

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE TEÓRICA ACERCA DA MUDANÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO E LIMITES NO ROL DO ART. II DA LEI Nº 8.429/1992

Isaías Menezes Lopes¹
José Carlos Ribeiro da Silva²

RESUMO: O princípio da moralidade administrativa no Brasil exige que o agente público atue com honestidade e em conformidade com normas éticas e legais. A imoralidade administrativa, portanto, é compreendida como uma conduta desonesta e associada à má-fé. A improbidade administrativa, que resulta de tais condutas, é definida como um desvio de valores e abuso de poder em benefício próprio ou de terceiros, causando prejuízo ao bem comum. A antiga Lei de Improbidade Administrativa permitia a modalidade culposa, baseada em negligência ou imprudência, mas a nova Lei n. 14.230/21 eliminou essa possibilidade, exigindo prova efetiva de dolo específico. Essa mudança, embora alinhada com a doutrina que enfatiza a má-fé, gerou críticas devido à complexidade de comprovar o dolo específico e à dificuldade de aplicar efetivamente as sanções. O Supremo Tribunal Federal confirmou que a nova norma não é retroativa e se aplica apenas a casos ainda não transitados em julgado, resultando na improcedência de ações baseadas na modalidade culposa. A alteração legislativa, ao exigir um nível mais alto de prova e excluir o dolo genérico, pode representar um obstáculo ao objetivo da lei de prevenir e reparar danos à Administração Pública. Portanto, é essencial equilibrar a aplicação da lei para garantir a efetividade no combate à corrupção e a proteção do interesse público sem impor sanções excessivas.

Palavras-chave: Moralidade Administrativa. Improbidade. Dolo Específico. Lei De Improbidade. Corrupção.

ABSTRACT: The principle of administrative morality in Brazil requires public agents to act honestly and in accordance with ethical and legal standards. Administrative immorality, therefore, is understood as dishonest conduct associated with bad faith. Administrative improbity, which results from such conduct, is defined as a deviation of values and abuse of power for one's own benefit or that of third parties, causing harm to the common good. The old Administrative Improbity Law allowed the culpable modality, based on negligence or imprudence, but the new Law no. 14,230/21 eliminated this possibility, requiring effective proof of specific intent. This change, although in line with the doctrine that emphasizes bad faith, generated criticism due to the complexity of proving specific intent and the difficulty of effectively applying sanctions. The Federal Supreme Court confirmed that the new rule is not retroactive and applies only to cases that have not yet become final, resulting in the dismissal of actions based on the culpable modality. The legislative change, by requiring a higher level of proof and excluding generic intent, may represent an obstacle to the law's objective of preventing and repairing damage to the Public Administration. Therefore, it is essential to balance law enforcement to ensure effectiveness in combating corruption and protecting the public interest without imposing excessive sanctions.

Keywords: Administrative Morality. Improbity. Specific Intent. Improbity Law. Corruption.

¹Discente do curso de direito, Universidade de Gurupi (UNIRG).

²Professor. Mestre do curso de direito, Universidade de Gurupi (UNIRG).

I. INTRODUÇÃO

Este artigo explorará o campo do direito administrativo, com foco específico nas mudanças trazidas pela Lei 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa, particularmente no que se refere à exclusão da modalidade culposa dos atos de improbidade estabelecidos nos artigos 9º, 10 e 11.

Especificamente, serão examinados os posicionamentos da doutrina em relação ao princípio da moralidade administrativa e como certas interpretações desse princípio podem levar à necessidade de dolo para a configuração dos atos de improbidade.

Será também discutida a alteração no elemento subjetivo na Lei de Improbidade, visando compreender os impactos práticos dessa modificação.

Com essas premissas, as alterações na Lei de Improbidade Administrativa provocaram mudanças profundas tanto nos procedimentos extrajudiciais quanto nos processos judiciais em andamento.

Destarte que em 18 de agosto de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o Tema nº 1199 relacionado a essa questão. Em vista da decisão do STF interferir diretamente nas investigações em andamento sob a competência das Promotorias de Moralidade Administrativa, foram acompanhadas as sessões de julgamento que trataram da (ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, especialmente em relação a: (I) A necessidade do dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Portanto, o tema abordado é extremamente relevante, considerando que a alteração legislativa ocorreu em 21 de outubro de 2021, reformando várias normas das ações de improbidade administrativa. Além disso, a recente decisão do STF em 18 de agosto de 2022, que gerou o Tema nº 1199 de repercussão geral, também demonstra a atualidade do assunto em discussão.

Antes das mudanças na Lei de Improbidade Administrativa, a norma considerava atos de improbidade tanto as ações dolosas quanto as culposas. Com as modificações nos artigos 9º, 10 e 11, o elemento subjetivo foi alterado, excluindo a possibilidade de atos culposos decorrentes de negligência, imprudência ou imperícia serem enquadrados na legislação.

Esse ponto está ligado ao Tema nº 1199 do STF, que estabeleceu como tese a necessidade da comprovação de responsabilidade subjetiva para a caracterização dos atos de improbidade administrativa, exigindo a presença do dolo nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA.

Como consequência direta, essa mudança afetou todos os processos e investigações em andamento que discutiam atos ímprobos de modalidade culposa. Com a nova legislação, todas as ações e procedimentos que tratavam de atos culposos de improbidade deveriam ser analisados e extintos, caso não fosse comprovado dolo na conduta questionada.

Diante disso, é evidente a relevância do tema, visto que essa alteração impacta diretamente as investigações e processos de atos de improbidade administrativa em curso nas Promotorias de Moralidade Administrativa e nos Tribunais de Justiça.

O trabalho é inovador, uma vez que a discussão sobre o tema ainda não é consensual entre juristas, juízes e promotores, havendo inúmeros argumentos a favor e contra a retroatividade da aplicação do dolo nos processos e investigações em andamento. A própria discussão gerou divergências entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal durante o julgamento do Tema nº 1199.

Isso reforça a importância de discutir o tema abordado, bem como a possibilidade de apresentar ao meio acadêmico novas perspectivas sobre o assunto.

Com base nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar as mudanças e os impactos da exclusão da modalidade culposa nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230 em 25 de outubro de 2021, e como essa nova redação afetará os processos e investigações em curso relacionados a atos de improbidade administrativa culposos.

O presente estudo foi realizado por meio de pesquisa teórica, utilizando um vasto arsenal bibliográfico, o que exigiu uma revisão literária.

Como técnica de investigação, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, que, por meio de uma revisão bibliográfica, permitiu a coleta de dados sobre os quais o estudo foi fundamentado.

Para atingir o objetivo proposto neste estudo, foi realizada uma revisão bibliográfica que permitiu explorar o entendimento da doutrina sobre o princípio da moralidade administrativa, bem como sobre quais condutas são consideradas atos de improbidade.

Também foi necessário comparar a legislação brasileira, especificamente a redação antiga dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) com as alterações feitas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, juntamente com o estudo do Tema nº 1199 fixado pelo Supremo Tribunal Federal.

Com base no estudo realizado foi possível examinar os efeitos práticos que a mudança legislativa, em relação ao elemento subjetivo da lei de improbidade, terá nos processos e investigações em andamento que abordam essa questão.

2. MORALIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 O direito e a moral

A palavra "moral" tem origem no adjetivo latino "*moralis*", que significa "relativo aos costumes". Nesse contexto, a moral pode ser entendida como o conjunto de costumes ou normas sociais que uma determinada população adota para diferenciar o certo do errado, o honesto do desonesto.

Dessa forma, a moral se estabeleceu como uma norma consuetudinária, voltada à prática do bem. Como se baseia nos costumes e no comportamento esperado dos membros de uma sociedade, essa regra não era aplicada coercitivamente pelo Estado, através de sanções previstas em leis, mas sim como um comportamento imposto pela própria sociedade.

Com o tempo, surgiu a preocupação em incorporar os ideais morais ao direito. Esse movimento começou já na Roma Antiga, como evidenciado pelos princípios proclamados no Digesto e nas Institutas de Ulpiano: "*honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*" (viver honestamente, não prejudicar os outros, dar a cada um o que é seu).

Hoje em dia, a tentativa de incluir a moral no direito é observada em normas internacionais, como o artigo 29, inciso 2º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, entre outras normas que foram ratificadas em vários ordenamentos jurídicos ao redor do mundo.

No entanto, apesar dos esforços para alinhar o direito à moral, é indiscutível que a idealização do direito difere da realidade prática que enfrentamos. Nesse sentido, Wallace Paiva Martins Júnior ilustra a ideia de que nem tudo o que está em conformidade com o direito é moral, utilizando a metáfora dos círculos.

Segundo o jurista, na concepção ideal, o direito e a moral são representados por círculos concêntricos, onde o círculo maior é a moral e o menor é o direito. Isso significa que, idealmente, o direito estaria totalmente abarcado pela moral, sugerindo que tudo o que é positivado no ordenamento jurídico segue uma concepção de honestidade e moralidade.

Contudo, na concepção real, os círculos seriam secantes, o que indica que nem tudo que é permitido pelo direito é, de fato, moral. Na prática, o direito nem sempre se alinha com o ideal de moralidade prevalecente na sociedade. Nesse contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que "nem tudo que é legal é honesto".

Com base nessa compreensão, conclui-se que, na prática, a legalidade e a moralidade se distinguem, embora o direito e a moral não estejam completamente dissociados, uma vez que há pontos de convergência entre essas categorias.

É importante notar, no entanto, que o direito e a moral nem sempre estarão conectados. Nem todas as condutas morais são positivadas, e nem todas as normas do ordenamento jurídico são morais, ou seja, nem tudo que é legalizado é necessariamente dotado de bons costumes e moralidade.

Apesar disso, é cada vez mais evidente a tentativa de integrar a moralidade ao direito, como será explorado nos próximos tópicos, embora ainda não se possa afirmar uma total conformidade entre a legislação e os costumes morais.

2.2 O princípio da moralidade administrativa no ordenamento brasileiro

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi promulgada logo após o período da Ditadura Militar no Brasil, um momento marcado por inúmeros abusos de direito e atos imorais por parte do governo e administradores do Poder Público. Este período iniciou-se em março de 1964, após uma época de conturbações políticas, quando as forças armadas promoveram uma sucessão de atos institucionais e emendas à Constituição de 1946, intervindo no governo do país.

Em 1967, foi aprovada uma nova carta constitucional, sob a justificativa de manutenção da ordem e segurança nacional. O novo regime político alterou profundamente os institutos antes fixados, concedendo ao presidente da república inúmeros poderes, inclusive funções do poder executivo e legislativo.

Assim, esse sistema em vigor rapidamente se revelou extremamente autoritário, em razão da alta arbitrariedade concedida ao chefe de governo, que permitiu a suspensão de direitos individuais diante de certos requisitos. Além disso, a fim de reforçar o poder ilimitado dado ao Poder Público, em 1968, foi editado o Ato Institucional nº 5, estabelecendo que todos os atos praticados em virtude deste ato não eram passíveis de apreciação judiciária. Dessa forma, as autoridades eliminaram qualquer óbice para a prática de arbitrariedades pelo governo vigente.

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

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

Portanto, o elemento da moral foi positivado na Constituição, integrando-o ao ato administrativo e transformando a moralidade em requisito constitucional de sua validade e legitimidade. Assim, a Carta Magna positivou o conceito de moralidade administrativa, devendo o administrador público ter uma postura honesta, de boa-fé, e buscar o interesse público e o bem comum, conforme o texto constitucional:

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

Para alcançar esse objetivo na Administração Pública, o ordenamento brasileiro desenvolveu mecanismos para evitar atos de imoralidade, sendo estes: a Lei de Improbidade Administrativa, a previsão de crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outros agentes políticos na Constituição Federal, a Lei Anticorrupção, além dos remédios constitucionais, como a ação popular.

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

Além da previsão na legislação, o princípio da moralidade também está presente nas doutrinas do direito brasileiro. Celso Antônio Bandeira de Mello explica que:

A moralidade administrativa é algo que se intui mais do que se descreve, tomando como ponto de partida os bons costumes. Para ele, os bons costumes devem ser identificados não em função do que se pratica, mas daquilo que se crê deva ser praticado.

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

A Ministra Cármen Lúcia do Supremo Tribunal Federal categoriza a aplicação do princípio da moralidade administrativa afirmando que:

O fortalecimento da moralidade administrativa como princípio jurídico deu-se com a aceitação da ideia de que o serviço público tem que atender ao que é justo e honesto

para a sociedade. A Administração Pública, portanto, deve realizar os fins da sociedade segundo padrões normativos de justiça e moralidade.

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

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

O jurista Wallace Paiva Martins Júnior entende que:

A moralidade administrativa é fator de orientação do comportamento do agente público que deve primar pela honestidade para alcance do bem comum, revelando sua plena habilitação para o desempenho das funções nas quais foi investido. Ele afirma que o agente público deve conduzir os negócios administrativos e exercer a função pública investida orientado por padrões comportamentais em que reinem valores como a lealdade, a imparcialidade, a honestidade, e a probidade, direcionando a conduta para a boa administração sem desprezar o elemento ético.

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

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

2.3.1 Princípio da Probidade Administrativa

Na doutrina brasileira, há um debate significativo sobre a distinção entre os princípios da moralidade e da probidade, ambos mencionados na Constituição Federal de 1988.

Embora os termos "moralidade" e "probidade administrativa" sejam frequentemente usados de forma semelhante, defendendo a ideia de honestidade na Administração Pública, eles não são exatamente sinônimos. Não é suficiente que o administrador público atue apenas dentro da legalidade formal, respeitando a lei; é necessário também que ele siga princípios éticos de boa-fé e lealdade para garantir uma administração eficiente.

Contudo, há divergências entre os doutrinadores sobre os conceitos desses princípios. Alguns entendem que: (i) a probidade é um subprincípio da moralidade; (ii) a probidade possui um conceito mais amplo que a moralidade; (iii) as expressões são equivalentes, sendo a moralidade considerada um princípio constitucional e a improbidade uma violação desse princípio.

Não é necessário, para os fins desta monografia, aprofundar as diferenças semânticas entre essas expressões. No entanto, é importante destacar que a moralidade administrativa não se confunde com a probidade administrativa.

A moralidade refere-se à proteção da honestidade e dos bons costumes, conforme discutido anteriormente. A probidade, por outro lado, está relacionada a uma forma mais específica de honestidade, que envolve tanto atos ilegais quanto desonestos, impactando diretamente o funcionamento da Administração Pública.

Portanto, o princípio da probidade administrativa impõe ao agente público o dever de desempenhar sua função com honestidade, sempre buscando o interesse público.

Nessa linha, o doutrinador Flávio Sátiro Fernandes define, de forma clara, a diferença entre os dois princípios:

O ato imoral afronta a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade, as normas de conduta aceitas pela sociedade, o dever de lealdade, a dignidade humana e outros preceitos éticos e morais. Já o ato ímprobo se refere à má qualidade da administração, caracterizada pela prática de atos que resultam em enriquecimento ilícito do agente, prejuízo ao erário, ou violação dos princípios que regem a administração pública.

94

Em suma, pode-se conceituar a probidade administrativa como um princípio que exige que os agentes públicos e particulares que interagem com a Administração Pública atuem em conformidade não apenas com a lei, mas também com os valores da boa administração e da honestidade, buscando sempre o bem público.

O descumprimento desse dever caracteriza um ato de improbidade administrativa, no qual o agente utiliza sua função pública de maneira desonesta, desviando-se do interesse público para obter vantagem pessoal ou para terceiros.

A esse respeito, o jurista José Afonso da Silva ensina que:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que recebeu atenção especial na Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos. A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a administração com honestidade, atuando em suas funções sem utilizar os poderes ou facilidades decorrentes delas em benefício próprio ou de terceiros. O desrespeito a esse dever caracteriza a improbidade administrativa, que é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e pela vantagem obtida pelo ímprobo ou por terceiros.

Nesse contexto, a probidade administrativa é protegida pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo um bem tutelado pelo Estado por meio da Lei 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, cujo objetivo principal é assegurar a integridade do patrimônio público e social.

Com base nisso, serão discutidos a seguir os comportamentos que são qualificados como ímprobos de acordo com a Lei de Improbidade Brasileira, além da importante alteração referente ao requisito do elemento subjetivo para a caracterização de uma conduta como ato de improbidade.

3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 Atos de improbidade administrativa

3.1.1 Conceito Doutrinário

A palavra "probidade" tem sua origem etimológica no latim "probitate," que significa "aquilo que é bom," estando diretamente associada à honestidade. Por sua vez, "improbidade" é o oposto de probidade, derivando do latim "improbitate," com o significado de imoralidade ou desonestidade.

Seguindo esse raciocínio, pode-se afirmar que a questão da improbidade administrativa está profundamente ligada ao tema da corrupção, uma vez que, no dicionário da língua portuguesa, a palavra "corrupção" é definida como "destruição da moral."

A corrupção implica deslealdade em relação ao interesse público e à ordem social. Em outras palavras, é uma conduta ilegal e imoral, caracterizada pela desonestidade, onde o indivíduo busca obter vantagens pessoais em detrimento do interesse público.

Nesse contexto, a doutrina brasileira considera a improbidade como um desvio de valores e condutas, sendo o abuso do poder exercido em função pública para benefício próprio ou de terceiros, resultando em prejuízo significativo ao bem comum, mesmo que não haja dano direto ao erário.

Conforme explica a jurista Fernanda Marinela, a improbidade representa "uma desonestidade que viola normas que orientam o regime administrativo e os princípios fundamentais da ordem jurídica," manifestando-se por meio de ilegalidades e imoralidades, acompanhadas de má-fé, corrupção, e interesses egoístas, causando danos à ordem social e, por conseguinte, aos direitos humanos.

Assim, fica evidente que a improbidade administrativa é uma forma de corrupção que pode ser praticada contra a Administração Pública e o interesse coletivo.

Mais especificamente, com base no conceito estabelecido pela Lei de Improbidade Administrativa, doutrinadores brasileiros definem o ato de improbidade como um "ato ilícito, cometido por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra entidades públicas ou privadas que administram recursos públicos, capaz de resultar em enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação dos princípios que regem a Administração Pública."

Além disso, os atos de improbidade são classificados em três categorias: (i) aqueles que resultam em enriquecimento ilícito; (ii) os que causam prejuízo ao erário; e (iii) os que atentam contra os princípios da Administração Pública. Vale ressaltar que, antes da alteração introduzida pela Lei nº 14.230/2021, havia uma quarta categoria referente a atos decorrentes da concessão ou aplicação indevida de benefícios financeiros ou tributários, mas essa disposição foi revogada.

3.2.2 Classificação do Ato de Improbidade pela Legislação

De acordo com a doutrina, a Lei nº 8.429/92 caracteriza como atos de improbidade aqueles que resultam em enriquecimento ilícito, geram prejuízo ao erário, ou violam os princípios da Administração Pública, incluindo a moralidade.

96

O jurista José Antônio de Lisbôa Neiva ilustra bem o conceito de improbidade conforme a Lei nº 8.429/92:

[...] improbidade tem origem no latim *improbitas*, termo que significa má qualidade, imoralidade ou malícia. Isso nos leva a entender que a improbidade reflete a condição de uma pessoa que não age corretamente, que se comporta de maneira indigna, devido à falta de caráter. Improbidade seria, portanto, o atributo daquele que é ímprobo, ou seja, moralmente perverso, transgressor das normas legais ou morais. Está relacionada, assim, à desonestidade, má reputação, incorreção, e má índole.

[...] a improbidade administrativa se configura como uma ação ou omissão dolosa de um agente público ou de quem de qualquer forma participa da conduta, com a marca indispensável da deslealdade, desonestidade ou ausência de caráter, que provoque, conforme o caso, enriquecimento ilícito, dano ao patrimônio das entidades mencionadas no art. 1º da LIA ou que viole os princípios da Administração Pública, conforme disposto nos arts. 9º, 10 e 11 da referida Lei.

Os atos de improbidade descritos na lei possuem uma natureza ampla nos artigos 9º e 10, devido ao caráter exemplificativo das condutas, demonstrado pelo uso do termo "notadamente," que indica que outras ações também podem ser incluídas nesses artigos. No entanto, o artigo 11, após a alteração promovida pela Lei nº 14.230, retirou essa expressão, passando a listar as condutas de forma taxativa.

Os elementos que constituem o ato de improbidade administrativa, conforme exigido pela lei, são: sujeito passivo, sujeito ativo, ocorrência de ato lesivo e dolo como elemento subjetivo.

Para compreender quais condutas podem ser qualificadas como ato de improbidade administrativa, é necessário definir cada um desses pontos.

O sujeito passivo está previsto nos parágrafos 5º, 6º e 7º do artigo 1º da Lei de Improbidade, e abrange entidades que podem ser afetadas por atos de improbidade, como o Estado, a administração direta e indireta em qualquer dos entes federativos, além de entidades privadas que utilizem recursos ou incentivos de entes públicos. Essa determinação é descrita da seguinte forma:

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, bem como a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além da administração direta e indireta em todos os níveis federativos.

§ 6º Os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos, estão sujeitos às sanções desta Lei.

§ 7º Mesmo entidades privadas que não integram a administração indireta, mas que tenham sido criadas ou custeadas com recursos públicos, estão sujeitas às sanções desta Lei, limitando-se o ressarcimento de prejuízos à contribuição dos cofres públicos.

O sujeito ativo pode ser: um agente público, que é qualquer pessoa que presta serviço ao Estado; um terceiro que contribua ou induza dolosamente a prática do ato de improbidade; ou um particular que receba recursos públicos, podendo ser pessoa física ou jurídica. A legislação define isso nos seguintes termos:

Art. 2º Consideram-se agentes públicos o agente político, o servidor público, e todos aqueles que exercem, ainda que temporariamente ou sem remuneração, por qualquer forma de investidura, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra convênios ou contratos com a administração pública, está sujeito às sanções desta Lei.

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis a quem, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Os atos lesivos que configuram improbidade administrativa estão definidos nos artigos 9º, 10 e 11 da lei, sendo eles: aqueles que resultam em enriquecimento ilícito (artigo 9º), os que causam prejuízo ao erário (artigo 10), e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11):

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

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

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

Além disso, conforme os artigos mencionados e os parágrafos 1º e 2º do artigo 1º da Lei de Improbidade, o dolo é o elemento subjetivo necessário para a caracterização do ato ímprobo:

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

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

Assim, como apresentado, esses são os quatro requisitos essenciais para que uma conduta seja enquadrada como ato de improbidade administrativa tipificado em lei, permitindo a aplicação das sanções previstas. Nos próximos tópicos, será analisada a exigência do dolo como condição para a configuração do ato de improbidade, considerando as importantes alterações legislativas trazidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

4. ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Nº 8.429/1992, PELA LEI N. 14.230, DE 2021

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) sofreu modificações significativas pela Lei Ordinária n. 14.230/2021, resultado do Projeto de Lei 2.502/21, apresentado em 17 de outubro de 2018 pelo Deputado Federal Roberto de Lucena, com a coordenação do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Mauro Campbell.

O texto base desse Projeto de Lei foi aprovado na Câmara dos Deputados com 408 votos a favor e 67 contra. No Senado Federal, em 29 de setembro de 2021, o projeto foi aprovado com 47 votos favoráveis e 24 contrários, com algumas emendas recomendadas, que foram aceitas pela Câmara. Assim, a Lei n. 14.230/2021 foi sancionada e entrou em vigor em 25 de outubro de 2021.

O Deputado Roberto de Lucena justificou a necessidade do Projeto de Lei, argumentando que a Lei de Improbidade já contava com 25 anos de vigência e precisava ser revista para se adaptar às mudanças sociais e aos entendimentos consolidados pelos tribunais.

O Ministro Mauro Campbell, por sua vez, destacou que o Projeto de Lei se baseou em três premissas fundamentais: (i) incorporar ao texto as jurisprudências firmadas pelos Tribunais Superiores na interpretação da LIA; (ii) alinhar a Lei de Improbidade com outras normas, como o Código de Processo Civil, a Lei Anticorrupção e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB); (iii) e propor novos conceitos e premissas para corrigir lacunas existentes na LIA.

Com esses objetivos, a Lei de Improbidade passou por uma reformulação tanto na sua redação, para ajustar a linguagem, quanto no seu conteúdo.

As mudanças mais importantes no conteúdo foram: a exclusão da possibilidade de atos de improbidade culposos; a aplicação de um rol taxativo no artigo 11; a limitação da legitimidade ativa para a proposição de ações de improbidade, que agora é exclusiva do Ministério Público; a redução dos prazos prescricionais e a inclusão da prescrição intercorrente; a alteração do prazo para a conclusão do Inquérito Civil; a introdução da possibilidade de Acordo de Não Persecução Cível, no artigo 17-B; a inclusão de nepotismo e promoção pessoal como atos de improbidade; a adoção de um caráter sancionatório para a aplicação de penalidades a agentes públicos; a substituição da medida cautelar de sequestro pela indisponibilidade de bens; e a desclassificação da ação de improbidade administrativa como uma ação civil.

Assim, as alterações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa foram substanciais. No entanto, para os fins desta monografia, o foco será na exclusão da modalidade culposa dos atos ímprobos.

4.1 Alteração do elemento subjetivo culposo

Para fins didáticos, é importante definir brevemente os tipos de elemento subjetivo: dolo e culpa. De acordo com a doutrina do Direito Penal, o dolo refere-se à vontade consciente do agente de realizar a conduta típica. A culpa, por outro lado, é descrita como um comportamento voluntário desatento, direcionado a um objetivo específico, seja lícito ou ilícito, que, embora resulte em um efeito indesejado e ilícito, é previsível e poderia ter sido evitado.

Plácio e Silva, em sua obra de vocabulário jurídico, explica a culpa como a violação de um dever pré-existente, não praticada com má-fé ou intenção de prejudicar terceiros, o que caracterizaria dolo. Na culpa, não há intenção positiva de causar dano; apenas a falta ou inobservância de um dever imposto ao agente.

Com esses conceitos estabelecidos, passamos a analisar o elemento subjetivo exigido para a configuração de um ato de improbidade.

Atualmente, com as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/21, a Lei de Improbidade Administrativa exige dolo como elemento subjetivo para a configuração dos atos ímprobos descritos nos artigos 9º, 10 e 11.

A redação anterior da Lei nº 8.429 admitia expressamente o elemento culposo no artigo 10, enquanto nos artigos 9º e 11 não mencionava o elemento subjetivo exigido, com a seguinte redação:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa, resultando em enriquecimento ilícito, obter qualquer vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

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

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

A legislação anterior não especificava claramente o tipo de elemento subjetivo necessário para a configuração dos atos previstos nos artigos 9º e 11 da lei. Apenas descrevia como ato ímprobo a obtenção de vantagem patrimonial indevida (artigo 9º) e qualquer ação ou omissão que violasse deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (artigo 11).

No entanto, muitos doutrinadores brasileiros sustentavam que, mesmo sem uma previsão explícita, os artigos 9º e 11 deveriam observar o dolo como elemento subjetivo da conduta ou, pelo menos, a comprovação de um mínimo de má-fé. Esse entendimento era geralmente baseado na interpretação do princípio da moralidade e da probidade estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal e em outras leis infraconstitucionais.

A maior parte da doutrina brasileira associa o princípio da moralidade e da probidade com a ideia de honestidade, lealdade e boa administração. Portanto, para garantir o cumprimento desses preceitos constitucionais, foi sancionada a Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece sanções para atos ímprobos, ou seja, aqueles que violam o dever de boa administração.

Dessa forma, os doutrinadores afirmam que o legislador, ao criar sanções para atos de improbidade, visava assegurar a moralidade e a probidade na Administração Pública. O objetivo da tipificação dos atos de improbidade é garantir que as ações da administração sejam conduzidas não apenas de acordo com a legalidade, mas também de forma honesta e moral, sem desviar do propósito principal do Poder Público, que é o interesse e bem coletivo.

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

Maria Sylvia Zanella Di Pietro sustenta que a importância do dolo como elemento subjetivo decorre do objetivo primordial do legislador constituinte, que era garantir a probidade, moralidade e honestidade dentro da Administração Pública. Ela afirma que, sem um mínimo de má-fé, não se pode considerar a aplicação de penalidades severas, como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

Portanto, o entendimento de que o princípio da moralidade e da probidade está relacionado com a desonestidade pode levar à conclusão de que os atos de improbidade só podem ocorrer a partir de uma conduta dolosa.

Apesar desse entendimento predominante na doutrina brasileira, os Tribunais de Justiça ainda puniam atos de improbidade culposos que causavam dano ao erário com base no artigo 10 da Lei de Improbidade. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, tinha uma posição consolidada de que, para os casos de improbidade descritos nos artigos 9º e 11, era necessário comprovar o dolo, enquanto a previsão do artigo 10 permitia o elemento subjetivo da culpa.

Essa posição foi confirmada por uma decisão de 2018, que estipulou que para a configuração da conduta prevista nos artigos 9º e 11 era necessário o dolo, e para o artigo 10, a culpa.

Em relação à configuração do ato de improbidade descrito no artigo 10 na modalidade culposa, apesar das críticas de alguns doutrinadores, a condenação de atos ímprobos culposos pelos Tribunais de Justiça Brasileiros era comum. Um exemplo é o caso concreto em que agentes públicos foram condenados a ressarcir o dano causado ao erário por ato de improbidade culposa, com uma Secretária da Câmara emitindo cheques em duplicidade e os demais agentes assinando os cheques de forma negligente.

Com a publicação da Lei nº 14.230/2021, a discussão sobre o elemento subjetivo culposo foi resolvida, já que a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa proibiu expressamente a aplicação da modalidade culposa para atos de improbidade administrativa.

Agora, a nova redação exige o dolo para todos os atos de improbidade descritos nos artigos 9º, 10 e 11. Especificamente, o ato de enriquecimento ilícito descrito no artigo 9º deve ser doloso, independentemente de prejuízo ao erário, com um nexo causal entre o recebimento da vantagem e a conduta do agente. O dano ao erário, previsto no artigo 10, requer conduta dolosa, com comprovação efetiva e comprovada da lesão ao erário, sem considerar o enriquecimento ilícito do agente. A violação dos princípios da Administração Pública, conforme o artigo 11, será configurada como ato de improbidade apenas quando houver conduta dolosa e nexo de causalidade entre a conduta e a violação do princípio.

Além disso, o artigo 11 exige a indicação objetiva do inciso infringido e a demonstração da lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, independentemente de lesão ao erário ou enriquecimento ilícito.

Portanto, a Lei nº 14.230/2021 trouxe mudanças significativas na redação dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, eliminando as condutas culposas da configuração dos atos ímprobos e exigindo a presença do dolo específico.

4.2 Dolo específico na Lei de Improbidade Administrativa

Como abordado anteriormente, a recente legislação alterou o componente subjetivo ao eliminar a modalidade culposa prevista explicitamente no caput do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, é necessário provar o dolo em todos os casos de improbidade administrativa. Além disso, o texto agora exige o dolo específico para todos os atos ímprobos, abrangendo tanto os previstos na Lei nº 8429/92 quanto na legislação adicional.

De acordo com a nova redação da Lei de Improbidade, o dolo específico deve ser evidenciado não apenas pela demonstração da intenção voluntária do agente, mas também pela comprovação de que a ação foi realizada com o objetivo de obter vantagem ou benefício indevido para si ou para outrem e, especialmente para os fins de caracterização de ato de improbidade, é um ato totalmente dotado de má-fé. O dolo específico, especialmente para os fins de caracterização de ato de improbidade, é o ato eivado de má fé. Dizer isso significa revelar que o erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência serão punidos em outras esferas, como ensinam Fernando da Fonseca Gajardoni, Fernão Borba Franco, Luana Pedrosa de

Figueireso Cruz, Luiz Manoel Gomes Jr e Rogério Favreto, em vossa obra “*Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa.*”

A mudança citada ocorreu porque, até a promulgação da Lei nº 14.230/2021, a jurisprudência majoritária admitia a possibilidade de comprovação do dolo através da modalidade *lato sensu*, ou seja, pelo dolo genérico.

O dolo genérico refere-se à vontade do agente de realizar uma conduta típica sem um objetivo especial. Em contraste, o dolo específico implica a mesma vontade consciente do agente em praticar o ato ilícito, mas com a intenção de atingir uma finalidade específica.

Para ilustrar essa definição, o doutrinador Guilherme de Souza Nucci faz referência ao tipo penal de crimes contra a honra. Nesse contexto, não é suficiente demonstrar o dolo genérico; é necessário provar a intenção específica de difamar e prejudicar a reputação da vítima para configurar o crime de difamação.

No Direito Administrativo, os juristas, antes da alteração da Lei de Improbidade Administrativa, reconheciam o dolo genérico para configurar atos ímprobos. O Ministro Mauro Campbell Marques do Superior Tribunal de Justiça expressou essa visão em uma decisão de 2016:

O dolo necessário para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, gerando resultados proibidos pela norma jurídica – ou, ainda, a simples anuência aos resultados prejudiciais ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que sua conduta levaria a tais resultados – não sendo necessária a investigação sobre finalidades específicas. (AgRg no REsp 1.539.929/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 2/8/2016).

103

Seguindo essa lógica, era comum que os Tribunais de Justiça brasileiros impusessem sanções a quem praticasse atos de improbidade administrativa com base no dolo genérico:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO FAVORÁVEL NA INSTÂNCIA ORIGINÁRIA. CUMULAÇÃO DE MANDATO ELETIVO DE VEREADOR COM CARGO COMISSIONADO DE SECRETÁRIO PARLAMENTAR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA - ALESC (DESPENSÁVEL AD NUTUM). ILEGALIDADE. PROIBIÇÃO LEGAL. EXTENSÃO DA REGRA AOS DEPUTADOS E SENADORES. ART. 54, I E II, DA CF/88. DOLO GENÉRICO COMPROVADO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTO NO ART. 10 DA LEI N. 8.429/92 CARACTERIZADO. READEQUAÇÃO DAS SANÇÕES. ART. 12, II, DA LEI N. 8.429/92. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 0001156-80.2012.8.24.0059, de São Carlos, rel. Rodolfo Cezar Ribeiro Da Silva Tridapalli, Quarta Câmara de Direito Público, j. 05-03-2020).

Neste caso, o dolo genérico do servidor foi comprovado para configurar a conduta prevista no artigo 10, afirmando que simplesmente aceitar assumir um segundo cargo público e receber dois salários foi suficiente para caracterizar improbidade por lesão ao erário.

Portanto, embora não tenha havido dolo específico, ou seja, uma intenção específica de enriquecer de forma ilícita ao assumir dois cargos públicos, a vedação legal estabelecida no artigo 54, I e II, b, e no art. 29, IX, ambos da CF/88, configurou o dolo genérico, já que o servidor assumiu voluntariamente dois cargos e recebeu dois salários, resultando em lesão ao erário.

É importante destacar que o dolo genérico não era utilizado apenas para condutas que causam lesão ao erário, conforme o artigo 10 da Lei de Improbidade, mas também nos artigos 9º e 11.

Como exemplo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em acórdão de 06/08/2020, abordou o uso do dolo genérico como elemento subjetivo em casos previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade.

No caso, uma servidora pública do Município de Curitiba recebeu indevidamente uma gratificação. O acórdão fundamentou a presença do dolo genérico na conduta da servidora por ter se mantido inerte frente à ilegalidade do recebimento da gratificação. A magistrada enfatizou que a servidora, ocupando o cargo de Diretora da Secretaria da Câmara Municipal de Vereadores de Curitiba, não podia alegar desconhecimento da legislação municipal.

104

Além disso, a magistrada destacou que a servidora não fez jus à gratificação, evidenciando má-fé. Por isso, o dolo genérico foi constatado e a servidora foi enquadrada no artigo 9º da Lei de Improbidade.

Ainda na mesma decisão, o ex-presidente da Câmara de Vereadores de Curitiba também foi condenado por improbidade devido ao dolo genérico. A magistrada constatou que ele tinha conhecimento da ilegalidade do pagamento da gratificação, pois foi notificado pela Controladoria Interna do Município e, posteriormente, editou uma portaria concedendo nova gratificação à servidora. Assim, foi comprovado o dolo genérico e ele foi enquadrado no artigo 11, inciso I, da Lei de Improbidade.

Dessa forma, é evidente que, antes das alterações na Lei de Improbidade, os Tribunais de Justiça aceitavam o dolo genérico como suficiente para configurar improbidade, baseando-se na simples vontade consciente do agente em aderir à conduta proibida pela norma jurídica.

Com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21, a aplicação mais ampla das sanções foi vedada. Agora, exige-se a comprovação do dolo específico para caracterizar um ato ímprobo, substituindo a qualificação baseada no dolo genérico.

A nova redação da Lei de Improbidade está prevista no §2º do art. 1º, que define: "Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente." Além disso, o §3º do art. 1º reforça que o simples exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, não configura improbidade administrativa.

Esse entendimento já está sendo aplicado pelos Tribunais de Justiça, que em decisões recentes têm exigido a prova do dolo específico, conforme ilustrado pelo acórdão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

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

RECURSO DO RÉU. CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE MÚLTIPLO USO DE JOSÉ BOITEUX. CONTRATAÇÃO DIRETA DE MESTRE DE OBRAS SEM LICITAÇÃO. LESÃO AO ERÁRIO COMPROVADA. EXISTÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. PREFEITO COM PLENO CONHECIMENTO DOS FATOS. ACERVO PROBATÓRIO ROBUSTO. CONDENAÇÃO NA ESFERA CRIMINAL. PROCEDÊNCIA MANTIDA.

RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. APLICAÇÃO DE SANÇÃO ADEQUADA. DOSIMETRIA DAS PENAS. LEI N. 14.230/21. REPARAÇÃO DO DANO. MULTA CIVIL NO VALOR DO DANO. PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O ENTE PÚBLICO LESADO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR CINCO ANOS. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO. (TJSC, Apelação n. 0900044-45.2015.8.24.

5 CONCLUSÃO

A partir da análise realizada, verifica-se que a doutrina majoritária brasileira entende o princípio da moralidade administrativa como o dever de boa administração, caracterizado por uma conduta pública que, além de obedecer à legalidade, deve ser honesta, moral e em conformidade com normas éticas sociais. Dentro dessa perspectiva, a imoralidade administrativa é compreendida como a conduta desonesta do administrador, geralmente associada à má-fé.

A conexão entre imoralidade e improbidade administrativa é clara, com a improbidade sendo vista como um desdobramento da imoralidade. Portanto, a improbidade administrativa é caracterizada como um desvio de valores e conduta, com abuso de poder em benefício próprio ou de terceiros, causando prejuízo relevante ao bem comum. Essa perspectiva reflete a ideia de que atos de improbidade envolvem dolo, ou seja, a vontade livre e consciente do agente de produzir conduta típica.

A antiga redação da Lei de Improbidade Administrativa permitia a modalidade culposa, baseada em negligência, imprudência ou imperícia. No entanto, com a nova redação da Lei n. 14.230/21, essa possibilidade foi excluída, exigindo prova efetiva do dolo específico, o que corresponde à intenção do agente de alcançar um resultado ilegal.

A mudança legislativa, ao alinhar-se mais com a doutrina sobre a má-fé do agente, enfrenta críticas, pois a exclusão do dolo genérico e a necessidade de comprovar a vontade específica do agente complicam a efetiva punição e o ressarcimento dos danos. A dificuldade de efetiva aplicação das novas normas e a complexidade da prova do dolo específico podem criar entraves no combate à corrupção e na proteção do interesse público. Isto porque o dolo específico é o ato comprovadamente eivado de má-fé. Só por isso já é possível notar a dificuldade de diferenciar condutas desonestas e desatenção do agente, para posteriormente punir.

106

O Supremo Tribunal Federal, ao publicar o Tema n. 1199, confirmou que a nova norma não é retroativa e se aplica apenas a casos ainda não julgados, resultando na improcedência de ações de improbidade culposas em andamento. Essa decisão reforça o desafio de ressarcir os danos causados ao erário, visto que a comprovação do dolo específico é mais complexa do que a da culpa.

Assim, a nova redação da Lei de Improbidade, ao restringir a aplicação das sanções e exigir um nível mais alto de prova, pode ser vista como um obstáculo ao objetivo principal da lei: prevenir e remediar danos à Administração Pública. Há, portanto, a necessidade de encontrar um equilíbrio na aplicação da lei, de modo a garantir a efetividade no combate à corrupção e assegurar o interesse coletivo sem a aplicação excessiva de sanções.

REFERÊNCIAS

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

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

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 24 de julho de 2024.

BRASIL. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil, de 29 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 24 de julho de 2024.

BRASIL. Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 20 de julho de 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3240, de 8 de maio de 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm. Acesso em: 24 de julho de 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/delo201.htm. Acesso em: 24 de julho de 2024.

BRASIL. Lei n. 1.079 de 10 de abril de 1950. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 24 de julho de 2024. 107

BRASIL. Lei n. 3.164 de 01 de junho de 1957. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm. Acesso em: 24 de julho de 2024.

BRASIL. Lei n. 3.502 de 21 de dezembro de 1958. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm. Acesso em: 24 de julho de 2024.

RASIL. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 24 de julho de 2024.

BRASIL. Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 24 de julho de 2024.

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

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 2.502/2021. Altera a Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=218445> 8. Acesso em: 24 de julho de 2024

BRASIL. Câmara dos Deputados: Gabinete do Deputado Federal Carlos Zarattini Parecer do Projeto de Lei n. 10.887, de 2018 que altera a Lei n° 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/06/relatorioimprobidade-16jun2021.pdf>. Acesso em: 24 de julho de 2024.

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

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 976.566/PA. Brasília, DF, 13 de setembro de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341264969&ext=.pdf>. Acesso em: 24 de julho de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com agravo n. 843.989/PR. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf&categoria=acordao_eproc. Acesso em: 24 de julho de 2024.

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

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 16º Encontro Nacional do Poder Judiciário. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/01/metas-nacionais-aprovadas-no-16o-enpj.pdf>. Acesso em: 24 de julho de 2024

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça Pesquisa: Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: Universidade de Itaúna, 2015. Disponível em: bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/320. Acesso em: 24 de julho de 2024

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

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

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

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

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

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

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

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

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

109

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

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

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

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

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

PIRES, Luís Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coords.). Corrupção, ética e moralidade administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 25 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, 2005. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2024.

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

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

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

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

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

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

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

110

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

GUIMARÃES, Rafael. A Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada. Leme: Imperium, 2022.

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

SPITZCOVSKY, Celso. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2019.