na LIA.

Os sujeitos dos atos de improbidade administrativa dividem-se em dois: a) sujeito passivo; b) sujeito ativo. O titular do bem jurídico ameaçado ou violado pela conduta ilícita, ou seja, a vítima do ato de improbidade, recebe a denominação de sujeito passivo. Por tanto, seguindo a lógica, aquele que comete a prática de improbidade é o sujeito ativo, sendo este o réu da ação de improbidade administrativa. (GARCIA; ALVES, 2013).

3.3.1 Sujeito Passivo

O sujeito passivo é a pessoa jurídica que sofre o ato de improbidade administrativa, ou seja, a vítima que sofre os danos.

A Lei de Improbidade Administrativa, nos §§ 5º a 7º, a Lei menciona os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, ou seja, as vítimas diretas desses atos:

Art. 1º § 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. (BRASIL, 1992)

De acordo com o que se encontra tipificado pelo legislador no art. 1º, §5º, são sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa os entes da Administração Pública, incluindo tanto os órgãos da administração direta quanto as entidades da administração indireta, independentemente de serem de direito público ou privado.

No que diz respeito aos entes privados, é importante notar que apenas aqueles que possuem certos laços com o Estado são considerados vítimas de atos de improbidade administrativa. Em outras palavras, esses particulares estarão sujeitos às regras da LIA, mesmo que formalmente não façam parte da Administração Pública, pois, há dinheiro público envolvido.

O legislador para efeitos da Lei de Improbidade Administrativa dividiu os entes privados em dois tipos: a) aqueles que recebem subvenção ou subsídio do poder público (art. 1º, §6º); e b) aqueles que o poder público contribuiu para sua criação ou custeio (art. 1º, §7º).

É importante ressaltar ainda que, de acordo com o STF por meio da ADI 7042, As pessoas jurídicas afetadas também podem propor ação de improbidade administrativa contra os agentes ímprobos, paralelamente ao Ministério Público.

3.3.2 Sujeito Ativo

Segundo a Lei de Improbidade Administrativa o sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade propriamente falando, ou seja, são os sujeitos passíveis de sanções.

No conceito de Daniel Amorim e Rafael Carvalho (2018, p. 66):

O sujeito ativo da improbidade administrativa é a pessoa física ou jurídica que comete atos de improbidade administrativa tipificados no ordenamento jurídico. O ímprobo, sujeito ativo na relação de direito material, será réu na ação de improbidade administrativa.

A Lei 8.429/92, apresenta em seu artigo 2º, quem são os sujeitos ativos da improbidade administrativa:

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. (BRASIL, 1992)

A partir do artigo supracitado, fica evidente a vontade do legislador em conceituar de forma ampla o agente público, considerado até situações em que a pessoa age transitoriamente em nome do Estado ou mesmo sem remuneração:

Em seguida, no parágrafo único do mesmo artigo o legislador equipara o particular a agente público, desde que o mesmo gere recursos de origem pública ao celebrar contrato com a administração pública.

Art. 2º, 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. (BRASIL, 1992)

Dando continuidade ao tema, observar-se ainda que o legislador também considerou sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, o particular que atuar juntamente com um agente público, seja induzindo o agente público a cometer a improbidade ou ainda concorrido dolosamente com ele.

“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.” (BRASIL, 1992)

Demonstrado quem são os sujeitos dos atos de improbidade administrativa, dar-se há continuidade agora para o estudo dos atos de improbidade em si.

3.4 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O legislador, ao criar a Lei n. 8.429/1992, também conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, objetivou coibir e punir atos de improbidade cometidos por servidores públicos e agentes privados que atuam na administração pública. Assim, a lei foi desenvolvida para estabelecer uma divisão dos atos de improbidade administrativa, levando em consideração os objetivos do indivíduo responsável pela ação e os efeitos que essa ação teria sobre o sujeito passivo.

Portanto, os artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa apresentam as três categorias de atos de improbidade administrativa existentes no ordenamento jurídico brasileiro atualmente: enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) e atos que violem os princípios da administração pública (art. 11).

É importante salientar que os dispositivos legais anteriormente citados trazem consigo um rol de condutas exemplificativas e não taxativas. É nesse sentido o entendimento doutrinário de Daniel Amorim e Rafael Carvalho (2018, p. 113):

Isto porque os arts. 9.º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, ao elencarem determinadas condutas que são tipificadas como atos de improbidade, utilizam-se da expressão “notadamente”, o que demonstra que outras condutas também podem ser enquadradas nos referidos tipos de improbidade.

Em seguida, serão estudados detalhadamente cada um dos atos de improbidade administrativa de acordo com os dispositivos legais mencionados anteriormente.

3.4.1 Dos atos que importam Enriquecimento Ilícito

O enriquecimento ilícito é uma forma de corrupção que ocorre quando um agente público, no exercício de suas funções, obtém benefícios financeiros ou patrimoniais indevidos, sem justa causa, utilizando-se de meios ilícitos ou abusando da posição de ocupa.

De acordo com a doutrina de Garcia e Alves (2013, p. 352): “o enriquecimento ilícito é o resultado de qualquer ação ou omissão que possibilite ao agente público auferir uma vantagem não prevista em lei.”

A Lei de Improbidade Administrativa, no caput do seu art. 9º, demonstra os requisitos necessários que compõem o Enriquecimento Ilícito:

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: (BRASIL 1992)

Dessa forma, a Lei de Improbidade Administrativa garante que obter de forma dolosa, qualquer tipo de benefício patrimonial indevido em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade, é considerado um ato de improbidade administrativa, caracterizando o enriquecimento ilícito.

Nesse sentido, para que se haja enriquecimento ilícito são necessárias a verificação de alguns aspectos cruciais, tais como: a existência de ganhos ilícitos pelo agente, danos causados à administração pública, relação comprovada entre ganho e dano e a ausência de justificativa legal para o enriquecimento.

É importante ressaltar ainda que, na visão de Di Pietro (2020, p. 1855):

o fato de uma pessoa enriquecer ilicitamente no exercício de função pública pode não acarretar necessariamente dano ao patrimônio econômico-financeiro; por exemplo, se uma pessoa receber propina para praticar um ato que realmente é de sua competência ou para dispensar a licitação quando esta era obrigatória, esses atos podem não ocasionar prejuízo ao erário e ainda assim propiciar enriquecimento ilícito. Nesse caso, também, é o patrimônio moral que está sendo lesado.

Seguindo essa linha de pensamento, mesmo que não haja prejuízo aos cofres públicos, ainda assim pode-se configurar enriquecimento ilícito caso o agente público pratique alguma ação que lese a moral administrativa e receba alguma vantagem por isso.

Por fim, cabe ressaltar que, no tocante as alterações provocadas pela lei 14.230/2021 ao Art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, sofreram alterações apenas o caput, onde o legislador evidencia a necessidade de dolo do agente. E também houve alterações nos incisos IV, VI e VII do artigo, onde o legislador ampliou as hipóteses descritas nos incisos.

3.4.2 Dos Atos que causam Prejuízo ao Erário

A Improbidade Administrativa que causa lesão ao erário é caracterizada por qualquer ação ou omissão intencional que resulte em perda patrimonial, desvio, apropriação indevida, mau uso ou desperdício dos bens públicos comprovadamente.

O erário é entendido como a parte do patrimônio público que possui valor econômico e financeiro, podendo ser expressos em termos monetários. Em outras palavras, é o conjunto de recursos financeiros do Estado que podem ser incluídos no tesouro público.

A Lei 8.429/1992 em seu caput do art. 10 tipifica que:

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: (BRASIL, 1992)

É importante destacar que, com o advento da Lei 14.230/2021, para que haja ato de improbidade administrativa com características de prejuízo ao erário, é necessário que a conduta do agente tenha sido dolosa e que o prejuízo causado seja efetivo e comprovado. Antes da alteração da LIA, o Supremo Tribunal de Justiça

admitia, em alguns casos, o "dano presumido", mas com a nova redação da Lei isso não é mais permitido.

Dessa forma, a nova lei busca evitar a caracterização de atos de improbidade em situações em que não há prejuízo efetivo ao erário, a fim de garantir a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Entre as alterações trazidas pela Lei 14.230/2021 para o artigo em questão, a principal – e mais importante para o trabalho em questão – foi a extinção da modalidade culposa. O legislador deixa claro a necessidade da ação ou omissão possuir dolo do agente, ou seja, que o administrador aja por vontade própria.

3.4.3 Dos atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública

Por fim, o terceiro gênero de atos de improbidade administrativa são aqueles que atentam contra os princípios da administração pública, essa modalidade tem por característica a violação de um ou mais princípios da administração pública.

Está tipificada no artigo 11 da Lei 8.429/92:

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: (BRASIL, 1992)

Desse modo, pode-se observar que nesse artigo o legislador deixou claro assim como nos artigos que foram tratados anteriormente, a necessidade de dolo do agente que comete o ato. Para que se caracterize a improbidade administrativa é necessário que o agente aja de forma contrária aos princípios da administração pública, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por fim, cabe destacar que diferentemente dos outros artigos anteriormente tratados no presente trabalho, o rol apresentado pelo artigo 11 da LIA não é exemplificativo, mas sim um taxativo.

Quanto as alterações provocadas pela Lei 14.230/2021, foram revogados alguns incisos, outros foram alterados e alguns outros foram acrescentados. Com essas alterações o legislador tentou, de maneira geral, retirar as condutas consideradas genéricas ou culposas.

3.5 SANÇÕES

A Lei de Improbidade Administrativa objetivando coibir atos de corrupção e outros atos de improbidade cometidos por agentes públicos, prevê sanções para aqueles que cometem tais atos. incluindo a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, multa, a devolução do dinheiro desviado e o ressarcimento ao erário.

Sobre a importância da aplicação da sanção observa Garcia e Alves (2013, p. 579):

A razão de ser da sanção não reside no prejuízo a ser causado ao infrator, e sim na necessidade de dissipação da intranquilidade gerada, com a consequente restauração da soberania do direito, principal alicerce da segurança que deve reinar nas relações sociais. A proporção que" deve existir entre o ilícito e a sanção deve ser correlata à existente entre as forças morais presentes no temor causado aos cidadãos e no lenitivo que será utilizado para tranquilizá-los.

A LIA em seu artigo 12 traz o seguinte texto:

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

O caput artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa estabelece que as sanções aplicáveis para cada uma das categorias de improbidade podem ser impostas de forma individual ou cumulativa.

Seguindo o artigo acima, em seus incisos têm-se as sanções para os atos de improbidade:

Art.12 I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;
II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;
III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa

jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (BRASIL, 1992)

Os incisos do artigo supracitado tipificam as sanções aplicáveis para cada um dos três atos de improbidade: a) No inciso I são as sanções aplicáveis para os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); no inciso II são as sanções aplicáveis em caso de prejuízo ao erário (art. 10); c) e por fim, no inciso III são as sanções aplicáveis para os atos que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11).

É importante destacar que as sanções tipificadas pela lei 8.429/92 não possuem natureza penal. As sanções trazidas pela LIA possuem três naturezas: a) Política: na forma de suspensão dos direitos políticos; b) administrativa: perda da função pública e proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios fiscais/creditícios; e, por fim c) civil: ressarcimento ao erário, multa civil e perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Vale salientar que, as sanções previstas pela LIA para aqueles que praticarem atos de improbidade administrativa, via de regra, não impedem a aplicação de outras sanções, independentemente de serem cíveis, penais ou administrativas.

4 A MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE SOB A ÓTICA DA LEI 14.230/2021

A Lei 14.230/2021 foi sancionada no dia 25 de outubro de 2021 e teve como finalidade realizar alterações consideráveis na Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). Vale salientar que, por mais que a Lei 14.230/2021 esteja sendo chamada de “nova Lei de Improbidade Administrativa”, ela não revogou a lei anterior, mas trouxe alterações tão substanciais que passou a ser chamada assim pela doutrina.

Essas mudanças na Lei de Improbidade já eram esperadas pela doutrina devido aos desvios observados em sua aplicação, incluindo o uso político, punição excessiva sem justificativa e violação de direitos fundamentais do cidadão. Entre as diversas alterações trazidas pela “nova Lei de Improbidade Administrativa”, a principal e mais importante para o presente trabalho foi a extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa.

Anteriormente, o dolo não era um elemento essencial para a configuração do ato de improbidade administrativa. Com a nova redação dada pela Lei 14.230/2021, o dolo passa a tornar-se elemento essencial. Dessa forma, se o agente público agir de forma culposa (seja por imprudência, negligência ou imperícia), não há de se falar em improbidade por parte do agente.

Neste capítulo, será feita uma análise da extinção da modalidade culposa de improbidade sob a ótica da Lei 14.230/2021, abordando pontos de comparação de como se dava a culpa antes e como se encontra agora com a nova legislação.

4.1 A CULPA EM STRICTO SENSU

Antes de se adentrar em um estudo mais aprofundado sobre o tema de relevância para este trabalho, é necessário tecer alguns comentários acerca da teoria da culpa em *stricto sensu*.

A culpa em sentido *stricto sensu*, é a modalidade de culpa propriamente dita e refere-se à negligência ou à falta de cuidado na prevenção do dano. A pessoa age de forma imprudente, sem a intenção de causar danos, mas sem seguir as normas de prudência e segurança necessárias para evitar a ocorrência do dano. Ou seja, a culpa em sentido *stricto sensu* se dá quando o agente pratica o ato, mas não tinha intenção

de fazê-lo.

Nesse sentido explana Pablo Stolze (2012, p.202):

Na culpa em sentido estrito, por sua vez, sob qualquer das suas três formas de manifestação (negligência, imprudência ou imperícia), o dano resulta da violação de um dever de cuidado, sem que o agente tenha a vontade posicionada no sentido da realização do dano;

As formas da culpa na modalidade *stricto sensu* se divide em imprudência, negligência e imperícia.

a) **Imprudência:** A imprudência é uma conduta negligente ou irresponsável, que envolve a falta de cautela, cuidado ou prudência em situações que exigem atenção e precaução. Em outras palavras, a imprudência é a ação temerária ou irresponsável de uma pessoa, que pode causar danos a terceiros ou ao bem comum.

Na doutrina de Stolze (2012, p.205): “esta se caracteriza quando o agente culpado resolve enfrentar desnecessariamente o perigo. O sujeito, pois, atua contra as regras básicas de cautela. Caso do indivíduo que manda o seu filho menor alimentar um cão de guarda, expondo-o ao perigo;”

b) **Negligência:** A negligência é compreendida como uma espécie de responsabilidade civil que envolve a responsabilização de uma pessoa pelos danos causados por seu descuido ou ineficiência em realizar uma atividade. É basicamente a ausência de cuidado ou zelo adequado a uma obrigação ou dever

Nesse sentido complementa Stolze (2012, p. 205): “é a falta de observância do dever de cuidado, por omissão. Tal ocorre, por exemplo, quando o motorista causa grave acidente por não haver consertado a sua lanterna traseira, por desídia;”

c) **Imperícia:** A imperícia é a falta de habilidade, conhecimento ou destreza na execução de uma tarefa ou atividade, que resulta em danos ou prejuízos para outra pessoa ou para o bem comum. Em outras palavras, a imperícia é a inadequação técnica ou profissional de uma pessoa, que pode levar a resultados negativos para terceiros ou para a sociedade.

Em complemento temos as palavras de Stolze (2012, p.206):

Esta forma de exteriorização da culpa decorre da falta de aptidão ou habilidade específica para a realização de uma atividade técnica ou científica. É o que acontece quando há o erro médico em uma cirurgia em que não se empregou corretamente a técnica de incisão ou quando o advogado deixa de interpor recurso que possibilitaria, segundo jurisprudência dominante, acolhimento da pretensão do seu cliente.

4.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA MODALIDADE CULPOSA SEGUNDO O TEXTO ANTERIOR DA LEI 8.429/92

Dentre os vários artigos tipificados na lei de 8.429/92, é necessário destacar que uma das maiores polêmicas trazidas pela lei foi a possibilidade da modalidade culposa de atos de improbidade administrativa.

Entre as três modalidades de atos de improbidade administrativa anteriormente citados, que são: atos que importam enriquecimento ilícito (Art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (Art. 10) e os atos que atentam contra os princípios da administração pública (Art. 11), apenas se aceitava a modalidade culposa nos atos causam prejuízo ao erário. Sendo esse, portanto, o principal artigo para entendimento do presente estudo.

O antigo texto do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa evidenciava que:

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: (BRASIL, 1992)

Reforçando esse entendimento o antigo Art. 5º da legislação supracitada traz o seguinte texto: “Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.” (BRASIL, 1992)

Dessa forma, a antiga legislação evidenciava a possibilidade do ato de improbidade ser cometido tanto de forma dolosa quanto de forma culposa, desde que fossem comprovados o elemento subjetivo e o dano causado ao cofres públicos.

Nesse sentido complementa Fernandes Junior (2022):

Nessa ordem de ideias, a então modalidade culposa insculpida no artigo 10 da Lei nº 8.429/1992 (antes da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021) representava medida de responsabilização por atos de improbidade que gerassem danos ao erário decorrente de comportamento negligente, imperito ou imprudente do agente público. A cláusula normativa sempre foi alvo de discussão doutrinária e jurisprudencial, com argumentos contundentes acerca da incompatibilidade constitucional da improbidade administrativa culposa (especialmente em função das sanções gravosas prevista no art. 37, § 4º, da Constituição da República de 1988).

O tema em questão trouxe consigo uma grande discussão na doutrina e, conseqüentemente, na jurisprudência, tendo em vista que alguns juristas

consideravam a decisão do legislador de punir a improbidade administrativa culposa, enquanto outros debatiam a constitucionalidade da lei ao analisarem a previsão do art. 37 § 4º da Constituição Federal de 1988.

Dando continuidade ao trabalho, será tratado agora sobre as discussões doutrinária e jurisprudências sobre o tema da extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa.

4.3 DISCUSSÃO DOUTRINÁRIA SOBRE A MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como já comentado anteriormente, a possibilidade da modalidade culposa de atos de improbidade administrativa gerou uma acirrada discussão doutrinária acerca do tema. A principal discussão trazida pela doutrina se dava pela constitucionalidade ou não da redação original da Lei de Improbidade Administrativa.

A primeira corrente apresentada pela doutrina defende a constitucionalidade da modalidade culposa de improbidade administrativa.

Nesse sentido temos a doutrina de Carvalho Filho (2020, p. 1125):

O elemento subjetivo é o dolo ou culpa, como consta do caput do dispositivo. Nesse ponto o legislador adotou critério diverso em relação ao enriquecimento ilícito. É verdade que há autores que excluem a culpa, chegando mesmo a considerar inconstitucional tal referência no mandamento legal. Não lhes assiste razão, entretanto. O legislador teve realmente o desiderato de punir condutas culposas de agentes, que causem danos ao erário.

Aliás, para não deixar dúvida, referiu-se ao dolo e à culpa também no art. 5º, que, da mesma forma, dispõe sobre prejuízos ao erário. Em nosso entender, não colhe o argumento de que a conduta culposa não tem gravidade suficiente para propiciar a aplicação de penalidade. Com toda a certeza, há comportamentos culposos que, pela repercussão que acarretam, têm maior densidade que algumas condutas dolosas.

O autor entende como acertada a decisão do legislador ao permitir a possibilidade da improbidade administrativa de forma culposa, desde que seja comprovada o elemento subjetivo da culpa e o dano provocado ao erário.

A segunda corrente doutrinária, de certa forma, complementa a primeira corrente, pois, assim como a corrente anterior, também aceita a possibilidade da modalidade culposa de improbidade administrativa, porém há uma ressalva, que seria a necessidade de culpa grave.

É nesse sentido que defende Osório (apud MOYSES):

A culpa grave pode fundamentar a responsabilização de Parlamentares, Magistrados e membros do Ministério Público que, no desempenho de suas atribuições, causem, injustificadamente, por manifesto e desproporcional despreparo funcional, lesão ao erário, violando os princípios básicos que regem a Administração Pública, v.g., moralidade e ilegalidade.

A terceira corrente entende pela inconstitucionalidade da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa. Os juristas que defendem esse entendimento admitem somente a ação cometida com dolo do agente, dessa forma, excluindo a possibilidade culposa.

A principal crítica dessa corrente feita a modalidade culposa é a falta de clareza do legislador. Nas palavras de Di Pietro (2020, p. 1857):

Dos três dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação ou omissão, **dolosa ou culposa**. E a mesma ideia de que, nos atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, exige-se dolo ou culpa, repete-se no artigo 5º da lei. É difícil dizer se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento.

A crítica se dá pelo fato de que o legislador se preocupou em permitir a modalidade culposa nos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (Art. 10), porém tratou os atos de enriquecimento ilícito (Art. 9º) e os atos que ferem os princípios da administração (Art. 11) de forma diferente, sem um motivo claro.

Além disso, outra crítica importante levantada por essa corrente é em relação à boa-fé. Se o agente não tinha a intenção de causar dano ao erário, não deveria ser aplicada a mesma penalidade daquele que age com má-fé e de maneira desonesta com o intuito de lesar os cofres públicos.

4.4 DECISÕES JURISPRUDENCIAIS SOBRE A MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O entendimento jurisprudencial por parte do Superior Tribunal de Justiça sobre a possibilidade de forma culposa de atos de improbidade administrativa se dá no sentido de exigir a comprovação do elemento subjetivo do agente.

Em concordância ao tema se mostra o Agravo Regimental no Recurso Especial Nº 1.237.139 - PE (2011/0023020-5):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. CONTRATAÇÃO IRREGULAR PARA O FORNECIMENTO DE ÁGUA POR MEIO DE CAMINHÕES PIPA. SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU ABSOLUTÓRIA QUE CONSIGNA A INEXISTÊNCIA DE PROVAS ACERCA DE PARTICIPAÇÃO DO EX-PREFEITO NA ILICITUDES DE PERMEARAM O CERTAME. CONDENAÇÃO IMPOSTA PELO TRIBUNAL A QUOEM RAZÃO DA EFETIVAÇÃO DOS PAGAMENTOS PELOS SERVIÇOS DEFEITUOSOS E DA NÃO TOMADA DE PROVIDÊNCIAS PARA O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE JUÍZO QUANTO AO EVENTUAL AGIR DOLOSO DO EX-GESTOR MUNICIPAL. NÃO OBSERVÂNCIA DOS ARTS. 62 E 63 DA LEI N. 4.320/64. CONDUTA CULPOSA.

1. O STJ ostenta entendimento uníssono segundo o qual, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões 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. (grifo nosso)

O Ministro Benedito Gonçalves utilizou como precedentes para justificar sua decisão as seguintes jurisprudências que tratavam sobre a mesma necessidade de culpa do agente: AgRg no AREsp 20.747/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/11/2011; REsp 1.130.198/RR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 15/12/2010; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/9/2010; REsp 1.149.427/SC, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 9/9/2010; e EREsp 875.163/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 30/6/2010.

Nesse mesmo sentido, em complemento a esse entendimento o mesmo STJ entendeu por meio da Ação de Improbidade Administrativa (AIA) 30/AM que:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECIONAL NAO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE.

1. A jurisprudência firmada pela Corte Especial do STJ é no sentido de que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza (Rcl XXXXX/SC, DJe de 04/03/2010).

2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos

artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, **ou pelo menos eivada de culpa grave**, nas do artigo 10.

3. No caso, aos demandados são imputadas condutas capituladas no art. 11 da Lei 8.429/92 por terem, no exercício da Presidência de Tribunal Regional do Trabalho, editado Portarias afastando temporariamente juízes de primeiro grau do exercício de suas funções, para que proferissem sentenças em processos pendentes. Embora enfatize a ilegalidade dessas Portarias, a petição inicial não descreve nem demonstra a existência de qualquer circunstância indicativa de conduta dolosa ou mesmo culposa dos demandados.

4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, 8º, da Lei 8.429/92). (grifo nosso)

Dessa forma, o ministro Teori Zavascki entendeu que, para configurar o ato de improbidade administrativa na modalidade culposa, faz-se necessário a configuração da culpa grave.

Por fim, seguindo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, pôde-se concluir que o entendimento jurisprudencial do STJ era no sentido de que necessariamente houvesse o elemento subjetivo do agente para que se configurasse o ato de improbidade. O elemento, via de regra, tinha que ser doloso, mas nos casos de dano ao erário era possível a modalidade culposa, desde que houvesse culpa grave comprovada.

4.5 A LEI 14.230/2021 E A EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A “nova Lei de Improbidade Administrativa” surgiu com a intenção de atualizar a legislação brasileira no combate à corrupção e à improbidade administrativa.

Como visto anteriormente, era vasto o debate doutrinário e jurisprudencial acerca do tema atos de improbidade administrativa na sua forma culposa. Dessa forma a Lei 14.230/2021 surge com o intuito de pacificar essa discussão. Fica claro que o legislador evidenciou a necessidade do elemento subjetivo do agente ser intencional, malicioso, ou seja, a conduta do agente do ato de improbidade administrativa passa a ser necessariamente dolosa, excluindo a possibilidade culposa da legislação.

Observando a alteração provocada pela “nova Lei de Improbidade Administrativa” ao Art. 10 da LIA, o legislador exclui a possibilidade da forma de improbidade culposa:

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: (BRASIL, 2021)

Além da alteração no artigo supracitado o legislador também alterou por meio da Lei 14.230/2021 o artigo 1º da LIA, que agora traz a seguinte redação:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

§ 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. (BRASIL, 2021)

Fica evidente, portanto, que o legislador acabou completamente com a possibilidade de se cometer um ato de improbidade administrativa de forma culposa, sendo necessário para que se possa configurar a improbidade cometida pelo agente o dolo específico.

Ainda, em complemento a esse entendimento o legislador se preocupou em definir o sentido de dolo para fins de compreensão da LIA:

Art. 1º § 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.

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (BRASIL, 2021)

Dessa forma, a Lei 14.230/2021 alterou a exigência de dolo para caracterizar os atos de improbidade administrativa. Anteriormente, entendia-se que dolo genérico era suficiente para configurar o ato de improbidade, mas agora é exigido dolo específico, ou seja, a intenção específica de cometer o ato ilícito. Isso tornará mais difícil caracterizar atos de improbidade.

A doutrina costuma entender o dolo específico como a vontade do agente voltada a uma finalidade especial, ou seja, uma vontade livre e consciente de alcançar o ilícito. (FILHO, 2020, p. 312)

Assim, pode-se concluir que o objetivo da nova legislação é punir somente os agentes de atos de improbidade administrativa que agem de forma desonesta, com a intenção de prejudicar e violar a lei.

É nesse sentido que se encontra as palavras de Cintra e Spaziante (2022):

O fato é que tudo leva a crer que a inclinação da nova LIA não é responsabilizar quem praticou ato imprudente e ineficaz na condução do exercício natural de uma função pública. Nem mesmo o ato impensado em

suas consequências lesivas, ainda que voluntário e consciente. O objetivo é enquadrar o agente desonesto e com vontade de lesar e descumprir à lei.

Desse modo, percebe-se que a significativa mudança no elemento subjetivo que define a má conduta administrativa resultou em limitações na responsabilização de funcionários públicos pelas disposições da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente quando há dificuldades em comprovar a conduta ilícita e intencional do agente.

Por fim, é importante salientar que, por mais que a modalidade culposa de improbidade administrativa tenha sido extinta pela Lei 14.230/2021, os atos culposos que configuram negligência, imprudência e imperícia cometidos pelos agentes públicos ainda podem ter sanções aplicadas por outras esferas do direito, a título de exemplo pode-se citar sanções administrativas, por meio do processo administrativo disciplinar.

4.6 DECISÕES JURISPRUDENCIAIS APÓS A EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Com a extinção da possibilidade da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa provocada pela Lei 14.230/2021, surgem entre os juristas discussões sobre a validade de diversos pontos da nova legislação.

Para pacificar as discussões surge o Supremo Tribunal Federal por meio da Repercussão Geral Tema: 1.199 e conclui que “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;” (BRASIL, 2022)

Nesse sentido a jurisprudência se adequando a nova legislação passou a exigir necessariamente o dolo específico em seus julgados. É dessa forma que entende o Tribunal de Justiça do Mato Grosso (TJMT) por meio do acórdão Apelação Cível n. 0001296-06.2013.8.11.003972:

RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – EX PREFEITO – AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS – ATO QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI Nº 14.230/2021 RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA – EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA VONTADE LIVRE E CONSCIENTE DO APELANTE DE ALCANÇAR O RESULTADO ILÍCITO

TIPIFICADO NO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/92 – CONDUTA ÍMPROBA NÃO CONFIGURADA – RECURSO DE ANTÔNIO DE ANDRADE JUNQUEIRA PROVIDO – RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PREJUDICADO.

1. A Lei nº 14.230/2021, alterou diversos dispositivos da Lei nº 8.429/92, passando a exigir o dolo específico para a configuração dos atos de improbidade administrativa, além de modificar critérios de dosimetria da pena e aspectos processuais.
2. O sistema da Improbidade Administrativa adotou expressamente os princípios do Direito Administrativo Sancionador, dentre eles o da legalidade, segurança jurídica e retroatividade da lei benéfica. Assim, tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei nº 14.230/2021, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.
3. consoante nova redação do artigo 1º, §3º, da Lei nº 8.429/92, o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação do ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.
4. Não tendo sido demonstrado, no bojo da Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa, quaisquer elementos que evidenciem a existência de dolo, vontade livre e consciente do apelante de alcançar o resultado ilícito tipificado no artigo 11 da Lei nº 8.429/92, impõe-se a improcedência da demanda.

É nesse mesmo sentido o entendimento do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1):

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALTERAÇÕES DA LEI 14.230/21. MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO. TESE 1199 DO STF. PREJUÍZO AO ERÁRIO NÃO DEMONSTRADO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA ABSOLUTÓRIA.

1. Merece ser mantida a sentença que absolveu a apelante da prática do ato ímprobo previsto no art. 10, XI da Lei 8.429/92, com as alterações da Lei 14.230/2021.
2. Para a configuração das improbidades administrativas capituladas no art. 10 e incisos da Lei nº 8.429/92, com as alterações da Lei 14.230/21 é necessária a demonstração do elemento subjetivo doloso, bem como a comprovação do efetivo dano acarretado ao erário do Poder Público, sob pena de inadequação típica.
3. O Supremo Tribunal Federal, em 18/08/2022, ao finalizar o julgamento do Recurso Extraordinário no Agravo nº 843989, fixou a tese do Tema 1199 nos seguintes termos:"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" (Grifei). 4. Embora comprovadas materialidade e autoria da conduta, o elemento subjetivo necessário à caracterização do ato ímprobo não ficou demonstrado.

5. A responsabilização do agente com base nos tipos descritos na Lei de Improbidade, com as alterações da Lei 14.230/2021, exige agora a demonstração de intenção dolosa.

6. A perda patrimonial efetiva tornou-se aspecto nuclear da conduta ímproba descrita no artigo 10 da LIA, junto do elemento subjetivo doloso, o que impede a configuração de improbidade administrativa por dano presumido ao erário.

Dessa forma, observa-se que os tribunais estão em concordância com as alterações provocadas pela “nova Lei de Improbidade Administrativa”, e passaram a exigir o dolo específico para que se possa configurar ato de improbidade administrativa. Por tanto, resta-se pacificado na jurisprudência a definitiva extinção da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa.

4.7 A (IR)RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021

Como visto anteriormente, a “nova Lei de Improbidade Administrativa” modificou diversos dispositivos da Lei 8.429/92, transformando a LIA em praticamente uma lei “nova”. A partir desse entendimento, surge uma grande dúvida sobre a retroatividade ou não desses novos dispositivos.

Desde que a Lei 14.230/2021 entrou em vigor, iniciou-se uma discussão sobre se as inovações trazidas pela nova lei deveriam ser aplicadas de forma retroativa, ou seja, se a nova legislação deveria atingir os processos já finalizados, ou ainda se deveria alcançar os processos que já se encontravam em andamento quando a legislação entrou em vigor.

Para pacificar essa discussão, o Supremo Tribunal Federal por meio Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 843.989, representativo do Tema 1.199 da Repercussão Geral, entendeu que:

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; (BRASIL, 2022)

Dessa forma, o STF decidiu pela irretroatividade da lei mais benéfica, ou seja,

as mudanças legislativas oriundas da Lei 14.230/2021 não podem ser aplicadas aos casos de improbidade administrativa da modalidade culposa em que já tenha havido condenação definitiva.

Todavia, na mesma decisão a Suprema Corte deixou uma ressalva:

A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente. (BRASIL, 2022)

Entende-se, portanto, que devido à extinção da modalidade culposa, os processos de improbidade administrativa culposa em andamento (ainda não transitados em julgado) antes da nova Lei 14.230/2021 devem agir de forma retroativa, dessa forma aplicando-se a lei mais benéfica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi estudar a Lei de Improbidade Administrativa, mais precisamente as alterações provocadas pela Lei 14.230/2021, uma legislação recente que introduziu diversas mudanças no ordenamento jurídico brasileiro no que diz respeito a atos de improbidade administrativa cometidos por agentes públicos.

Com o desenvolvimento da pesquisa, foi possível identificar e compreender que a finalidade do legislador ao alterar a Lei de Improbidade Administrativa foi a de melhorar os mecanismos de combate à corrupção do ordenamento jurídico.

Entre as várias alterações propostas, uma das principais mudanças trazidas pela referida lei foi a extinção da modalidade culposa de atos de improbidade administrativa.

Diante disso, os motivos que levaram o legislador a propor a extinção da modalidade culposa na Lei de Improbidade Administrativa, basearam-se na grande discussão doutrinária acerca do tema, discussão essa que surgiu desde a promulgação da Lei 8.429.92, mais precisamente no Art. 10 da referida lei, além das várias jurisprudências acerca do tema em debate.

A principal crítica à Lei 14.230/2021 em relação à extinção da modalidade culposa de atos de improbidade administrativa é a de que a nova legislação favorece a impunidade e enfraquece os mecanismos do Estado no combate à corrupção administrativa.

Porém, levando-se em consideração essa crítica, para que se possa configurar o ato de improbidade administrativa, faz-se necessária a má-fé para caracterizar o elemento subjetivo do agente público, ou seja, quem age de má-fé tem a intenção de cometer o ilícito.

Desse modo, pode-se dizer que é impossível que uma conduta culposa - ou seja, uma conduta praticada com negligência, imprudência e imperícia - que não possui essa má-fé, seja considerada um ato de improbidade administrativa.

Portanto, com essa alteração, a Lei de Improbidade Administrativa passa a fiscalizar e punir o administrador realmente desonesto, que tem a intenção de realizar o ato ilícito, deixando de punir aquele que é inábil, despreparado ou incompetente, e que não tinha a intenção de realizar o ilícito. Para este caso, inclusive, a própria LIA deixa claro que é dever do poder público oferecer contínua capacitação aos agentes públicos e políticos.

Respondeu-se à indagação da pesquisa no sentido de que as mudanças causadas ao ordenamento jurídico brasileiro pela extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa na legislação, ao modificar o texto normativo, foi a de punir o agente público desonesto, que age com a intenção deliberada e dolosa de obter vantagem pessoal ou para terceiros.

Entende-se, portanto, que a ideia da Lei 14.230/2021 de extinguir a forma culposa de improbidade administrativa é correta, pois é uma maneira de coibir abusos e poupar o agente que age com negligência, imprudência ou imperícia da mesma sanção aplicada ao agente intencionalmente desonesto.

Por fim, cabe ressaltar que a presente pesquisa foi feita a partir de uma legislação recente, e considerando a dinamicidade do Direito, não tem por intuito finalizar a discussão acerca do tema, mas sim estimular e despertar o interesse no tocante à questão.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. 7. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 17, dez. de 2022

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> Acesso em 17, dez. de 2022

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm> Acesso em 17, dez. de 2022

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm> Acesso em 20, dez. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 17, jan. de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. STJ - **AgRg no AREsp: 20747 SP XXXXX/XXXXX-7**, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 17/11/2011, T1 – Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 23/11/2011). disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/21032144/inteiro-teor21032145>. acesso em: 25, jan. de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.237.139 - PE (2011/0023020-5)**, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 14/08/2012, Primeira Turma. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1167551&num_registro=201100230205&data=20120821&peticao_numero=201200216881&formato=PDF. Acesso em: 17, jan. 2023.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Mato Grosso, **TJ-MT XXXXX20138110039 MT**, Relator: Gilberto Lopes Bussiki, Data de Julgamento: 17/11/2021, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 02/12/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mt/1347430629/inteiro-teor-1347430938>. Acesso em: 23, jan. 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **AIA: 30 AM XXXXX/XXXXX-6**, Relator: Ministro Teoril Albino Zavascki, Data de Julgamento: 21/09/2011, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 28/09/2011. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/21076797/inteiro-teor-21076798>. Acesso em: 23, jan. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ARE 843989**, Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 29, jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 7042/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 09, jan. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível AC: XXXXX2018401400**. Relator: Desembargador Federal Ney Bello. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/1663063398>. Acesso em: 22, jan. 2023.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade Administrativa** – limites constitucionais. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

CINTRA, Rodrigo Suzuki; SPAZIANTE, Ana Clara. **O dolo específico na nova lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/o-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em : 18, jan. 2023.

FILHO, José Dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

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

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo curso de direito civil**, volume 3: responsabilidade civil. 10. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

JUNIOR, José Carlos Fernandes. **A Inadmissibilidade da conduta culposa para configuração do ato de improbidade administrativa**: uma conformação com a realidade. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/8735-a-inadmissibilidade-da-conduta-culposa-para-configuracao-do-ato-de-improbidade-administrativa-uma-conformacao-com-a-realidade.html>. Acesso em: 19,

jan. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. – São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira De. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. – São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre De. **Direito constitucional**. 30. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

MOYSES, Natália Hallit. **O art. 10 da Lei nº 8429/92**: debates sobre a modalidade culposa de improbidade administrativa. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23072/o-art-10-da-lei-n-8-429-92-debates-sobre-a-modalidade-culposa-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 22, jan. de 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. – São Paulo: Malheiros, 2014.