



UNICEPLAC
CENTRO UNIVERSITÁRIO

Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos - UNICEPLAC
Curso de Direito
Trabalho de Conclusão de Curso

**Lei de Improbidade Administrativa: Análise da extinção da forma
culposa e seus desdobramentos jurídicos**

Gama-DF
2023

DRIELLY DO VALE CAMPOS

**Lei de Improbidade Administrativa: Análise jurídica da extinção da
forma culposa e seus desdobramentos jurídicos**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Direito do Centro
Universitário do Planalto Central Aparecido dos
Santos – Uniceplac.

Orientador: Prof.: Sérgio Murillo Miranda Coelho

Gama-DF
2023

C198L

Campos, Drielly do Vale.

Lei de Improbidade Administrativa: Análise da extinção da forma culposa e seus desdobramentos jurídicos / Drielly do Vale Campos. – 2023.

54 p. : il. color.

Orientador: Prof. Me. Sérgio Murillo Miranda Coelho.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos - UNICEPLAC, Curso de Direito, Gama-DF, 2023.

1. Improbidade administrativa. 2. Exclusão da culpa. 3. Dolo específico. I. Borges, Ivan Cláudio Pereira. II. Título.

CDU: 34

DRIELLY DO VALE CAMPOS

Lei de Improbidade Administrativa: Análise da extinção da forma culposa e seus desdobramentos jurídicos

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Direito do Centro Universitário do Planalto Central Aparecido dos Santos – Uniceplac.

Orientador: Prof.: Sergio Murillo Miranda Coelho

Gama, 03 de novembro de 2023.

Banca Examinadora

Sergio Murillo Miranda Coelho

Prof. Orientador

Rodrigo Costa Ribeiro

Prof. Examinador

Rafael Gomiero Pitta

Prof. Examinador

“Dedico este trabalho primeiramente a Deus, meu alicerce e posteriormente a todos que me apoiaram ao longo dessa jornada acadêmica, especialmente à minha família, amigos e professores, cujo apoio e incentivo foram fundamentais para alcançar esta conquista.”

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer e expressar minha gratidão ao meu orientador Sérgio Murillo pela orientação valiosa, paciência e suporte durante todo o processo. Seu conhecimento e incentivo foram cruciais para a conclusão deste projeto. Não esquecendo, claro, da professora Caroline Lima pela paciência e empatia de ensinar e corrigir nossos erros em relação as regras da ABNT.

À minha família, que esteve ao meu lado desde o início, e especialmente ao meu companheiro, quero agradecer por seu apoio incondicional e compreensão durante os momentos de dedicação intensa a este trabalho. Vocês foram minha base e motivação para seguir em frente.

Agradeço profundamente a todos que tornaram possível a realização deste trabalho de conclusão de curso. Este TCC representa não apenas o encerramento de uma etapa importante em minha jornada acadêmica, mas também um marco de aprendizado, desafios e crescimento pessoal.

Obrigado a todos que fizeram parte deste percurso e que me permitiram chegar a este momento. Este é um marco que representa o início de uma nova jornada.

RESUMO

Após as alterações na Lei de Improbidade Administrativa promovidas pela Lei 14.230/2021 - a maior mudança feita até agora nessa norma desde a sua vigência - ocorreram vários entendimentos doutrinários e jurídicos divergentes em relação estas alterações. Mais precisamente sobre a

extinção da modalidade culposa do artigo 10 da LIA, pois assim, os danos causados por imprudência, imperícia ou negligência não podem mais ser configurados como improbidade. Desse modo, este trabalho trata sobre as principais alterações na Lei de Improbidade Administrativa, e especialmente a extinção da culpa, pois diante disto, passou-se a exigir o elemento subjetivo o dolo (intenção) para que os agentes públicos sejam responsabilizados. Além disso, aborda o conceito de Improbidade Administrativa e explica quem são os sujeitos ativos e passivos que podem cometer atos de improbidade. Em seguida, aborda os aspectos importantes sobre a Lei 8.429/92 e sua evolução constitucional ao passar dos anos. Conclui-se falando sobre a exclusão da culpa e a exigência do dolo específico para a configuração de improbidade administrativa.

Palavras-chave: 1º improbidade administrativa; 2º exclusão da culpa; 3º dolo específico.

ABSTRACT

After the changes to the Administrative Improbability Law promoted by Law 14,230/2021 - the biggest change made to this rule so far since its entry into force - there were several divergent doctrinal and legal understandings in relation to these changes. More precisely about the extinction of the

culpable modality of article 10 of the LIA, as this way, damages caused by imprudence, incompetence or negligence can no longer be configured as improbity. Thus, this work deals with the main changes in the Administrative Improbity Law, and especially the extinction of guilt, as in view of this, intent (intention) is required for public agents to be held responsible. Furthermore, it addresses the concept of Administrative Improbity and explains who are the active and passive subjects who can commit acts of improbity. It then addresses the important aspects of Law 8,429/92 and its constitutional evolution over the years. It concludes by talking about the exclusion of guilt and the requirement of specific intent to establish administrative improbity.

Keywords: 1° administrative improbity; 2° extinction of the culpable modality; 3° specific intent.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CONCEITO E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	16
2.1	Evolução histórica da Improbidade Administrativa	18
3	LEI 14.230 DE 2021 E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO TRATAMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	26
3.1	Principais alterações feitas na Lei 8.429/1992	27
3.2	Antes e depois da Lei de Improbidade (Lei 8.429/92 e 14.230/2021)	31
4	EXCLUSÃO DA CULPA NOS ATOS DE IMPROBIDADE	36
4.1	Elementos subjetivos na Lei de Improbidade	37
4.2	Diferença entre dolo e culpa	41
4.3	A exigência do dolo específico e entendimentos doutrinários sobre a extinção da culpa na LIA	43
	CONCLUSÃO	48
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa, é uma das peças legislativas mais relevantes para a proteção da moralidade e da probidade na Administração Pública. Promulgada em 1992, a Lei nº 8.429/92, representa um importante marco no combate à corrupção e ao mau uso dos recursos públicos. Sendo uma peça central no sistema jurídico brasileiro no que diz respeito à promoção da moralidade na Administração Pública e à responsabilização de agentes públicos por atos que violem os princípios que regem a gestão dos recursos e interesses públicos. Esta legislação desempenha um papel crucial na luta contra a corrupção e na proteção do patrimônio público, buscando preservar a ética e a probidade no âmbito da administração. Seu principal objetivo é coibir atos de improbidade cometidos por agentes públicos, bem como por particulares que de alguma forma se beneficiem da má gestão dos recursos públicos.

A promulgação desta lei foi uma resposta a uma demanda da sociedade brasileira por maior transparência e responsabilização no âmbito da Administração Pública. Ela estabelece um conjunto de normas e sanções para atos que violem os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência na gestão pública. Além disso, a Lei de Improbidade busca salvaguardar o patrimônio público e a integridade das instituições estatais, garantindo que os recursos sejam utilizados em prol do interesse coletivo.

A Lei de Improbidade Administrativa abrange uma ampla gama de condutas consideradas ímprobas, tais como enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, nepotismo, contratações irregulares, entre outros. Os agentes públicos que cometem tais atos estão sujeitos a sanções severas, que incluem a perda do cargo ou função pública, a suspensão dos direitos políticos, o ressarcimento dos danos causados ao erário, multas e até mesmo a proibição de contratar com o poder público. Importante dizer que não pune apenas os infratores, mas também serve como um importante instrumento de dissuasão, encorajando a ética e a legalidade na Administração Pública. Além disso, ela fortalece a democracia ao responsabilizar os agentes públicos por suas ações, promovendo, assim, a confiança da sociedade nas instituições estatais.

No entanto, ao longo dos anos, a aplicação e interpretação dessa lei têm gerado debates e desafios jurídicos, destacando a necessidade de um equilíbrio adequado entre a responsabilização dos agentes públicos e a garantia de direitos fundamentais, como o devido processo legal. Além disso, a Lei de Improbidade Administrativa tem sido objeto de reformas e discussões para

aprimorar seu funcionamento e evitar possíveis abusos. Diante disto, a Lei de Improbidade Administrativa, buscando melhoria, passou por mudanças significativas com a promulgação da Lei nº 14.230/2021.

Uma das alterações mais significativas foi a extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa restringindo a responsabilização dos agentes públicos a condutas dolosas. Visto a supressão da forma culposa de improbidade administrativa, não ocorrerá mais condenação de agentes públicos por atos culposos, ou seja, por imprudência, negligência ou imperícia, agora, apenas o dolo específico configura improbidade. Assim, com a reforma na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), para que ocorra a condenação dos agentes públicos, é exigido a comprovação de dolo, ou seja, certificar realmente se o agente público tinha intenção de cometer a irregularidade.

Essa mudança na LIA tem sido objeto de debate na doutrina jurídica brasileira, isto porque alguns doutrinadores acreditam que essa mudança não foi uma boa decisão, por entenderem que ela compromete a eficácia da lei e pode incentivar a prática de condutas ímprobas por parte de agentes público, já outros pensam o contrário disso, pois acreditam que essa extinção da forma culposa era necessária por entender que a modalidade culposa não se aplica para constituir ato de improbidade.

Diante disto, essa reforma legislativa trouxe profundas repercussões na aplicação da lei, gerando um intenso debate na comunidade jurídica. Sendo assim, este trabalho acadêmico tem como escopo realizar uma análise jurídica da extinção da forma culposa na Lei de Improbidade Administrativa e seus desdobramentos no âmbito jurídico. Nesse sentido, será apresentado diferentes posicionamentos e entendimentos doutrinários acerca da supressão da responsabilidade culposa na LIA.

Ademais, este trabalho acadêmico, tem como objetivo geral demonstrar quais os efeitos que a extinção da modalidade culposa pode trazer ao nosso ordenamento, anteriormente prevista no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), antes da reforma legislativa através da Lei 14.230/2021. Para alcançar esse objetivo, o presente trabalho se propõe a seguir uma série de etapas essenciais. Primeiramente, o conceito de improbidade administrativa, em seguida a evolução histórica da Lei de Improbidade Administrativa contextualizando-a no contexto das mudanças políticas e sociais no Brasil ao longo do tempo.

Além disso, mostrar a evolução histórica e constitucional sobre o tema; trazer as principais alterações na LIA promovidas pela Lei 14.230/2021. Essas mudanças incluem não apenas a extinção da modalidade culposa, mas também outros ajustes relevantes que podem impactar a eficácia do combate à corrupção. E por fim, avaliar os impactos da extinção da modalidade culposa; trazer entendimentos doutrinários sobre a remoção da responsabilidade culposa na Lei de Improbidade; e considerar como tudo isso pode influenciar a eficácia das ações de combate à corrupção e à má administração da coisa pública.

2 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa é uma conduta ilegal, praticados por agentes públicos ou terceiros, que causem danos à administração pública. Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1999, p. 1.086 e 1.640), a improbidade advém do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade, o oposto de probidade, que significa aquilo que é bom, ligado diretamente com a honra, honestidade e a integridade. O vocábulo probidade, do latim *probitate*, está relacionado diretamente à honradez, à honestidade e à integridade. No mesmo entendimento, de acordo com Osório (2020, p. 56), o ato de improbidade administrativa se constitui “em ato de imoralidade, na doutrina, afronta à honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade, as normas de conduta aceitas pelos súditos, o dever de lealdade, a dignidade humana e outros postulados éticos e morais.” (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 21)

Diante deste conceito, cujo, improbidade tem o significado de desonestidade, cabe destacar a definição de ímprobo, de acordo com o entendimento de Plácido e Silva (2005, p. 715), o ímprobo é:

Mau, perverso, corrupto, devasso, falso, enganador. É atributivo da qualidade de todo homem ou de toda pessoa que procede atentando contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. O ímprobo é privado de idoneidade e de boa fama.

Sendo assim, de acordo com Pazzagliani Filho (2023, p. 22), para que o agente público cometa ato de improbidade, sua conduta “deve ter esse traço comum ou característico de todas as suas modalidades: desonestidade, má-fé, no trato da coisa pública”. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), também definiu os atos de improbidade administrativa, a má fé, a prática de atos que ensejam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário público ou atentam contra os princípios da administração pública, definidos no art. 37, dentre os quais está incluída a moralidade, ao lado da legalidade, da impessoalidade e da publicidade, além de outros que se encontram distribuídos por toda a Constituição Federal. De acordo com o artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal, aqueles que praticarem improbidade administrativa (agentes públicos) importarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário público, de conformidade com a forma e a gradação legal no ordenamento jurídico. (BRASIL, 1992)

De acordo com os autores, Neves; Oliveira, (2022, p. 21): “o respeito à moral é uma característica básica que deve ser observada por todos aqueles que se relacionam com o Estado, especialmente os agentes públicos que possuem o dever jurídico de atuar com probidade.” Diogo de Figueiredo Moreira Neto lembra que “enquanto a moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada por uma diferença prática entre a boa e a má administração.” (MOREIRA NETO, 2009, p. 105)

Sendo assim, o respeito à moral é uma característica fundamental que deve ser seguida por todas as pessoas que têm algum tipo de relação com o Estado. Isso é particularmente importante para os agentes públicos, ou seja, aqueles indivíduos que trabalham para a Administração Pública em diversas capacidades. Esses agentes públicos têm a obrigação jurídica de agir com probidade, ou seja, de atuar de maneira íntegra, honesta e justa em suas funções. Diante disto, é importante destacar que o conceito de funcionário público está previsto no art. 327 do Código Penal, que diz:

Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.
 § 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. (BRASIL, 1988)

O artigo 2º da LIA também nos traz o conceito de funcionário público, vejamos:

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)

Ou seja, para que alguém pratique atos administrativos é necessário que esteja de alguma forma vinculando à Administração Pública. O autor José dos Santos Carvalho Filho, define que há duas categorias de sujeitos dos atos administrativos: “os agentes da Administração e os delegatários”. Os agentes delegatários são pessoas que, embora não façam parte da estrutura funcional regular da Administração Pública, receberam a atribuição de desempenhar funções administrativas por meio de delegação, por exemplo: “os agentes de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, e também os de pessoas vinculadas formalmente à Administração, como os serviços sociais autônomos (SESI, SENAI etc.)”. Isso significa que eles foram autorizados ou designados para exercer certas atividades administrativas em nome do Estado ou da Administração Pública. (FILHO, 2022, p. 123)

No mesmo sentido, Costa e Barbosa, tem o entendimento que o ato de improbidade administrativa pode advir não somente por obra exclusiva de um agente público, mas também de sua atuação conjunta com um terceiro, que pode ser tanto um particular quanto um agente público estranho às funções que ensejaram a conduta ilícita. O artigo 3º da Lei 8.429/1992 prevê uma norma de extensão pessoal, incidindo a Lei de Improbidade Administrativa, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática da conduta ilícita. (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 56)

Portanto, segundo os referidos autores, o terceiro, que pode ser uma pessoa física ou jurídica, para que cometa ato de improbidade, deve agir com dolo e incorrer em um dos seguintes tipos de conduta, induzir, ou seja, instigar o agente público à prática do ilícito; concorrer juntamente com o agente público para a prática do ato. Sendo importante ressaltar que de acordo com o entendimento jurisprudencial, no que se refere ao terceiro, ele, isoladamente, não pode praticar ato de improbidade administrativa. (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 56)

2.1 Evolução legislativa da Improbidade Administrativa

A preocupação com a probidade administrativa tem sido uma presença constante no sistema legal brasileiro e é regulamentada por disposições que ocupam diferentes níveis da hierarquia normativa, começando pelo próprio texto da Constituição. Em paralelo à longa história da inclusão dessas normas, observamos uma correlação direta com a eficácia dessas leis, que, em grande parte, eram praticamente ineficazes antes da promulgação da Lei nº 8.429, em 2 de junho de 1992, cujo foi publicada no Diário Oficial da União no dia 3 de junho de 1992 e é comumente chamada de “Lei de Improbidade” ou “Lei do Colarinho Branco.” (GARCIA; ALVES, 2014, p. 149)

De acordo com os autores Garcia; Alves (2014, p. 147), a improbidade se entrelaça com a luta contra a corrupção. Para eles, “a corrupção, tal qual o câncer, é um mal universal.” Mesmo quando é combatida vigorosamente e aparentemente controlada, é notório que ela logo encontra novas formas de se manifestar, como se estivesse infectando diferentes partes do organismo social. A luta contra a corrupção é um desafio constante na sociedade, e sua história revela a persistência desse problema ao longo dos tempos, apesar dos esforços para combatê-lo.

No mesmo sentido, Caio Tácito (1999, p. 91), “o primeiro ato de corrupção pode ser imputado à serpente seduzindo Adão com a oferta da maçã, na troca simbólica do paraíso pelos

prazeres ainda inéditos da carne”. Portanto, tem-se a ideia de que a improbidade está ligada a corrupção desde os primórdios, acompanha a sociedade ao longo dos séculos. Como podemos perceber, encontramos exemplos desse ciclo de corrupção ao longo da história, como a narrativa simbólica da serpente seduzindo Adão que se deixou levar pelos prazeres carnis ainda desconhecidos. Essa história mitológica pode ser vista como uma metáfora que remonta aos tempos antigos, ilustrando a tentação e a corrupção que o ser humano enfrenta desde o início de sua existência.

A ação de improbidade administrativa desempenha um papel crucial no combate à corrupção no setor público. Para os autores Lucon; Costa (2015, p. 3), a improbidade administrativa “foi trazida para o sistema como forma de impor transparência e lisura em relação aos atos praticados por agentes públicos e melhorar a imagem do Brasil com relação a esse desvio.” E antes mesmo da Constituição Federal prevê a improbidade administrativa, o Brasil, no início de sua trajetória legislativa, segundo o site Jus Brasil, onde o monarca exercia seu controle aos administradores das capitanias, já era observável a imposição de penalidades aos Oficiais de Justiça ou da Fazenda que se envolvessem em atos corruptos, nos quais desviavam o interesse público em favor de interesses particulares. (JUS BRASIL, 2023)

A Lei de Ação Popular nº 4.717/65 também deve ser citada, visto que envolve a moralidade e regula a previsão constitucional de ações que podem ser iniciadas por pessoas do povo, com objetivo de anular algum ato da administração pública que tenha causado danos aos cofres do governo ou a patrimônio público, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal. (BRASIL, 1965)

No Brasil, a primeira menção à ação popular deu-se na Constituição Imperial de 1824, cujo art. 157 previa a possibilidade de tal ação por “suborno, peita, peculato e concussão”, podendo ser ajuizada pelo próprio queixoso ou por “qualquer do povo”. De acordo com Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2022, p. 223), “a ação popular é um instrumento típico da cidadania e somente pode ser proposta pelo cidadão, aqui entendido como aquele que não apresente pendências no que concerne às obrigações cívicas, militares e eleitorais que, por lei, sejam exigíveis.” Portanto, configura instrumento de defesa de interesse público. (MENDES; BRANCO, 2022, p. 223)

A ação popular é um meio muito importante de fiscalização dos atos da administração pública direta e indireta. Sendo importante destacar, que neste caso, qualquer cidadão pode ajuizar a ação que visa defender o bem comum. A Constituição de 1988 no artigo 5º, inciso LXXIII, dispõe:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato administrativo lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e de ônus de sucumbência.

Portanto, a ação popular está diretamente ligada a defesa contra atos de improbidade administrativa, visando resposabilizar o agente público que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores. (BRASIL, 1988)

Em 1830 ocorreu a promulgação do Código Criminal, em que tipificou crimes contra a boa ordem e Administração Pública, e tais mais tarde foram considerados como atos de improbidade. Os artigos 129 a 136 desse código delinearão esses crimes, que incluíam práticas como prevaricação, suborno, concussão e a aceitação de subornos. E até a Carta Magna, a citação expressa de crime de improbidade não havia sido utilizada, e é importante dizer que foi utilizado o termo “probidade da administração”, e tal responsabilidade foi somente atribuída ao Presidente, prevista na art. 54, 6º da Constituição Federal de 1891, vejamos:

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:
6º) a probidade da administração; (BRASIL, 1891)

Já no artigo 82, da mesma Constituição ficou expresso da responsabilidade dos funcionários públicos pelos seus atos, vejamos:

Art 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.
Parágrafo único - O funcionário público obrigar-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres legais. (BRASIL, 1891)

Como podemos perceber, a preocupação de punir os agentes ímprobos iniciou antes da Constituição Federal de 1988 e da própria Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), pois, já havia no direito positivo brasileiro, legislação prevendo sanções para os atos que importassem prejuízo para a Fazenda Pública e locupletamento ilícito para o indiciado, sendo este o Decreto-lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941, que previa, em seu art. 1º, o sequestro de bens de pessoa indiciada por crime contra a Administração Pública, “desde que dele resulte locupletamento

ilícito para o indiciado.” De acordo com Di Pietro (2023, p.1.022): “Por essa lei, a perda dos bens constitui efeito da condenação criminal, não podendo manter-se em caso de extinção da ação ou de absolvição.”

Apesar disso, como principais evoluções antecedentes à Lei de Improbidade, deve ser citado a Constituição de 1946, cujo texto manteve a redação das duas últimas constituições anteriores, ou seja, o ato de atentar contra a probidade administrativa como um crime de responsabilidade do presidente, e, é importante citar que determinou no artigo 141, § 31, que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”, trouxe explícito o enriquecimento ilícito. Em seguida, houve a edição da Lei 3.164/1957, conhecida como a Lei Pitombo-Godoy Ilha, no qual não trouxe muita diferença ao que a Constituição já previa, pois de acordo com a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1.023):

sujeitava também a sequestro e a perda, em favor da Fazenda Pública, dos bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido

A Lei Pitombo-Godoy Ilha, segundo Emerson Garcia (2014, p. 150), teve pouca aplicação na prática, não atingiu a efetividade que se poderia esperar dessa norma, devido à dificuldade de prova do nexo de causalidade entre o abuso do cargo e a aquisição do bem, somando-se a ausência de regulamentação do registro de bens, previsto no art. 3º da referida lei, que instituiu “o registro público obrigatório dos valores e bens” pertencentes aos servidores públicos, o qual seria feito no serviço de pessoal competente.

Porém, a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, conhecida como Lei Bilac Pinto, trouxe um rol taxativo, no qual, veio regular o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. Essa lei elencou uma definição mais abrangente de servidor público, além de incluir no seu art. 2º um rol taxativo das condutas que implicariam casos de enriquecimento ilícito. Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p.1023), as principais inovações que sobrevieram desta lei foram deixar claro que o sequestro e a perda de bens são aplicáveis ao servidor público e ao dirigente ou empregado de autarquia; considerar como servidor público todas as pessoas que exercessem, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, nos órgãos dos três Poderes do Estado; equiparar a dirigente de autarquia o dirigente ou

empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais; deixou definido nos 2º, 3º e 4º, os casos de enriquecimento ilícito para os fins da lei; deu legitimidade ativa para a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades que recebem e aplicam contribuições parafiscais, sociedades de economia mista, fundações e autarquias, para pleitear o sequestro e a perda de bens; caso essas entidades não promoverem a ação, qualquer cidadão poderia fazê-lo, hipótese em que a pessoa jurídica interessada devia ser citada para integrar o contraditório na qualidade de litisconsorte da parte autora; e por fim, deixou claro que o sequestro é medida acautelatória que deveria ser seguida da ação principal, cujo objeto era a perda dos bens sequestrados em favor da pessoa jurídica autora ou litisconsorte, além do ressarcimento integral de perdas e danos sofridos pela entidade.

Porém, de acordo com o autor Emerson Garcia (2014, p. 150), a ineficácia persistiu, e os principais elementos que contribuíram para essa situação, foram a complexidade na comprovação dos diversos requisitos exigidos para caracterizar o enriquecimento ilícito, inclusive a necessidade de demonstrar o interesse político do doador quando se trata de doações de bens públicos sem seguir os procedimentos legais (conforme o artigo 2º, alínea b e parágrafo único, 1); a falta de tipificação do enriquecimento ilícito quando envolve a aquisição de bens cujo valor excede a renda do agente público; e com exceção da perda dos bens adquiridos de forma ilícita, a ausência de imposição de sanções diretas e específicas ao agente, permitindo que ele continue exercendo suas funções até que sua conduta seja avaliada em outro processo disciplinar distinto. Devido a essa última característica, em muitos casos, como ocorria no âmbito federal, o agente público podia continuar desempenhando suas atividades rotineiras, pois somente poderia ser demitido após a confirmação definitiva da sentença penal condenatória, conforme estabelecido no artigo 207, inciso I, da Lei n.º 1.711/1952, o antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União.

Como podemos perceber, as duas leis foram de baixa efetividade, dentre as razões para pouca contribuição: a ausência de tipificação da evolução patrimonial incompatível com a renda do agente público e a dificuldade de demonstração do vínculo causal entre a aquisição dos bens e o exercício abusivo do cargo.

Posteriormente, na Constituição de 1967, o artigo 150, § 11, que passou a ser 153, § 11, com a Emenda Constitucional nº 1/69, estabeleceu, na parte final, que “a lei disporá sobre o

perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública”. (BRASIL, 1967)

Na Constituição de 1967, e na época da ditadura militar, o Ato Institucional nº 5, de 13 de janeiro de 1968, previu, no artigo 8º, que: “o Presidente da República poderá, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.” (BRASIL, 1967)

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p.1.023): “Esse confisco foi disciplinado pelo Ato Complementar nº 42/69 e pelo Decreto-lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968, e convivia com as medidas de sequestro e perdimento de bens previstas nas Leis nºs 3.164/57 e 3.502/58” e “estas eram medidas que só podiam ser decretadas judicialmente, enquanto o confisco era medida administrativa decretada pelo Presidente da República.”

Tal previsão foi regulamentada pelo Ato Complementar nº 42/69 e pelo Decreto-lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968, que considerava enriquecimento ilícito, dentre outras condutas, conforme o art. 6º da referida lei:

A aquisição de bens, dinheiros ou valores, por quem tenha exercido ou exerça cargo ou função pública (...), sem que, à época da aquisição, dispusesse de idoneidade financeira para fazê-lo, à vista da declaração de rendimentos apresentada para fins de pagamento do imposto de renda. (BRASIL, 1967)

Tal confisco, deixou de existir através da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, que, no artigo 3º, revogou “os atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial”, pois este confisco contrariava norma expressa do artigo 150, § 11, que proibia o confisco. Houve também a alteração da redação do artigo 153, § 11, ao prever lei que dispusesse sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública. Contudo, as anteriores Leis nºs 3.164/57 e 3.502/58, continuaram a ser aplicadas, pois nenhuma outra lei foi promulgada sobre a matéria. Tais leis só vieram a ser revogadas pelo o art. 25 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). (DI PIETRO, 2023, p.1023)

Já na Constituição de 1988, o princípio da moralidade foi inserido no artigo 37, caput, entre outros princípios que se sujeitam a Administração Pública direta e indireta:

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)

Inserido também no artigo 5º, inciso LXXIII, como fundamento para propositura da ação popular, a lesão à moralidade administrativa. Além disso, no § 4º, do mesmo artigo 37, estabeleceu que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Desse modo, já vemos que está mais claro como os agentes públicos devem agir em relação a Administração Pública, devendo-se também destacar o art. 15 da Constituição Federal, que ao mencionar os casos em que é possível a perda ou suspensão dos direitos políticos, incluiu o inciso V, a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”. (BRASIL, 1988)

Por fim, para o regulamento do artigo 37, § 4º, foi promulgada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, pois, segundo a autora Maria Sylvia Zanella (2023. p.1023)

Até a entrada em vigor dessa lei, apenas eram puníveis os atos que implicassem enriquecimento ilícito, sendo cabíveis, em sede judicial, apenas o sequestro e a perda de bens (na esfera cível) e as sanções penais cabíveis (na esfera criminal). Na esfera administrativa, as penalidades aplicáveis eram as previstas no estatuto dos servidores de cada nível de governo. As penas previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição, repita-se, só podem ser aplicadas por atos de improbidade praticados após a entrada em vigor da Lei nº 8.429/92.

É importante observar que os atos de improbidade estabelecidos na Lei nº 8.429/92 possuem um escopo muito mais amplo do que as situações de enriquecimento ilícito previstas nas Constituições anteriores e regulamentadas por leis correspondentes. Na Lei nº 8.429/92, o enriquecimento ilícito é apenas uma das categorias de atos de improbidade (conforme o artigo 9º), juntamente com as condutas que resultam em prejuízo aos cofres públicos (artigo 10) e aquelas que violam os princípios da Administração Pública (artigo 11). Portanto, apesar de a Constituição ter sido promulgada em 5 de outubro de 1988, incluindo sanções para atos de improbidade, o artigo 37, parágrafo 4º, não possuía aplicabilidade automática, o que significa que a Lei nº 8.429/92 não poderia ser retroativamente aplicada. (DI PIETRO, 2023, p. 1023)

Através da Lei nº 8.429/92, o enriquecimento ilícito constituiu apenas umas das hipóteses de atos de improbidade, previsto no art. 9, pois, no art. 10 ficou previsto os atos que causam prejuízo ao erário, e no art. 11, os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. Desse modo, enxergamos como a referida lei foi de grande importância e amplitude em relação as

constituições e lei anteriores, pois a expressão de improbidade administrativa só foi introduzida na Constituição de 1988, sendo somente utilizada nas Constituições anteriores para designar as infrações de natureza política, sendo seu significado definido na Lei nº 8.429/92, que foi além do enriquecimento ilícito. (DI PIETRO, 2023, p. 1024)

Entretanto, no ano de 2021, a Lei nº 8.429/92 foi bastante alterada pela Lei nº 14.230/21, no qual será apresentado no próximo capítulo deste trabalho. De antemão, as alterações que geraram bastante repercussão, pois foi extinta a forma culposa de improbidade administrativa, e com esta mudança, não ocorrerá mais condenação de agentes públicos por atos culposos, ou seja, por imprudência, negligência ou imperícia. Assim, com as inovações da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), para que ocorra a condenação dos agentes públicos, é exigido a comprovação de dolo, ou seja, comprovar realmente se o agente público tinha intenção de cometer a irregularidade. (BRASIL, 2021)

3 LEI 14.230 DE 2021 E AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NO TRATAMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A reforma na LIA, através da Lei 14.230/21 foi a maior mudança feita nessa norma, desde que a Lei 8.429/1992 entrou em vigor, ou seja, após 30 (trinta) anos de vigência. Como podemos observar ao longo deste trabalho acadêmico, a Lei de Improbidade Administrativa desempenha um papel fundamental na luta contra a corrupção e na promoção da integridade no serviço público. A sua aplicação tem desempenhado um papel significativo no reforço dos princípios da transparência, ética e responsabilidade na administração pública do Brasil. (BRASIL, 2021).

Segundo os autores Neves; Oliveira (2021, p. 01), a reforma na LIA, alterou substancialmente o texto original da lei, pois modificou praticamente todos os seus elementos contidos na Lei 8.429/1992. Segundo eles, a numeração da lei original foi mantida formalmente, mas, em essência, o conteúdo da Lei de Improbidade Administrativa sofreu mudanças significativas. Pode-se dizer que, na prática, temos uma nova lei com o mesmo número de identificação, para eles, “trata-se, de fato, de uma nova Lei com a mesma numeração.”

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1.026), diz que, “a Lei nº 8.429/92 foi profundamente alterada pela Lei nº 14.230/21, a tal ponto que talvez tivesse sido mais adequada a elaboração de outra lei.” Ou seja, grande parte dos dispositivos da Lei 8.429/1992 foram alteradas pela Lei 14.230/2021. Para Pazzaglini Filho (2023, p. 23), a recente regulamentação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) teve como principal objetivo estabelecer sua integração no contexto do direito administrativo punitivo. Segundo ele, isso ficou evidenciado no artigo 1º, parágrafo 4º, que “aplicam-se ao sistema de improbidade administrativa “os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”, e no art. 17-D, que a ação de improbidade é “repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal.”

Em sua redação originária, a LIA exigia, em regra, o dolo para caracterização do ato de improbidade administrativa, salvo na hipótese do ato de improbidade por lesão ao erário (art. 10), que permitia a modalidade culposa, a principal alteração do texto é a exigência de dolo (intenção) para que os agentes públicos sejam responsabilizados. A partir das mudanças na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), podemos descrever a improbidade administrativa como um comportamento intencionalmente ilegal realizado por um funcionário público ou por terceiros, que prejudica organizações tanto públicas quanto privadas responsáveis pela gestão de recursos

públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública. (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 21)

Antes desta reforma, a modalidade de culposa era prevista no art. 10 da LIA, atualmente, as condutas tipificadas no 9º, 10 e 11 da LIA, exige-se a conduta dolosa do autor para que se cometa algum ato de improbidade. Segundo os autores Neves, Daniel Amorim, A. e Rafael Carvalho Rezende (2021, p. 4), com estas alterações a improbidade administrativa pode ser conceituada como “ato ilícito doloso, praticado por agente público ou terceiro, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública.”

3.1 Principais alterações promovidas pela Lei 8.429/2021

Diante de tais informações, vimos que houve muitas mudanças promovidas pela Lei 8.429/2021, mas, a que se destaca mais é: a exigência do dolo todas as espécies de improbidade, positivado no art. 1, § 1º da LIA, talvez esta seja a mais relevante, pois na antiga legislação, na lesão ao erário se admitia a forma culposa. Outro ponto de muitos debates na nova redação da LIA é o rol de condutas previstas pela lei. De acordo com Meirelles (2023, p. 155), levando em consideração o art. 1º, § 1º, é evidente a intenção do legislador em estabelecer a taxatividade das condutas como regra para todas as espécies de improbidade previstas na legislação.

Segundo Meirelles (2023, p. 156), a jurisprudência atual indica que os atos de improbidade administrativa mencionados nos artigos 9 e 10 da LIA continuam como rol exemplificativo, “o que significa que tais atos poderão ser previstos em outros dispositivos normativos aceitos.” Já a taxatividade das condutas fica exposto apenas no artigo 11 da LIA, que diz: “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 (...)”, ou seja, os atos de improbidade se tornaram taxativos. (BRASIL, 2021)

Em relações as sanções, houve alterações, por exemplo, a suspensão nos direitos políticos atualmente vai até 14 anos, todos os prazos dos direitos políticos foram aumentados, conforme art. 12, inc. I, porém atualmente o juiz tem legitimidade de escolher em quantos anos irá suspender os direitos políticos, pois na Lei 8.429/1992 a sanção era de 8 a 10 anos, agora é de no máximo 14

anos, logo permite que o juiz aplique dentro deste prazo o tamanho da suspensão que ele quiser. O critério da dosimetria será conforme a gravidade da conduta do imputado. (BRASIL, 2021)

Os valores das multas, foram diminuídos conforme o art. 9º da Lei 8.429/2021. A suspensão da prescrição ocorre pela instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos na lei, por, no máximo, 180 dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão (art. 23, § 1º). Conforme o art. 23, § 2º, o inquérito civil para apuração do ato de improbidade deverá ser concluído no prazo de 365 dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período. Houve também uma ampliação do prazo prescricional para a propositura da ação, cujo prazo passou a ser de em 8 anos, independente do acusado, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, nos termos do art. 23 da LIA – anteriormente o prazo era de 5 anos, sendo assim o Ministério Público tem mais prazo para propor uma ação, cabendo frisar que não importa mais o cargo do acusado. (BRASIL, 2021)

As mudanças na LIA também tornou o Ministério Público legitimado exclusivo para a propositura da ação civil de improbidade administrativa, ou seja, o órgão terá competência para promover o inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos, ajuizar a ação civil pública, dentre outros. Tornando assim o Ministério Público o único órgão estruturado, legitimado e apto ao combate à corrupção por meio da referida ação civil. Segundo os autores Costa e Barbosa, esta mudança fortalece o Ministério Público, o que, em suas palavras, “significa atender aos interesses da coletividade, tornando mais eficiente o combate à corrupção.” (COSTA; BARBOSA, p. 44)

No entanto, isso posteriormente foi declarado inválido, por maioria dos votos do plenário, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIS) 7042 e 7043. A maioria dos membros do tribunal concordou com a decisão do relator, Ministro Alexandre de Moraes. Eles interpretaram que a Constituição Federal permite tanto ao Ministério Público quanto às entidades públicas prejudicadas agirem conjuntamente para ingressar com ação desse tipo. O Ministro acredita que negar essa possibilidade fere os princípios constitucionais de preservação do patrimônio público. Ainda de acordo com a decisão, a administração pública fica autorizada, e não obrigada, a representar judicialmente o agente que tenha cometido ato de improbidade, desde que norma local (estadual ou municipal) disponha sobre essa possibilidade. (BRASIL, 2022)

Ademais, ficou previsto também o nepotismo como ato de improbidade no art. 11, inc. XI da LIA, anteriormente, não tínhamos uma legislação de alcance nacional proibindo o nepotismo. A proibição do nepotismo decorria da súmula viculante 13 do STF, no qual diz que “viola a Constituição Federal, a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas.”

Contudo, é importante dizer que só se configura o nepotismo quando a nomeação busca fim ilícito, de acordo com o parágrafo 5º, do artigo 11 da LIA, “não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.” Logo, entende-se que é necessária demonstração do dolo do agente público em fazer uma nomeação com uma finalidade especial, ou seja, ilícita. (BRASIL, 2021)

Outra informação relevante sobre o nepotismo, agora previsto na atual redação da LIA, é que o Supremo Tribunal Federal tem entendido que há uma exceção em relação a vedação do nepotismo, sendo esta exceção os agentes políticos. Como ministros ou secretários de governo, têm permissão para serem nomeados sem que isso seja considerado ilegal. No entanto, é essencial a presença de dois requisitos, a qualificação técnica e a idoneidade moral do nomeado. (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 31)

Sabendo disto, é importante dizer também que a reforma estabelecida pela Lei 14.230/2021 não possui efeito retroativo sobre as disposições da Lei 8.429/92. O Supremo Tribunal Federal (STF) no dia 18 de agosto de 2022, em uma decisão tomada pela maioria dos ministros no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 843.989, representativo do Tema 1.199 da Repercussão Geral, ocorrido na sessão ordinária do Plenário, decidiu que a lei não retroage para condenações definitivas e, ainda, em processos que estejam em fase de execução das penas. Porém, a nova norma pode ser aplicada retroativamente a atos de improbidade administrativa culposa ocorridos sob a legislação anterior, desde que não tenha havido uma condenação definitiva, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente. (BRASIL, 2022)

O ministro Alexandre de Moraes, cujo era o relator do processo, informou que a Lei de Improbidade Administrativa está inserida no campo do direito administrativo sancionador, que não coincide com o direito penal, dessa forma, a nova norma mesmo sendo benéfica ao réu não retroage. Vejamos uma parte da ementa do STF (Agravo (ARE) nº 843.989, Tema 1.199):

[...]11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador. [...]

Segundo o ministro, a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, através da Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia”, perdão, indulto ou absolvição geral para todos aqueles que foram condenados pela forma culposa, “nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA.” E muito menos foi determinado, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma (revogação do ato de improbidade administrativa culposo) em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado.

Sendo assim, o entendimento firmado pelo STF é que a Lei de Improbidade não retroage para beneficiar o réu, não sendo possível a aplicação do artigo 5º da Constituição Federal, inciso XL, cujo está expresso: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”, pois de acordo com a ementa citada, a Lei de Improbidade não tem uma disposição legal expressa nesse sentido, e aplicá-lo poderia ser prejudicial à estrutura rígida de normas que regem a Administração Pública e a responsabilização de agentes públicos corruptos. Sendo importante informar que a LIA não tem natureza penal e, sim, civil, política e administrativa. (BRASIL, 1988)

No mesmo sentido, a desembargadora Vera Andrighi, de acordo com texto legal, com base em jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), citou o Tema 1.999, dizendo que “a norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021, ou seja, a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes, nos termos do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal.” (DISTRITO FEDERAL, 2023)

Porém, os atos de improbidade administrativa culposos praticados durante o período em que a lei anterior estava em vigor, mas sem condenação transitada em julgado, será aplicada a Lei 14.230/2021, em virtude da revogação expressa do texto anterior, no qual caberá ao juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente. Ou seja, nos processos que já estiverem em trânsito em julgado (condenatório), a lei não retroagirá para beneficiar tais infratores, somente para os processos que ainda estão em andamento, de acordo com Dalmo de Azevedo Meirelles (2023, p. 174), “não importando em que fase o processo se encontra, será aplicada a retroatividade da lei, podendo assim um agente público acusado de cometimento de improbidade por ato culposo ser absolvido por não mais se identificar a possibilidade punitiva pelo novo texto.”

É fundamental enfatizar que essa situação não se dará automaticamente. O juízo deve primeiro determinar se o agente agiu de forma intencional (com dolo) ou não. Se for identificado que o agente agiu intencionalmente, a ação deverá ser mantida, mesmo que tenha sido iniciada com base em conduta culposa. Importante dizer também, em tal tese foi firmado que o novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. (MEIRELLES, 2023, p. 174)

Portanto, se uma ação foi iniciada antes da promulgação da nova lei, a antiga data de prescrição deve ser mantida. As novas regras de prescrição só serão aplicáveis às ações apresentadas após a entrada em vigor da nova legislação, sendo assim, os novos prazos prescricionais não deverão ser aplicados retroativamente. Sobre prescrição intercorrente em processos em andamento, a contagem deve começar a partir de 26 de outubro de 2021, de acordo com a data de publicação da Lei nº 14.230/2021. (MEIRELLES, 2023, p. 175)

3.2 Antes e depois da Lei de Improbidade (Lei 8.429/92 e 14.230/2021)

As alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 foram tão significativas que, embora seja tecnicamente uma reforma, é tentador se referir a ela como uma nova Lei de Improbidade Administrativa. Para termos noção da magnitude dessas mudanças, apenas dois dispositivos da lei anterior permaneceram inalterados. E como visto ao longo deste trabalho, as alterações que geraram mais controvérsias foram que com a exigência do dolo específico os danos causados por imprudência, imperícia ou negligência não poderão ser configurados como improbidade. Logo, foram os atos de improbidade administrativa, descritos nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA. Ou seja, dos

atos que importam lesão ao erário, que causam lesão ao erário e atentam contra os princípios da Administração Pública. (BRASIL, 2021)

O autor Fabrício Bolzan de Almeida (2022, p. 309), chama de “nova lei”, segundo ele:

A nova lei passou a prever como atos de improbidade administrativa apenas as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, considerando dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos citados artigos, não bastando a voluntariedade do agente (art. 1º, §§ 1º e 2º, incluído pela Lei n. 14.230/2021). Assim, não há que se falar mais em modalidade culposa de improbidade, nem no caso do art. 10 que trata da lesão ao erário, conforme visto no item precedente. (ALMEIDA, 2022, p. 309)

É importante destacar que somente o artigo 10 previa a modalidade culposa, o caput deste artigo estabelecia que seria considerado um ato de improbidade administrativa, resultando em dano aos recursos públicos, qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que levasse à perda, desvio, apropriação, desperdício ou dilapidação dos bens ou ativos das entidades mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429/1992. Já nos artigos 9º e 11 exigia a comprovação do dolo, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1.037), “a tendência da jurisprudência era a de somente admitir a conduta culposa na hipótese do artigo 10 da lei de improbidade, já que o dispositivo legal a previa expressamente.” A fim de enfatizar, a nova redação da LIA esclarece que configura um ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente a perda patrimonial, desvio, apropriação, desperdício ou dilapidação dos bens ou ativos das instituições mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429/1992. (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 86)

Vejamos um quadro com a redação atual e anterior:

Lei 8.429/1992 Redação atual (Lei 14.230/2021)	Lei 8.429/1992 Redação originária
<p>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:</p>	<p>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:</p>

Fonte: NEVES; OLIVEIRA, 2021

Atualmente, como podemos ver no quadro acima, as alterações, fundamentalmente está na necessidade de comprovação efetiva de que a ação foi de má-fé, suprimiu-se a culpa, nesse sentido

os incisos X e XIX do art. 10 da LIA tiveram que ser alterados também, pois que faziam menção à negligência e, portanto, à culpa do agente público. Vejamos a seguir:

Lei 8.429/1992 Redação atual (Lei 14.230/2021)	Lei 8.429/1992 Redação originária
X – agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;	X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
Lei 8.429/1992 Redação atual (Lei 14.230/2021)	Lei 8.429/1992 Redação originária
XIX – agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;	XIX – agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

Fonte: NEVES; OLIVEIRA, 2021

Em resumo, em qualquer hipótese, o ato de improbidade por lesão ao erário exige-se a comprovação do dolo do agente público e do terceiro. Sendo assim, a configuração da prática de improbidade administrativa, nos termos do artigo 10 da Lei 8.429/1992, exige a observância dos seguintes pressupostos: comprovação efetiva de dano ao erário; demonstração de conduta dolosa perpetrada pelo agente público ou terceiro; estabelecimento de nexos causal inquestionável entre o prejuízo ao erário e a conduta desempenhada pelo agente público ou terceiro. (NEVES; OLIVEIRA, p. 28, 2021)

Ademais, convém evidenciar que “erário” e “patrimônio público” não se confundem. O termo “erário” abrange os bens de valor econômico e financeiro pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às entidades da administração indireta e outras organizações mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429/1992. Por outro lado, o “patrimônio público” engloba o conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística pertencentes às mesmas entidades mencionadas no artigo 1º. A “perda patrimonial” consiste na diminuição do patrimônio, por exemplo, se antes da conduta havia R\$ 100 milhões nos recursos municipais, e após a conduta, restaram apenas R\$ 50 milhões. O “desvio” refere-se ao extravio fraudulento ou ao desfalque. A “apropriação” significa tornar-se proprietário. O “malbaratamento” abrange a venda de um bem por um preço muito baixo, bem como o desperdício, a dissipação e o gasto inadequado. A “dilapidação” é o desperdício, o esbanjamento, o gasto

excessivo e inconsequente de bens dos quais se tem posse ou administração. (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 90)

Fora essas modificações, a exigência do dolo ficou ainda mais embasada no art. 17-C, § 1º, cujo dispositivo sustenta que “a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”. Em relação ao artigo 11, os atos que atentam aos princípios da Administração Pública, se tornou taxativo, desse modo, para se caracterizar a improbidade a conduta deve estar descrita em um dos seus incisos, excluindo, qualquer possibilidade menção de conduta semelhante. Qualquer incerteza que pudesse existir foi dissipada pelo acórdão proferido pelo STF no Tema 1.199, já visto no subtópico 3.1 deste trabalho, que estabeleceu que é preciso demonstrar intenção consciente para considerar as ações como atos de improbidade administrativa. (DI PIETRO, 2023, p. 1.037)

Assim, com estas alterações Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), para que ocorra a condenação dos agentes públicos ou terceiros, é exigido a comprovação de dolo, ou seja, comprovar realmente se o agente público tinha intenção de cometer a irregularidade. Contudo, há entendimentos divergentes sobre essas mudanças, cujo tem sido objeto de debate na doutrina jurídica brasileira, isto porque alguns doutrinadores acreditam que essa mudança não foi uma boa decisão, por entenderem que ela compromete a eficácia da lei e pode incentivar a prática de condutas ímprobas por parte de agentes público, já outros pensam o contrário disso, pois acreditam que essa extinção da forma culposa favorece a impunidade e enfraquece o combate a corrupção. (BRASIL, 2021)

Em relação às sanções, sabe-se que nos termos do artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição, os atos de improbidade 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. Na Lei de Improbidade 8.429/92, as sanções estão previstas no artigo 12, e prevê outras medidas, além das que estão na norma constitucional, sendo estas, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (no caso de enriquecimento ilícito), a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. (BRASIL, 2021)

Na nova redação da LIA, de acordo com o artigo 12, observa-se que o legislador estabeleceu uma classificação em ordem decrescente de gravidade para diferentes tipos de condutas: em

primeiro lugar, as ações que resultam em enriquecimento ilícito; em segundo lugar, as ações que causam prejuízo aos recursos públicos; e, em terceiro lugar, as ações que violam os princípios da Administração Pública. A gradação foi estabelecida em relação a algumas penas, da seguinte forma: a suspensão dos direitos políticos, que pode chegar a até 14 anos no primeiro caso (art. 9º) e 12 anos no segundo (art. 10), e não se aplica ao artigo 11; o valor da multa civil, que pode corresponder ao valor do acréscimo patrimonial, em caso de enriquecimento ilícito; e ao valor do dano, no caso de prejuízo ao erário; e pode ser de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, no caso de atentado aos princípios da Administração; pro fim, a proibição de contratar com a Administração ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pode ser aplicada pelo período máximo de 14, 12 e 4 anos, respectivamente. (DI PIETRO, 2023, p. 1.038)

E cabe destacar que as sanções podem ser aplicadas cumulativamente, cabendo ao julgador ajustar a severidade de acordo com a natureza, gravidade e consequências do ato ímprobo, o que já era previsto antes da reforma. A aplicação simultânea de várias sanções em casos de improbidade administrativa é justificada pelo fato de que essas ações prejudicam ou podem prejudicar valores de natureza diversa. Di Pietro (2023, p. 1.039), dispõe que “o ato de improbidade afeta, em grande parte, o patrimônio público econômico-financeiro; afeta o patrimônio público moral; afeta o interesse de toda a coletividade em que a honestidade e a moralidade prevaleçam no trato da coisa pública; afeta a disciplina interna da Administração Pública.” Diante disto, é perfeitamente justificável que uma ou todas as sanções sejam aplicadas em conjunto.

4 EXCLUSÃO DA CULPA NOS ATOS DE IMPROBIDADE

A Lei Federal 14.230/2021, sancionada pelo Presidente da República, que alterou alguns dispositivos da Lei 8.429/1992, como dito anteriormente neste trabalho, trouxe em sua redação a exigência do dolo específico para se configurar o ato de improbidade administrativa, pois, anteriormente, o ato de improbidade por lesão ao erário (art. 10), permitia que o agente respondesse pelo ato na forma culposa, conforme também os quadros que mostram a redação atual e anterior nas páginas 23 e 24 deste trabalho. (BRASIL, 1992)

Diante disto, com esta reforma da LIA, é importante explicar a diferença entre dolo genérico e o dolo específico. De acordo com Guilherme de Souza Nucci (2022, p. 166), o dolo genérico “seria a vontade de praticar a conduta típica, sem qualquer finalidade especial”, e o dolo específico “seria a mesma vontade, embora adicionada de uma especial finalidade”, sendo assim, ainda que o agente público ou terceiro, agir culposamente, ainda que a culpa seja “grave” ou o erro seja “grosseiro” não responderá por ato de improbidade, pois é inexistente a culpa na LIA. O dolo é a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade do agente. (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 23)

No mesmo sentido, sobre o dolo genérico, o entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. PRÁTICA DE ATO IMPROBO CONFIGURADA. DOLO GENÉRICO. VERIFICADO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. 1. As provas apresentadas pelo Ministério Público dotaram o Juízo a quo da convicção necessária para reconhecimento do dolo da conduta dos demandados, e conseqüente prolação da sentença condenatória. 2. Segundo o Superior Tribunal de Justiça, para a configuração do ato de improbidade, faz-se necessária a análise do elemento volitivo, consubstanciado pelo dolo, ao menos genérico, de agir no intuito de infringir os princípios regentes da Administração Pública (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011). 3. "O dolo genérico é verificado quando a parte acusada, tendo pleno conhecimento das normas, pratica o núcleo do tipo legal, mesmo que ausente uma finalidade especial de agir. Trata-se de interpretação que confere ao instituto caráter distinto, uma vez que sua configuração não está relacionada somente com a constatação de má-fé do agente quando da prática de determinada conduta" (DISTRITO FEDERAL, 2020)

Sendo assim, o dolo tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei, requer, portanto, a vontade livre e consciente do agente de alcançar o resultado ilícito. Assim, não é suficiente apenas que o agente aja de forma intencional. É preciso que o funcionário público tenha a intenção de realizar a ação e atingir um resultado específico. Não é o bastante, por exemplo, apenas assinar um

documento sem entender seu conteúdo de verdade. Portanto, apenas ocupar um cargo público ou ter competências públicas, sem evidências de que tenha havido uma ação intencional com o propósito de cometer algo ilegal, isenta a pessoa de ser responsabilizada por ato de improbidade administrativa. Da mesma forma, fica claro que é crucial haver intenção deliberada (dolo) e não apenas uma ação feita de maneira voluntária. (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 69 e 70)

Uma parte da doutrina argumenta que tornar legal a forma de negligência na improbidade administrativa seria contra a Constituição. Isso porque acreditam que o artigo 10, parágrafo 1º, da Lei de Improbidade Administrativa, ultrapassam os limites do artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, ao punir não apenas os agentes desonestos, mas também aqueles que não eram habilitados. Seguindo essa linha de pensamento, a legislação abaixo da Constituição, ou seja, a legislação infraconstitucional, “não poderia inovar para considerar ato de improbidade aquele praticado de forma involuntária ou de boa-fé.” (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 123)

Diante de tais informações, iremos adentrar na diferença entre dolo e culpa, para melhor entendimento e esclarecimento sobre a decisão de extinguir a culpa na Lei de Improbidade Administrativa.

4.1 Diferença entre Dolo e Culpa

Gramaticalmente falando, sistema jurídico brasileiro, existem dois principais enfoques gramaticais que podem ser usados para compreender o dolo e a culpa no contexto da improbidade administrativa. Pois, a Lei de Improbidade Administrativa não possui uma gramática própria a ponto de trazer um novo conceito de dolo distinto do penal ou do civil. Essas duas abordagens para definir dolo e culpa vêm do Direito Civil e do Direito Penal.

O Código Civil estabelece, principalmente, duas situações relacionadas ao dolo e à culpa, sendo um deles o direito de regresso da administração em relação ao agente público que causa dano intencional ou negligência (artigo 43 do CC); e o outro, o dolo, sem menção à culpa, como um defeito nos negócios jurídicos (artigos 145 a 150 do CC). (BRASIL, 2002)

No contexto do Direito Civil, o dolo como base para viciar atos administrativos é definido da seguinte maneira, de acordo com Pontes de Miranda: “Dolus Malus - o dolo, como causa de não validade dos atos jurídicos, é um ato, seja positivo ou negativo, que conscientemente induz, mantém ou confirma outra pessoa em uma representação incorreta.” Logo, isso significa que o

Código Civil não aborda diretamente o dolo como meio de imputação, mas o considera uma forma de vício em um negócio jurídico, uma espécie de “dolus malus”, conforme descrito por Pontes de Miranda. Além disso, o enfoque principal do Direito Civil não é punitivo, embora contenha alguns elementos nessa direção. (MIRANDA, 2012, p. 443)

Por outro lado, a teoria penal oferece uma rica discussão sobre como realizar uma imputação subjetiva justa. O Ministro Herman Benjamin (STJ – REsp 951389/SC), sustenta que a gramática do dolo a ser empregada na improbidade administrativa é a do Direito Administrativo sancionador. O ministro trouxe o entendimento que “o dolo reside na simples consciência e vontade de praticar determinada conduta, comissiva ou omissiva, que não se coadune com os princípios administrativos e com os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.” Sendo assim, entende-se que tal conceito dado pelo ministro é o conceito de dolo do direito administrativo sancionador, cujo é justamente o conceito de dolo do Direito Penal. (OSÓRIO, 2006, p. 333)

Para conceituar o “dolo penal” é importante falar sobre duas teorias existentes, a teoria finalista (denominada de dolo natural), que significa a vontade consciente de praticar a conduta típica; e a teoria causalista (denominada de dolo normativo), cujo significa a vontade consciente de praticar conduta típica, acompanhada da consciência de que se realiza um ato ilícito. No Brasil, foi adotada o conceito finalista de dolo, ou seja, a vontade e consciência de realizar a conduta vedada pela lei. (NUCCI, 2022, p. 165)

Portanto, o dolo é formado pela combinação da consciência e da vontade. A consciência representa a parte cognitiva ou intelectual, enquanto a vontade se manifesta como a parte volitiva. A componente cognitiva consiste no pleno conhecimento de que o resultado ilegal pode ocorrer, ou seja, a compreensão real dos elementos essenciais do comportamento proibido. Quanto à componente volitiva, o agente deseja ativamente a ocorrência do resultado de forma direta - o que chamamos de dolo direto - ou reconhece a possibilidade de que o resultado ilegal possa ocorrer, aceitando-o como consequência - isso é conhecido como dolo eventual. (MIN. MAURO CAMPBELL, REsp 765.212/AC)

O Código Penal, em seu artigo 18, incisos I e II, define dolo quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo; culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia. O código Penal Militar explica melhor o crime culposo em seu artigo 33, inciso II, vejamos:

II - culposo, quando o agente, deixando de empregar a cautela, atenção, ou diligência ordinária, ou especial, a que estava obrigado em face das circunstâncias, não prevê o resultado que podia prever ou, prevendo-o, supõe levemente que não se realizaria ou que poderia evitá-lo. (BRASIL, 1969)

Cabe explicar também o que é imprudência, negligência e imperícia, previstas no art. 18, do Código Penal. A imprudência constitui-se na violação das regras de condutas ensinadas pela experiência. É o atuar sem precaução, precipitado, imponderado. Já negligência é caracterizada pela ausência de precaução ou indiferença em relação ao ato realizado. Caracteriza-se por uma atitude negativa do agente que não faz algo que deveria, um estado de inércia, como, por exemplo, deixar uma arma de fogo ao alcance de uma criança. Quanto a imperícia, se configura quando a falta de aptidão, habilidade técnica para o exercício de arte ou profissão a ser praticada. Materializa-se no momento em que o agente, não considerando o que sabe, ou deveria saber, causa prejuízo a outrem. (PACCELI, 2019. p. 285)

Ainda sobre o conceito de culpa, de acordo com Guilherme Nucci (2022, p. 170), a culpa “é o comportamento voluntário desatencioso, voltado a um determinado objetivo, lícito ou ilícito, embora produza resultado ilícito, não desejado, mas previsível, que podia ter sido evitado.” Nucci também cita a obra de Raul Machado (1943, p. 186), que diz: “os atos culposos, que se ligam a um vício da vontade, são moralmente imputáveis, porque é um fato voluntário o conservar inativas as faculdades intelectuais. O negligente, se bem que não tenha querido a lesão do direito, quis, pelo menos, o ato no qual deveria reconhecer a possibilidade ou a probabilidade dessa lesão.” (NUCCI, 2022, p. 170)

É importante dizer que a culpa é uma exceção, pois para que alguém responda por delito culposo, é necessário que a culpa esteja expressamente colocada no tipo penal. A culpa é um dos aspectos subjetivos do crime, sendo caracterizada como um elemento psicológico-normativo. Isso significa que envolve tanto aspectos psicológicos, relacionados à intenção do agente em relação ao resultado prejudicial, quanto aspectos normativos, relacionados à avaliação do juiz sobre se o agente agiu de acordo com as normas determinações. (NUCCI, 2022, p. 170)

Caso a conduta do agente não tiver sido realizada pelo dolo ou pela culpa, de acordo com Cezar Roberto Bittencourt, “estará na seara do acidental, do fortuito ou da força maior, não podendo configurar crime, situando-se fora, portanto, do alcance do Direito Penal material.” De acordo com o mesmo, antes da consagração da Teoria Finalista, foi-se consolidado primeiro a Teoria da Equivalência das Condições, no qual, entende que alguém pode dá causa a um resultado

sem agir com dolo ou com culpa, dessa maneira se torna impossível imputar pena a esta pessoa, pois não há responsabilidade por um fato onde o “agente” não agiu tipicamente. (BITTENCOURT, 2022, p. 341)

Por fim, adentrando no dolo específico que a LIA nos trouxe, como dito anteriormente (na página anterior), tem a vontade de agir, mas lhe é acrescentado também uma finalidade especial, ou seja, o autor tem um motivo especial para agir. Para Bittencourt (2022, p. 386), o especial fim de agir:

(...) embora amplie o aspecto subjetivo do tipo, não integra o dolo nem com ele se confunde, uma vez que, o dolo esgota-se com a consciência e a vontade de realizar a ação com a finalidade de obter o resultado delituoso, ou na assunção do risco de produzi-lo. O especial fim de agir que integra determinadas definições de delitos condiciona ou fundamenta a ilicitude do fato, constituindo, assim, elemento subjetivo do tipo de ilícito, de forma autônoma e independente do dolo. A denominação correta, por isso, é elemento subjetivo especial do tipo ou elemento subjetivo especial do injusto, que se equivalem, porque pertencem, ao mesmo tempo, à ilicitude e ao tipo que a ela corresponde.

Ou seja, o dolo específico foi substituído por elemento subjetivo do tipo ou elemento subjetivo especial do injusto, Bittencourt (2022, p. 376), no mesmo entendimento diz que:

O tipo subjetivo abrange todos os aspectos subjetivos do tipo de conduta proibida que, concretamente, produzem o tipo objetivo. O tipo subjetivo é constituído de um elemento geral — dolo —, que, por vezes, é acompanhado de elementos especiais — intenções e tendências —, que são elementos acidentais, conhecidos como elementos subjetivos especiais do injusto ou do tipo penal.

Segundo Renato Brasileiro (2020, p. 55.), a doutrina clássica denominava, impropriamente, o elemento subjetivo geral do tipo de dolo genérico e o especial fim de agir de dolo específico. Atualmente, de acordo com Cleber Masson (2021, p. 247), com a superação da teoria clássica e a adoção da teoria finalista, como mencionado anteriormente, utiliza-se o termo dolo para referir-se ao antigo dolo genérico.

Cleber Masson (2019, p. 150) diz que dolo específico existia nos crimes em que a referida vontade era acrescida de uma finalidade especial. Dando como exemplo a injúria, pois “não basta a atribuição à vítima de uma qualidade negativa, exige-se também a conduta, a finalidade da macular a honra subjetiva da pessoa ofendida.” Trazendo para o Direito Administrativo, com a imputação do dolo específico, não basta mais, segundo interpretação da LIA, alegar que um ato é doloso, ou demonstrar que é ilegal. De acordo com a nova norma, é necessário se demonstrar a má-fé, uma intenção de lesar, alguma forma de conluio entre agentes. Portanto, o dolo específico no

âmbito do direito administrativo necessita ser evitado de má fé. (GAJARDONI; CRUZ; FAVRETO, 2022, p. 48)

O elemento de dolo para qualquer ação prevista na LIA agora precisa estar tipificado. O agente deve ter consciência do que está fazendo, ter a intenção de fazê-lo e agir com o propósito de obter vantagem ou benefício indevido para si mesmo, outra pessoa ou entidade. (GUIMARÃES, 2022, p. 22)

4.2 Elementos Subjetivos na Lei de Improbidade após a reforma da Lei 8.429/1992

Na lei de improbidade constava a exigência de culpa ou dolo por parte do sujeito ativo, fazia, por duas vezes, referência às modalidades de imputação subjetiva: dolo e culpa. No art. 5º (Lei 8.429/1992), afirmava que o ressarcimento integral do dano se dará quando houver lesão ao patrimônio público por “ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiros”. Já no art. 10 (Lei 8.429/1992), tipificava os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, constava que eles poderiam decorrer de “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa.” (BRASIL, 1992)

Portanto, antes da reforma, em caso de um ato ilegal praticado, se fazia necessário verificar se houve culpa ou dolo, ou um mínimo de má-fé que represente comportamento desonesto. Isto, baseado no Direito Administrativo Sancionador, cujo é o princípio da culpabilidade que estabelece que nenhuma responsabilidade legal significativa pode ser imputada a alguém a menos que tenham agido intencionalmente (dolo) ou de forma culposa. No mesmo sentido, Marçal Justen Filho (2023, p. 374), diz que “não se admite a configuração da responsabilização administrativa sem culpa, a não ser em situações especiais, extremamente limitadas.” (BRASIL, 1992)

Cabe ressaltar, que o Direito Administrativo Sancionador é diferente do Direito Penal, no qual a culpa não assume caráter excepcional. Segundo Fábio Medina Osório, a constatação da exigência de uma subjetividade dolosa ou culposa depende de uma deliberação legislativa ou da própria redação do tipo sancionador. Sendo assim, o silêncio legislativo há de ser interpretado em seu devido contexto, podendo haver, inclusive, uma admissão implícita de uma modalidade culposa de ilícito. (OSÓRIO, 2006, p. 186)

Rafael Munhoz Mello, no mesmo sentido, diz que é suficiente para a imposição da sanção administrativa retributiva a prática da conduta delituosa em função de negligência, imprudência ou imperícia do agente. No direito administrativo sancionador o princípio da culpabilidade é atendido

com a mera presença de culpa, ao contrário do que ocorre no direito penal brasileiro, no qual em regra se exige dolo do infrator. (MELLO, 2007, p. 186)

Como visto ao longo deste trabalho acadêmico, após a reforma na LIA, é indispensável o dolo para consumar-se a improbidade (art. 9º da LIA). Segundo Marçal Justen Filho (2023, p. 808), “o dolo consiste na consciência da ilicitude da conduta, acrescida da vontade da obtenção de um resultado altamente reprovável.” Na redação original da Lei 8.429/92, a identificação de um ato de improbidade administrativa dependia da presença dos elementos subjetivos de intenção deliberada (dolo) ou negligência (culpa) no comportamento do autor. As formas de má conduta administrativa descritas nos artigos 9 (enriquecimento ilícito) e 11 (violação dos princípios da administração pública) exigiam explicitamente a presença de dolo, enquanto o artigo 10 (dano ao erário) permitia que a conduta fosse considerada como típica mesmo em casos de negligência. (BRASIL, 1992)

Após a reforma da LIA pela lei 14.230/2021, o dolo se tornou um fator crucial na definição dos atos de má conduta administrativa. Assim, ao criar a definição para um ato de improbidade administrativa, o legislador agiu rapidamente ao estabelecer a necessidade de que haja dolo presente como requisito. Segundo Marçal Justen Filho (2023, p. 809), o dolo específico como elemento subjetivo da Lei de Improbidade, é relevante, pois a má conduta não será considerada como ato de improbidade se o agente agiu de maneira negligente ou sem ter conhecimento ou intenção em relação a um resultado prejudicial específico. Dando como exemplo, se “alguém esquece um bem de valor econômico no balcão de uma repartição e um agente administrativo desavisadamente dele se apossa. Não se configura a improbidade, ainda que a conduta do sujeito possa ser qualificada como antijurídica.” (FILHO, 2023, p. 809)

Diante disto, visto a necessidade do dolo para a caracterização de improbidade, o elemento subjetivo, em todos os casos de improbidade, é o dolo, pois a improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. A Lei 14.230/2021 alterou o enunciado dos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, que passam a prever expressamente o dolo como elemento subjetivo da conduta das três modalidades de improbidade administrativa: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e ofensa aos princípios da Administração Pública. Marçal Justen Filho adverte que a “improbidade pressupõe a atuação maliciosa preordenada à obtenção de um resultado conhecido como indevido.” Ou seja, implica agir com má fé de forma planejada para alcançar um resultado considerado inapropriado. O mesmo afirma que “não se admite infração de improbidade, inserido ao art. 11, sem um elemento subjetivo doloso. A atuação culposa é insuficiente (o que, não equivale

a afirmar a sua regularidade).” Complementa também que é totalmente válido, senão obrigatório, punir ações irregulares ou ilegais realizadas por funcionários públicos. No entanto, isso não justifica aplicar penalidades por má conduta em todas as situações de irregularidades administrativas. Isso vai contra o princípio da proporcionalidade. (FILHO, 2023, p. 810 e 811)

4.3 A exigência do dolo específico e entendimentos doutrinários sobre a extinção da culpa na LIA

Com o afastamento do elemento subjetivo da culpa, a Lei 14.230/2021, conferiu tratamento mais rigoroso, ao também não estabelecer mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.

Conforme dito anteriormente, dolo específico, especialmente para os fins de caracterização de ato de improbidade, para toda e qualquer conduta do agente é o ato eivado de má fé, é consciência, vontade e a especial finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (GUIMARÃES, 2022, p. 22)

Em relação ao dolo genérico, anteriormente, Superior Tribunal da Justiça (STJ), de acordo com a antiga redação da LIA, entendia que bastava o dolo genérico para a configuração da improbidade. O parágrafo 2º do art. 1º, da nova LIA, superou o entendimento jurisprudencial para exigir, a partir de agora, o dolo específico para a configuração de improbidade. (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 6)

O STJ, também trouxe este entendimento através do Tema Repetitivo 1108, cuja questão central era saber se a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, configura ato de improbidade administrativa, em razão da dificuldade de identificar o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito. A razão pela qual o elemento subjetivo de tal conduta é afastado ocorre devido à dificuldade de identificar o dolo genérico. Agora, em vez de apenas o dolo genérico, a lei requer o dolo específico como um requisito para caracterizar um ato de improbidade administrativa, conforme estipulado em seu artigo 1º, parágrafos 2º e 3º. Vejamos o parágrafo 1º do art. 1º da LIA, com novo texto:

§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.

Os parágrafos 2º e 3º do mesmo artigo vão além, pois eles explicam na própria redação da lei o significado do termo “dolo” que está em questão:

§2º Considera-se dolo a vontade consciente e livre 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)

Desse modo, entende-se que será necessário apontar não somente a conduta do agente, mas também comprovar que havia interesse no resultado atingido, razão pelo qual o dolo específico é exigido. Com efeito, não basta mais, segundo correta interpretação da LIA, alegar que um ato é doloso, ou demonstrar que é ilegal. Sob o regime do novo diploma, é necessário se demonstrar a má-fé, uma intenção de lesar, alguma forma de conluio entre agentes. (GAJARDONI; CRUZ; FAVRETO, 2022, p. 48)

O autor Sirlene Arêdes, destaca que a modalidade culposa, cujo envolve negligência ou falta de cuidado, não se aplica para constituir ato de improbidade, uma vez que a culpa pressupõe que o agente tenha agido de forma não intencional em busca de um objetivo legítimo. O mesmo diz ao destacar a intenção do agente que pratica ato de improbidade que:

Se a improbidade administrativa se caracteriza pela busca de um fim não aceito pela ordem jurídica ou pelo uso de um meio ilícito e volitivamente escolhido, não há como existir na modalidade culposa, uma vez que a culpa só existe quando o fim buscado pelo agente é lícito. (ARÊDES, 2012, p. 168)

No mesmo sentido, a ementa do Recurso Especial nº 734.984 - SP (2005/0044974-2), cujo deu improcedência da ação por ausência de dolo fala que o ato de improbidade, como regra, exige-se elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa. O autor Mauro Roberto Gomes de Mattos, sustenta que “o objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público.” (MATTOS, 2005, p. 7 e 8)

Mauro Roberto Gomes de Mattos (2023, p. 18) relata também que por não deixar explícito que somente a prática de ato doloso caracterizava improbidade, havia um aumento significativo no uso desproporcional de ações legais, levantando questões sobre a responsabilidade objetiva e

processos envolvendo atos ilegais que não envolviam intenção maliciosa ou má-fé, desviando-se do foco original da Constituição de combater atos extremamente graves e desonestos. Por esse motivo, para ele, o legislador sentiu a necessidade de esclarecer de forma evidente aos olhos de todos. E discorre sobre a antiga redação da LIA:

O presente diploma legal se transformou em uma fonte de insegurança, dada a sua vagueza e falta de definição do núcleo do tipo do ato de improbidade, gerando uma sanha punitivista, caracterizando uma possível indústria das ações de improbidade administrativa. (MATTOS, 2023, p. 18)

Para Mattos, a antiga redação da LIA era muito aberta e tinha sentido muito amplo, necessitava de ajustes urgentes, pois da maneira que estava permitia graves injustiças, e desta maneira cabia ao intérprete completar o sentido amplo da lei em questão. Segundo ele, “tal equívoco foi amenizado pela Lei 14.230/2021, que definiu o conceito sobre a prática do ato de improbidade administrativa para que ele não permanecesse fluido ou aberto.” No mesmo sentido diz que não se pode confundir que meras irregularidades que não sejam praticadas com grave desonestidade funcional se equiparem aos atos ímprobos, como era previsto na legislação revogada. (MATTOS, 2023, p. 19, 20 e 22)

Segundo Gajardoni; Cruz e Favreto (2022, p. 46), o erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade. De acordo com a jurisprudência, entende-se que o STJ antes da reforma da lei, já entendia que para que seja caracterizada a improbidade administrativa é necessária a presença de má-fé, pois o Ministro Garcia Vieira, em 1999 disse que “de fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado”. (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999)

Di Pietro (2013, p. 727 e 728), discorre que a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa requer discernimento e a necessidade de investigar as intenções do agente, a fim de evitar sobrecarregar desnecessariamente o sistema judiciário com questões insignificantes que poderiam ser resolvidas de forma apropriada no âmbito administrativo. A severidade das penalidades estabelecidas na Constituição confirma que o propósito é punir violações que tenham um certo grau de gravidade, causando prejuízo ao patrimônio público em sentido amplo ou proporcionando benefícios inadequados ao agente ou a terceiros.

Por outro lado, Rogério Greco (2014, p. 82), expõe que aceitar o dolo específico para a caracterização da improbidade, principalmente nas hipóteses de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, infringe o princípio da proporcionalidade, viés da proibição de proteção deficiente, cujo guarda observância aos direitos garantidos constitucionalmente. Isso pode ocorrer quando se eliminam elementos essenciais de tipos de conduta, quando as penalidades são inadequadas em relação à importância do bem que se busca proteger, ou quando são aplicados conceitos que beneficiam os agentes de forma indevida, além de tantas outras hipóteses.

De acordo com Celso Spitzcovsky (2022, p. 32), conforme o entendimento jurisprudencial em extirpar a culpa, o administrador incompetente ou inábil, sem a configuração do dolo confirmada, será, em suas palavras, “no máximo, ser condenado por um ato imoral”, o que, segundo o mesmo, faz uma grande diferença, pois os atos de improbidade comportam sanções específicas. Para ele, “a exigência do dolo aponta, portanto, para a responsabilidade subjetiva, para a incidência de sanções sobre aqueles condenados pela prática de atos de improbidade administrativa.”

Fábio Medina Osório (2007, p. 273), adverte que a culpa prevista na LIA, nada tinha a ver com o erro profissional. Ao se reportar às consequências decorrentes da prática de ato de improbidade, argumenta que o artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, ao mencionar as consequências resultantes da prática de atos de improbidade, não abordou o aspecto subjetivo do comportamento. Ademais, infrações criminais descritas no Código Penal, dentro da seção que trata dos Crimes contra a Administração Pública, incluem a possibilidade de responsabilidade por modalidade culposa.

Ante o exposto, podemos perceber que há diferentes entendimentos doutrinários sobre a extinção da culpa na Lei de Improbidade. E podemos perceber que o entendimento dos ministros do STJ, caracterizam o dolo do ato de improbidade diretamente com desonestidade. Vejamos o entendimento averbado pelo Ministro Herman Benjamin (REsp nº 1.666.307/MA):

“(…) para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.”

Dessa forma, no entendimento do ministro referido, é, de fato, imprescindível, além da subsunção do fato à norma (ou seja, a adequação do comportamento ilegal à descrição prevista na lei), caracterizar a presença do elemento subjetivo. Esse elemento subjetivo é o dolo ou a culpa grave, que se relaciona com a intenção ou o conhecimento do agente público em cometer atos de

improbidade. Segundo o Ministro Sérgio Kukina (REsp nº 1475593/RJ), o mero erro administrativo sem o elemento subjetivo dolo, não importa para fim de condenação pela prática de improbidade administrativa:

“(…) 3. Hipótese em que o Tribunal de origem firmou a compreensão no sentido de que a conduta imputada ao agravo se consubstancia em mero erro administrativo, razão pela qual não se poderia falar na prática de ato de improbidade, diante da ausência do elemento subjetivo dolo. Assim, a revisão desse entendimento esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.”

Por fim, cabe mencionar o Ministro Mauro Campbell Marques, que foi o responsável pela reforma da Lei 8.429/92, segundo ele, quando apresentou o projeto da mudança na LIA, após uma análise cuidadosa do texto e da realidade, chegou-se à conclusão de que não faz sentido do ponto de vista doutrinário considerar erros, omissões ou equívocos decorrentes de negligência, imprudência ou imperícia como atos de improbidade. Pois, tais situações podem ser classificadas como infrações administrativas que estão sujeitas a sanções desse tipo e, se causarem prejuízo ao erário, será aplicado as medidas previstas na lei civil em relação à reparação dos danos, ou seja, o ressarcimento. (PROJETO LEI 10887/18)

CONCLUSÃO

Ante o exposto apresentado neste trabalho acadêmico, é possível concluir que a reforma na Lei de Improbidade 8.429/92 reformada pela lei 14.230/21 trouxe mudanças muito significativas e gerou diversas opiniões e análises diferentes. E, como vimos ao longo deste trabalho, a principal mudança que gerou bastante divergências entre os doutrinadores foi a extinção da forma culposa na Lei de Improbidade Administrativa. Pois, de acordo com nosso conhecimento, os atos de improbidade são aqueles que prejudicam o patrimônio público e social de qualquer um dos poderes e entidades federativas, incluindo suas administrações diretas, indiretas e fundações. No entanto, com a nova regra, essa lei se aplica apenas aos atos intencionais, ou seja, atos dolosos, excluindo da definição os atos ilegais que não envolvem má-fé ou conduta indevida.

É importante destacar que com a nova redação da lei, o artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa trouxe esclarecimento quanto ao seu propósito e objetivo, deixando claro que a lei se destina a combater atos de improbidade que envolvam dolo contra o patrimônio público e social. Além disso, ressalta a importância do elemento do dolo e da desonestidade na caracterização dos atos ímprobos, destacando que nem todo ato ilegal ou imoral é necessariamente ímprobo, a menos que haja desonestidade e dolo específico.

Essa mudança na lei, tem gerado questionamentos sobre os possíveis impactos na responsabilização dos agentes públicos e na proteção do erário. Enquanto alguns argumentam que essa alteração protegerá os servidores públicos de processos injustos e excessivos, outros alegam que ela pode enfraquecer a luta contra a corrupção e a má gestão pública. No entanto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) chegara ao entendimento consolidado de que não é apropriado considerar atos de improbidade administrativa quando se tratam de erros, imperícia, negligência, ou inabilidade, mesmo que essas ações sejam caracterizadas ilícitas, a menos que haja evidência de intenção dolosa ou má-fé. Portanto, todos os tipos de infrações descritos nos artigos 9 a 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) só serão sancionados quando envolverem dolo, sendo este o dolo específico. Cabe destacar que somente o artigo 10 admitia a forma culposa.

Por um lado, essa postura jurisprudencial representa um avanço, pois aceitar a improbidade na forma culposa implica na possibilidade de condenar alguém às severas penalidades previstas, independentemente de ter agido dolosamente ou não, podendo assim gerar injustiças. E a

improbidade naturalmente é sinônimo de corrupção e é complicado dizer que alguém foi corrompido por negligência ou imprudência, portanto, se olharmos por esse lado, a pessoa só pode ser acusada realmente por meio do dolo. Sendo importante ressaltar que os atos caracterizados como equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia, não deixarão de serem sancionados, contudo, só não se aplicarão à atos de improbidade administrativa.

Em geral, nos regulamentos legais que regem os servidores públicos, existe a responsabilidade disciplinar para lidar com a prática de ações que violem o Código de Conduta e que configurem infrações aos deveres e obrigações do servidor público no exercício de suas funções. Vendo sob essa ótica, não haverá impunidade para a ocorrência de atos culposos que não envolvam desonestidade, pois, se o ato não constituir improbidade existe outros meios para investigar a conduta do agente, sendo este o processo administrativo disciplinar.

Porém, o problema maior da reforma é que o legislador foi além, colocando na lei que agora deve-se comprovar não somente o dolo do agente, mas também a finalidade ilícita e a vontade de beneficiar alguém. Atualmente a nomenclatura, no artigo 1º, parágrafos 1º e 2º, da LIA, requer quatro requisitos para se caracterizar o dolo, sendo eles: que o agente deve conhecer que realiza os elementos de atos de improbidade; tem que querer realiza-los; deve compreender que o que estava fazendo era ilícito, ou seja, ter a consciência da ilicitude e ter a liberdade de vontade. E isto pode ser um problema, pois, ao passar a exigir que o agente tem que saber que o faz, e saber que fazer aquilo é errado, pode trazer benefícios para aqueles agentes que se recusam a se informar e até mesmo tornar mais difícil comprovar que o agente agiu dolosamente.

E, às vezes, o grande problema não é saber como provar o dolo e sim ter acesso aos indicadores do dolo, pois requer uma investigação. É sabido que os atos de corrupção muitas vezes ocorrem de forma oculta, uma vez que os envolvidos estão cientes das consequências se forem descobertos. Isso cria uma barreira prática para a obtenção de evidências que possam comprovar o dolo nas ações dos agentes. O Estado pode tentar agir de forma preventiva, mas frequentemente chega tarde demais, pois as provas já foram destruídas ou superadas.

Portanto, a reforma da lei deve ser avaliada cuidadosamente, levando em consideração a necessidade de equilibrar a responsabilidade dos agentes públicos com a capacidade de obtenção de provas e a eficácia do sistema de justiça. É importante buscar soluções que permitam a identificação e punição dos atos de improbidade, sem criar obstáculos excessivos que possam prejudicar a efetividade da lei no combate à corrupção.

Em suma, a reforma na Lei de Improbidade Administrativa é uma questão complexa e controversa que ainda demandará extensos debates e análises. O impacto final dessas mudanças na sociedade e no sistema de justiça só poderá ser plenamente compreendido à medida que a nova legislação for aplicada e suas consequências forem observadas ao longo do tempo. Portanto, é crucial que continuemos acompanhando e estudando essa questão para avaliar o seu real impacto e a eficácia das alterações promovidas pela Lei 14.230/21.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620421. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620421/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

ARÊDES, Sirlene. **Responsabilização do agente público: individualização da sanção por ato de improbidade administrativa**, 2012. p. 168. (E-book)

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de direito penal: Parte geral - arts. 1º a 120 (vol. 1)**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555597172. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597172/>. Acesso em: 15 conjuntos. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1991)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 16 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm. Acesso em: 14 jun. 2023

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4717, de 29 de junho de 1965**. Brasília. Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 20 de set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7042 e 7043**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492908&ori=1#:~:text=Nas%20A%C3%A7%C3%B5es%20Diretas%20de%20Inconstitucionalidade,impedindo%20o%20exerc%C3%ADcio%20do%20dever%20>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 765.212/AC**. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 02 de março de 2010. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+)

@num=%27765212%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%27765212%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja. Acesso em: 22 out. 2023

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.666.307/MA**. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 19 de dezembro de 2017. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271666307%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271666307%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271666307%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271666307%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo. **ARE 843989**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 04 de março de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1199>. Acesso em: 20 out. 2023.

CÂMARA LEGISLATIVA. **Projeto Lei 10887/18**. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em: 20 out. 2023

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556274683. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274683/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620452. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620452/>. Acesso em: 31 mai. 2023.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Atualizado por Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 26 ed. São Paulo: Forense, 2005. p. 715. (E-book)

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Apelação Cível 0710544-87.2017.8.07.0018. **Acórdão Nº 1302273**. 7ª Turma Cível. Apelante: Gilson Jose da Silva. Apelado: Luiz Carlos Gomes Sobrinho, Portal BSB Comunicação e Marketing LTDA - ME e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. Relator: Desembargador Romeu Gonzaga Neiva. Brasília, 27 de novembro de 2020. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 22 out. 2023.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 1.086 e 1.640. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 06 jun. 2023.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 24 ago. 2023.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 13 out. 2023.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo, GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. (E-book)

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. Editora Saraiva, 2014. E-book. ISBN 9788502228160. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228160/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2017. (E-book)

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 82. (E-book)

GUIMARÃES, Rafael. **A Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Leme: Imperium, 2022. (E-book)

HERMAN, Benjamin. Voto-vencedor: STJ – **REsp 951389/SC**, Primeira Seção, julgado em 09/06/2010, DJe 04/05/2011, p. 12.

JUSBRASIL. **Uma retrospectiva histórica da improbidade administrativa**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/uma-retrospectiva-historica-da-improbidade-administrativa/1855831892>. Acesso em: 15 set. 2023

LUCON, Paulo Henrique dos S.; COSTA, Eduardo José da F.; COSTA, Guilherme R. **Improbidade Administrativa: Aspectos Processuais da Lei Nº 8.429/1992**, 2ª edição. Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 9788522498079. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522498079/>. Acesso em: 13 set. 2023.

MASSON, Cleber. **Código Penal Comentado**. 7ª ed. São Paulo: Método, 2019. p. 149-151. (E-book)

MEIRELLES, Dalmo de A. **Direito Administrativo Decifrado**. (Coleção Decifrado). Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646401. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646401/>. Acesso em: 18 conjuntos. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 84. (E-book)

MELLO, Rafael Munhoz. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 186 (E-book)

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional** (Série IDP. Linha doutrina). Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620506. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/>. Acesso em: 20 set. 2023.

MOTTA, Roberto Gomes de. **Limites da Lei de Improbidade Administrativa** – Lei 8.429/92 alterada pela lei 14.230/21, 6ª edição. Editora Jus Podivm. (E-book)

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645367. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 06 jun. 2023.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645367. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 18 ago. 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. (E-book)

NUCCI, Guilherme de S. **Manual de Direito Penal**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559642830. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642830/>. Acesso em: 18 ago. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão, corrupção e ineficiência**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006, pp. 333-334. (E-book)

PACELLI, Eugênio. **Manual de Direito Penal**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 285. (E-book)

PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed., São Paulo: Malheiros, 2013, ps. 727/728. (E-book)

PIETRO, Maria Sylvania Zanella D. **Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2019. (E-book)

SPITZCOVSKY, Celso. Esquematizado - **Direito Administrativo**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596250. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596250/>. Acesso em: 14 jun. 2023.

TÁCITO, Caio. **Moralidade administrativa**, RDA 218/2, 1999. (E-book)