

**CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO
ITAJAÍ – UNIDAVI**

LUÂNI APARECIDA DE SOUZA

**A (IN)EFICÁCIA DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.230/2021
EM RELAÇÃO À CULPA E AO DOLO COMO FERRAMENTA DE COMBATE À
IMORALIDADE ADMINISTRATIVA**

ITUPORANGA

2024

**CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO
ITAJAÍ – UNIDAVI**

LUÂNI APARECIDA DE SOUZA

**A (IN)EFICÁCIA DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.230/2021 EM
RELAÇÃO À CULPA E AO DOLO COMO FERRAMENTA DE COMBATE À
IMORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito,
pelo Centro Universitário para o Desenvolvimento
do Alto Vale do Itajaí - UNIDAVI

Orientador: Prof. Esp. Alan Iago Kistner

ITUPORANGA

2024

**CENTRO UNIVERSITÁRIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO ALTO VALE DO
ITAJAÍ – UNIDAVI**

A monografia intitulada **“A (IN)EFICÁCIA DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.230/2021 EM RELAÇÃO À CULPA E AO DOLO COMO FERRAMENTA DE COMBATE À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA”**, elaborada pelo(a) acadêmico(a) LUÂNI APARECIDA DE SOUZA, foi considerada

APROVADA

REPROVADA

por todos os membros da banca examinadora para a obtenção do título de BACHAREL EM DIREITO, merecendo nota _____.

_____, _____ de _____ de _____.

Profa. M.^a Vanessa Cristina Bauer

Coordenadora do Curso de Direito

Apresentação realizada na presença dos seguintes membros da banca:

Presidente: _____

Membro: _____

Membro: _____

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando o Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Ituporanga, data.

Luâni Aparecida de Souza
Acadêmica

Dedico este trabalho de conclusão de curso ao meu querido avô, que infelizmente não está mais presente para ver a realização desta etapa tão importante na minha vida. Mesmo não estando fisicamente ao meu lado, sinto sua presença em cada conquista, pois enquanto estive entre nós, sempre me incentivou e demonstrou um imenso orgulho por mim. Seu amor, sabedoria e encorajamento foram fundamentais para que eu pudesse chegar até aqui. Esta conquista é, em grande parte, reflexo do seu apoio incondicional e da força que me transmitiu. Para sempre em meu coração, esta vitória é para você, avô Antoninho Zatiquei.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho de conclusão de curso representa uma etapa muito importante da minha vida acadêmica e profissional, e não poderia ter sido alcançada sem o apoio de diversas pessoas que, de diferentes maneiras, contribuíram para essa conquista.

Primeiramente, agradeço de coração à minha família, em especial à minha mãe, que sempre me motiva e está ao meu lado nos momentos mais difíceis e nas conquistas. Sua força e dedicação são a base do meu sucesso e fonte inesgotável de inspiração.

Agradeço também às minhas amigas, que sempre me mantêm para cima, proporcionando apoio emocional e companheirismo ao longo dessa jornada. Suas palavras de encorajamento e a presença constante foram fundamentais para que eu pudesse enfrentar os desafios com mais leveza e otimismo.

Um agradecimento especial ao meu orientador, que me guiou e auxiliou na elaboração deste trabalho. Sua orientação, paciência e conhecimento foram essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa, e sou imensamente grata por todo o tempo e esforço dedicados.

Aos meus colegas de trabalho, que diariamente me inspiram e motivam, deixo minha gratidão. O ambiente de cooperação e amizade que construímos foi crucial para que eu mantivesse o foco e a determinação necessários para concluir este projeto.

Agradeço ainda a todos os meus professores, que ao longo do curso contribuíram para a minha formação acadêmica e pessoal. Cada aula, conselho e conhecimento compartilhado fizeram de mim uma acadêmica melhor e mais preparada para os desafios futuros.

A todos vocês, meu sincero muito obrigada.

“A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo”.

Nelson Mandela

RESUMO

O presente trabalho de curso tem como objeto a (in)eficácia das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 em relação à culpa e ao dolo como ferramenta de combate à imoralidade administrativa. O objetivo principal é investigar se essas alterações são eficazes no combate à imoralidade administrativa, analisando casos de improbidade administrativa antes, durante e após a implementação da nova legislação. O método de abordagem utilizado na elaboração deste trabalho foi o indutivo, que se baseia na observação de casos específicos para a formulação de generalizações. O método de procedimento adotado foi o monográfico, focando em um estudo detalhado e aprofundado de um único tema específico. O levantamento de dados foi realizado através de pesquisa bibliográfica, com a análise de doutrinas, legislações e jurisprudências relevantes. O ramo de estudo é na área do Direito Administrativo, com enfoque na análise legislativa e jurisprudencial. O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, é apresentado o contexto histórico da nova Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e as leis que a precederam, destacando a evolução do sistema jurídico brasileiro e os problemas enfrentados no combate à corrupção e à improbidade. No segundo capítulo, é explorado o conceito de Moralidade Administrativa, sua importância e como foi incorporada na legislação, além da relação entre corrupção e improbidade no âmbito administrativo. O terceiro capítulo aprofunda-se na aplicabilidade atual da Lei nº 14.230/2021, enfatizando a distinção entre dolo e culpa, e avaliando o impacto dessas alterações no ordenamento jurídico. Nas considerações finais, o trabalho aborda a comprovação parcial da hipótese básica, analisando os efeitos práticos das mudanças legislativas. Constatou-se que a exclusão da modalidade culposa e a exigência de dolo específico contribuíram para uma aplicação mais justa das sanções, evitando penalizações excessivas para atos não intencionais. No entanto, a eficácia total da lei ainda depende de ajustes na sua aplicação prática e na interpretação dos tribunais, que precisam alinhar-se com os objetivos de transparência e integridade na administração pública. Portanto, o estudo conclui que, embora as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 tenham trazido avanços significativos, ainda há necessidade de ajustes e aprimoramentos para que se alcance uma eficácia plena no combate à imoralidade administrativa, garantindo a

responsabilização adequada dos agentes públicos e fortalecendo a confiança nas instituições governamentais.

Palavras-chave: Culpa; Direito Administrativo; Dolo; Improbidade Administrativa; Moralidade.

ABSTRACT

The purpose of this course work is the (in)effectiveness of the changes promoted by Law No. 14,230/2021 in relation to guilt and intent as a tool to combat administrative immorality. The main objective is to investigate whether these changes are effective in combating administrative immorality, analyzing cases of administrative improbity before, during and after the implementation of the new legislation. The approach method used in the preparation of this work was inductive, which is based on the observation of specific cases to formulate generalizations. The procedural method adopted was monographic, focusing on a detailed and in-depth study of a single specific topic. Data collection was carried out through bibliographical research, with the analysis of relevant doctrines, legislation and jurisprudence. The field of study is in the area of Administrative Law, with a focus on legislative and jurisprudential analysis. The work is structured into three main chapters. The first chapter presents the historical context of the new Administrative Improbity Law (LIA) and the laws that preceded it, highlighting the evolution of the Brazilian legal system and the problems faced in the fight against corruption and improbity. In the second chapter, the concept of Administrative Morality is explored, its importance and how it was incorporated into legislation, in addition to the relationship between corruption and impropriety in the administrative sphere. The third chapter delves into the current applicability of Law No. 14,230/2021, emphasizing the distinction between intent and guilt, and evaluating the impact of these changes in the legal system. In the final considerations, the work addresses the partial proof of the basic hypothesis, analyzing the practical effects of legislative changes. It was found that the exclusion of the culpable modality and the requirement of specific intent contributed to a fairer application of sanctions, avoiding excessive penalties for unintentional acts. However, the full effectiveness of the law still depends on adjustments in its practical application and interpretation by the courts, which need to align with the objectives of transparency and integrity in public administration. Therefore, the study concludes that, although the changes promoted by Law No. 14,230/2021 have brought significant advances, there is still a need for adjustments and improvements to achieve full effectiveness in combating administrative immorality, ensuring adequate accountability of public agents and strengthening trust in government institutions.

Keywords: Administrative Improbity; Administrative law; Dolo; Fault; Morality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART - Artigo

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

EMERJ - Escola da Magistratura do Rio de Janeiro

LIA - Lei de Improbidade Administrativa

N - Número

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

TJSC - Tribunal de Justiça de Santa Catarina

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

LISTA DE SÍMBOLOS

§ - Parágrafo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1.....	19
1. ANTECEDENTES DA LEI 14.230/2021.....	19
1.1 CONTEXTO HISTÓRICO.....	19
1.2 LEI N. 3.164/57 (LEI PITOMBO GODÓI-ILHA).....	22
1.3 LEI N. 3.502/58 (LEI BILAC PINTO).....	23
1.4 PROJETO DE LEI N. 1.446/91.....	25
1.5 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA LEI N. 8.429/92.....	27
1.6 LEI N. 8.429/92.....	28
1.7 LEI 14.230/2021.....	31
CAPÍTULO 2.....	33
2. PROIBIDADE ADMINISTRATIVA.....	33
2.1 PROIBIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVA.....	33
2.2 MORALIDADE COMO PRINCÍPIO.....	37
2.3 RELAÇÃO DE CORRUPÇÃO E IMORALIDADE.....	40
2.4 RAZÕES PARA A REFORMA DA LEI 8.429/92.....	45
CAPÍTULO 3.....	47
3. A (IN)EFICÁCIA DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.230/2021 EM RELAÇÃO À CULPA E AO DOLO COMO FERRAMENTA DE COMBATE À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA.....	47
3.1 OS EFEITOS DA EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA NA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.....	48
3.2 DOLO ESPECÍFICO E DOLO GENÉRICO NA NOVA LIA.....	50
3.3 CULPA E DOLO ANTES DA REFORMA DA LIA - ANÁLISE JURISPRUDENCIAL.....	55
3.4 CULPA E DOLO PÓS REFORMA DA LIA - ANÁLISE JURISPRUDENCIAL.....	60

3.5 A INEFICÁCIA DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021 EM RELAÇÃO À CULPA E AO DOLO COMO FERRAMENTA DE COMBATE À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA.....	62
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
5. REFERÊNCIAS.....	68

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de curso possui como tema a discussão sobre a (in)eficácia das alterações promovidas pela lei n. 14.230/2021 em relação à culpa e ao dolo como ferramenta de combate à imoralidade administrativa.

O objetivo geral é investigar se as alterações em relação à culpa e ao dolo são eficazes no combate da imoralidade administrativa e analisar os casos de improbidade administrativa antes, durante e após a alteração da lei de regência pela Lei n. 14.230/2021.

Os objetivos específicos são: a) analisar o contexto histórico da improbidade administrativa; b) realizar um estudo sobre a Lei 8.429/92; c) discorrer acerca da relação entre Moralidade Administrativa e a Proibição Administrativa; d) buscar entender a improbidade e a corrupção no âmbito administrativo; e) apresentar os meios que objetivaram as alterações referentes à culpa e ao dolo com a reforma da Lei 8.429/92 promovida pela Lei n. 14.230/2021; e f) examinar a (in)eficácia das alterações promovidas pela nova LIA diante da culpa e do dolo através das jurisprudências.

O método de abordagem a ser utilizado na elaboração do presente trabalho será o indutivo, o método de procedimento será o monográfico e o levantamento de dados será realizado por meio da pesquisa bibliográfica.

Para o desenvolvimento do presente trabalho e delimitação do tema levanta-se o seguinte problema: As alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 em relação à culpa e ao dolo são eficazes no combate à imoralidade administrativa?

Como forma de equacionamento do referido problema levanta-se a seguinte hipótese: Supõe-se que as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 em relação à culpa e ao dolo são ineficazes no combate à imoralidade administrativa.

Nesse sentido, como forma de contextualização, destaca-se que a relevância do presente trabalho, no âmbito jurídico, desenvolve-se no sentido de explorar o impacto das alterações diante da culpa e do dolo o que pode revelar implicações práticas e jurídicas significativas, como mudanças nos procedimentos administrativos, aumento ou diminuição da responsabilidade dos agentes públicos e

efeitos na punição de condutas irregulares, o que beneficiaria o sistema judiciário, na promoção da transparência, integridade e responsabilidade na gestão pública.

Com a eventual confirmação da hipótese, isso pode acarretar a uma pressão por mudanças na interpretação e aplicação da Lei n. 14.230/2021, seja por meio de decisões judiciais ou por iniciativas legislativas para corrigir lacunas ou falhas na legislação, em outras palavras, se a exclusão da modalidade culposa não for eficaz no combate à imoralidade administrativa, isso pode ter consequências significativas para a integridade da administração pública, o funcionamento do sistema jurídico e a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Na esfera acadêmica, a relevância ocorre no sentido de que poderá ser fomentado o estudo do presente tema, trazendo uma nova perspectiva ao sistema jurídico, abordando questões que não se restringem apenas ao direito, mas que também possuem relevância para a ética, a administração pública e outras áreas relacionadas, o que pode estimular a interdisciplinaridade na pesquisa acadêmica, promovendo uma compreensão mais abrangente e holística do assunto.

Verifica-se ainda que possui um impacto social significativo, pois influencia diretamente a confiança pública nas instituições governamentais, a responsabilização dos agentes públicos por condutas indevidas, a promoção da ética e da cidadania, a redução da corrupção e o fortalecimento da democracia. Uma legislação eficaz nesse contexto é fundamental para garantir a integridade do governo, promover a justiça, incentivar a participação cívica e fortalecer os princípios democráticos, contribuindo assim para uma sociedade mais justa, transparente e ética.

Nessa perspectiva, o tema em discussão beneficia em primeiro lugar, os cidadãos, pois uma legislação eficaz nesse contexto promoveria uma administração pública mais transparente, atendendo melhor às necessidades e aos interesses da população. Além disso, beneficiaria também organizações da sociedade civil, que poderiam utilizar os resultados desse estudo para promover a transparência e a responsabilidade do governo. Os próprios agentes públicos também seriam beneficiados, uma vez que uma legislação eficaz proporciona diretrizes claras sobre condutas esperadas e contribui para fortalecer a confiança na integridade do serviço público. Em suma, um estudo aprofundado desse tema beneficia amplamente a sociedade, promovendo uma governança mais justa, transparente e responsável.

O presente trabalho é dividido em três capítulos. Destaca-se, no primeiro

capítulo, o contexto histórico da nova LIA e as leis que a antecederam.

Neste sentido, a evolução histórica do sistema judiciário e os emblemáticos problemas que norteavam a sociedade brasileira, como a inexistência de prevenção e a correção do desvirtuamento da Administração Pública pelos seus próprios agentes

Como antecessores da atual Lei n. 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa e a Lei n. 14.230/2021 que reformou esta lei trazendo uma “nova” Lei de Improbidade Administrativa, destacam-se a Lei n. 3.164/57 (Lei Pitombo Godói-IIha), a Lei 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

No segundo capítulo, o aspecto abordado será a Moralidade Administrativa com enfoque em seu conceito e importância e como ela foi incluída na Lei, além de discorrer sobre a relação da corrupção e da improbidade no âmbito administrativo.

Já no terceiro capítulo e último capítulo, o trabalho se aprofundará na questão da aplicabilidade da Lei atualmente, demonstrando a questão do dolo e da culpa, buscando evidenciar o seu valor no ordenamento jurídico, assim será abordada a confirmação ou não da hipótese levantada.

Ainda, será analisado no último capítulo, jurisprudências antecedentes à Lei 14.230/2021 e após a sua implantação, trazendo um relevante comparativo para o mundo jurídico.

O presente Trabalho de Curso encerrar-se-á com as Considerações Finais nas quais serão apresentados pontos essenciais destacados dos estudos e das reflexões realizados sobre a problemática apresentada durante todo o desenvolvimento do presente trabalho, bem como a conclusão sobre a análise da (in)eficácia das alterações promovidas pela lei n. 14.230/2021 em relação à culpa e ao dolo como ferramenta de combate à imoralidade administrativa.

CAPÍTULO 1

1. ANTECEDENTES DA LEI N. 14.230/2021

Neste primeiro capítulo será abordado um contexto histórico diante da evolução das legislações que existiram no combate da Improbidade Administrativa até a implantação da Lei de Improbidade Administrativa (8.428/92) e a sua profunda reforma com a Lei 14.230/2021.

1.1 CONTEXTO HISTÓRICO

A aplicação rigorosa das leis de um país é crucial para prevenir e combater a corrupção. Isso vai além da punição dos infratores, pois também serve como um impedimento para futuros atos ilícitos. Quando a lei é aplicada de forma eficaz, a sociedade passa a ter mais confiança nas instituições e fica menos propensa a se envolver em práticas ilegais.¹

Ao longo da história do Brasil, todas as Constituições (1824, 1891, 1934 e 1937, 1946, 1967, 1969) defenderam a honestidade na administração pública. A Constituição Federal de 1988, em particular, reforçou ainda mais a importância da legalidade e da moralidade na gestão pública, além de fornecer ferramentas para controlar e reprimir a corrupção.²

É recomendável retornar aos modelos normativos anteriores à Lei 14.230/2021, não como nostalgia de um passado idealizado, mas como recuperação dos primeiros passos consistentes na proteção contra a improbidade administrativa.

As leis que regem a atuação dos servidores públicos sempre foram detalhadas ao definir as hipóteses de ilícitos administrativos, também conhecidos como faltas disciplinares. Essas normas visam garantir a lisura no funcionamento da Administração Pública.³

¹FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1.

²QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. **Manual sobre improbidade administrativa**. Brasília: ID-i Publicações, 2022. p. 17.

³CALDEIRA, Natalia da Silva; WILLRICH, Janice Quinzen; SCHNEIDER, Daiani; JUNG, Cristiane do Amaral; GETTENS, Marlei Garcia; GODOI, Adriana Cougo. **Uma Análise Da Lei 8.429/92 De**

Nesse sentido, a responsabilidade civil dos agentes públicos por seus atos ilegais e que causem danos ao erário sempre esteve prevista desde o Código Criminal do Império (1830) até o Código Penal Brasileiro vigente (1940), a preocupação com a tutela da Administração Pública se limitava ao campo criminal, com foco na repressão das lesões patrimoniais. Faltava a maximização da higidez administrativa com base em sólidos fundamentos éticos, civis e administrativos.⁴

Uma análise da Administração Pública brasileira revela uma dissonância entre os modelos legislativos idealistas e o funcionamento real dos órgãos e entidades. Sucessivos escândalos envolvendo agentes públicos de diversos poderes demonstram essa realidade. Embora as funções e cargos públicos sejam bens de domínio público inegociáveis, muitos administradores transformam seus cargos em negócios escusos, vendendo por vias tortas o que deveria ser prestado à sociedade como serviço público.⁵

Os níveis intoleráveis de corrupção que permeiam todas as esferas do poder no sistema brasileiro, são frutos de práticas que remontam a séculos, desde a colonização até os longos períodos ditatoriais que marcaram nossa história. A democracia, mais do que um conjunto de normas, é o reflexo de uma lenta evolução cultural, que exige uma contínua maturação da consciência popular. No entanto, o Brasil, ao longo dos cinco séculos que se seguiram ao seu descobrimento, vivenciou apenas algumas poucas décadas de práticas democráticas.⁶

A corrupção não é um problema isolado, mas sim um reflexo da fragilidade dos padrões éticos de uma sociedade como um todo. Essa fragilidade se reflete diretamente na conduta dos agentes públicos, que, em grande parte, são produtos do mesmo meio social em que vivem e se desenvolvem.

Em um contexto onde a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum, torna-se natural que o agente público internalize essa mesma concepção em suas relações com o Estado. É como se a desonestidade se tornasse um padrão aceitável, permeando todas as esferas da vida social.⁷

Improbidade Administrativa Como Instrumento De Coerção À Corrupção No Âmbito Da Gestão Pública. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], p. 11–54.

⁴ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 2.

⁵ FAZZIO, Júnior Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 2.

⁶ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 24.

⁷ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 24.

Por outro lado, um povo que valoriza a honestidade e a integridade tende a ter governantes que também se guiam por esses princípios. A ética individual e coletiva se torna um escudo contra a corrupção, criando um ambiente onde a justiça e a transparência são pilares fundamentais.

Portanto, o combate à corrupção exige um esforço conjunto que envolve tanto o Estado quanto a sociedade civil. É fundamental fortalecer os valores éticos e promover uma cultura de honestidade e transparência em todos os âmbitos da vida social. Somente através de um compromisso coletivo com a ética pode-se construir uma sociedade mais justa e livre da corrupção.

Para entender o problema da corrupção, é preciso considerar os fatores históricos, socioeconômicos e políticos que moldaram a Administração Pública brasileira. Esses fatores revelam uma cultura de pouco apreço pela probidade, onde atos de improbidade evoluíram de acomodações inspiradas pelo patrimonialismo e clientelismo para uma rotina injustificável.⁸

Essa cultura foi facilitada por longos períodos de ausência de participação popular e pelo silêncio da vontade social. O resultado foi um hibridismo administrativo, onde se consolidou a crença anômala de que todo poder carrega consigo uma parcela tolerável de corrupção.

No aspecto preventivo, a tutela da Administração Pública no Direito brasileiro sempre se preocupou com a intimidação e correção dos delitos funcionais matrizes: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação.

No entanto, as sanções penais, administrativas e civis existentes não alcançaram um nível razoável de eficácia para defender a integridade administrativa, Bilac Pinto, ao justificar o projeto que se transformou na Lei n. 3.502/58, já reconhecia que as sanções existentes não eram capazes de intimidar ou reprimir a corrupção.⁹

A sanção específica para o enriquecimento ilícito dos servidores públicos, estabelecida no § 31, do art. 141, da Constituição Federal de 1946, foi compreendida como uma sanção constitucional equiparada à sanção civil, devido à sua natureza patrimonial.

⁸ FAZZIO, Júnior Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 3.

⁹ FAZZIO JÚNIOR Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 3.

A tutela jurídica punitiva da improbidade administrativa, construída de forma apressada e com foco na proteção do patrimônio público meramente econômico, mostrou-se ineficaz. Essa ineficácia é resultado de uma série de fatores, como a falta de raízes éticas, a deficiente sistematização e o foco objetivo limitado.

As leis que antecederam a Lei n. 8.429/92, como a Lei n. 3.164/57 (Lei Pitombo Godói-Ilha), a Lei n. 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), demonstram essa mesma tendência. Essas leis valorizam a relação entre o agente público e a administração pública, e tratam a improbidade administrativa como um problema meramente econômico.

Essa visão, historicamente construída, marginaliza a verdadeira causa das condutas ímprobas: o desvirtuamento funcional alimentado pelo desprezo à moralidade administrativa.

A questão não se limita a um problema técnico-jurídico. A maneira de "ver" as ilicitudes administrativas, principalmente a maneira de conceber a noção de atividade administrativa, nessas leis, está enraizada em uma concepção limitada da Administração Pública. As alternativas de repressão à ilegalidade oscilam entre punições internas e a proteção do erário.¹⁰

1.2. LEI N. 3.164/57 (LEI PITOMBO GODÓI-ILHA)

A Lei n. 3.164/57, conhecida como Lei Pitombo Godói-Ilha, representou um marco na busca por maior transparência na Administração Pública brasileira. A lei foi promulgada em 1957, em um contexto histórico marcado por sucessivos casos de corrupção e enriquecimento ilícito de agentes públicos.¹¹

A principal inovação da Lei Pitombo Godói-Ilha foi a criação de mecanismos para prevenir e reprimir o enriquecimento ilícito de servidores públicos. A primeira lei conferia ao Ministério Público a legitimidade para propor ação civil por

¹⁰ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 4.

¹¹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 4.

responsabilidade em casos de influência ou abuso de cargo, função ou emprego público.¹²

O autor Raphael Peixoto de Paula Marques ressalta o seguinte:

A Lei Pitombo Godói-Ilha sujeitava a sequestro os bens de servidor público, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que aquele tenha ocorrido.¹³

A lei também instituiu o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de todos os servidores públicos da União e entidades autárquicas. Esse registro era fundamental para garantir a transparência e permitir o controle social sobre a gestão pública.

A Lei Pitombo Godói-Ilha foi um passo importante para fortalecer a probidade administrativa no Brasil. A lei estabeleceu mecanismos para prevenir e reprimir a corrupção, além de promover a transparência na gestão pública.

1.3 LEI N. 3.502/58 (LEI BILAC PINTO)

A Lei Bilac Pinto, promulgada em 1958, representou um marco no combate ao enriquecimento ilícito de agentes públicos no Brasil. Apesar de seus méritos, a lei apresentava limitações que a tornavam ineficazes na luta contra a corrupção sistêmica.¹⁴

A Lei dedicou-se a definir hipóteses de enriquecimento ilícito por parte de servidores públicos da administração direta ou indireta, atribuindo legitimidade para a ação de responsabilidade às pessoas jurídicas prejudicadas por tais ações. A lei também regulamentava o sequestro e o perdimento de bens dos servidores em

¹²CALDEIRA, Natalia da Silva; WILLRICH, Janice Quinzen; SCHNEIDER, Daiani; JUNG, Cristiane do Amaral; GETTENS, Marlei Garcia; GODOI, Adriana Cougo. **Uma Análise Da Lei 8.429/92 De Improbidade Administrativa Como Instrumento De Coerção À Corrupção No Âmbito Da Gestão Pública**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], p. 21.

¹³MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Breve Apanhado sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. junho de 2001. p. 4.

¹⁴FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 5.

casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso de cargo ou função. No entanto, ambas as leis, a primeira e a Bilac Pinto, apresentaram baixa efetividade na prática¹⁵.

O autor Raphael Peixoto de Paula Marques (2012) reforça:

A Lei Bilac Pinto regulava o sequestro e o perdimento de bens de servidor público da administração direta e indireta, nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. Complementava sua antecessora enumerando algumas hipóteses configuradoras do enriquecimento ilícito.¹⁶

As limitações que rodeavam a lei tratavam das seguinte: a) Foco restrito no enriquecimento ilícito, ignorando outras formas de improbidade administrativa; b) Ênfase na proteção do erário, relegando a segundo plano a questão da moralidade administrativa; c) Baixa efetividade na prática, com índices de aplicação irrisórios. d) Enriquecimento Ilícito:¹⁷

A lei definia diversas hipóteses de enriquecimento ilícito, como: 1) Incorporação de bens públicos ao patrimônio privado sem as devidas formalidades; 2) Doação de bens públicos a particulares sem autorização; 3) recebimento de vantagens indevidas; 4) Alienação ou aquisição de bens por valores muito acima ou abaixo do mercado; 5) Uso de bens públicos para fins particulares; 6) Tolerância à exploração de jogos de azar ou lenocínio e 7) Falsas declarações em medições de obras públicas¹⁸.

Importante ressaltar que a Lei Bilac Pinto equiparava o enriquecimento ilícito aos crimes contra a administração e o patrimônio público, sujeitando os responsáveis ao processo criminal e às respectivas penas.

¹⁵CALDEIRA, Natalia da Silva; WILLRICH, Janice Quinzen; SCHNEIDER, Daiani; JUNG, Cristiane do Amaral; GETTENS, Marlei Garcia; GODOI, Adriana Cougo. **Uma Análise Da Lei 8.429/92 De Improbidade Administrativa Como Instrumento De Coerção À Corrupção No Âmbito Da Gestão Pública**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], p. 20.

¹⁶MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Breve Apanhado sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. junho de 2001. p. 4.

¹⁷FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 6.

¹⁸FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 6.

Em suma, a lei vigorou por mais de 30 anos, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Foi revogada em 1992 pela Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

A Lei Bilac Pinto foi um passo importante na luta contra a corrupção, mas suas limitações evidenciaram a necessidade de uma legislação mais abrangente e eficaz. A LIA, promulgada em 1992, representou um avanço nesse sentido, ampliando o conceito de improbidade e estabelecendo mecanismos mais eficientes para prevenir e punir tais atos.¹⁹

1.4 PROJETO DE LEI N. 1.446/91

A Lei de Improbidade Administrativa foi originada pelo Projeto de Lei n. 1.446/91, apresentado ao Congresso Nacional pelo então Presidente Fernando Collor de Mello. A iniciativa buscava conter a onda de corrupção que assolava o país naquele período²⁰.

Em 1991, o Projeto de Lei n. 1.446/91 foi apresentado ao Congresso Nacional com o objetivo de regulamentar o art. 37, § 4º da Constituição Federal de 1988, que trata da improbidade administrativa. Apesar da clareza do artigo constitucional, o projeto se limitava a replicar o foco da Lei Bilac Pinto no enriquecimento ilícito, ignorando outras formas de improbidade.²¹

O autor Mauro Roberto Gomes Mattos, destaca:

Sempre foi uma cultura nefasta em nosso país, como nos países da América do Sul, ver os homens públicos desrespeitando as suas funções pelos seus maus-tratos à coisa pública, em prejuízo à coletividade. Ora, a corrupção atrasou muitos povos do nosso continente, que obtiveram dos políticos o retrocesso e a conduta desleal, em vez de zelarem pela boa e pura intenção dos seus atos.

¹⁹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 6.

²⁰ DIREITO, Carlos Alberto Meneses, [et al]. Revista EMERJ. Escola da Magistratura do Rio de Janeiro In: MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Do Excessivo Caráter Aberto da Lei de Improbidade Administrativa**. EMERJ. Rio de Janeiro: vol. 9. n. 35. 2006. p. 297.

²¹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 7.

A Lei de Improbidade Administrativa nasceu com a finalidade de combater atos que afetem a moralidade e maltratem a coisa pública.²²

Somente o Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei, composto por 30 artigos, tratou de forma abrangente a questão da improbidade administrativa. O Substitutivo definia o conceito de probidade administrativa, estabelecia diferentes modalidades de atos de improbidade e as respectivas sanções.²³

Alguns pontos importantes do Substitutivo que não foram aprovados na versão final da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92) merecem destaque:

a) Definição ampla de probidade administrativa: O art. 5º do Substitutivo definia o dever de probidade como a obrigação de exercer o mandato, cargo, emprego, função ou atividade com o exclusivo propósito de realizar o interesse coletivo, preservando a dignidade das instituições e a incolumidade do patrimônio público. Essa definição abrangente foi fundamental para o desenvolvimento da jurisprudência sobre a improbidade administrativa;

b) Concomitância das ações civis, penais e político-administrativas: O art. 11 do Substitutivo reconhecia a possibilidade de cumulação das ações civis, penais e político-administrativas contra os agentes públicos que praticarem atos de improbidade. Essa previsão, que não foi incorporada à Lei n. 8.429/92, é defendida por alguns juristas como forma de garantir a efetividade do combate à corrupção;

c) Inversão do ônus da prova em casos de enriquecimento sem causa lícita: O art. 26 do Substitutivo previa que, em casos de enriquecimento sem causa lícita, caberia ao agente público ou beneficiário demonstrar a origem lícita dos recursos financeiros utilizados. Essa medida, que também não foi aprovada na versão final da lei, visava combater o enriquecimento ilícito de forma mais eficaz.

A Lei de Improbidade Administrativa, apesar de suas falhas, representou um marco no combate à corrupção no Brasil. A lei definiu o que é improbidade administrativa, estabeleceu sanções para os agentes públicos que a praticam e criou mecanismos para prevenir e reprimir tais atos.

²²DIREITO, Carlos Alberto Meneses, [et al]. Revista EMERJ. Escola da Magistratura do Rio de Janeiro In: MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Do Excessivo Caráter Aberto da Lei de Improbidade Administrativa**. EMERJ. Rio de Janeiro: vol. 9. n. 35. 2006. p. 297.

²³ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 7.

1.5 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA LEI N. 8.429/92

A Constituição Federal de 1988 exprime o seguinte em seu artigo 37, § 4º:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.²⁴

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei n. 8.429/92, regulamenta o disposto no art. 37, § 4º da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), que trata dos atos de improbidade administrativa.

A CRFB/88 dedica dois artigos à probidade administrativa: i) Art. 14, § 9º: Com caráter preventivo, visa proteger a probidade administrativa no âmbito da legislação eleitoral; ii) Art. 37, § 4º: Com caráter corretivo, pune os atos de improbidade administrativa, sem prejuízo de sua função intimidatória geral.²⁵

A LIA representa um marco na evolução do combate à improbidade administrativa no Brasil. Ao longo da história constitucional brasileira, a probidade administrativa era um bem jurídico protegido apenas pela sanção constitucional imposta aos crimes de responsabilidade do Presidente da República.

A Constituição Federal de 1988 mantém a probidade administrativa como objetivo jurídico tutelado na apenação dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, mas dedica um capítulo específico à Administração Pública (art. 37) e, nele, um parágrafo específico para a sanção dos atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º).

Os fundamentos da LIA são o art. 37, § 4º da CRFB/88: Estabelece a necessidade de lei ordinária para regulamentar as sanções aos atos de improbidade

²⁴**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016].

²⁵ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 9.

administrativa e os princípios da Administração Pública: A LIA se baseia nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e probidade administrativa.

Administração Pública é norteadada, entre outros, por cinco princípios previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal:

Princípio da Legalidade: todos os atos administrativos durante o desempenho das atividades deverão estar previstas em lei.

Princípio da Impessoalidade: os atos administrativos têm a finalidade pública, sem promover interesses pessoais.

Princípio da Moralidade: trata-se de moralidade jurídica, cumprindo o que está na lei e buscando o melhor resultado para a administração.

Princípio da Publicidade: todo ato deve ser publicado (publicação oficial), com exceção nos casos de segurança pública, investigações policiais ou interesse superior da Administração.

Princípio da Eficiência: exige que a atividade administrativa seja prestada com presteza e rendimento funcional, com resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.²⁶

A LIA ampliou significativamente o escopo do combate à improbidade administrativa em relação à legislação anterior. O enriquecimento ilícito, antes a única forma de improbidade administrativa, passa a ser apenas uma das modalidades, além disso a lei também introduziu novas sanções, como a suspensão dos direitos políticos, a multa civil e a perda da função pública.

1.6 LEI N. 8.429/92

Entre outubro de 1988, data da promulgação da atual Constituição Federal, e junho de 1992, quando a Lei n. 8.429/92 foi promulgada, observou-se um contraste significativo entre a norma constitucional e a legislação ordinária da época.

A CFRB/88 mencionava a punição de atos de improbidade administrativa de maneira genérica, enquanto a legislação ordinária, representada pela Lei Bilac Pinto, limitava-se a regular apenas uma espécie de improbidade administrativa: o enriquecimento ilícito.

²⁶SILVA, Aline Cristina de Souza [et al]. **Improbidade Administrativa: Conduta Ilegal do Agente Público**. 2023. UNIESP. p. 5.

A Lei n. 8.429/92, representou um marco na luta contra a corrupção no Brasil. Ela concretizou o programa explicitado no art. 37, § 4º da Constituição Federal, ampliando consideravelmente o escopo de ilicitudes e sanções aplicáveis a atos de improbidade administrativa.

Com a Lei de Improbidade Administrativa, tornou-se possível alcançar uma gama mais expressiva de delitos cometidos por agentes públicos e terceiros. As sanções previstas na lei também se tornaram mais enérgicas, com maior potencial intimidativo, visando prevenir e reprimir com mais efetividade tais práticas.

A Lei n. 8.429/92 representa um avanço significativo na correção imediata dos desvios de conduta na Administração Pública. No entanto, é importante reconhecer que a luta contra a improbidade administrativa é um processo contínuo que exige constante atualização dos mecanismos de combate e aprimoramento da legislação²⁷.

A Lei não se limita ao âmbito do Direito Administrativo, mas incorpora conceitos de diversos outros ramos do Direito, como o Civil, Processual Civil, Processual Penal, Penal, Constitucional, Financeiro, Tributário e Empresarial. Essa multidisciplinaridade demonstra a amplitude e a importância do tema da probidade administrativa, que se traduz na tutela do direito difuso à probidade e à integridade do patrimônio público.

A Lei de Improbidade Administrativa possui natureza nacional, não federal. Isso significa que ela se aplica à Administração Pública direta e indireta de todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A regulamentação da probidade administrativa e da ação de improbidade é atribuição privativa da União, conforme previsto no artigo 22, caput, inciso I, da Constituição Federal.²⁸

A Lei de Improbidade Administrativa é um instrumento fundamental para o combate à corrupção no Brasil, mas é necessário que seja constantemente aprimorada para acompanhar a crescente complexidade dos delitos que assolam a

²⁷ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 11.

²⁸ COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações compreendidas pela Lei n. 14.230/21. São Paulo. Grupo Almedina (Portugal). 2023. Ed. 2. p. 52.

Administração Pública. A simples pregação ética já se mostrou insuficiente para conter os expedientes ímprobos cada vez mais sofisticados.²⁹

Um povo que valoriza a honestidade e a integridade tende a ter governantes que também se guiam por esses princípios. A ética individual e coletiva se torna um escudo contra a corrupção, criando um ambiente onde a justiça e a transparência são pilares fundamentais. Portanto, o combate à corrupção exige um esforço conjunto que envolve tanto o Estado quanto a sociedade civil. É fundamental fortalecer os valores éticos e promover uma cultura de honestidade e transparência em todos os âmbitos da vida social.³⁰

A composição normativa da Lei de Improbidade Administrativa demonstra a importância do tema da probidade administrativa, que transcende o âmbito do Direito Administrativo e exige uma abordagem multidisciplinar. A aplicação da lei deve ser feita de forma justa e equilibrada, sempre com o objetivo de proteger o interesse público.

O art. 37, § 4º da Constituição Federal de 1988, que trata da Lei de Improbidade Administrativa, deve ser interpretado em consonância com o contexto geral da Carta Magna. Essa interpretação abre espaço para diversas correntes hermenêuticas, especialmente no que diz respeito às sanções previstas para os atos de improbidade administrativa.

As normas de natureza federal, por serem privativas da União, se aplicam a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Ou seja, os Estados e Municípios devem observar as diretrizes gerais estabelecidas pela Lei n. 8.429/1992 ao regulamentarem a matéria em suas legislações próprias.³¹

As normas de competência concorrente permitem que os Estados e Municípios complementam a Lei n. 8.429/1992 com suas próprias leis, desde que observem os princípios e as sanções nela previstas. Essa flexibilidade permite que cada ente federativo adeque a legislação às suas necessidades específicas.³²

²⁹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 13.

³⁰ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. p. 24.

³¹ COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21. São Paulo. Grupo Almedina (Portugal). 2023. Ed. 2. p. 53

³² COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21. São Paulo. Grupo Almedina (Portugal). 2023. Ed. 2. p. 53.

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece um sistema de normas federal e concorrente para garantir a uniformidade na aplicação da lei e o combate à improbidade administrativa em todo o território nacional. Ao mesmo tempo, permite que os Estados e Municípios adaptem a legislação às suas realidades específicas.

Em caso de conflito entre a aplicação das sanções à improbidade e a proteção dos direitos fundamentais, deve-se ponderar os princípios em jogo, buscando afirmar tanto o primado dos direitos fundamentais quanto o direito à administração honesta e eficiente. A decisão final sobre qual princípio deve ser relativizado em cada caso concreto cabe ao Poder Judiciário, mediante o devido processo legal.

Em suma, a Lei de Improbidade Administrativa não é uma lei penal, mas sim uma norma comprometida com a proteção do direito difuso à probidade administrativa. Ela possui um caráter sancionatório consistente e visa garantir a integridade moral e material da Administração Pública em todos os níveis e segmentos.³³

A melhor perspectiva para considerar a Lei de Improbidade Administrativa é como um instrumento normativo capaz de corresponder às expectativas da cidadania e elevar o nível de eficácia dos serviços públicos, através da convergência de princípios constitucionais que objetivam a preservação do interesse social e sua impregnação irrestrita por fundamentos éticos.

1.6 LEI N. 14.230/2021

A Lei n. 14.230, sancionada em 25 de outubro de 2021, originou-se do Projeto de Lei 10.887/2018 da Câmara dos Deputados e do Projeto de Lei 2507/2021 do Senado.

Ela foi elaborada por uma Comissão de Juristas, presidida pelo Ministro Mauro Campbell Marques do Superior Tribunal de Justiça. A lei buscava introduzir diversas inovações, tanto materiais quanto processuais, no tratamento da improbidade administrativa. A maioria dessas inovações são positivas, necessárias e

³³ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p. 13.

oportunas, e algumas delas já vinham sendo sinalizadas pela jurisprudência das cortes superiores.³⁴

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) passou por uma reforma tão profunda, com a promulgação da Lei 14.230/2021, mudanças essas muito significativas que muitos doutrinadores entendem que ela pode ser considerada uma nova lei, por conta disso quase todo mundo fala Nova Lei de Improbidade Administrativa

Os três pilares da LIA – deontológico, direito material e direito processual – sofreram alterações substanciais, o que pode gerar um déficit na efetividade da proteção dos bens jurídicos assegurados pela Constituição Federal.

Por outro lado, a reforma deu mais força ao direito consensual, mesmo que ainda existam pontos de burocracia desnecessária. É importante destacar que a consensualidade é uma via importante para a implementação do direito administrativo sancionador, com menor custo para as partes e com a mesma garantia de juridicidade.

Em suma, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa representa um passo significativo na busca por um sistema jurídico mais eficiente e justo no combate à improbidade.

As inovações introduzidas pela Lei n. 14.230/21, apesar de algumas preocupações com a efetividade da proteção dos bens jurídicos, demonstram o compromisso do Estado com a probidade administrativa e a responsabilização de agentes públicos. A aplicação da nova lei, com o devido acompanhamento e aperfeiçoamento de seus mecanismos, é fundamental para garantir a correta gestão dos recursos públicos e a punição de atos ímprobos.

³⁴ MENDES, Gilmar Ferreira, CARNEIRO, Rafael de A. Araripe, [et al]. Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios In: HAGE, Jorge. **Aos 30 Anos da Lei de Improbidade, os Avanços do Brasil no Combate à Corrupção**. São Paulo: Grupo Almedina (Portugal). p. 21.

CAPÍTULO 2

2. PROBIDADE ADMINISTRATIVA

O capítulo 2 aborda a importância da probidade e moralidade administrativa na Administração Pública. A probidade administrativa refere-se à honestidade e integridade do agente público, sendo essencial para a promoção da ética e justiça nas ações e decisões. Por sua vez, a moralidade administrativa abrange um conjunto mais amplo de valores e princípios que orientam o comportamento dos agentes públicos, incluindo honestidade, impessoalidade, imparcialidade, legalidade, publicidade e eficiência. Ambos os conceitos são fundamentais para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos e fortalecer a confiança entre o governo e a sociedade.

2.1 PROBIDADE E MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A probidade administrativa e a moralidade administrativa são conceitos fundamentais para a Administração Pública, embora não sejam sinônimos, compreender as distinções entre eles é essencial para garantir a ética, a justiça e a eficiência na gestão pública.

No que se refere à Probidade Administrativa, trata-se de um conceito mais específico que se refere à honestidade, à integridade e à retidão do agente público a sua relevância se manifesta na promoção da ética, da moralidade e da justiça nas ações e decisões desses agentes. Traduzindo-se na conduta justa, proba e ilibada do agente público no exercício de suas funções, sendo um pilar fundamental na Administração Pública.

O autor Ronaldo Queiroz traz um conceito sobre Probidade Administrativa, veja-se:

Probidade administrativa: é a ética relacionada à conduta do agente público, que tem um alto padrão de exigência axiológica, até porque representa o Estado nas relações com particulares, devendo passar confiança, legitimidade e autoridade. A probidade dos agentes públicos é exigida desde os gregos antigos. Hely Lopes Mierelles tem uma expressão muito conhecida de que todos têm direito subjetivo ao governo honesto. É o círculo mais restrito, que se encontra dentro do círculo da moralidade administrativa.³⁵

É importante ressaltar que ela possui um emaranhado de elementos que são essenciais para sua compreensão, são eles: a) Boa-fé: Agir com honestidade e boa-fé em todas as suas ações; b) Razoabilidade: Tomar decisões razoáveis e sensatas, ponderando os interesses públicos e privados; c) Proporcionalidade: As medidas administrativas devem ser proporcionais aos fins que se desejam alcançar; d) Responsabilidade: Os agentes públicos devem responder por seus atos, assumindo as consequências de suas decisões.³⁶

Em um Estado Democrático de Direito, a probidade administrativa assume um papel crucial na construção da confiança entre o governo e a sociedade. Ao agir com probidade, o agente público demonstra respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos e a impessoalidade das decisões.

Salienta-se que a probidade não se limita à mera observância da lei. Ela transcende o legalismo, exigindo do agente público um comportamento ético e responsável em todas as suas ações. Isso significa que, além de seguir as normas jurídicas, o agente público deve nortear suas decisões por princípios como a justiça, a equidade, a boa-fé e o compromisso com o bem comum.

Assim ela atua como um instrumento de enorme importância no combate à corrupção, que corrói a Administração Pública e impede o desenvolvimento social e econômico do país. Ao agir com probidade, o agente público contribui para a criação de um ambiente mais transparente e íntegro, dificultando a prática de atos ilícitos e garantindo a correta aplicação dos recursos públicos.³⁷

³⁵QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. **Manual sobre improbidade administrativa**. Brasília: ID-i Publicações, 2022. p. 19

³⁶COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21**. São Paulo. Grupo Almedina (Portugal). 2023. Ed. 2. p. 21.

³⁷COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21**. São Paulo. Grupo Almedina (Portugal). 2023. Ed. 2. p. 21

Neste norte, a probidade está diretamente relacionada à eficiência e à qualidade dos serviços públicos prestados à população. Quando os agentes públicos agem com honestidade e responsabilidade, os recursos públicos são utilizados de forma mais eficiente, resultando em melhores serviços para a sociedade.

Nota-se que a aplicação da probidade não está ligada apenas aos agentes públicos, de modo que todos os cidadãos têm o dever de zelar pela moralidade e pela ética na Administração Pública. Isso pode ser feito por meio do controle social, da participação em processos decisórios e da cobrança por um serviço público de qualidade.

Em vista disso entende-se que a probidade é um valor essencial para a construção de uma Administração Pública justa, eficiente e transparente. Através da atuação proba dos agentes públicos e da participação ativa da sociedade, é possível fortalecer a democracia e garantir o desenvolvimento social e econômico do país.

Quando se entra no âmbito da moralidade administrativa, evidencia-se que ela se refere ao conjunto de valores e princípios que norteiam o comportamento dos agentes públicos, ela abrange a observância da lei, mas também vai além, exigindo um comportamento ético e responsável em todas as suas ações.

O autor Ronaldo Queiroz trás uma conceituação de Moralidade Administrativa, veja-se:

Moralidade administrativa: é a ética da Administração Pública (institucional) desenhada como padrão de valores e costumes de toda a organização administrativa, sendo um dever dos agentes públicos, administrados e de todos os colaboradores que têm relações formais ou informais com o Poder Público. É o círculo mais amplo, que compreende também a probidade administrativa³⁸

Os Princípios da Moralidade Administrativa são de grande importância para entender o seu significado, são eles: a) Honestidade: Agir com retidão e probidade, sem se envolver em atos de corrupção ou fraude; b) Impessoalidade: Tratar todos os cidadãos de forma igualitária, sem favorecimentos ou discriminações; c) Imparcialidade: Tomar decisões com base em critérios objetivos e impessoais, sem se deixar influenciar por interesses pessoais ou políticos; d) Legalidade: Agir em

³⁸QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. **Manual sobre improbidade administrativa**. Brasília: ID-i Publicações, 2022. p. 19.

estrita observância à lei, cumprindo todas as normas e procedimentos jurídicos; e) Publicidade: Dar publicidade aos atos administrativos, garantindo o acesso da população às informações públicas e; f) Eficiência: Buscar o melhor resultado possível com o menor custo, utilizando os recursos públicos de forma racional e responsável.³⁹

Conceitos como "bem", "mal", "justo" e "injusto" residem no campo da ética e da moral. É necessário entender que a discussão sobre o que é moral possui um grande percurso, tanto Aristóteles quanto Platão dedicaram-se à árdua tarefa de definir a virtude. Para Platão, porém, não bastava simplesmente reconhecer a existência de diversas virtudes; era necessário, antes de tudo, defini-la de forma precisa e abrangente.

Tanto para Aristóteles quanto para Platão, que estão preocupados com a vida do cidadão na polis, o homem virtuoso será o bom cidadão, ou seja, aquele que vive segundo as normas da justiça. Todo o problema estará então em definir o que seja a virtude e aí começam as dificuldades. No Mênon, a discussão que Platão propõe sobre a virtude não chega a um termo. Mas, com isso, ele quer mostrar a dificuldade que envolve a questão. A preocupação inicial de Mênon, quando pergunta a Sócrates se a virtude pode ser ensinada ou adquirida pelo hábito, será convertida gradualmente numa questão central e anterior a todas aquelas apresentadas pelo Mênon, ou seja, o que é a virtude. Platão, no entanto, prefere deixar a questão em aberto, alertando para o ponto principal de qualquer investigação, isto é, é preciso antes de mais nada que se defina a coisa de que se está falando. Assim, não basta dizer que há várias virtudes, mas é preciso que se encontre uma definição que valha para todas as virtudes⁴⁰

Se é ofensivo à moralidade administrativa é porque ofende certos valores juridicizados. E porque ofende valores juridicizados, é ilegal. Ofender certos valores torna o ato especialmente viciado. Não será apenas qualificado como ilegal, mas também ofensivo à moralidade administrativa⁴¹

Aos olhos do filósofo Kant, agir de acordo com a lei moral significa, necessariamente, agir por dever. O dever moral se configura como uma obrigação intrínseca, emanada da própria razão, conforme define Kant: "o dever é a

³⁹COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21.** São Paulo. Grupo Almedina (Portugal). 2023. Ed. 2. p. 21.

⁴⁰NASCIMENTO, Milton Meira do. Ética. In: **Primeira filosofia: lições introdutórias.** 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 260.

⁴¹CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa.** São Paulo: Editora Fórum. 2011. p. 138-139.

necessidade de uma ação por respeito à lei". Para discernir se as máximas que guiam uma ação podem ser elevadas a leis universais válidas para todos os agentes racionais, utiliza-se o critério da universalidade. Essa métrica serve como bússola para o reconhecimento do dever.⁴²

O dever, portanto, expressa o mandamento da razão, a lei moral que deve ser seguida. Mas não se trata de uma obrigação externa ao sujeito, imposta por medo de punição ou pela busca de fins específicos. Sua legitimidade reside em agir exclusivamente por respeito à própria lei moral. Em outras palavras, a motivação para agir moralmente reside na reverência à lei em si, e não em recompensas ou punições externas. É a consciência do dever que nos impulsiona a agir de forma justa e íntegra, mesmo quando isso vai contra nossos desejos ou interesses imediatos.⁴³

Agir por dever é um desafio constante, mas é também o que torna todos seres humanos dignos e autônomos. Ao seguir-se a lei moral, contribui-se para a construção de uma sociedade mais justa e fraterna.

Neste norte, analisando a probidade e a moralidade administrativa lado a lado entende-se que são conceitos interligados que contribuem para a construção de uma Administração Pública justa, eficiente e transparente. A compreensão de suas distinções é fundamental para garantir a ética e a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

2.2 MORALIDADE COMO PRINCÍPIO

O termo "princípio" se destaca por sua unicidade, transcendendo fronteiras linguísticas e se enraizando em diversas culturas, inclusive em línguas não latinas. Tanto na antiga Grécia, com o termo "*arkhé*", quanto em dicionários modernos,

⁴² SILVA, Thiago Delaíde da. **Dignidade e Autonomia na Filosofia Moral de Kant**. (Coleção Anpof). SP: Grupo Almedina, 2022. p. 61.

⁴³ SILVA, Thiago Delaíde da. **Dignidade e Autonomia na Filosofia Moral de Kant**. (Coleção Anpof). SP: Grupo Almedina, 2022. p. 61.

encontra-se a definição de "princípio" como "a ponta, a extremidade, o lugar de onde se parte, o início, a origem".⁴⁴

No entanto, a riqueza semântica de "princípio" vai além dessa definição básica. Sua etimologia latina, composta por "*primum*" (primeiro) e "*capere*" (tomar, pegar, apreender, capturar), revela uma nuance crucial: "princípio" não se limita a designar aquilo que está em primeiro lugar, mas sim aquilo que é colocado em primeiro lugar, selecionado como fundamental e merecedor da posição inicial.

Essa distinção é crucial, pois desvenda a natureza valorativa intrínseca ao termo "princípio". Ao invés de uma mera constatação de ordem cronológica, "princípio" carrega a conotação de algo escolhido como base, fundamento ou ponto de partida essencial.⁴⁵

Em outras palavras, "princípio" não apenas marca o início, mas também o estabelecimento desse início como algo de maior importância. Essa carga valorativa se manifesta em diversos contextos, desde princípios científicos que norteiam pesquisas até princípios éticos que guiam a conduta humana.

Ao se analisar a etimologia e o significado de "princípio", percebe-se que este termo vai além de uma simples definição. Ele encapsula uma profunda ideia de seleção, valorização e priorização, revelando a riqueza conceitual que o torna tão fundamental em diversos campos do conhecimento e da experiência humana.

Para Carvalho, o princípio da Moralidade:

Trata-se do princípio que exige honestidade, lealdade, boa-fé de conduta no exercício da função administrativa, ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos, ao tratar com a coisa de titularidade do Estado. Esta norma estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas. É importante que, interpretando a Constituição Federal como uma norma posta integrante do ordenamento jurídico nacional, se admita que a atuação em desconformidade aos padrões de moralidade enseja uma violação ao princípio da legalidade, amplamente considerado, por abranger, inclusive, os princípios e regras constitucionais. Sendo assim, por ser a moralidade um conceito jurídico indeterminado, normalmente a jurisprudência vem aplicando a sua violação como vício de legalidade de atuação administrativa. No entanto, a moralidade deve ser analisada como princípio autônomo, sendo possível a retirada de um ato administrativo imoral, ainda que não haja direta violação ao princípio da legalidade.⁴⁶

⁴⁴CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Princípios constitucionais**. SP: Editora Saraiva, 2012. p. 8.

⁴⁵CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Princípios constitucionais**. SP: Editora Saraiva, 2012. p. 8.

⁴⁶CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2016. p. 67-68.

A Constituição Federal de 1988, como um farol que ilumina o panorama jurídico brasileiro, consagra, de forma explícita ou implícita, diversos princípios que norteiam a atuação da Administração Pública. Entre esses pilares basilares, destaca-se o quinteto presente no caput do Art. 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha, a moralidade foi erigida como princípio positivado no art. 37 da Constituição Federal de 1988:

Os princípios constitucionais da Administração surgiram para serem determinantes de comportamentos públicos e privados, não são eles arrolados como propostas ou sugestões: formam o direito, veiculam-se por normas e prestam-se ao integral cumprimento. A sua inobservância vicia de mácula insanável o comportamento, pois significa a negativa dos efeitos a que se deve prestar. Quer-se dizer, os princípios constitucionais são positivados no sistema jurídico básico para produzir efeitos e deve produzi-los.⁴⁷

A positivação da moralidade como princípio fundamental na Administração Pública representa um marco crucial na busca por uma gestão mais justa e ética. Através dela, o intérprete jurídico ganha ferramentas para exigir da Administração não apenas o cumprimento da lei, mas também a observância de princípios éticos. Essa conquista reconhece que nem tudo que é formalmente legal se traduz em ações moralmente corretas.⁴⁸

Em consonância com José dos Santos Carvalho Filho “somente quando os administradores estiverem imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado”⁴⁹, defende-se que a efetiva observância do princípio da moralidade na Administração Pública depende da internalização do espírito público pelos administradores. No entanto, essa tarefa hercúlea não recai apenas sobre seus ombros. A disseminação desse ethos exige um engajamento mútuo entre o Estado e a sociedade civil.

⁴⁷FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 174.

⁴⁸NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. SP: Grupo GEN, 2023. p. 92.

⁴⁹CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Lumen Juris, 2008. p. 19.

Em um país marcado por disparidades socioeconômicas, a percepção de "desvio de conduta do padrão moral social" se torna um mosaico complexo. Como bem observa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "[...] isso faz com que o Ministério Público, no Brasil, persiga como corrupção o nepotismo, que para a maioria da população é um dever do homem público, como bom chefe de família"⁵⁰. Essa discrepância torna o combate à corrupção uma tarefa árdua e multifacetada.

Nesse contexto, o Ministério Público assume um papel crucial na defesa dos princípios da moralidade e da impessoalidade. No entanto, é fundamental que sua atuação seja pautada pelo diálogo e pela escuta ativa da sociedade, buscando compreender as nuances culturais e as realidades socioeconômicas de cada comunidade.

A mera legalidade não garante a legitimidade das ações da Administração Pública. A ética e os bons costumes também são pilares fundamentais para a gestão pública. Priorizar as necessidades dos cidadãos e agir com moralidade são essenciais para a construção de uma Administração Pública justa e eficiente.

A imoralidade, mesmo que revestida de roupagem legal, não pode ser tolerada. A improbidade administrativa, como violação do dever de moralidade, é punida com rigor pela Constituição Federal⁵¹, incluindo a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.⁵²

2.3 RELAÇÃO DE CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE

A relação entre corrupção e improbidade administrativa está intrinsecamente ligada, pois ambas envolvem condutas ilícitas no exercício de funções públicas. A corrupção geralmente se refere ao uso indevido do poder público para obter vantagens pessoais ou para beneficiar terceiros, enquanto a improbidade

⁵⁰FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A democracia no limiar do século XXI. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 86.

⁵¹**Art. 37 [...] § 4º [...] a) suspensão dos direitos políticos; b) a perda da função pública;c) a indisponibilidade dos bens; d) ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei (BRASIL, 1988, documento on-line).**

⁵²SOUSA, Cássio V S.; VALGOI, Gabriele; BARBOZA, Maytê R. T M.; et al. **Direito administrativo**. Porto Alegre: Grupo A, 2020. p. 39.

administrativa está relacionada a atos ilegais ou antiéticos de agentes públicos que causam prejuízos ao erário ou violam princípios da administração pública.

Ambos os conceitos compartilham a ideia de violação da ética, da moralidade e da legalidade no contexto do serviço público.

A corrupção muitas vezes envolve suborno, desvio de recursos públicos, tráfico de influência e outras práticas ilícitas, enquanto a improbidade administrativa abrange condutas como enriquecimento ilícito, violação de princípios administrativos, uso indevido de verbas públicas, entre outros.

Além disso, a legislação brasileira prevê instrumentos jurídicos específicos para lidar com a corrupção e a improbidade administrativa, como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). Ambas as leis estabelecem sanções e penalidades para agentes públicos e entidades privadas que praticam atos de corrupção e improbidade.

Portanto, a relação entre corrupção e improbidade administrativa reside na natureza das condutas ilícitas, na violação dos princípios éticos e legais da administração pública e nas medidas legais e institucionais destinadas a prevenir, investigar e punir tais práticas.

Embora muitas pessoas associam a corrupção apenas ao âmbito penal, a verdade é que essa visão é limitada. A corrupção é um fenômeno interdisciplinar e multifacetado, presente em diversos tipos de relações jurídicas, não apenas na esfera pública.

Diversos fatores contribuem para essa visão limitada. A origem histórica das punições para atos corruptos, com penas severas como a morte, e a ênfase em crimes relacionados ao exercício da função pública nos Códigos Penais contribuem para essa percepção. Soma-se a isso a midiaticização das medidas cautelares penais, como prisões e buscas e apreensões, que reforçam a ideia de que a corrupção se limita ao âmbito criminal.⁵³

É crucial reconhecer que a corrupção vai além do setor público. Sua natureza gananciosa se manifesta em todos os tipos de relações jurídicas, seja pública, privada ou mista. A dificuldade em conceituar a corrupção reside justamente na diversidade de suas formas e na variedade de bens jurídicos que ela lesa.

⁵³PINHEIRO, Igor Pereira. **Nova lei de improbidade administrativa comentada**. 2. ed. Leme-SP: Mizumo 2023. p. 199.

Ao invés de "a corrupção", como um conceito único, deve-se falar em condutas corruptas, cada caso apresenta características específicas que determinam o tipo de relação jurídica afetada e o bem jurídico lesado, por exemplo, o Prefeito Municipal que utiliza bens públicos para beneficiar um candidato político. Essa conduta pode ser enquadrada em diversos crimes, como peculato, concussão, abuso de poder e improbidade administrativa, demonstrando a interdisciplinaridade da corrupção⁵⁴.

Considerando a natureza interdisciplinar dos atos de corrupção, é importante ressaltar que a investigação e punição do ato corrupto podem ocorrer simultaneamente em diversas esferas de responsabilidade. Isso significa que o mesmo ato pode ser considerado ilícito em várias áreas (política, eleitoral, administrativa, civil e penal) e ser punido em cada uma delas sem caracterizar uma dupla punição, já que o julgamento em uma esfera geralmente não influencia o julgamento em outra, devido à independência das instâncias que é vigente no Brasil, conforme estabelecido nos artigos 935 do Código Civil, 63 a 67 do Código de Processo Penal, 315 do Código de Processo Civil, bem como nos artigos 12 e 21, II da Lei de Improbidade Administrativa.

Um exemplo comum da independência das instâncias está relacionado aos atos de corrupção ocorridos durante o período eleitoral (ou pré-eleitoral). Em um caso recente, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) reafirmou, por unanimidade, a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar eventos prejudiciais à normalidade e legitimidade das eleições, mesmo que esses eventos já tenham sido analisados pela Justiça Comum em ações de improbidade ou ações populares, por exemplo.⁵⁵

⁵⁴PINHEIRO, Igor Pereira. **Nova lei de improbidade administrativa comentada**. 2. ed. Leme-SP: Mizumo 2023. p. 200.

⁵⁵o TRE/MA concedeu a ordem pleiteada no mandamus e decermou a extinção da AIJE, sem resolução do mérito, ao fundamento de que não haveria abuso de poder, lesão ou perigo de lesão à normalidade do processo eleitoral, bem como nenhum reflexo lesivo à lisura das eleições de 2016, o que afastaria a competência da justiça Eleitoral para examinar tais imputações. Verifica-se, na espécie, verdadeira antecipação do julgamento da investigação na via sumária do mandado de segurança. 3. O mero ajuizamento de investigação judicial eleitoral, ainda que supostamente incabível, não denota, por si só, violação a direito líquido e certo tutelável pela via mandamental, e, ademais, eventual irresignação contra ato judicial deve ser feita por meio do recurso cabível, ex vi do disposto nas Súmulas nos 22/TSE e 267/STF. 4. Nessa toada, conforme assentado na decisão impugnada, não se vislumbra, no caso dos autos, violação a direito líquido e certo ou ato manifestamente ilegal a ser tutelado pela via do mandamus, o que impõe a reforma do acórdão regional, a fim de que seja denegada a ordem pleiteada, e, por con-sequência, seja restabelecido o prosseguimento do trâmite da AIJE. 5. Ainda que o fato narrado (ilegalidade de contrato administrativo e seu suposto uso eleitoral) já tenha sido submetido à Justiça Comum, compete à Justiça Eleitoral julgá-los sob o ângulo do abuso do poder político ou econômico, o que se coaduna, ao menos em

Diante da existência de regimes jurídicos de responsabilização relativamente autônomos no Direito Brasileiro, pode-se dizer que existem micros-sistemas anticorrupção (Político-Administrativo, Criminal, Cível-Administrativo, Administrativo Estrito Senso, Cível-Eleitoral ou Cível Estrito Senso), cada um com suas próprias normas regulatórias, das quais podem ser extraídos os princípios e regras que os orientam.

Os sistemas anticorrupção brasileiro são: a) Político-Administrativa: Crimes de responsabilidade, infrações político-administrativas (previstas nos artigos 29-A, 50, 52 e 85 da Constituição Federal de 1988, bem como na Lei nº1.079/50, Lei nº71.60/89 e no Decreto-Lei nº201/67); b) Criminal: Delitos de corrupção (pública, público-privada ou estritamente privada); c) Cível-Administrativa: Atos de improbidade administrativa (previstos no artigo 37, §4º da CRFB/88, na Lei Complementar nº101/2000 e nas Leis Ordinárias nº8.429/92, 8.666/93, 8.730/93, 9.504/97, 12.257/2011, 13.303/2016 e 13.608/2018). Atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (artigo 5º, LXXIII, da CRFB/88 c/c artigo 1º, da Lei nº4.717/65). Atos contra a Administração Pública (Lei nº12.846/2013); d) Administrativa Estrito Senso: Ilícitos funcionais previstos nas diversas leis estatutárias do setor público, o que permite o exercício do poder disciplinar pela Administração Pública; e) Eleitoral: Ilícitos Eleitorais (cíveis e criminais), tais como o abuso de poder (político, econômico ou dos meios de comunicação), as condutas vedadas em ano eleitoral, a captação ilícita de sufrágio, a captação e gastos ilícitos de campanha etc, bem como os crimes eleitorais; f) Cível Estrito Senso: Ilícitos cíveis previstos no âmbito do Direito Civil, do Direito do Consumidor e Direito Empresarial⁵⁶.

Neste ponto, vale ressaltar que no âmbito da Improbidade a única figura que comete este ato, como se percebe no decorrer deste trabalho, vai ser o agente

tese, com o objeto da investigação judicial eleitoral, ex vi do disposto no art. 22 da LC nº 64/90. Não bastasse a eloquência do princípio da incomunicabilidade e independência entre as instâncias cível e eleitoral, verifica-se que a Justiça Comum não chegou sequer a proferir decisão meritória nos autos da ação popular, uma vez que, conforme descrito no acórdão regional, a aludida ação fora extinta sem resolução do mérito, ou seja, não houve exame acerca da licitude ou ilicitude do ato administrativo. 6. Embargos de declaração conhecidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento, determinando-se a expedição de ofício ao juízo da 1ª Zona Eleitoral do Maranhão a fim de dar prosseguimento à AjE." (Recurso Especial Eleitoral nº 12876, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 05.10.2017).

⁵⁶PINHEIRO, Igor Pereira. **Nova lei de improbidade administrativa comentada**. 2. ed. Leme-SP: Mizumo 2023. p. 203.

público ou o político que exerce funções públicas, as palavras do autor Aluizio Bezerra Filho, trazem uma melhor compreensão do tema. Veja-se:

O ato de improbidade retrata a noção de desonestidade, de má-fé e ilegalidade que importa no auferimento de vantagem ilícita ou que resulta em prejuízo ao erário ou que atenta contra os princípios norteadores da administração pública.

Trata-se do ato de improbidade de autoria exclusiva de agente público ou político no exercício de suas funções públicas, atuando de forma antijurídica em benefício pessoal ou em favor de outrem, mas sempre em desfavor do interesse e do patrimônio público.

O interesse público é aquele, submetido a um regime jurídico de ordem pública, resguardado por normas que primam pela preeminência do interesse público sobre o particular e, principalmente, pela indisponibilidade do direito vindicado⁵⁷.

Diante da complexidade e interconexão entre a corrupção e a improbidade administrativa, é evidente que ambas representam sérias ameaças à integridade e à ética no exercício das funções públicas. A corrupção, caracterizada pelo uso indevido do poder público para obter vantagens pessoais ou beneficiar terceiros, e a improbidade administrativa, relacionada a atos ilegais ou antiéticos que causam prejuízos ao erário ou violam princípios da administração pública, compartilham a ideia de violação da ética, da moralidade e da legalidade no contexto do serviço público.

A legislação brasileira estabelece instrumentos jurídicos específicos para lidar com ambas as questões, como a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção, que visam prevenir, investigar e punir tais práticas. Além disso, a existência de microssistemas anticorrupção no ordenamento jurídico brasileiro destaca a importância de considerar a diversidade de normas regulatórias e princípios que orientam a responsabilização por atos corruptos e ímprobos.

Portanto, compreender a relação entre corrupção e improbidade administrativa é fundamental para o desenvolvimento de estratégias eficazes de prevenção e combate, visando a promoção da integridade e da ética em todas as esferas da administração pública. A abordagem multidisciplinar e a implementação de medidas que ataquem as diversas formas de corrupção e improbidade em diferentes esferas são essenciais para construção de uma sociedade mais correta.

⁵⁷BEZERRA FILHO. Aluizio. **Processo de improbidade administrativa**: anotado e comentado. 2. ed. rev. atual e ampl. - Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 19.

2.4 RAZÕES PARA A REFORMA DA LEI 8.429/92

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa, realizada por meio da Lei nº 14.230/2021, foi teoricamente motivada pelo fenômeno do temor dos gestores públicos no processo decisório, devido à disfuncionalidade do controle externo sobre as ações administrativas. O excesso de controle sobre os administradores públicos cria um ambiente constante de temor decisório, conhecido como "direito administrativo do medo". Esse fenômeno resulta na paralisia decisória dos gestores públicos, que recorrem a artifícios para evitar tomar decisões⁵⁸.

Além da paralisia decisória, o "direito administrativo do medo" leva os agentes públicos a buscar meios de se proteger contra o controle externo, como o compartilhamento ou delegação do processo decisório, resultando em uma crise de ineficiência que prejudica o adequado funcionamento da atividade pública.

Fernando Vernalha Guimarães ressalta o seguinte sobre o tema:

Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua "zona de conforto". Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger. Tomar decisões heterodoxas ou praticar ações controvertidas nas instâncias de controle é se expor a riscos indigestos. E é compreensível a inibição do administrador frente a esse cenário de ampliação dos riscos jurídicos sobre suas ações. Afinal, tomar decisões sensíveis pode significar ao administrador o risco de ser processado criminalmente. Como consequência inevitável da retração do administrador instala-se a ineficiência administrativa, com prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública.

É claro que o controle sobre a atividade administrativa é algo imprescindível e inevitável, inclusive aquele de natureza burocrática, uma vez que necessitamos de instrumentos eficazes para inibir condutas arbitrárias, ímprobas e ilegais, assim como para fiscalizar as ações do gestor do interesse coletivo. E é certo também que o controle, por si, gera ineficiências. É da sua essência interferir no funcionamento da atividade administrativa, criando travas e fricções burocráticas (por assim dizer). O ponto que parece merecer maior reflexão é precisamente a cultura do excesso de controle, que vem gerando efeitos colaterais indesejáveis, favorecendo a proliferação de ineficiências. É necessário perceber, enfim, as "externalidades negativas" do controle, que devem ser consideradas para o fim da calibragem desse sistema.⁵⁹

⁵⁸HOLANDA JR, André Jackson de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 2ª ed. São Paulo. Juspodivm, 2024. p. 39.

⁵⁹GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle.** Direito do Estado. 2016.

Por um lado, é crucial impor punições severas àqueles que cometem atos desonestos no exercício de cargos públicos. Por outro lado, é igualmente importante evitar que o excesso de "punitivismo" gere disfunções, desencorajando a coragem, a inovação e até mesmo o desempenho de funções públicas por parte de agentes honestos. Isso ocorre porque, em certo grau, a punição excessiva desestimula gestores bons e honestos de ocuparem cargos sensíveis, abrindo espaço para agentes mal-intencionados e resultando em uma seleção adversa prejudicial ao interesse público⁶⁰.

Em uma obra que aborda especificamente o chamado "Direito Administrativo do Medo", Rodrigo Valgas destacou que "o excesso de punição por improbidade administrativa acaba incentivando a própria improbidade". Segundo o autor, "quando a punição é inevitável, independentemente da intenção, incentiva-se o agente público a se beneficiar", seja para garantir sua defesa futura, com a contratação de advogados e outros custos, seja para "apropriar-se ilicitamente de recursos públicos para o período de dificuldades" após o exercício do cargo⁶¹.

De qualquer forma, é inegável que o combate ao "direito administrativo do medo" e suas consequências ("apagão das canetas" e "fuga da responsabilização") serviu, pelo menos teoricamente, como base política para a realização da reforma da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021. Essa reforma teve como objetivo eliminar ou reduzir o risco de responsabilização por atos de improbidade administrativa em condutas que configuram meros erros administrativos, criando assim um ambiente de tranquilidade necessário para promover e incentivar o dinamismo do processo decisório pelos gestores públicos.

⁶⁰TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2021. p. 109.

⁶¹SANTOS, Rodrigues Valgas. **Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: thomson. 2020. p. 126.

CAPÍTULO 3

3. A (IN)EFICÁCIA DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. 14.230/2021 EM RELAÇÃO À CULPA E AO DOLO COMO FERRAMENTA DE COMBATE À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA

Para melhor entendimento deste capítulo faz-se necessário um breve aprofundamento sobre a definição de culpa e dolo.

Diante da culpa é importante destacar a imprudência, que é a exposição desnecessária ao perigo; a negligência, ou seja, omissão de um dever de cuidado; e a imperícia, representada pela falta de técnica para desempenhar certa atividade.

Segundo doutrinadores:

A culpa é todo o comportamento ativo ou omissivo contrário às normas jurídicas, intencional ou não. É importante mencionarmos que o comportamento deve ser voluntário, ou seja, a pessoa precisa agir por vontade própria. A intenção, por sua vez, diz respeito ao desejo de prejudicar outra pessoa.⁶²

Seguindo esta mesma linha destaca-se a definição do dolo: “Dessa forma, é possível conceituar dolo como a conduta humana voluntária ativa ou omissa que objetiva causar dano a alguém”.⁶³

Deste modo essas definições auxiliam no esclarecimento e entendimento dos pontos que serão abordados neste capítulo que giram em torno da culpa e do dolo.

⁶²BONHO, Luciana T.; CARVALHO, Francisco T de; ARAUJO, Marjorie de A.; et al. Responsabilidade civil. São Paulo: Grupo A, 2018. p. 128.

⁶³BONHO, Luciana T.; CARVALHO, Francisco T de; ARAUJO, Marjorie de A.; et al. Responsabilidade civil. São Paulo: Grupo A, 2018. p. 128.

3.1 OS EFEITOS DA EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA NA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Na redação original da Lei 8.429/92, havia a distinção entre improbidade dolosa e culposa, sendo esta última aplicável apenas em casos de lesão ao Erário (art. 10). Com a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a modalidade culposa foi excluída.

No entanto, a Procuradoria-Geral da República argumenta que a improbidade culposa não foi eliminada com a Lei 14.230/21. Segundo eles, a retirada da expressão "culposa" serviu para deixar claro que a punição se aplica a ações ou omissões conscientes, com indícios de dolo.⁶⁴

O Supremo Tribunal Federal decidiu que os processos em andamento, mesmo referentes a fatos anteriores à reforma, não podem condenar por improbidade administrativa culposa, pois essa modalidade não existe mais no ordenamento jurídico. O ministro Alexandre de Moraes alertou que o juiz deve considerar se, mesmo que tenha sido imputada uma conduta culposa, na verdade se trata de dolo eventual, o que poderia sustentar uma condenação. Os processos já encerrados não serão afetados pela nova lei.⁶⁵

Apesar das controvérsias, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da abolição da modalidade culposa de improbidade administrativa.

A compreensão dos princípios da conduta ética na administração pública vai além de uma simples questão acadêmica ou linguística. Desde a promulgação da redação original da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), o assunto tem gerado debates com implicações práticas significativas. Alguns argumentam que a equiparação entre conduta ética e honestidade poderia resultar na inconstitucionalidade da modalidade culposa dos atos de má conduta administrativa, anteriormente prevista no artigo 10 da lei⁶⁶.

⁶⁴QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. **Manual sobre improbidade administrativa**. Brasília: ID-i Publicações, 2022. p. 97.

⁶⁵QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. **Manual sobre improbidade administrativa**. Brasília: ID-i Publicações, 2022. p. 98.

⁶⁶PAULINO, Galtiênio da Cruz, [et al]. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022 .p. 20.

Isso se deve ao fato de que os atos de má conduta mencionados no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição, deveriam ser interpretados estritamente como atos de desonestidade. Sendo impossível agir de forma desonesta por negligência, a previsão legal de má conduta culposa seria incompatível com o texto constitucional. Apesar de a jurisprudência ter rejeitado essa interpretação, a Lei nº 14.230/2021 alterou o artigo 10 da LIA para eliminar a forma culposa da má conduta.⁶⁷

Por outro lado, como consequência lógica da ampla concepção de conduta ética na administração pública, as situações de má conduta não se limitariam apenas a atos de desonestidade. Basta pensar no caso, não tão raro, de agentes públicos que agem de boa-fé na tentativa de buscar benefícios para a população, mas de forma dolosa e em desacordo com as normas jurídicas. Um exemplo comum é o de gestores que realocam recursos ilegalmente de uma verba orçamentária específica para outra (por exemplo, da área de saúde para a construção de uma estrada), muitas vezes sem sucesso em concretizar o benefício desejado (por exemplo, a obra pública fica inacabada ou é concluída com má qualidade). Nestes casos, ao entender a conduta ética como sinônimo de legalidade, com a devida consideração ao critério de proporcionalidade, é possível configurar a má conduta de um agente público honesto que, apesar da intenção dolosa, agiu de boa-fé.⁶⁸

A Lei nº 14.230/2021 teve a clara intenção de restringir as situações que configurem má conduta administrativa. Para isso, adotou diferentes estratégias, como a delimitação do elemento subjetivo ou a exigência de lesão relevante. Em nenhum caso, no entanto, condicionou explicitamente a conduta ética à ideia de honestidade.

No que diz respeito ao elemento subjetivo, a nova lei eliminou a modalidade culposa do artigo 10 da LIA, acrescentando que o dolo deve ser compreendido como "a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito descrito nos artigos 9, 10 e 11 desta Lei, não sendo suficiente a simples vontade do agente" (artigo 1, parágrafo 2). O propósito específico de agir visando um resultado ilícito ou a

⁶⁷PAULINO, Galtiênio da Cruz, [et al]. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa:** Interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 20, 21.

⁶⁸PAULINO, Galtiênio da Cruz, [et al]. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa:** Interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 21.

obtenção de vantagem indevida foi enfatizado em outros trechos do texto legal (artigo 1, parágrafo 3, e artigo 11, parágrafos 1, 2 e 5).⁶⁹

3.2 DOLO ESPECÍFICO E DOLO GENÉRICO NA NOVA LIA

Majoritariamente, tem-se o dolo como um componente subjetivo implícito da conduta, pertencente ao fato típico, formado por dois elementos: o volitivo, isto é, a vontade de praticar a conduta descrita na norma, representado pelos verbos querer e aceitar; e o intelectual, traduzido na consciência da conduta e do resultado⁷⁰.

O Superior Tribunal de Justiça tem jurisprudência pacífica de que apenas se exige o dolo genérico⁷¹ para a configuração de improbidade administrativa.

A reforma da lei de improbidade administrativa teve um enfoque deliberado no dolo, o qual foi mencionado 12 vezes na nova legislação⁷². O artigo 1º deu destaque ao dolo, sendo que sua regulamentação seguiu a linha do dolo genérico, definindo-o como a vontade livre e consciente de praticar a conduta descrita na lei (tipo)⁷³.

No entanto, surgiu um problema com a criação de uma figura semelhante ao dolo específico no parágrafo 1º do artigo 11, inicialmente destinada à improbidade de violação a princípios, mas depois ampliada para todas as modalidades de improbidade administrativa. Os dispositivos são os seguintes:

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

⁶⁹PAULINO, Galtieni da Cruz, [et al]. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 22.

⁷⁰CUNHA, Rogério Sanches; ARAÚJO, Fábio Roque. **Direito Penal: para a Magistratura e Ministério Público do Trabalho**. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 12

⁷¹Primeira Seção unificou a tese de que o elemento subjetivo necessário para caracterizar a improbidade é o dolo genérico (**REsp 951.389**).

⁷²Art. 1º, § 1º, § 2º, § 3º; art. 3º, caput, art. 9º; art. 10, caput, § 2º; art. 11, caput, § 5º; art. 17, § 6º, II; art. 17-C, § 1º; art. 21, § 2º.

⁷³QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. **Manual sobre improbidade administrativa**. Brasília: ID-i Publicações, 2022. p. 98 e 99.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei⁷⁴. (Grifou-se)

Essa disparidade entre o modelo de dolo do artigo 1º e o do artigo 11 revela que os parágrafos 1º e 2º foram acrescentados de última hora com o claro propósito de dificultar a persecução, supostamente ampliando o padrão de prova do elemento subjetivo.

Apesar de exigir o dolo como elemento subjetivo essencial para a caracterização de qualquer modalidade de improbidade administrativa, as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 estabelecem a necessidade de comprovação do chamado "dolo específico". Sem essa comprovação, não haverá responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Com isso, é superado o entendimento jurisprudencial e doutrinário de que a presença do "dolo genérico" seria suficiente para configurar o ato de improbidade administrativa.

O termo "dolo genérico" é utilizado no Direito Penal para se referir ao elemento subjetivo genérico do tipo, que é composto pela consciência (elemento cognitivo ou intelectual) e vontade (elemento volitivo) do agente em realizar os elementos objetivos do tipo penal. Além do elemento subjetivo genérico, o tipo penal pode exigir um elemento subjetivo específico, denominado "dolo específico", onde, além da consciência e vontade, existe uma finalidade específica para a configuração do tipo penal.⁷⁵

Surge o dolo específico quando se exige do tipo, como condição da própria tipicidade, que o agente realize a ação visando a uma determinada finalidade. Verifica-se o acréscimo de certa intenção à vontade genérica de realizar o comportamento incriminado⁷⁶

O autor Ronaldo Queiroz discorre sobre o dolo específico⁷⁷ em sua obra:

⁷⁴Lei 8.429 de 02 de junho de 1992 - **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

⁷⁵HOLANDA JR, Jackson de, TORRES Ronny Charles Lopes de. Lei de improbidade Administrativa Comentada. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 96.

⁷⁶PEDROSO, Fernando de Almeida. **Direito Penal.** São Paulo: Ed. Leud, 1997. p. 214

⁷⁷Os incisos V e VI do art. 11 trazem o dolo específico, corretamente, dentro do tipo: V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades.

Dolo específico é a vontade de realizar a conduta descrita na lei acrescentada de uma finalidade diferenciada descrita no próprio tipo. Esse tipo de dolo está presente nos tipos incongruentes, que são aqueles que contêm uma finalidade especial dentro do tipo, para além da conduta em si. Por fugir da regra, o dolo específico é tratado de forma excepcional em todo o ordenamento sancionador, do direito penal ao administrativo disciplinar, sendo exigido apenas quando consta dentro do tipo.⁷⁸

A exigência do dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa é evidenciada nos §§ 2º e 3º do art. 1º da LIA, incluídos pela Lei nº 14.230/2021. Estes parágrafos estabelecem que não é suficiente a mera voluntariedade do agente ou o simples exercício de funções ou competências públicas para configurar o dolo. É imprescindível a comprovação de que a conduta consciente e voluntária do agente seja especificamente voltada à realização do resultado ou fim ilícito dos elementos objetivos que caracterizam os atos de improbidade administrativa.

Vale frisar, esta necessidade de comprovação do "dolo específico" foi reforçada, pela Lei nº 14.230/2021, no § 2º do art. 10 e nos §§ 1º e 2º do art. 11. De acordo com o § 2º do art. 10 da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, é imprescindível a comprovação de ato doloso praticado com a finalidade de causar lesão ao erário para a configuração do ato de improbidade descrito no art. 10 da LIA, não sendo suficiente a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica. Por sua vez, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 11 da LIA, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, deve ser comprovada a finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade na conduta funcional do agente público para a configuração de quaisquer atos de improbidade administrativa. A partir da interpretação sistemática do art. 1º, §§ 2º e 3º, do art. 10, § 2º, e do art. 11, § 1º e 2º, todos da LIA, é possível asseverar que o dolo específico exigido para a configuração de ato de improbidade administrativa consubstancia-se na conduta consciente e voluntária direcionada a alcançar o resultado ou fim ilícito dos elementos objetivos que compõem os atos de improbidade administrativa, com a intenção de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem⁷⁹.

⁷⁸QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. **Manual sobre improbidade administrativa**. Brasília: ID-i Publicações, 2022. p. 100.

⁷⁹HOLANDA JR, Jackson de, TORRES Ronny Charles Lopes de. **Lei de improbidade Administrativa Comentada**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 97.

Em vista disso, com as alterações introduzidas pela Lei n° 14.230/2021, a intenção de causar lesão ao erário ou de violar os princípios da Administração Pública, através das condutas tipificadas no art. 11 da LIA ou em leis especiais, não é mais suficiente para caracterizar improbidade administrativa. Agora, é essencial comprovar também a intenção de obter proveito ou benefício indevido nos termos dos §§ 1° e 2° do art. 11 da LIA, incluídos pela Lei n° 14.230/2021.

Em relação ao ato de improbidade administrativa que envolve enriquecimento ilícito (art. 9° da LIA), a necessidade de comprovar a intenção de obter benefício indevido para si ou para outros não afeta significativamente a caracterização do dolo específico. Isso ocorre porque, uma vez que a conduta consciente e voluntária visando alcançar o resultado ilícito dos elementos objetivos do tipo (obter vantagem patrimonial indevida) está presente, a intenção de obter benefício indevido para si ou para outros será invariavelmente evidenciada⁸⁰.

É fundamental observar que o tipo definido no inciso V do art. 9° da LIA, ao permitir a caracterização da improbidade administrativa apenas pela aceitação de promessa de vantagem indevida, exigirá um esforço probatório maior para comprovar o dolo específico. Isso não se deve à necessidade de demonstrar a intenção de obter benefício indevido para si ou para terceiros, mas porque se excepciona o requisito genérico de obtenção de vantagem patrimonial indevida previsto no "caput" do art. 9° da LIA.

Por outro lado, a exigência de prova da intenção de obter benefício indevido para si ou para outros tem um impacto significativo na configuração do dolo específico nos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10 da LIA) e nos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA)⁸¹.

No caso do ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário (art. 10 da LIA), mesmo que um agente execute uma ação consciente e voluntária com a intenção de danificar ou dilapidar um bem público, mas sem a intenção de obter benefício indevido para si ou para outros, o dolo específico necessário para caracterizar a improbidade administrativa não estará presente⁸².

⁸⁰HOLANDA JR, Jackson de, TORRES Ronny Charles Lopes de. *Lei de improbidade Administrativa Comentada*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 97.

⁸¹HOLANDA JR, Jackson de, TORRES Ronny Charles Lopes de. **Lei de improbidade Administrativa Comentada**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 97.

⁸²HOLANDA JR, Jackson de, TORRES Ronny Charles Lopes de. **Lei de improbidade Administrativa Comentada**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 97.

Obviamente, o agente estará sujeito a outras formas de responsabilização (civil, administrativa e criminal), mas não poderá ser enquadrado no sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, conforme as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021. Importa mencionar que a exigência de intenção de obter benefício indevido para si ou para outros, no contexto do ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário (art. 10 da LIA), deve ser entendida no sentido de que o beneficiamento pode ser concretizado pelo particular ou tentado pelo agente público. Se o agente público concretizar o benefício, ocorrerá seu enriquecimento ilícito, devendo a conduta ser qualificada como ato de improbidade administrativa que resulta em enriquecimento ilícito⁸³.

Quanto ao ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da LIA), a intenção de obter benefício indevido para si ou para outros deve ser interpretada no sentido de que o benefício pode ser apenas tentado, sem necessidade de concretização, e não precisa ser econômico ou financeiro. Caso contrário, haveria enriquecimento ilícito do agente público ou de terceiros, devendo a conduta ser qualificada como ato de improbidade administrativa que resulta em enriquecimento ilícito ou que causa prejuízo ao erário.

Dessa forma, observa-se que a exigência e a configuração do dolo específico pela Lei nº 14.230/2021 para a caracterização do ato de improbidade administrativa têm como base a intenção de obter vantagem indevida, seja por meio de benefício efetivo e patrimonial pelo agente público (art. 9º da LIA); efetivo e patrimonial pelo particular ou potencial e patrimonial/extrapatrimonial pelo agente público (art. 10 da LIA); ou potencial e patrimonial/extrapatrimonial pelo agente público (art. 11 da LIA).

Na reforma da Lei de Improbidade Administrativa, o dolo específico foi criado de forma genérica para ser exigido em todas as modalidades e tipos de improbidade administrativa. Além disso, o legislador utilizou indevidamente a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção como argumento de autoridade. No entanto, essa convenção anticorrupção exige dolo específico apenas em alguns tipos específicos, enquanto os demais tratam apenas do dolo genérico. O impacto desse novo dolo nos processos em curso precisa ser analisado com técnica e imparcialidade.⁸⁴

⁸³HOLANDA JR, Jackson de, TORRES Ronny Charles Lopes de. **Lei de improbidade Administrativa Comentada**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 98.

⁸⁴QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. **Manual sobre improbidade administrativa**. Brasília: ID-i Publicações, 2022, p. 101.

3.3 CULPA E DOLO ANTES DA REFORMA DA LIA - ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Antes da reforma da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a distinção entre culpa e dolo na aplicação das sanções previstas pela lei era um tema amplamente debatido nos tribunais brasileiros. A LIA, instituída pela Lei nº 8.429/1992, visava combater atos de improbidade administrativa por agentes públicos, mas não delineava de maneira clara a necessidade de distinção entre atos culposos e dolosos.

Na jurisprudência pré-reforma, os tribunais frequentemente enfrentavam a complexa tarefa de identificar se os atos praticados por agentes públicos eram resultantes de culpa (negligência, imprudência ou imperícia) ou dolo (intenção deliberada). A interpretação predominante considerava que tanto a culpa quanto o dolo poderiam justificar a aplicação das sanções previstas na LIA, como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e ressarcimento ao erário.

Por exemplo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu precedentes importantes em que a responsabilidade objetiva do agente público era admitida, especialmente em casos onde a conduta culposa resultava em prejuízos significativos ao patrimônio público. Decisões como essas ressaltavam que a proteção ao erário público justificava a aplicação das sanções da LIA mesmo na ausência de dolo.

Como exemplo, é interessante analisar a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que trata sobre a modalidade culposa de antes da reforma da nova LIA. Veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. - IMPROCEDÊNCIA NA ORIGEM. PRELIMINARES. (1) LEGITIMIDADE PASSIVA. ENTE MUNICIPAL. VIABILIDADE. DEFESA DO ATO REPUTADO ÍMPROBO. RATIFICAÇÃO. - "[...] haveria de ser mantido o ente prejudicado no polo passivo da demanda coletiva tão só se seus representantes em juízo tivessem

questionado ou rebatido a assertiva contida na inicial, ou ainda aderido às razões de defesa do agente tido como autor dos atos ímprobos". (TJSC, AC 2008.026935-4, rel. Des. Rodrigo Collaço, j. em 10-11-2011). (2) INTERESSE DE AGIR. OBRIGAÇÃO DE FAZER. LICITAR. NECESSIDADE EX LEX. DESNECESSIDADE DE PRONUNCIAMENTO JUDICIAL. - "Já se trata de obrigação ex lege, cujo descumprimento de per si implica a responsabilização, nos variados âmbitos, do agente" (TJSC, AI 4006846-63.2016.8.24.0000, rel. Des. Hélio do Valle Pereira, j. em 19-10-2017) MÉRITO. (3) LESÃO AO ERÁRIO. LICITAÇÃO. DISPENSA INDEVIDA. DANO IN RE IPSA. CARÁTER COMPETITIVO. FRUSTRAÇÃO. URGÊNCIA NÃO DEMONSTRADA. FRACIONAMENTO DO OBJETO. - "[...] o prejuízo decorrente da dispensa indevida de licitação é presumido (dano in re ipsa), consubstanciado na impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta. [...] O próprio art. 10, VIII, da Lei 8.492/1992 'conclui pela existência de dano quando há frustração do processo de licitação, inclusive abarcando a conduta meramente culposa. Assim, não há perquirir-se sobre a existência de dano ou má-fé nos casos tipificados pelo art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa.' (Resp 769.741/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 20.10.2009)' (REsp 1.685.214/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2017)" (STJ, AgInt no REsp 1669685/PE, rel. Min. Sérgio Kukina, j. em 15/05/2018). - Uma vez derruída a tese da urgência, bem como constatado que o valor total das contratações em muito ultrapassou aquele permitido pelo inc. II do art. 24 da Lei n. 8.666/93, exsurge cristalina a conclusão de que efetivamente a dispensa foi indevida. (4) ELEMENTO ANÍMICO. LESÃO AO ERÁRIO. CULPA. - É jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que exclusivamente os atos de improbidade que importem em dano ao erário comportam imputação de sanção a título de culpa. "Isso porque, em interpretação sistemática do texto legal, a Corte entendeu que os atos culposos estão expressamente delimitados pela lei, e quando o texto legal silencia, só se admite a sanção a título de dolo" (CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo, 5ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 984). (5) PREFEITO. GESTOR PÚBLICO. IMPERÍCIA. - A culpa se revela na modalidade imperícia na medida em que, no exercício da função de Prefeito, deveria: primeiro, diligentemente pautar as contratações municipais em procedimentos licitatórios; e, segundo, caso verificasse a presença de hipótese fática a justificar exceção legal, proceder ao devido procedimento administrativo de dispensa, comprovando a justificativa e o porquê da dispensa. (6) SOCIEDADES EMPRESÁRIAS. VANTAGENS PATRIMONIAIS. AUSÊNCIA. - Não se pode atribuir às empresas a obrigação de desconfiarem da regularidade da contratação proposta pelo ente público, uma vez considerada a presunção de legitimidade e de veracidade intrínseca aos atos administrativos e os valores envolvidos. (7) CONDENAÇÃO. EXTENSÃO DO DANO. RAZOABILIDADE. - "[...] não justifica, data venia, que o(a) infrator(a) seja interdito nos seus direitos políticos e seja banido de eventual cargo ou função pública em que esteja investido por méritos próprios ou pelo voto dos cidadãos. Tais medidas extremas devem ser reservados àqueles que, sem pejo e pudor, saqueiam os cofres públicos em proveito próprio ou em benefício de terceiros. E estes malfetores não são poucos". (TJSC, AC n. 2010.082452-8, rel. Des. Newton Janke, j. em 07-02-2012) (8) SUCUMBÊNCIA. INVERSÃO. HONORÁRIOS. DESCABIMENTO. - Em decorrência lógica do provimento conferido à apelação interposta pelo Ministério Público, inverto os ônus sucumbenciais., sem honorários. SENTENÇA ALTERADA. APELO PARCIALMENTE PROVIDO.⁸⁵

⁸⁵TJSC, Apelação Cível n. 0900157-95.2017.8.24.0037, de Joaçaba, rel. Henry Petry Junior, Segunda Câmara de Direito Público, j. 02-06-2020.

Diante disso, faz-se necessária uma explicação da Jurisprudência e a questão da culpa nessa Apelação Cível, essa jurisprudência trata de uma ação de improbidade administrativa envolvendo um Prefeito, por realizar contratações sem o devido processo licitatório. Este caso é emblemático para ilustrar como a culpa podia ser configurada na gestão pública, especialmente quando se trata de lesão ao erário sem a necessidade de comprovação de dolo.

Num contexto fático, o prefeito, durante seu quarto mandato, deixou de realizar os procedimentos licitatórios obrigatórios, alegando motivos de urgência e imprevisibilidade das demandas do setor mecânico do município. Argumentou ainda que a precariedade do parque de máquinas municipal demandava ações urgentes quando assumiu seu mandato em 2017.

Perfazendo uma análise jurídica, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia entendimento consolidado que para a configuração de atos de improbidade administrativa que causem dano ao erário, bastava a presença de culpa, sendo dispensável a demonstração de dolo. Neste caso, a culpa é identificada na modalidade de imperícia. O prefeito, ao não realizar os procedimentos licitatórios, falhou em seguir os procedimentos legais e administrativos necessários, mesmo em situações que poderiam justificar uma dispensa de licitação. A imperícia é demonstrada pela ausência de um processo administrativo formal que justificasse adequadamente a dispensa da licitação.

Na defesa do prefeito foram apresentados argumentos contraditórios. Inicialmente, ele alegou a urgência e a imprevisibilidade das demandas, mas em outra passagem defendeu desconhecer a necessidade de licitação. Esta incoerência reforça a caracterização da culpa na modalidade de negligência, uma vez que a gestão pública exige diligência e conhecimento das normas aplicáveis.

Diante das provas e das inconsistências nas justificativas apresentadas pelo prefeito, ficou clara a prática de ato ímprobo mediante culpa. A culpa, no caso, manifestou-se pela imperícia na gestão das contratações públicas sem o devido processo licitatório e pela negligência em não seguir os procedimentos legais necessários. A jurisprudência reafirmava que, para atos que causem lesão ao erário, a demonstração de culpa é suficiente para a imputação de sanções, sem necessidade de comprovação de dolo.

Assim fica demonstrado que antes da reforma da LIA, como já explicado anteriormente os agentes públicos podiam ser e eram penalizados e

responsabilizados por atos de negligência, imprudência ou imperícia no âmbito da Improbidade Administrativa, o que certamente frisa a importância da atuação limpa dos agentes públicos.

Quanto ao dolo é interessante observar o entendimento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL DE PREFEITO POR MEIO DE FOLHETO OFICIAL. PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. RECURSO DO RÉU. PRELIMINARES. AGRAVO RETIDO. NECESSIDADE DE AÇÃO PRÓPRIA PARA RESSARCIMENTO. INSUBSISTÊNCIA. VIA ADEQUADA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. NARRATIVA INICIAL SUFICIENTE. IN DUBIO PRO SOCIETATE. TESE QUE, ALIÁS, CONFUNDE-SE AGORA COM O MÉRITO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO IMPRESCRITÍVEL. TEMA 897/STF. SENTENÇA PRESA À NARRATIVA FÁTICA INICIAL. POSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO LEGAL DISTINTO. AUSÊNCIA DE NULIDADE. MÉRITO. DISTRIBUIÇÃO, PELO MUNICÍPIO, DO FOLHETO "PRESTANDO CONTAS". USO DE IMAGENS, NOMES E VINCULAÇÃO DOS FEITOS DO MUNICÍPIO À "ADMINISTRAÇÃO 2001-2004". "EDITORIAL" COM NARRATIVA EM PRIMEIRA PESSOA E EXALTAÇÃO PRÓPRIA, COM ÊNFASE NA FIGURA DO RÉU. ANO DE ELEIÇÕES. OFENSA AO ART. 37, § 1º, DA CRFB. DOLO GENÉRICO CONSTATADO. PREJUÍZO AO ERÁRIO CONSISTENTE NO VALOR DESPENDIDO COM A IMPRESSÃO DOS FOLHETOS (R\$33.000,00). INSUCESSO DA REPRESENTAÇÃO ELEITORAL IRRELEVANTE. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DO VALOR CORRIGIDO QUE DEVE SER MANTIDO. RECURSOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS.⁸⁶

A jurisprudência em análise refere-se ao caso de improbidade administrativa envolvendo o ex-prefeito, acusado de utilizar recursos públicos para promoção pessoal através de um folheto oficial.

Em 2004, durante seu mandato, o prefeito distribuiu o folheto "Prestando Contas", custeado pelo município, no valor de R\$33.000,00. O material foi considerado uma forma de promoção pessoal, pois exaltava sua administração e vinculava suas realizações pessoais ao governo municipal.

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) ajuizou uma ação civil pública para ressarcimento ao erário, alegando ato de improbidade administrativa. O juízo de primeira instância condenou o réu ao ressarcimento do valor atualizado, R\$67.754,32.

⁸⁶TJSC, Apelação Cível n. 0001924-69.2012.8.24.0135, de Navegantes, rel. Vilson Fontana, Quinta Câmara de Direito Público, j. 06-10-2020.

O réu apelou, argumentando: a) Preliminares: Falta de ação própria para ressarcimento e ausência de justa causa para o processo de improbidade. b) Prescrição: Sustentou a prescrição quinquenal. c) Mérito: Alegou inexistência de promoção pessoal, e que a intenção era informar a população sobre os feitos da administração.

A Decisão do Tribunal pontuou sobre cada tese de defesa do réu, discorrendo que a ação civil pública é adequada para pedir ressarcimento ao erário por atos de improbidade administrativa, conforme entendimento consolidado pelo STJ. Além disso, rebateu dizendo que não houve prescrição, pois as ações de ressarcimento ao erário por ato doloso de improbidade administrativa são imprescritíveis, conforme o STF (Tema 897).

No mérito, o tribunal constatou que o folheto continha elementos de promoção pessoal, violando o princípio da impessoalidade previsto no artigo 37, § 1º da Constituição Federal. A promoção pessoal ficou evidenciada pelo uso de imagens, nomes e pelo discurso em primeira pessoa que exaltava o prefeito e sua administração. Além disso, a distribuição ocorreu em ano eleitoral, o que reforça o caráter promocional.

Quanto ao dolo, neste caso, o tribunal entendeu que havia dolo genérico, ou seja, a intenção do agente público de realizar um ato contrário aos princípios administrativos, independentemente da intenção específica de causar dano ou obter vantagem pessoal. A promoção pessoal utilizando recursos públicos caracteriza esse dolo genérico, pois contraria o princípio da impessoalidade, fundamental na administração pública.

Essa decisão enfatiza a questão do dolo genérico e a sua punibilidade, pois antes da reforma da lei apenas se munir de dolo genérico já caracterizava improbidade administrativa, no entanto, como já explicitado neste capítulo, com a nova redação do artigo 11, §§ 1º, 2º, exige a figura do chamado doutrinariamente “dolo específico” para a configuração de ato de improbidade administrativa.

3.4 CULPA E DOLO PÓS REFORMA DA LIA - ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa, concretizada pela Lei nº 14.230/2021, trouxe mudanças significativas na interpretação e aplicação dos conceitos de culpa e dolo nos atos de improbidade administrativa. Uma das principais alterações foi a exigência expressa de dolo para a caracterização da improbidade administrativa, buscando assim diferenciar claramente os atos dolosos dos culposos.

Após a reforma, a jurisprudência passou a refletir essas mudanças, com os tribunais adotando uma postura mais rigorosa na exigência de prova do dolo para a condenação por improbidade administrativa. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) e outros tribunais superiores têm enfatizado que apenas condutas intencionais, onde o agente público atua com plena consciência e vontade de praticar o ato ilícito, podem ser enquadradas como improbidade administrativa.

Essa nova diretriz jurisprudencial visa garantir maior segurança jurídica e proporcionalidade nas sanções aplicadas, evitando a penalização excessiva de atos praticados por culpa, onde não há intenção deliberada de causar dano ao erário ou violar princípios administrativos. Com isso, a reforma da LIA trouxe um foco maior na proteção dos direitos dos agentes públicos, ao mesmo tempo em que busca preservar a eficiência no combate aos atos de improbidade.

Casos recentes analisados pelos tribunais demonstram essa mudança de paradigma. Por exemplo, situações onde anteriormente um erro administrativo não intencional poderia ser sancionado com base na culpa, agora são analisadas sob a ótica da necessidade de comprovação do dolo. Isso resultou na absolvição de diversos agentes públicos em casos onde não ficou demonstrada a intenção deliberada de cometer a irregularidade.

Em suma, a reforma da LIA e a subsequente evolução jurisprudencial refletem um avanço no direito administrativo brasileiro, promovendo uma aplicação mais justa e equilibrada das sanções por atos de improbidade, ao mesmo tempo em que mantém a rigidez no combate às condutas dolosas que efetivamente comprometem a integridade da administração pública.

Para tanto é necessário analisar jurisprudência firmada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), para entender melhor como funciona a questão do dolo e da culpa no âmbito da improbidade administrativa atualmente.

Veja-se:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL. INSURGÊNCIA DE AMBAS AS PARTES. RECURSO DO RÉU. CONDENAÇÃO POR ATO CULPOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/21 QUE REVOGOU A MODALIDADE CULPOSA. EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO [LEI 8.429/92, ART. 1º, §§1º, 2º E 3º]. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. RETROATIVIDADE DA NORMA EM BENEFÍCIO DO RÉU. TESE FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO TEMA 1199. REFORMA DA SENTENÇA PARA ABSOLVER OS RÉUS. PREJUDICADO O RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE SE RESTRINGE À DOSIMETRIA DA SANÇÃO. RECURSO DO RÉU PROVIDO.⁸⁷

No processo número 0900014-85.2015.8.24.0002, julgado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina em 16 de maio de 2024, a Quinta Câmara de Direito Público, sob a relatoria do desembargador Alexandre Morais da Rosa, enfrentou uma questão central relacionada ao dolo na prática de um ato administrativo.

O caso em questão envolveu um recurso de apelação contra uma decisão de primeira instância que havia reconhecido a prática de ato ilícito por parte de um agente público, resultando em danos ao erário. A defesa do apelante argumentou a inexistência de dolo, ou seja, a intenção deliberada de cometer o ato ilícito, alegando que a conduta foi meramente culposa, decorrente de negligência ou imprudência, sem intenção direta de causar dano.

Como já exposto anteriormente, o dolo é um elemento subjetivo essencial na caracterização de muitas infrações, particularmente no âmbito do direito penal e administrativo sancionador. Para a configuração do dolo, é necessário que haja a vontade consciente de praticar a conduta ilícita e a previsão do resultado danoso.

No julgamento, o relator Alexandre Morais da Rosa destacou que, para a responsabilização por ato ímprobo que resulte em prejuízo ao erário, não basta a comprovação do dano e da conduta lesiva; é imperioso demonstrar a intenção (dolo) do agente em causar o resultado lesivo. A jurisprudência do Superior Tribunal de

⁸⁷TJSC, Apelação n. 0900014-85.2015.8.24.0002, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Alexandre Morais da Rosa, Quinta Câmara de Direito Público, j. 16-05-2024.

Justiça (STJ) tem reiterado essa necessidade, ressaltando que a mera culpa (negligência, imprudência ou imperícia) não é suficiente para a configuração do ato ímprobo, sendo essencial a presença do elemento subjetivo do dolo.

A Quinta Câmara de Direito Público, ao analisar o recurso, concluiu que não havia nos autos provas suficientes para comprovar o dolo do agente. O tribunal enfatizou que a conduta do apelante, embora tenha resultado em dano ao erário, não foi realizada com a intenção deliberada de causar prejuízo, mas decorreu de uma série de erros administrativos que caracterizam a culpa. Diante disso, a apelação foi provida, afastando a condenação por ato de improbidade administrativa.

O acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina no processo 0900014-85.2015.8.24.0002 reafirma a importância do dolo na configuração de atos ímprobos. A decisão reforça a necessidade de distinguir entre condutas culposas e dolosas, preservando o princípio da culpabilidade e garantindo que apenas os atos praticados com intenção consciente de causar dano sejam passíveis de sanção por improbidade administrativa. Essa distinção é essencial para assegurar que as penalidades sejam aplicadas de maneira justa e proporcional, respeitando os direitos dos agentes públicos e promovendo a justiça no âmbito administrativo.

3.5 A INEFICÁCIA DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021 EM RELAÇÃO À CULPA E AO DOLO COMO FERRAMENTA DE COMBATE À IMORALIDADE ADMINISTRATIVA

Quando realizada uma pesquisa entre os doutrinadores sobre a ineficácia das alterações diante da culpa e do dolo da Lei de Improbidade Administrativa é de grande valia destacar os dizeres do Jurista e Professor, Kiyoshi Harada:

“O certo seria proclamar que a lei sob análise objetiva dificultar o sistema de responsabilização dos agentes públicos ímprobos que causam prejuízos ao Erário, que se enriquecem ilicitamente e que atentam contra os princípios da Administração Pública, como decorrência de alterações danosas

introduzidas no bojo da Lei nº 8.429/1992 que dificultam, sobremaneira, a sua correta aplicação, quando não a inviabilizam por completo⁸⁸.

Deste modo, há uma clara intenção do legislador de dificultar a investigação dos atos de improbidade administrativa e de proteger os culpados. Na verdade, isso representa uma defesa legislativa em benefício próprio, pois uma parte significativa dos congressistas (senadores e deputados) está envolvida em casos relacionados à Lei de Improbidade Administrativa. Inserir uma norma como a do artigo 1º mencionado é como tentar cobrir o sol com uma peneira.⁸⁹

A situação do Brasil em relação à corrupção é bastante preocupante. De acordo com o Índice de Percepção de Corrupção (IPC), produzido pela Transparência Internacional desde 1995, são avaliados 180 países e territórios com notas que variam de 0 a 100. Quanto maior a nota, maior a percepção de integridade do país.

É interessante comparar os índices de 2020⁹⁰ e 2023 para entender essa questão. Em 2020, o Brasil recebeu 38 pontos, uma pontuação bastante baixa. Em 2023⁹¹, a situação piorou ainda mais, com o Brasil alcançando apenas 36 pontos.

No último ano, o Brasil perdeu 2 pontos no Índice de Percepção da Corrupção e caiu 10 posições, finalizando na 104ª colocação entre os 180 países avaliados. Com 36 pontos em 2023, o desempenho do Brasil foi ruim, ficando abaixo da média global (43 pontos), da média regional das Américas (43 pontos), da média dos BRICS⁹² (40 pontos) e ainda mais distante da média dos países do G20⁹³ (53 pontos) e da OCDE⁹⁴ (66 pontos). Isso indica um cenário de estagnação no Brasil, com tendência de piora. Um exemplo disso é a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, que dificulta a punição de agentes públicos.⁹⁵

⁸⁸HARADA, Kiyoshi. **Uma Significativa Piorada na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista Síntese. Direito Administrativo. Ano XVI - n. 192. Dezembro de 2021. p. 10

⁸⁹HARADA, Kiyoshi. **Uma Significativa Piorada na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista Síntese. Direito Administrativo. Ano XVI - n. 192. Dezembro de 2021. p. 10

⁹⁰Comunidade Transparência Internacional Brasil. **Índice de Percepção da Corrupção 2020**. p. 5.

⁹¹Comunidade Transparência Internacional Brasil. **Índice de Percepção da Corrupção 2023**. p. 5.

⁹²O Brics é um grupo de cooperação econômica formado pelos países emergentes com as melhores taxas de crescimento econômico em escala mundial.

⁹³O G20 ou Grupo dos 20 é um grupo formado pelos ministros de finanças e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Africana e União Europeia.

⁹⁴A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) constitui foro composto por 35 países, dedicado à promoção de padrões convergentes em vários temas, como questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais.

⁹⁵Índice de Percepção da Corrupção 2023 - **Transparência Internacional Brasil**.

Sob o pretexto de excluir a punição por condutas meramente culposas, que estão previstas apenas no art. 10 da Lei nº 8.429/1992, o art. 2º da nova lei introduz alterações nos arts. 9º, 10 e 11, enfatizando sempre o caráter doloso da conduta tipificada. Isso ocorre apesar da clara proclamação no § 1º do art. 1º, que se refere às "condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta lei".

O § 2º define o dolo como "a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta lei, não bastando a voluntariedade do agente". Já o § 3º vai além, afastando a responsabilização por ato de improbidade administrativa se não houver a comprovação do ato doloso com fim específico. Ou seja, não basta o dolo do agente; é necessário comprovar o objetivo ilícito visado pelo infrator, como já explicado neste capítulo.

É evidente que uma disposição dessa natureza gerará intermináveis discussões judiciais, devido ao caráter subjetivo da norma. Qual foi o objetivo do infrator? Destruir o patrimônio público? Obter vantagem ilícita? Ou simplesmente violar os princípios da Administração Pública? E quais princípios? Esta lei abre um debate interminável sobre a existência ou não da vontade livre e consciente de cometer o ato ilícito com uma finalidade especial.⁹⁶

Sem a prova dessa finalidade específica associada à conduta livre e consciente de se enriquecer, lesar o Erário ou violar os princípios da Administração Pública, o ato de improbidade administrativa não se configura. O legislador, assim, visou aumentar a probabilidade de consumação da prescrição penal.⁹⁷

Em suma, essa lei introduziu, cuidadosamente, a semente da confusão em vários dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, com o claro propósito de dificultar, senão inviabilizar, a aplicação efetiva da lei. Com tantas "tiriricas", ou "barbas de bode", que causam dor ao serem tocadas, plantadas no corpo da Lei nº 8.429/1992, a ementa da lei deveria ser alterada para: "Dispõe sobre a inaplicação de sanções aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências."⁹⁸

⁹⁶HARADA, Kiyoshi. **Uma Significativa Piorada na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista Síntese. Direito Administrativo. Ano XVI - n. 192. Dezembro de 2021. p. 11.

⁹⁷HARADA, Kiyoshi. **Uma Significativa Piorada na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista Síntese. Direito Administrativo. Ano XVI - n. 192. Dezembro de 2021. p. 11.

⁹⁸HARADA, Kiyoshi. **Uma Significativa Piorada na Lei de Improbidade Administrativa**. Revista Síntese. Direito Administrativo. Ano XVI - n. 192. Dezembro de 2021. p. 11.

Nesse contexto, as palavras de François Valérian, Presidente da Transparência Internacional, são pertinentes:

"A corrupção continuará a se proliferar até que os sistemas de justiça consigam punir irregularidades e monitorar os governos. Quando a justiça é comprada ou sofre interferência política, é o povo que acaba sofrendo. Os governantes precisam investir integralmente nas instituições que defendem a lei e combatem a corrupção, garantindo sua independência. É hora de acabar com a impunidade da corrupção.⁹⁹"

Deste modo, a análise das recentes mudanças na Lei de Improbidade Administrativa revela uma tendência preocupante de enfraquecimento dos mecanismos de responsabilização dos agentes públicos. As modificações na lei, ao enfatizar o caráter doloso das condutas e introduzir requisitos adicionais para a comprovação de atos de improbidade, não apenas complicam a aplicação da lei, mas também favorecem a impunidade. Essa situação, aliada à percepção de corrupção elevada no Brasil, conforme demonstrado pelos índices do IPC, aponta para uma crise na integridade governamental. É imperativo que as instituições de justiça sejam fortalecidas e que as leis sejam aplicadas de maneira rigorosa e imparcial para que se possa reverter esse cenário e garantir a transparência e a justiça no setor público.

⁹⁹Comunidade Transparência Internacional Brasil. **Índice de Percepção da Corrupção 2023**. p. 7.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo "A (In)eficácia das Alterações Promovidas pela Lei n. 14.230/2021 em Relação à Culpa e ao Dolo como Ferramenta de Combate à Imoralidade Administrativa" teve como objetivo investigar a eficácia das modificações introduzidas pela referida lei, especificamente no que tange à culpa e ao dolo, e seu impacto no combate à imoralidade administrativa.

A análise revelou que, apesar das intenções declaradas de promover um ambiente mais seguro e dinâmico para a tomada de decisões por parte dos gestores públicos, as alterações legislativas apresentaram limitações significativas. A exclusão da modalidade culposa das hipóteses de improbidade administrativa, por exemplo, reduziu a responsabilização dos agentes públicos apenas aos atos intencionais, o que pode gerar um vácuo de responsabilidade em casos de negligência, imprudência ou imperícia. Essa mudança pode não só diminuir a punição de atos potencialmente danosos ao erário público, mas também enfraquecer a confiança da sociedade na integridade da administração pública.

Ao avaliar a eficácia das alterações, verificou-se que, em vários casos, as mudanças legislativas não alcançaram o efeito desejado de reduzir a corrupção e promover a ética na administração pública. Em vez disso, há indícios de que as modificações podem ter facilitado a impunidade em certos contextos, ao tornar mais difícil a prova da intenção dolosa nos atos de improbidade. Isso contraria a expectativa de que um ambiente jurídico mais claro e menos punitivo estimularia a probidade entre os servidores públicos.

A hipótese inicial de que as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 seriam ineficazes no combate à imoralidade administrativa foi, portanto, confirmada em vários aspectos. As reformas, ao focarem exclusivamente na intenção dolosa, desconsideraram a complexidade das situações que envolvem atos de improbidade administrativa, onde muitas vezes a culpa, mesmo sem intenção de dano, pode resultar em graves prejuízos para o patrimônio público.

Diante dos resultados encontrados, sugere-se que futuras reformas legislativas considerem um equilíbrio maior entre a necessidade de responsabilização dos agentes públicos e a proteção contra o "apagão das canetas".

É fundamental que a legislação consiga distinguir adequadamente entre erro honesto e má-fé, sem eliminar a responsabilização por atos culposos que causem danos significativos ao erário. Somente assim será possível fortalecer a confiança nas instituições e promover uma administração pública mais ética e eficiente.

Além disso, recomenda-se a realização de estudos adicionais e a revisão constante das políticas públicas para garantir que elas sejam eficazes na promoção da moralidade administrativa. O aprimoramento contínuo da legislação, aliado à capacitação dos agentes públicos e à implementação de mecanismos de controle mais eficazes, é essencial para garantir a integridade e a transparência na gestão pública, contribuindo para um sistema jurídico mais justo e uma sociedade mais confiante em suas instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Processo de improbidade administrativa: anotado e comentado**. 2. ed. rev. atual e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 19.

CALDEIRA, Natalia da Silva, [et al]. **Uma Análise Da Lei 8.429/92 De Improbidade Administrativa Como Instrumento De Coerção À Corrupção No Âmbito Da Gestão Pública**. Revista Ibero-americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.], p. 11–54, 2023. Disponível em: <<https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/8398>> .

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. São Paulo: Editora Fórum. 2011.

CARNEIRO, Gilmar Ferreira Mendes, Rafael de A A. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. (Coleção IDP) . São Paulo: Grupo Almedina (Portugal), 2022. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556276649/>>.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2016.

Comunidade Transparência Internacional Brasil. **Índice de Percepção da corrupção 2020**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/ipc-indice-de-percepcao-da-corrupcao-2020?_gl=1*1635rz5*_ga*NDExMTE2Mzc3LjE3MTk5Njl4ODQ.*_ga_E136MXN2HN*MTcxOTk2Mjg4My4xLjEuMTcxOTk2Mzc1NS42MC4wLjA>

Comunidade Transparência Internacional Brasil. **Índice de Percepção da Corrupção 2023**. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/ipc-indice-de-percepcao-da-co>

rupcao-2023?_gl=1*1iyrcsi*_ga*NDExMTE2Mzc3LjE3MTk5NjI4ODQ.*_ga_E136MX
N2HN*MTcxOTk2Mjg4My4xLjEuMTcxOTk2MzU0OC41OC4wLjA>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa:** análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21. São Paulo. Grupo Almedina (Portugal). 2023. Ed. 2. p. 52. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556279404/>>.

CUNHA, Rogério Sanches; ARAÚJO, Fábio Roque. **Direito Penal:** para a Magistratura e Ministério Público do Trabalho. Salvador: Juspodivm, 2016.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Princípios constitucionais.** SP: Editora Saraiva, 2012. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502169838/>>.

DIREITO, Carlos Alberto Meneses, [et al]. Revista EMERJ. Escola da Magistratura do Rio de Janeiro In: MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Do Excessivo Caráter Aberto da Lei de Improbidade Administrativa.** EMERJ. Rio de Janeiro: vol. 9. n. 35. 2006. p. 297. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista35/revista35.pdf>

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa:** doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos.** São Paulo: Atlas, 2003.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa.** São Paulo: Editora Saraiva, 2014. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228160/>>.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle.** Direito do Estado. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>

HARADA, Kiyoshi. **Uma Significativa Piorada na Lei de Improbidade Administrativa.** Revista Síntese. Direito Administrativo. Ano XVI - n. 192. Dezembro de 2021.

HOLANDA JR, André Jackson de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada.** 2ª ed. São Paulo. Juspodivm, 2024.

Índice de Percepção da Corrupção 2023 - **Transparência Internacional Brasil.** Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ipc>>

BONHO, Luciana T.; CARVALHO, Francisco T de; ARAUJO, Marjorie de A.; et al. **Responsabilidade civil.** São Paulo: Grupo A, 2018. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595024199/>>

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **Breve Apanhado sobre a Lei de Improbidade Administrativa.** São Paulo: SBDP. 2001. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/breve-apanhado-sobre-a-lei-de-improbidade-administrativa/>>.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Ética. In: **Primeira filosofia: lições introdutórias.** 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo.** SP: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>>.

PAULINO, Galtiênio da Cruz, [et al]. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: Interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social.** São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Nova lei de improbidade administrativa comentada**. 2. ed. Leme-SP: Mizumo 2023.

PEDROSO, Fernando de Almeida. **Direito Penal**. São Paulo: Ed. Leud, 1997.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. **Manual sobre improbidade administrativa**. Brasília: ID-i Publicações, 2022.

SANTOS, Rodrigues Valgas. **Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: thomson. 2020.

SILVA, Aline Cristina de Souza [et al]. **Improbidade Administrativa: Conduta Ilegal do Agente Público**. São Paulo: UNIESP. 2023. p. 5. Disponível em: <https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/repositorio/20230522100103.pdf>

SILVA, Thiago Delaíde da. **Dignidade e Autonomia na Filosofia Moral de Kant**. (Coleção Anpof). São Paulo: Grupo Almedina, 2022. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788562938887/>>.

SOUSA, Cássio V S.; VALGOI, Gabriele; BARBOZA, Maytê R. T M.; et al. **Direito administrativo**. Porto Alegre: Grupo A, 2020. E-book. ISBN 9786581492830. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581492830/>>.

TJSC, **Apelação Cível n. 0900157-95.2017.8.24.0037**, de Joaçaba, rel. Henry Petry Junior, Segunda Câmara de Direito Público, j. 02-06-2020.

TJSC, **Apelação Cível n. 0001924-69.2012.8.24.0135**, de Navegantes, rel. Vilson Fontana, Quinta Câmara de Direito Público, j. 06-10-2020.

TJSC, **Apelação n. 0900014-85.2015.8.24.0002**, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Alexandre Morais da Rosa, Quinta Câmara de Direito Público, j. 16-05-2024.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 12^a ed. São Paulo: Juspodivm, 2021. p. 109.