



CENTRO DE ESTUDOS SUPERIORES DE ITAITUBA – LTDA
FACULDADE DE ITAITUBA – FAI
CURSO DE BACHERELADO EM DIREITO

ELLEN KAMILA MELO DE OLIVEIRA
GLEYDSON ALVES NASCIMENTO
WEVERTON ANTÔNIO SANTOS LIMA

**A RETIRADA DA MODALIDADE CULPOSA DA IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: Reflexos na responsabilização dos Agentes
Públicos**

Itaituba – PA
2024

ELLEN KAMILA MELO DE OLIVEIRA
GLEYDSON ALVES NASCIMENTO
WEVERTON ANTÔNIO SANTOS LIMA

**A RETIRADA DA MODALIDADE CULPOSA DA IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: Reflexos na responsabilização dos Agentes
Públicos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Itaituba para obtenção de título de Bacharel
em Direito.

Orientador: Alarico Marques Pereira, Esp.

Itaituba – PA

2024

LIMA, Weverton Antônio Santos; NASCIMENTO, Gleydson Alves; OLIVEIRA, Ellen Kamila Melo De.

A RETIRADA DA MODALIDADE CULPOSA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: Reflexos na responsabilização dos Agentes Públicos: CLPL da FAI, 2024.

62 fls.

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Faculdade de Itaituba-FAI, Curso de Bacharel em Direito, Itaituba- Pará- BR-PA, 2024.

Orientador: Prof.^a Alarico Marques Pereira, Esp.

I Improbidade Administrativa. Agentes Públicos. Necessidade de Dolo. II PEREIRA, Alarico Marques. Faculdade de Itaituba- FAI. Itaituba-BR- Pará/2024

ELLEN KAMILA MELO DE OLIVEIRA
GLEYDSON ALVES NASCIMENTO
WEVERTON ANTÔNIO SANTOS LIMA

**A RETIRADA DA MODALIDADE CULPOSA DA IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: Reflexos na responsabilização dos Agentes
Públicos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Itaituba para obtenção de título de Bacharel
em Direito.

Orientador: Alarico Marques Pereira, Esp.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____ **Nota:** _____
Prof. Alarico Marques Pereira, Esp.

Avaliador(a) _____ **Nota:** _____
Prof.

Avaliador(a) _____ **Nota:** _____
Prof.

Resultado: _____ **Média:** _____

Data: ____/____/2024.

*Dedicamos essa pesquisa a Deus,
nossa maior inspiração e força, aos
nossos familiares e amigos pelo apoio
incondicional.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe Elizabeth de Sousa Melo, pelo constante incentivo em todas as minhas lutas diárias e por ser responsável por todas as minhas conquistas;

Ao meu pai, Josué Nunes de Oliveira, por ser um grande incentivador e pelo apoio incondicional nas metas e projetos da minha vida;

Agradeço aos meus avós Francisca Elionete Sousa Melo e Adão Melo que sempre estiveram ao meu lado em todas as etapas deste trabalho. O apoio incondicional, amor e incentivo foram essenciais para que eu pudesse superar os desafios e chegar até aqui.

Agradeço ao meu orientador Alarico Marques que apesar da intensa rotina de sua vida acadêmica aceitou me orientar nesta monografia. As suas valiosas indicações fizeram toda a diferença.

Agradeço ainda a todos os professores que, ao longo de minha formação acadêmica, me ajudaram a construir uma visão crítica e reflexiva sobre o mundo e a ciência.

Ellen Kamila Melo de Oliveira

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus que iluminou meu caminho e por ter me proporcionado chegar até aqui;

Aos meus pais, Rosilane Alves Nascimento, e Antonielson Alves do Nascimento, pois sempre me apoiaram e acreditaram em mim, por toda a paciência, contribuindo diretamente para que este caminho se tornasse mais prazeroso;

Agradeço aos professores que sempre estiveram dispostos a ajudar para a obtenção de um ótimo aprendizado. A todos que de alguma forma contribuíram para que este momento se tornasse possível;

Agradeço também aos amigos que conheci durante esses anos e que também tornaram o caminho mais alegre e prazeroso;

Por fim, mas não menos importante, ao meu orientador Alarico Marques Pereira por toda correção e incentivo.

Gleydson Alves do Nascimento

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meu profundo agradecimento à minha mãe Euclenilda da Conceição de Oliveira Santos (Mercê) e meu pai Francisco Enildo Pereira Lima, por todo o apoio e entusiasmo que eles dedicaram a mim ao longo desta jornada de conclusão do curso de direito. Suas presenças e incentivos constantes foram fundamentais para cada conquista e realização que alcancei até agora.

Mãe e pai, vocês são minha fonte de inspiração e força. Sempre estiveram ao meu lado, não apenas nos momentos difíceis, mas também nos momentos de sucesso e alegria. Sei que cada vitória que obtive até agora é uma vitória de vocês também e hoje honro finalmente todo o esforço que fizeram para que esse sonho pudesse se tornar realidade. Nada teria sido possível sem o amor incondicional e a confiança que depositaram em mim.

Sinto-me verdadeiramente abençoado por ter pais tão maravilhosos e dedicados como vocês. Vocês são a base sólida em que construí minha educação e minha personalidade. Acredito que o sucesso é compartilhado, e cada passo que dou em direção aos meus objetivos é uma maneira de honrar o apoio e amor que vocês sempre me deram.

Mesmo quando passei semanas apreensivo e ansioso estudando e posteriormente aguardando minha nota da segunda fase da prova da Ordem. Pude trazer a alegria da aprovação para vocês e é reconfortante saber que todo esforço valeu a pena e dei orgulho a vocês.

Obrigado, do fundo do meu coração, por todas as vezes em que vocês estiveram ao meu lado, mesmo quando eu estava cansado, desanimado ou prestes a desistir. Agradeço por acreditarem em mim, por me apoiarem em cada decisão e por serem o meu porto seguro.

Sei que esta é apenas uma etapa de muitas que ainda virão, e tenho certeza de que vocês estarão ao meu lado em todas elas.

Obrigado, mãe. Obrigado, pai. Tudo isso jamais seria possível sem vocês!

Deixo dedicado essa vitória também a minha Tia Marina (In Memoriam), pois sei que se ainda estivesse entre nós estaria cheia de felicidade por mim, sempre lhe amarei.

Weverton Antônio Santos Lima

Há quem identifique o direito administrativo como direito constitucional concretizado.

Fritz Werner

RESUMO

O presente estudo concentra-se na Lei de Improbidade Administrativa, especialmente na Lei nº 8.429/92, explorando a investigação sobre o aspecto culposo na configuração dos atos de improbidade administrativa, conforme delineado no artigo 10 dessa legislação, considerando as alterações da Lei nº 14.230/2021. Esta temática, atual e crucial para o país, aborda a ética na administração dos recursos públicos, tanto por agentes públicos quanto por indivíduos ligados à Administração Pública no cenário brasileiro. O objetivo geral do trabalho é analisar os impactos da exclusão da modalidade culposa na legislação de improbidade administrativa, especialmente em relação à responsabilização dos agentes públicos. O estudo visa contribuir para o aprimoramento do arcabouço jurídico destinado a coibir atos ímprobos e garantir a integridade na gestão pública. Os objetivos específicos incluem investigar as razões para a retirada da modalidade culposa na legislação, avaliar as implicações práticas dessa ausência na responsabilização dos agentes públicos, analisar a compatibilidade da legislação atual com os princípios constitucionais e apresentar recomendações para fortalecer os mecanismos de prevenção e punição. Para atingir esses objetivos, a pesquisa aborda questões específicas, quais sejam: Qual o contexto histórico e as motivações para a retirada da modalidade culposa na improbidade administrativa? Qual o impacto da ausência dessa modalidade na responsabilização dos agentes públicos? e quais propostas para aprimorar o sistema de responsabilização por atos ímprobos? A pesquisa destaca a necessidade de clareza na legislação, considerando a sutil fronteira entre o dolo específico e a negligência praticada por agentes públicos. A ênfase recai na importância de preservar a justiça e garantir o devido processo legal, evitando a redução de condutas dolosas a simples negligência.

Palavras- chave: Improbidade Administrativa. Agentes Públicos. Modalidade Dolosa

ABSTRACT

The present study focuses on the Administrative Improbability Law, especially Law No. 8,429/92, exploring the investigation into the culpable aspect in the configuration of acts of administrative improbity, as outlined in article 10 of this legislation, considering the changes to Law No. 14.230/2021. This theme, current and crucial for the country, addresses ethics in the administration of public resources, both by public agents and by individuals linked to Public Administration in the Brazilian scenario. The general objective of the work is to analyze the impacts of excluding the culpable modality in administrative improbity legislation, especially in relation to the accountability of public agents. The study aims to contribute to the improvement of the legal framework aimed at curbing unlawful acts and guaranteeing integrity in public management. The specific objectives include investigating the reasons for the removal of the culpable modality in legislation, evaluating the practical implications of this absence in the accountability of public agents, analyzing the compatibility of current legislation with constitutional principles and presenting recommendations to strengthen prevention and punishment mechanisms. To achieve these objectives, the research addresses specific questions, namely: What is the historical context and motivations for removing the culpable modality in administrative improbity? What is the impact of the absence of this modality on the accountability of public agents? and what proposals to improve the accountability system for illegal acts? The research highlights the need for clarity in legislation, considering the subtle boundary between specific intent and negligence practiced by public agents. The emphasis is on the importance of preserving justice and ensuring due legal process, avoiding the reduction of willful conduct to simple negligence.

Keywords: Administrative Improbability. Public Agents. Intentional Modality

LISTA DE SIGLAS

LIA - Lei de Improbidade Administrativa

STJ - Superior Tribunal de Justiça

STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	16
2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	16
2.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTES DA ALTERAÇÃO DA LEI.....	21
2.2.1 Natureza jurídica da lei nº 8.429/92	22
2.2.2 Enriquecimento ilícito	24
2.2.3 Prejuízo ao Erário	26
2.2.4 Atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública	27
2.3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DEPOIS DA ALTERAÇÃO	29
2.3.1 Excluindo a modalidade culposa.....	29
2.3.2 A necessidade de comprovação de dolo como condição para a responsabilização dos Agentes Públicos	31
2.5 AGENTES PÚBLICOS E AS MODALIDADES DE ATOS CULPOSOS E DOLOSOS	37
3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....	43
3.1 ABORDAGEM DA PESQUISA.....	43
3.2 COLETA DE DADOS	45
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	47
4.1 ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DAS ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO	47
4.2 A LEI 8.429/92 FOCO NO COMBATE A CORRUPÇÃO E A LEI 14.230/21 GARANTIAS AO AGENTE PÚBLICO	51
4.2.1 a Lei de Improbidade Administrativa e o combate à corrupção	51
4.2.3 A Lei de Improbidade Administrativa e a defesa dos Direitos Fundamentais do Agente Público	53
5 CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem como foco a Lei de Improbidade Administrativa, especificamente a Lei nº 8.429/92, e busca aprofundar a investigação sobre o aspecto culposo no que diz respeito à configuração dos atos de improbidade administrativa conforme estipulado no artigo 10 dessa legislação, considerando as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/21.

Este assunto além de atual, é de grande importância para o país, pois aborda a ética na administração dos recursos públicos tanto por parte dos agentes públicos quanto por parte dos indivíduos que mantêm vínculos com a Administração Pública no contexto brasileiro. A questão da improbidade administrativa é amplamente discutida, especialmente no que diz respeito à interpretação e aplicação da Lei nº 8.429/1992, considerada uma das principais ferramentas no enfrentamento da corrupção administrativa. O presente trabalho tem como escopo central analisar os reflexos advindos da retirada da modalidade culposa na improbidade administrativa, explorando os desdobramentos na responsabilização dos agentes públicos.

A problemática levantada nessa pesquisa é a seguinte: A exclusão da modalidade culposa da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) poderia implicar na possibilidade do gestor público, que demonstra ineptidão e negligência, desempenhar suas funções na administração pública de maneira imprudente e descuidada sem enfrentar responsabilização. Isso poderia representar uma ameaça aos recursos públicos e até mesmo resultar em uma diminuição dos esforços na luta contra a corrupção.

A conduta desses agentes desempenha um papel fundamental na preservação da moralidade, legalidade e eficiência na administração pública. Entender os atos de improbidade sob a ótica da conduta permite uma abordagem mais abrangente e precisa, possibilitando a identificação de práticas que vão além da mera ilegalidade, englobando também a violação de princípios éticos essenciais à boa governança.

A relevância deste estudo reside na necessidade premente de compreender como as mudanças na legislação podem impactar diretamente a fiscalização e punição de condutas ímprobas. A retirada da modalidade culposa no contexto da improbidade administrativa não apenas representa uma transformação normativa, mas também incita uma reflexão profunda sobre os princípios éticos que devem reger a atuação dos agentes públicos.

Diante desse cenário, urge investigar os possíveis efeitos dessa alteração no cenário jurídico brasileiro, destacando a importância de uma análise crítica para o fortalecimento do sistema de controle e do setor público. Ademais, essa alteração implica em uma mudança paradigmática na responsabilização dos agentes públicos, uma vez que a culpa, antes considerada como elemento caracterizador da improbidade, dá lugar exclusivo à modalidade dolosa. Tal modificação suscita questionamentos sobre como avaliar e punir condutas ímprobas que, embora não intencionais, resultam em prejuízos para a administração pública.

Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho consiste em analisar os impactos da retirada da modalidade culposa na legislação de improbidade administrativa, considerando seus desdobramentos na responsabilização dos agentes públicos. Busca-se, assim, contribuir para o aprimoramento do arcabouço jurídico destinado a coibir atos ímprobos e assegurar a integridade na gestão pública.

Os objetivos específicos, por seu turno, têm como escopo: Investigar as razões que levaram à retirada da modalidade culposa na legislação de improbidade administrativa; Avaliar as implicações práticas da ausência da modalidade culposa na responsabilização dos agentes públicos; Analisar a compatibilidade da legislação atual com os princípios constitucionais que regem a atuação do setor público; Apresentar recomendações para o aprimoramento da legislação de improbidade administrativa, visando fortalecer mecanismos de prevenção e punição.

Para que tais objetivos sejam alcançados, algumas questões são elencadas tornando esta pesquisa direcionada de maneira mais contundente, quais sejam: Qual o contexto histórico e as motivações que culminaram na retirada da modalidade culposa na improbidade administrativa?; Como a ausência da modalidade culposa impacta a responsabilização dos agentes públicos por condutas ímprobas?; Quais recomendações podem ser propostas para aprimorar o atual sistema de responsabilização de agentes públicos por atos ímprobos?

As fontes de pesquisa a serem consultadas neste trabalho incluem manuais doutrinários de Direito Constitucional, Direito Penal, Direito Administrativo e Direito Civil, além de teses acadêmicas elaboradas para a obtenção de graus de mestrado e doutorado. Além disso, foram avaliados artigos acadêmicos publicados em periódicos especializados, informações presentes em sítios eletrônicos de tribunais e artigos provenientes de sítios de internet amplamente reconhecidos pelo seu conteúdo

jurídico também serão utilizados como referências. No que diz respeito à abrangência do tema, a pesquisa proposta será classificada como exploratória.

Esta pesquisa se propõe a lançar luz sobre essas questões, oferecendo uma contribuição significativa para o debate jurídico e promovendo uma reflexão crítica sobre a eficácia das medidas de responsabilização no contexto da gestão pública. Desse modo, há de se contribuir para que políticos, legisladores, acadêmicos e sociedade em geral tenham um olhar mais assertivo sobre os atos de (im)probidade administrativa sob a ótica da conduta do agente público, tão necessário à supremacia do interesse público, princípio basilar de toda Administração Pública.

Os principais autores que embasaram nossa pesquisa foram: Di Pietro (2023), Mazza (2018), Neves & Oliveira (2017), Fazzio Junior (2021), Melo (2014), Meirelles (2015), Garcia (2000), Leite (2021), Carvalho (2023), Castro (2022), dentre outros que fundamentam o arcabouço teórico desse estudo.

Essa pesquisa foi estruturada da seguinte maneira: No primeiro capítulo foram feitas as considerações iniciais, incluindo objetivos, justificativas e questões norteadoras. No segundo capítulo foi abordada a fundamentação teórica acerca da improbidade administrativa, princípios administrativos e reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Por sua vez, no terceiro capítulo foram discutidas os pressupostos metodológicos da pesquisa e, no quarto capítulo, as análise e discussão dos dados. Por fim, no quinto capítulo foram feitas as considerações finais da pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Direito Administrativo, em seus primórdios, originou-se de uma formulação jurisprudencial e não codificada. Os princípios sempre desempenharam um papel crucial nesse campo do direito, proporcionando à Administração e ao Judiciário a capacidade de estabelecer um equilíbrio necessário entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.

Esses princípios podem ser explícitos, quando são claramente estabelecidos em uma norma jurídica de abrangência geral; ou implícitos, quando não estão especificamente mencionados em uma norma jurídica, surgindo, assim, de outros princípios, da jurisprudência ou da doutrina.

Segundo Di Pietro (2023),

A Constituição de 1988 inovou ao fazer expressa menção a alguns princípios a que se submete a Administração Pública Direta e Indireta, a saber, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e eficiência (art. 37, caput, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98), aos quais a Constituição do Estado de São Paulo acrescentou os da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público (art. 111). (DI PIETRO, p. 200, 2023)

O princípio da Legalidade, aliado ao controle da Administração pelo Poder Judiciário, surgiu com o advento do Estado de Direito e representa uma das principais salvaguardas para a preservação dos direitos individuais. Isso ocorre porque a lei, ao definir esses direitos, simultaneamente delimita os parâmetros da atuação administrativa, especialmente quando se trata de restringir o exercício desses direitos em prol do bem comum.

Conforme o princípio da legalidade, a Administração Pública está autorizada a realizar apenas aquilo que a lei expressamente permite. Em contraste, nas interações entre indivíduos, vigora o princípio da autonomia da vontade, que concede a eles a liberdade de realizar tudo o que a lei não veda.

No contexto do ordenamento jurídico brasileiro, esse princípio, além de ser mencionado no artigo 37, encontra-se também no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal. Este dispositivo, ao reiterar uma norma presente em Constituições anteriores, estipula que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Como decorrência desse princípio, a Administração Pública não tem a prerrogativa, por meio de simples ato administrativo, de conferir direitos de qualquer natureza, estabelecer obrigações ou impor restrições aos administrados. Para realizar tais ações, ela está condicionada à existência de uma lei que respalde essas medidas.

Seguindo nos princípios, temos em sequência o princípio da moralidade, que segundo Mello (2014), a moralidade administrativa é um requisito fundamental para a validade de qualquer ato da Administração Pública, conforme estabelecido no artigo 37, caput, da Constituição Federal. Mello (2014) narra que, não se trata apenas de uma moral comum, mas sim de uma moral jurídica, que compreende "o conjunto de regras de conduta derivadas da disciplina interna da Administração". Destaca-se que o agente administrativo, como ser humano capaz de agir, deve necessariamente discernir entre o Bem e o Mal, o honesto e o desonesto. Ao agir, não pode negligenciar o componente ético de sua conduta. Assim, ao tomar decisões, não se limita apenas a escolher entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Para Mello (2014), por razões legais e morais, o ato administrativo não deve obedecer apenas à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, pois nem tudo que é legal é, necessariamente, honesto, como afirmavam os romanos: "non omne quod licet honestum est". A moral comum é imposta ao indivíduo para orientar sua conduta externa, enquanto a moral administrativa é imposta ao agente público para guiar sua conduta interna, de acordo com as exigências da instituição que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum. Mello (2014), destaca ainda,

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima. (MELLO, p. 94, 2014)

Meirelles (2015) explicita outro princípio explícito da Administração Pública que é o da Impessoalidade, sendo esse princípio mencionado na Constituição de 1988 (artigo 37, caput), e equivale ao tradicional princípio da finalidade. Esse princípio impõe ao administrador público a condição de realizar um ato exclusivamente para alcançar seu objetivo legal. O objetivo legal é estritamente aquele indicado pela norma jurídica de maneira expressa ou virtual, de maneira impessoal.

Mello (2014) diz que,

Nele se traduz a ideia de que Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. (MELLO, p. 114, 2014)

O princípio em questão nada mais é que o próprio princípio da igualdade, também conhecido como isonomia. Esse princípio está expressamente consagrado no artigo 37, caput, da Constituição. Além disso, da mesma forma como "todos são iguais perante a lei" (artigo 5º, caput), por uma inferência lógica, deveriam ser iguais perante a Administração.

No texto constitucional, há também algumas referências a aplicações práticas desse princípio, como no artigo 37, II, que exige que o ingresso em cargos, funções ou empregos públicos dependa de concurso público, garantindo assim que todos possam competir pelo acesso de maneira totalmente igualitária. Da mesma forma, no artigo 37, XXI, ao estabelecer que os contratos com a Administração direta e indireta devem passar por licitação pública, assegurando a igualdade de todos os concorrentes. O mesmo princípio também é especificamente protegido na exigência de licitação para permissões e concessões de serviços públicos (artigo 175).

Ainda quanto aos princípios explícitos da Administração Pública, temos que falar do princípio da Publicidade, que segundo Mello (2014), nesse princípio está reafirmado o compromisso administrativo de garantir total transparência em suas ações. Em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder emana do povo (conforme o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição), não é admissível ocultar dos administrados questões de interesse geral, e muito menos daqueles individualmente afetados por alguma medida.

Segundo Meirelles (2016),

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros. (MEIRELLES, p.99, 2016)

A publicidade não desempenha um papel na formação do ato; ela é um requisito necessário para garantir a eficácia e moralidade. Portanto, a publicação não valida atos irregulares, e, da mesma forma, atos regulares não dispensam a publicidade para sua execução quando exigida pela lei ou regulamento.

O último dos princípios explícitos da Administração Pública, temos o princípio da Eficiência, que para Meirelles (2016), esse princípio demanda que a atividade administrativa seja realizada de maneira rápida, precisa e com eficiência funcional. Este é o princípio mais contemporâneo da função administrativa, que não se satisfaz mais apenas com a legalidade, mas busca resultados positivos para o serviço público, proporcionando atendimento satisfatório às necessidades da comunidade e de seus membros.

Di Pietro (2023) fala que princípio da eficiência possui, de fato, dois aspectos distintos: pode ser analisado em relação à forma como o agente público desempenha suas atribuições, buscando-se o melhor desempenho possível para alcançar resultados superiores; e também em relação à organização, estruturação e disciplina da Administração Pública, com o mesmo propósito de obter os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Essa ideia está profundamente vinculada aos objetivos da Reforma do Estado. No Plano Diretor da Reforma do Estado, formulado em 1995, explicitamente se destaca que "reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil". (DI PIETRO, p. 34, 2023)

Segundo Meirelles (2016), outro princípio basilar da Administração Pública é o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, sendo uma norma geral do Direito que está presente em qualquer sociedade, esse é um princípio implícito da Administração Pública. Ele constitui a própria base da existência dessa sociedade e, portanto, não está especificamente vinculado a nenhum dispositivo particular da Constituição, embora diversas doutrinares façam alusões a ele ou revelem manifestações concretas, como os princípios da função social da propriedade, defesa do consumidor ou meio ambiente, entre outros.

Este princípio é, afinal, um pressuposto lógico essencial para a convivência social. No contexto do Direito Administrativo, o foco recai nos aspectos relacionados à sua aplicação na esfera administrativa. Mesmo que não haja menção constitucional explícita a algumas aplicações concretas, especialmente aquelas especificadas na Lei Maior e pertinentes ao Direito Administrativo, como os institutos da desapropriação e da requisição (art. 5º, XXIV e XXV), nessas situações é evidente a preeminência do interesse público sobre o interesse privado. Meirelles (2016) diz que,

Como expressão desta supremacia, a Administração, por representar o interesse público, tem a possibilidade, nos termos da lei, de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais. Tais atos são imperativos como quaisquer atos do Estado. Demais disso, trazem consigo a decorrente exigibilidade, traduzida na previsão legal de sanções ou providências indiretas que induzam o administrado a acatá-los. Bastas vezes ensejam, ainda, que a própria Administração possa, por si mesma, executar a pretensão traduzida no ato, sem necessidade de recorrer previamente às vias judiciais para obtê-la. (MEIRELLES, p.96, 2016)

No ponto de vista de Meirelles (2016), o interesse público, também conhecido como primário, é aquele relacionado à sociedade como um todo, sendo o único que pode ser devidamente buscado e concretizado, uma vez que é esse interesse que a legislação consagra e confia à competência do Estado como representante da comunidade. Por outro lado, o interesse secundário é aquele vinculado apenas à entidade estatal como uma entidade personificada, podendo ser atribuído a ela simplesmente por ser uma entidade, mas só sendo validamente perseguido pelo Estado quando coincidir com o interesse público primário.

Ainda quando aos princípios implícitos, temos o princípio da segurança jurídica. Esse princípio não tem sua base em um dispositivo constitucional particular. No entanto, é intrínseco ao próprio Direito, especialmente em um Estado Democrático de Direito, sendo parte integrante do sistema constitucional como um todo.

Segundo Di Pietro (2023),

O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a consequente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. (DI PIETRO, p.237, 2023)

O princípio deve ser aplicado com prudência para evitar a situação absurda de impedir a Administração de anular atos realizados em desacordo com a lei. Nessas circunstâncias, não se trata de uma simples mudança de interpretação, mas sim de ilegalidade, que deve ser declarada retroativamente, uma vez que atos ilegais não conferem direitos.

Em síntese, os princípios mencionados acima desempenham um papel crucial na Administração Pública, proporcionando a base para a legalidade, eficiência e equidade na condução dos assuntos públicos. No entanto, é importante reconhecer que esses princípios não são isolados e coexistem com outros princípios complementares que contribuem para a construção de uma gestão pública mais

transparente, responsável e alinhada com os interesses da sociedade. Dessa forma, a compreensão e aplicação integrada de diversos princípios são essenciais para uma administração eficaz e ética.

2.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTES DA ALTERAÇÃO DA LEI

Antes da alteração introduzida pela Lei nº 14.230/2021, a improbidade administrativa era regida principalmente pela Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa. Esta legislação estabelecia normas e sanções específicas para coibir atos ímprobos cometidos por agentes públicos ou particulares que, de alguma forma, estivessem envolvidos em práticas lesivas ao erário ou atentatórias aos princípios da administração pública.

Segundo Martins (p.641, 2015) destaca que a raiz latina do termo "improbidade" não apenas sugere a noção de má qualidade moral, mas também inclui a ideia de desonestidade. Nesse contexto, o conceito jurídico de improbidade administrativa é delineado pela associação da imoralidade com a desonestidade do agente público. Dessa forma, a improbidade administrativa não se restringe meramente a atos moralmente questionáveis, mas abrange condutas permeadas pela falta de retidão e probidade, caracterizando uma dimensão mais severa de irregularidade no âmbito da administração pública.

No entendimento de Martins (2015), o adjetivo "qualificada" é crucial para entender a gravidade da improbidade administrativa, indicando que não se trata apenas de uma imoralidade genérica, mas sim de uma conduta moralmente reprovável agravada pela presença de desonestidade. Essa qualificação ressalta a seriedade do comportamento do agente público, que, ao agir com desonestidade, ultrapassa os limites aceitáveis de conduta ética e legal no exercício de suas funções.

Portanto, sob essa perspectiva conceitual, a improbidade administrativa não é apenas um desvio ético, mas envolve uma combinação de má qualidade moral e desonestidade. Essa análise conceitual oferece um alicerce sólido para a compreensão do fenômeno da improbidade administrativa, fornecendo insights sobre a natureza intrínseca das condutas que se enquadram nesse contexto jurídico.

A improbidade administrativa pode ser entendida como a prática de atos inadequados, negligentes ou ineficazes por parte de agentes públicos no exercício de suas funções. Essas práticas comprometem a integridade da administração pública, prejudicando não apenas a eficiência dos serviços, mas também a confiança dos

cidadãos nas instituições que deveriam servi-los. Existem várias manifestações da improbidade administrativa unidas juridicamente com a definição de corrupção, ineficiência operacional, falta de transparência.

Conforme destacado por Silveira (2011), a expressão da improbidade se caracteriza como sendo equivalente à prática de corrupção.

Etimologicamente, o termo corrupção deriva do lato *rumpere*, equivalente a romper, dividir, vindo a gerar o termo *corrumpere*, significando deterioração, alteração. Os povos civilizados utilizam bastante esse vocábulo, já que reprimem as ações compostas por desonestidade e por deslealdade dos seus agentes públicos no desempenho das atividades funcionais. (SILVEIRA, p, 65, 2011)

De maneira mais específica, conforme a análise de Spitzcovsky (2019, p. 146), a expressão "improbidade administrativa" denota uma conduta desonesta no âmbito administrativo, sugerindo a prática de um ato caracterizado como uma imoralidade qualificada, dada a presença do dolo. Esse elemento, caracterizado como intenção maliciosa, é comum a todas as situações de improbidade previstas por lei. Vale ressaltar que, anteriormente à promulgação da Lei n. 14.230/2021, a única exceção a essa regra era a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, conforme estabelecido no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, pode-se inferir que a improbidade administrativa consiste fundamentalmente na prática desonesta em relação aos assuntos públicos, visando prejudicar diretamente as entidades estatais e demais organizações suscetíveis aos efeitos dos atos ímprobos, com repercussões diretas sobre a sociedade como um todo.

2.2.1 Natureza jurídica da lei nº 8.429/92

Ao formular a Constituição Federal de 1988, o legislador constituinte reconheceu a necessidade de enfrentar a corrupção no âmbito da administração pública brasileira. Como reflexo desse reconhecimento, inseriu o artigo 37, § 4º, cujo propósito é estabelecer penalidades para os agentes públicos envolvidos em atos de improbidade administrativa.

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 2019).

Devido à sua natureza de eficácia limitada, a norma constitucional exigiu a criação de uma legislação própria para detalhar quais condutas seriam classificadas como atos de improbidade administrativa, definir quem seria passível de responsabilização por tais atos e especificar as penalidades aplicáveis a essas ações.

Nesse ambiente que se promulgou em 2 de junho de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa, foi uma resposta legislativa à necessidade de conter atos prejudiciais à administração pública. Ela surgiu em um contexto em que a corrupção e o mau uso dos recursos públicos representavam desafios significativos para o desenvolvimento do país.

A Lei 8.429/92 estabelece três tipos de atos de improbidade administrativa: aqueles que causam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública. Cada tipo possui suas especificidades, mas todos visam coibir condutas ímprobas no exercício de funções públicas.

No que se refere à compreensão da natureza jurídica referida lei de Improbidade Administrativa, existem divergências evidentes entre os estudiosos do direito. Enquanto uma parte da doutrina acredita que a referida lei tem uma natureza predominantemente cível, outra corrente de pensamento a percebe como possuindo uma natureza sancionadora de caráter penal.

Conforme estipulado pela Lei nº 8.429/92, a Improbidade Administrativa consiste na prática de condutas que contrariam os princípios da administração pública, prejudicam a moralidade administrativa ou resultam em danos ao erário e na perda da confiança da população na gestão pública. Adicionalmente, a legislação prevê a aplicação de sanções tanto administrativas quanto penais para os agentes públicos envolvidos em atos de improbidade administrativa, abrangendo medidas como a destituição do cargo público, a impossibilidade de contratar com o setor público, a obrigação de ressarcir prejuízos e a responsabilização criminal.

Da mesma maneira, corresponde à visão de Silva (2014, p. 388):

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

Em síntese, a Improbidade Administrativa configura-se como um comportamento que transgredir os princípios éticos e jurídicos que orientam a administração pública, comprometendo a moralidade e ocasionando prejuízos ao erário, assim como minando a confiança da sociedade na gestão pública. Para os agentes públicos que praticam tais condutas, estão previstas sanções tanto no âmbito administrativo quanto no penal.

É fundamental compreender que a Improbidade Administrativa não apenas visa responsabilizar indivíduos por atos ilícitos, mas também busca resguardar os interesses coletivos e a confiança da sociedade nas instituições públicas. Dessa forma, ela desempenha um papel crucial na construção e manutenção de uma administração pública ética e responsável.

Em última análise, a Improbidade Administrativa transcende o âmbito jurídico, tornando-se um instrumento essencial na construção de uma gestão pública fundamentada em valores éticos e no respeito aos princípios que regem a administração do Estado. Sua aplicação efetiva contribui não apenas para a punição dos transgressores, mas também para a consolidação de uma cultura de integridade que promove o bem-estar da sociedade como um todo.

2.2.2 Enriquecimento ilícito

Antes da promulgação da LIA em 1992, o Brasil carecia de uma legislação específica e abrangente para lidar com atos de improbidade administrativa. O contexto histórico revela uma lacuna no arcabouço legal que permitia a impunidade de agentes públicos envolvidos em práticas lesivas ao erário. A Lei 8.429/92, ao introduzir o conceito de enriquecimento ilícito, surge como resposta a essa necessidade de fortalecer a ética e a responsabilidade no serviço público.

O primeiro tipo de ato de improbidade administrativa descrito na LIA se relaciona a práticas que levem a enriquecimento ilícito, veja (MAZZA, p. 853, 2018):

O enriquecimento ilícito, como conceituado pela LIA, constitui-se como a obtenção de vantagem patrimonial de forma indevida durante o exercício de funções públicas. O artigo 9º da lei elenca diversas situações que caracterizam esse tipo de improbidade, abrangendo o desvio de recursos públicos, favorecimentos pessoais, e a obtenção de vantagens não autorizadas em diversas esferas do serviço público.

De acordo com o disposto no artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa, o ganho ilícito é caracterizado pelo recebimento de benefício patrimonial indevido durante o desempenho de funções públicas, sem a necessidade de comprovação de prejuízo aos cofres públicos (NEVES e OLIVEIRA, 2017).

O artigo 9º da Lei 8.429/92 elenca as situações que caracterizam o enriquecimento ilícito.

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

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

Um ponto importante a ser enfatizado é que as categorias de improbidade administrativa elencadas no artigo 9º só podem ser analisadas em sua dimensão dolosa, não sendo pertinente considerar uma abordagem culposa. É precisamente devido à sua natureza dolosa que, frequentemente, a conduta de enriquecimento ilícito está associada a outras formas de improbidade previstas na Lei, como é o caso do prejuízo ao erário, conforme estabelecido no artigo 10, caput, da Lei 8.429/92.

2.2.3 Prejuízo ao Erário

O prejuízo ao erário, conforme estabelecido pela Lei 8.429/92, é o segundo ato administrativo, as situações que caracterizam o ato estão descritas no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, que enumera como atos lesivos ao erário tanto ações quanto omissões, praticadas com dolo ou culpa, abrangendo ainda uma gama de condutas que resultam em danos ao patrimônio público, por meio de perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou valores públicos.

Essa definição ampla reflete a preocupação legislativa em abranger diversas formas de conduta que comprometam a eficiência e a integridade dos serviços prestados pelo Estado.

O professor Carvalho Filho (2017) inclui em suas considerações:

Numa interpretação sistemática da lei, deve considerar-se que o termo erário, constante da tipologia do art. 10, não foi usado em seu sentido estrito, ou sentido objetivo – o montante de recursos financeiros de uma pessoa pública (o tesouro). O sentido adotado foi o subjetivo, em ordem a indicar as pessoas jurídicas aludidas no art. 1º. Anote-se, ainda, que o sentido de patrimônio na expressão perda patrimonial tem ampla densidade, a mesma que provém da expressão patrimônio público. Vai, portanto, muito além do patrimônio econômico-financeiro, embora se reconheça que este é o mais usualmente passível de violações. (2017)

Essa disposição legal busca abranger uma gama variada de comportamentos que possam comprometer o patrimônio das entidades públicas elencadas na Lei de Improbidade Administrativa. Seja por meio de ações deliberadas (comissivas) ou pela omissão devida (omissivas), a legislação visa coibir práticas que resultem em prejuízo aos recursos e bens que deveriam ser geridos de forma eficiente e responsável.

A utilização dos termos "dolo" e "culpa" destaca a abrangência da lei ao abordar diferentes graus de intencionalidade nas condutas dos agentes públicos. O dolo, caracterizado pela intenção consciente de causar danos, e a culpa, associada a uma

negligência ou imprudência, permitem a inclusão de comportamentos distintos, garantindo que tanto ações maliciosas quanto falhas administrativas sejam passíveis de responsabilização.

O art. 10 da Lei 8.429/92 estabelece a responsabilidade objetiva do agente público que causa prejuízo ao erário, seja por dolo ou culpa. Tal responsabilidade difere dos arts. 9º e 11, que não mencionam culpa. Garcia (2000) diferencia os graus de culpa: leve (negligência, imprudência ou imperícia), grave (desídia ou má-fé) e gravíssima (dolo eventual ou direto). A responsabilidade é proporcional ao grau de culpa.

“O art. 10 da Lei no 8.429/92 não distingue entre os denominados graus de culpa. Assim, quer seja leve, grave ou gravíssima, tal será, em princípio, desinfluyente à configuração da tipologia legal. Situando-se a essência da culpa na previsibilidade do efeito danoso, neste elemento haverá de residir o critério de valoração dos graus da culpa. Identificado o ápice da curva ascendente de previsibilidade, ali estará situada a culpa gravíssima, considerando-se como tal a ausência de previsão de um evento que o seria por qualquer homem normal. Na base da curva de previsibilidade, tem-se a culpa leve, onde o evento só poderia ser previsto com o emprego de uma diligência incomum, própria daqueles que exercem atividades que pressupõem um maior grau de discernimento. Em posição intermediária, está a culpa grave, a qual se consubstancia na não previsibilidade de um evento que o seria pelos homens diligentes e responsáveis, qualidade esta indissociável dos gestores da coisa pública.”

2.2.4 Atos que atentam contra os Princípios da Administração Pública

O terceiro dos atos de improbidade administrativa é o que atentam contra os princípios da administração pública está descrito no artigo 11 da Lei 8.429/92. São condutas de menor magnitude, não resultando em prejuízo ao erário nem aumento do patrimônio do agente público. No entanto, tratam-se de atos dolosos que contrariam os princípios da administração pública. O foco da proteção recai sobre a observância dos princípios constitucionais. Com a incorporação desses princípios na legislação, foram estabelecidos tipos legais que configuram a improbidade administrativa.

Conforme Carvalho Filho (2022), ao contrário do que ocorre nos casos de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, a transgressão aos princípios sempre foi considerada de forma arbitrária, resultando em algumas distorções na aplicação do dispositivo e ficando sujeita às vontades do administrador. A norma atual apresenta uma definição mais precisa, oferecendo uma interpretação mais adequada ao princípio da proporcionalidade ao estabelecer que a violação só ocorre mediante a

transgressão efetiva dos tipos específicos, delineados pelas condutas descritas nos incisos.

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

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

Destaca-se ainda, que a categoria estabelecida no parágrafo inicial do artigo 11 é ampla. Adicionalmente, existem também os dispositivos enumerados neste artigo, os quais abrangem diversas ações realizadas pelo agente público. Em relação à amplitude do artigo 11 da Lei 8.429/92, deliberou o Superior Tribunal de Justiça:

“No caso específico do art. 11, é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador e preservada a moralidade administrativa.”

Nesse sentido, é crucial avaliar a má-fé do agente com base no princípio da proporcionalidade, a fim de evitar a imposição de uma sanção que não esteja em consonância com a gravidade do ato praticado. Por último, é importante salientar que esse tipo de comportamento deve ser intencional, configurando uma conduta dolosa, uma vez que não se admite a responsabilização por conduta culposa, a qual necessita de disposição expressa na lei, o que não se verifica na hipótese descrita no artigo 11 da Lei de Improbidade.

Assim, ocorre a prática de improbidade administrativa desse tipo quando o agente responsável não adere aos princípios estabelecidos pela administração pública. A legislação especifica que os atos de improbidade que violam os princípios da administração pública requerem um dano substancial ao bem jurídico protegido para serem passíveis de punição, sem depender do reconhecimento de prejuízos ao erário ou do enriquecimento ilícito dos funcionários públicos.

Assim, caracteriza-se o ato de improbidade administrativa desse tipo quando o agente ativo não observa os princípios estabelecidos pela administração pública.

O texto normativo indica que as práticas de improbidade que violam os princípios da administração pública devem acarretar um dano substancial ao bem jurídico protegido para serem passíveis de punição, e isso ocorre sem depender do reconhecimento de danos ao erário ou de enriquecimento ilícito por parte dos agentes públicos. (BRASIL, 1992)

Entendido o conjunto de regras estabelecido que fundamenta o assunto em análise, no próximo capítulo serão examinadas as modificações mais relevantes introduzidas pela Lei 14.230/2021.

2.3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DEPOIS DA ALTERAÇÃO

Com a promulgação da lei nº 14.230/2021, a legislação referente à improbidade administrativa, representada pela lei nº 8.429/92, passou por significativas modificações, abrangendo tanto suas disposições punitivas quanto seus aspectos legais e definidores. Essas revisões representam as mudanças mais substanciais desde que a lei entrou em vigor em 1992.

Entre as alterações promovidas pela lei 14.230/21 na Lei de Improbidade Administrativa, a modificação mais significativa consiste na necessidade de comprovação do dolo para responsabilizar o agente por ato de improbidade. É relevante destacar que os danos resultantes de ações que envolvem imperícia, imprudência ou negligência não são mais enquadrados como atos de improbidade administrativa.

2.3.1 Excluindo a modalidade culposa.

Quanto à mudança legislativa caracterizadora, a categoria de culpa foi removida dos critérios para a configuração de um ato ímprobo, sendo acrescentada apenas a modalidade dolosa.

Essa revisão legal destaca-se como a principal modificação, uma vez que elimina a consideração da culpa como fator na caracterização de atos ímprobos, concentrando-se exclusivamente na modalidade dolosa. Além disso, introduziu a exigência de demonstrar a efetiva perda patrimonial nos casos de lesão ao erário, estabelecendo um critério mais específico e direto para a configuração desse tipo de improbidade administrativa. Essa alteração representa uma significativa mudança na

abordagem legal, visando aprimorar a precisão e a clareza nos casos de responsabilização por condutas impróprias no âmbito administrativo.

Os atos resultantes da forma culposa não podem ser categorizados como ímprobos, conforme estabelecido pelo artigo 1º, parágrafo 1º da Lei 8.429/92. Nessa perspectiva, de acordo com o artigo 186 do Código Civil de 2015, a imprudência, negligência e imperícia não têm o poder de qualificar o ato praticado pelo agente público como ilícito.

O Código Civil de 2002 preserva o princípio da responsabilidade fundamentada na culpa (artigo 927), estabelecendo a definição de ato ilícito no artigo 186, da seguinte maneira: "Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito".

Dessa forma, o artigo 186 do Código Civil do Brasil esclarece o que constitui o comportamento culposos do agente responsável pelo dano: "ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência". Como resultado, o agente assume a obrigação de indenizar o prejuízo.

Resumidamente, ao remover a categoria de culpa dos critérios para a caracterização de atos ímprobos, torna-se mais conveniente para os agentes públicos demonstrarem a ausência de intenção de cometer a infração, desconfigurando assim o dolo e evitando penalidades por tal conduta. Isso abre espaço para potenciais danos ao erário e resulta em prejuízos sociais consideráveis.

Há pouco tempo foi proferida pela TERCEIRA TURMA do TRF1, abordando uma ação civil por ato de improbidade administrativa relacionada à falta de prestação de contas por parte do ex-prefeito de um município específico, foi feita uma emenda que diz respeito à exclusão das condutas culposas na caracterização do ilícito.

PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. ALTERAÇÃO PELA LEI 14.230/2021. NORMA PROCESSUAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. NORMA MATERIAL. SUPERVENIÊNCIA DE LEI NOVA. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AFASTAMENTO DAS CONDUTAS CULPOSAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS E DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE DANO, DOLO OU MÁ-FÉ. INEXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO. SENTENÇA MANTIDA. A Lei 8.429/1992, alterada pela Lei 14.230/2021, passou a vigorar na data da sua publicação, em 26/10/2021(...) A novel legislação passa a exigir o dolo para caracterização do ato ímprobo no tocante às condutas previstas no arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992. A mesma estrutura se vê da leitura do teor do caput dos três referidos dispositivos, nos quais expressamente foi excluída a culpa como modalidade de ato de improbidade administrativa. O direito administrativo sancionador,

como sub-ramo do Direito Administrativo, expressa o poder punitivo do Estado ante o administrado, seja ele o próprio servidor público ou o particular. (...). Descabe falar em improbidade administrativa, com base no art. 11, VI, da Lei 8.429/1992, sem a demonstração de dolo direto. Com a nova redação dada ao dispositivo pela Lei 14.230/2021, para a configuração do ato ímprobo, no caso da não prestação de contas, além da demonstração de ter o agente condições de prestar contas, necessário se faz provar também que não o fez com vistas a ocultar irregularidades(...) Também descabe falar em conduta ímproba prevista no art. 10 da Lei 8.429/1992 sem a presença do dolo e sem a demonstração de prejuízo ao erário. 4. Para fins de subsunção da suposta conduta ímproba à norma insculpida no art. 10 da Lei 8.429/1992, além da presença do dolo ou da culpa, é imperiosa a ocorrência de prejuízo ao erário, de sorte que ausente a prova do dano ao patrimônio público não há que se falar em ato ímprobo com base em tal preceito normativo (REsp 1.169.153, rel. min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe de 24/8/2011). Ao operar a gestão municipal sem a devida perícia ou negligenciar situações que requerem desfecho administrativo mais adequado, pode o prefeito incidir em condutas culposas, o que, todavia, não é suficiente ou suscetível de caracterizar o ato de improbidade administrativa, por total ausência de demonstração da desonestidade, da má-fé, do dolo para com a administração do município. Remessa oficial não conhecida e apelação a que se nega provimento. (AC 0001324-83.2017.4.01.3906, DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, PJe 02/02/2023 PAG.)

Em resumo, o entendimento já está firmado quanto à exclusão da culpabilidade, argumentando que as condutas culposas não podem ser consideradas como configuração de ato ímprobo, embora tais ações sejam contrárias à moralidade e aos direitos e deveres inerentes aos agentes públicos.

2.3.2 A necessidade de comprovação de dolo como condição para a responsabilização dos Agentes Públicos

A necessidade de comprovação do dolo como requisito para a responsabilização demonstra uma clara intenção de aprimorar a precisão e a justiça nas avaliações de casos de improbidade administrativa. Isso implica que atos que, anteriormente, poderiam ser interpretados como simples negligências ou falhas, agora demandam uma demonstração clara da má-fé do agente envolvido.

Como uma inovação significativa, a Lei restringiu o alcance das punições ao exigir a comprovação da intenção do agente público (dolo) para caracterizar a conduta como ímproba. Portanto, atos resultantes de imprudência, imperícia ou negligência não são mais considerados atos de improbidade. Além disso, as alterações relacionadas à prescrição e à exclusividade do Ministério Público para propor ação de improbidade administrativa também são destacadas (FERREIRA; ROCHA, 2021).

A formulação anterior da LIA demandava a presença do elemento dolo para a configuração de ato de improbidade administrativa, salvo nos casos de ato de improbidade por lesão ao erário, nos quais se admitia a modalidade culposa. Contudo, mesmo ao admitir a modalidade culposa, a redação anterior só a considerava configurada em situações de erro grosseiro ou da chamada culpa grave. Nesse contexto, a doutrina melhor explana:

O afastamento da culpa leve na caracterização da responsabilização pessoal dos agentes públicos, em qualquer hipótese, foi confirmado pelo art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), inserido pela Lei 13.655/2018, que dispõe: “agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. (NEVES, RESENDE, 2021, p. 5).

A Lei 14.230/2021 trouxe uma inovação ao remover a expressão "culposa" do artigo 10, estabelecendo no artigo 1º, parágrafo 1º, que apenas as "condutas dolosas" descritas nos artigos 9º, 10 e 11 configuram improbidade administrativa.

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. Parágrafo único. (Revogado).
§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos artigos. 9º, 10º e 11º desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

Ao designar explicitamente a presença do dolo, o parágrafo primeiro desse artigo exclui implicitamente a possibilidade de responsabilização do agente público por comportamentos culposos, dado que não há qualquer tipificação para essa forma de conduta. Dessa maneira, torna-se evidente a eliminação da modalidade culposa anteriormente prevista no artigo 10 da LIA.

De acordo com Justem Filho (2021) a improbidade não se caracteriza pela simples ocorrência de um dano ou prejuízo patrimonial aos cofres públicos. Nem se configura pela simples obtenção de uma vantagem patrimonial indevida para o próprio agente ou terceiro. Nem se materializa apenas na reprovável violação ao dever de honestidade. É indispensável um elemento subjetivo determinado, consistente na vontade defeituosa e reprovável do sujeito. Consiste na ausência de adesão subjetiva à condição de agente estatal.

Conforme a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (STJ), baseada na interpretação do texto original da LIA, seria suficiente o dolo genérico para configurar a improbidade. O parágrafo 2º do artigo 1º da Nova LIA define dolo como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito descrito nos artigos 9º, 10 e 11, sendo insuficiente a mera voluntariedade do agente. “O §2º do art. 1º, da nova LIA, superou o entendimento jurisprudencial para exigir, a partir de sua publicação, o dolo específico para a configuração de improbidade” (NEVES; OLIVEIRA, 2021).

Além disso, acrescentou no parágrafo 3º do artigo 1º que o simples exercício da função ou o desempenho de atribuições públicas, sem evidência de conduta dolosa com propósito ilícito, isenta da responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Esse entendimento superou a jurisprudência estabelecida pelo Superior Tribunal de Justiça em relação à interpretação do texto original da LIA, na qual o dolo genérico era considerado suficiente para caracterizar a improbidade. Agora, passa a ser exigido o dolo específico para a configuração da improbidade.

Assim, com a alteração na redação da LIA, a improbidade administrativa só será configurada mediante a comprovação do dolo específico por parte do agente público ou terceiro, excluindo a possibilidade de caracterização por conduta culposa, mesmo que a culpa do agente seja considerada "grave" ou o erro seja "grosseiro"

Em um julgamento de recurso extraordinário, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou, por meio de teses estabelecidas em regime de repercussão geral, que a configuração dos atos de improbidade administrativa exige a demonstração de responsabilidade subjetiva, sendo necessário o elemento subjetivo do dolo para a tipificação desses atos (BRASIL, 2023).

Com isso diversos tribunais vêm julgando dentro dessa mesma situação específica, temos como exemplo a interpretação consolidada no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, abordada no Tema 1.199 em regime de repercussão geral, tem seguido a compreensão que requer a apresentação de evidências do dolo como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa.

A discussão sobre a retroatividade da Lei 14.230/2021 no contexto da improbidade administrativa ressalta a natureza do Direito Administrativo Sancionador em proteger os princípios e o erário, diferenciando-se do Direito Penal. A possibilidade de aplicar a norma mais benéfica alinha-se com os princípios das normas sancionadoras. No caso específico, a ausência de dolo específico e a revogação do

inciso I do artigo 11 da Lei 8.429/92 foram fundamentais. A nova redação da lei reflete os valores contemporâneos e a jurisprudência consolidada sobre a necessidade de dolo e a taxatividade das condutas. Assim, a apelação foi desprovida:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021. DIREITO SANCIONADOR. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ROL TAXATIVO. REVOGAÇÃO DO INCISO I, ART. 11, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. Da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica 1. A Lei de Improbidade Administrativa tem o escopo de proteger os princípios administrativos e o erário, por meio de sanções que não aquelas previstas na legislação penal, ou seja, trata-se do Direito Administrativo Sancionador, que em muito se assemelha à função do Direito Penal, mas que a este não se iguala. Em virtude disso, alguns institutos e princípios do Direito Penal são aplicáveis ao caso de improbidade, pois pertencem ao gênero do Direito Sancionador, dos quais aqueles são espécies. Possibilidade de retroatividade da norma mais benéfica, em harmonia com os ditames das normas sancionadoras. Da questão de fundo 2. Não se verifica conduta do réu eivada de má-fé ou dolo específico, com a percepção de vantagem pessoal, capaz de configurar qualquer ato de improbidade. Ademais, a conduta prevista no inciso I do artigo 11 da Lei de Improbidade não mais subsiste, pois esse dispositivo foi revogado pela Lei nº 14.230/2021. Ainda, incumbia ao Ministério Público a demonstração de que a conduta do agente se subsume nas demais previsões daquele rol taxativo, o que não ocorreu na presente ação civil pública. 3. A nova redação da lei de improbidade administrativa reflete os valores contemporâneos do Direito Sancionador e a consolidação da jurisprudência das instâncias superiores, notadamente com relação à necessidade do elemento subjetivo, dolo, para configuração dos atos ímprobos e à taxatividade do rol de condutas. APELAÇÃO DESPROVIDA.
(TJ-RS - AC: 00348539320218217000 TRAMANDAÍ, Relator: Voltaire de Lima Moraes, Data de Julgamento: 30/05/2022, Quarta Câmara Cível, Data de Publicação: 12/07/2022)

Perante a modificação legislativa introduzida pela Lei n. 14.230/2021, é essencial estabelecer algumas premissas para a avaliação do dolo na improbidade administrativa. Estas premissas incluem: a obrigação de comprovar o elemento subjetivo na ação de improbidade, afastando a responsabilidade objetiva nesse contexto; o dolo exigido consiste na vontade livre e na consciência de alcançar o resultado ilícito (conforme apontado por CASTILHO, 2021, p.22).

A modificação introduzida pela lei nº 14.230/2021 na lei nº 8429/92 não resultou na revogação desta última; em vez disso, trouxe à tona novos elementos que devem ser considerados para a configuração de atos ímprobos e as respectivas penalidades.

A principal inovação consistiu na exclusão da culpa e na explicitação direta da modalidade dolosa. Desse modo, um ato praticado de maneira culposa não será considerado ímprobo, sendo relevante apenas aquele cometido com a intenção do agente.

2.4 ELEMENTO SUBJETIVO NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em 25 de outubro de 2021, a Lei n. 14.230 foi promulgada, introduzindo várias modificações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992). Dentre essas alterações, destaca-se a eliminação da modalidade culposa no contexto dos atos de improbidade administrativa.

Em relação ao aspecto subjetivo na ocorrência de Improbidade Administrativa, inicialmente, a redação original da Lei 8.429/92 contemplava não apenas a presença do dolo, mas também da culpa, sendo esta última condicionada à modalidade de danos ao erário. No entendimento original da lei, a culpabilidade estava associada diretamente às situações em que ocorria prejuízo ao patrimônio público.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente[...] (BRASIL, 1992).

A ênfase na distinção entre dolo e culpa refletia a intenção do legislador de abranger diferentes formas de condutas ímprobas, incluindo tanto aquelas movidas por má-fé e intenção deliberada (dolo) quanto aquelas decorrentes de negligência ou imprudência (culpa). A culpabilidade, nesse contexto, estava circunscrita à esfera de danos ao erário, proporcionando uma abordagem mais abrangente e flexível para a avaliação das condutas dos agentes públicos.

Entretanto, é importante ressaltar que as interpretações e aplicações dessas disposições sofreram mudanças na legislação e impactaram a compreensão e o escopo desses elementos subjetivos no contexto da Improbidade Administrativa. Na revisão promovida pela Lei nº 14.230/21, o requisito subjetivo agora demanda exclusivamente o dolo, uma condição que foi reiteradamente reafirmada

Conforme sistematiza Fazzio Junior (2016) o aspecto subjetivo do dolo consiste na intenção do agente de realizar uma ação ilícita de forma consciente e deliberada. Em contrapartida, a culpa refere-se à negligência, imprudência ou imperícia do agente, resultando na prática involuntária de um ato ilícito. No caso da culpa, o agente não visa intencionalmente alcançar o resultado, agindo dessa forma devido à falta de discernimento total sobre a situação.

Em outras palavras, enquanto o dolo implica uma vontade consciente de transgredir a lei, a culpa decorre de uma falta de cuidado, sem a intenção deliberada

de atingir o resultado específico. O agente que age com culpa comete o ato ilícito não por intenção, mas devido à sua incapacidade de compreender completamente as circunstâncias.

Nesse sentido, a lei alteradora da Lei de Improbidade Administrativa na sua redação, no artigo 1º, §1, surge a seguinte afirmativa:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. § 1º **Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas** tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais (BRASIL, 2021).

E no artigo 10 dessa mesma lei:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer **ação ou omissão dolosa**, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente. (BRASIL, 2021).

Nesse sentido, a concepção de que a improbidade administrativa está intrinsecamente ligada à demonstração de conduta dolosa, evidenciando má-fé, decorre da sua interpretação jurídico-constitucional, que associa a noção de desonestidade. Essa abordagem destaca a importância da intencionalidade e da consciência na prática de atos ímprobos, pois a improbidade, em seu sentido jurídico, a partir da lei nº 14.230/21 está vinculada à ideia de desonestidade administrativa, a qual não pode ser imputada a uma ação desonesta resultante de mero descuido ou negligência.

A Lei n.º 14.230/2021 promoveu alterações no sistema jurídico destinado à proteção da administração pública, modificando suas normas tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Para alguns estudiosos do direito, essa legislação foi considerada um retrocesso, favorecendo a impunidade e a negligência em relação aos recursos públicos do Estado. Algumas interpretações sugerem que essas modificações na Lei de Improbidade Administrativa foram uma resposta à significativa incidência de casos de improbidade envolvendo desvios na conduta administrativa.

De acordo com Castro (2022), a Lei n.º 14.230/2021 teve um impacto prejudicial no combate à corrupção no setor público do Brasil, representando um retrocesso.

Essa perspectiva é respaldada por estudiosos do direito administrativo e constitucional.

Desse modo, com a recente alteração legislativa na Lei de Improbidade Administrativa, os agentes públicos passam a ter maior flexibilidade em suas funções, uma vez que condutas culposas não serão mais sancionadas como atos de improbidade. Dessa forma, ações de improbidade, muitas vezes movidas por práticas consideradas comuns e que não resultam em danos significativos ao setor público, não serão mais passíveis de consideração. (Castro, 2022):

Além disso, há a expectativa de que a reforma resulte em uma redução nos processos de Improbidade Administrativa, especialmente nos casos influenciados por conflitos políticos e pessoais. A Lei n.º 14.230/2021, nesse sentido, traz benefícios para o público, uma vez que atos de improbidade configurados por culpa não serão mais sujeitos a penalidades. Isso reflete a ideia de que a administração pública não deve abrigar pessoas que agem de má-fé, visando enriquecimento ilícito ou benefícios indevidos para si ou outros. (CASTRO, p. 78, 2021)

A Ação de Improbidade Administrativa, enquanto expressão do poder público, busca responsabilizar agentes públicos, terceiros e empresas. A comprovação das acusações pode levar à aplicação de sanções consideradas severas pelos estudiosos, incluindo a suspensão de direitos políticos.

2.5 AGENTES PÚBLICOS E AS MODALIDADES DE ATOS CULPOSOS E DOLOSOS

Os agentes públicos, fundamentais para o adequado funcionamento da administração, desempenham um papel central na análise das modalidades de atos culposos e dolosos. São indivíduos investidos de responsabilidades governamentais, cujas ações impactam diretamente a condução e a integridade das atividades estatais.

Conforme Mello (2014), a conceituação de agentes públicos vai além de uma definição estrita, abrangendo todos aqueles que atuam como instrumentos da vontade do Estado, mesmo que ocasionalmente. Meirelles (2015) corrobora essa perspectiva ao citar a Carta Magna, que estabelece que a improbidade administrativa abrange uma vasta gama de prestadores de serviços à Administração direta e indireta do Estado. Essa inclusão, respaldada pela Constituição, demonstra a importância de responsabilizar todos os envolvidos na gestão pública.

Essa diversidade de vínculos funcionais destaca a amplitude da lei sobre o que é a responsabilidade do agente público, ressaltando a importância de sua aplicação equitativa e eficaz para preservar os princípios norteadores da administração pública.

Nos atos culposos, agentes públicos mostram negligência, imprudência ou imperícia, o que pode afetar a administração pública. Di Pietro (2020) destaca que a responsabilização desses agentes é vital para entender a improbidade administrativa, já que a falta de intenção direta não os isenta de responsabilidade pelos danos causados:

O artigo 28 da LINDB contém importante norma sobre responsabilização dos agentes públicos pelas decisões ou opiniões técnicas que emitirem. Trata-se de norma limitadora dirigida aos órgãos de controle: eles somente podem responsabilizar pessoalmente o agente público se a decisão ou opinião técnica for emitida com dolo (intenção de praticar ato ilícito) ou erro grosseiro (que não admite qualquer dúvida sobre a sua ocorrência, como a aplicação de dispositivo legal já revogado ou decisão em afronta a súmula administrativa ou jurisprudencial de amplo conhecimento na esfera administrativa). (DI PIETRO, p. 2016, 2020)

O artigo da referida Lei citada pela a autora complementa ainda estabelecendo que "o agente público será responsável individualmente por suas decisões ou pareceres técnicos em situações de dolo ou erro flagrante".

Por outro lado, nos atos dolosos, a atuação dos agentes públicos assume uma postura mais deliberada, caracterizada pela vontade consciente de infringir normas éticas ou causar prejuízos. Ohlweiler (2021) apud Osório, ao discutir os deveres dos agentes públicos, argumenta que, sob a denominação de dever de probidade administrativa, existe um conjunto significativo de deveres públicos que, de uma maneira ou de outra, requerem uma tipificação normativa legal e administrativa para uma aplicação completa e proteção dos bens jurídicos relacionados às Administrações Públicas e aos direitos correlatos.

Ele destaca que ao dever de probidade estão associados os direitos a um Agente Público eficiente e honesto, implicando em uma ampla gama de deveres públicos. Os deveres de honestidade e eficiência são considerados como os pilares fundamentais da probidade administrativa, sendo esses deveres interligados a diversos outros deveres funcionais, tanto típicos quanto atípicos.

Essas abordagens conceituais contribuem para a compreensão da complexa dinâmica entre agentes públicos e as modalidades de atos, oferecendo bases sólidas

para a análise subsequente das mudanças propostas na retirada da modalidade culposa na improbidade administrativa.

O texto original da Lei 8.429/92, pelo menos no que diz respeito ao dano ao erário, fazia menção explícita à possibilidade de ação do acusado ser "dolosa" ou "culposa" (art. 5º). Segundo Martins (2015), diante dessa disposição, uma interpretação conforme a Constituição era imperativa, uma vez que a desonestidade culposa é intrinsecamente contraditória.

Figueiredo (2010) corrobora dizendo que a improbidade "por culpa" atenta contra o cerne essencial do significado de improbidade, conforme estabelecido no §4º do art. 37 da CF/88. Essa interpretação estava em conformidade com o texto original da Lei, pois as sanções inicialmente previstas no art. 12 da Lei de Improbidade não eram apropriadas para condutas culposas.

De fato, para as três modalidades - dos arts. 9º, 10 e 11 -, eram estipuladas penalidades graves, como a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos e a imposição de multas substanciais, sanções proporcionais a atos desonestos, mas de questionável proporcionalidade para condutas culposas. No entanto, esse entendimento não foi o que prevaleceu no Ministério Público. Tornou-se praticamente consensual no âmbito do Parquet a possibilidade de ajuizar ação para questionar condutas culposas (Oliveira, 2009).

O autor destaca uma aparente discrepância na legislação, onde as penalidades originalmente estipuladas para as modalidades dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa são consideradas graves e proporcionais para atos dolosos, mas questionavelmente proporcionais para condutas culposas. No entanto, ele observa que, contrariamente a essa percepção, o MP passou a aceitar de forma praticamente unânime a possibilidade de ajuizar ação mesmo em casos de condutas culposas

Já os atos dolosos envolvem ações deliberadas, com a clara intenção de violar normas éticas ou causar prejuízos ao erário. Esta modalidade implica uma conduta consciente e voluntária por parte dos agentes públicos, que agem com pleno conhecimento das consequências prejudiciais de seus atos. Veja:

O dolo é o elemento subjetivo pelo qual é possível aferir a volição do agente, ou seja, a sua determinação em atingir com a sua conduta o resultado típico descrito no preceito legal proibitivo, noutras palavras, o agente almeja alcançar o desvalor presente na norma incriminadora (LEITE, 2016, p. 22)

O autor destaca a importância do dolo como elemento subjetivo na análise do comportamento do agente. Para o autor, o dolo é a expressão da vontade consciente do agente em atingir o resultado proibido pela norma legal, revelando sua determinação em agir de maneira a alcançar o desvalor descrito na norma incriminadora. Em outras palavras, o dolo é considerado como a volição deliberada do agente em realizar a conduta que levará ao resultado tipificado como ilícito.

Por tanto, ao considerar o ponto de vista do responsável pelo dano, é relevante ressaltar que, para a responsabilização estatal na modalidade objetiva, é aceitável responsabilizar o agente de qualquer uma das mencionadas pessoas jurídicas (sejam agentes administrativos, políticos ou particulares colaborando com a Administração), desde que esteja atuando no exercício de suas funções públicas.

Para melhor entender a necessidade do dolo praticado pelo o agente público, jurisprudência apresentada a seguir refere-se a uma apelação cível no âmbito do Direito Administrativo, especificamente sobre a tipificação de improbidade administrativa relacionada à contratação de servidores temporários sem concurso público, conforme o art. 11 da Lei nº 8.429/92. O cerne da questão reside na ausência do elemento subjetivo (dolo) como requisito para a configuração do ato de improbidade administrativa, considerando a jurisprudência do TJ PA e os precedentes do tribunal em questão, veja:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO). PRECEDENTES STJ. SENTENÇA MANTIDA. APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA.

1. O Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que para a tipificação da conduta do agente público nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é imprescindível a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos. 9º e 11 da mencionada legislação.

2. As provas produzidas nos autos são insuficientes para caracterizar o elemento subjetivo (dolo), mesmo que genérico, indispensável a caracterização do ato de improbidade por ofensa aos princípios da administração, pois não há a demonstração inequívoca de que as contratações dos servidores temporários foram realizadas com a intenção de frustrar a licitude de concurso público (art. 11, V, Lei 8.429/92), tendo em vista a exceção prevista na Constituição Federal autorizando a medida. Precedentes deste Egrégio Tribunal em ações semelhantes.

3. A Colenda Corte posiciona-se no sentido de que não caracteriza ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, a contratação de servidores sem concurso público baseada na constituição federal, por ser difícil de identificar a presença do elemento subjetivo necessário (dolo genérico) para a caracterização do ato de improbidade violador dos princípios

da administração pública, diante da presunção de constitucionalidade da legislação municipal. Precedentes do STJ e desta Corte.

4. Apelação conhecida e desprovida. À UNANIMIDADE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em conhecer e negar provimento à Apelação, nos termos do voto da eminente Desembargadora Relatora.

EZILDA PASTANA MUTRAN

Desembargadora Relatora

(TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0000876-79.2007.8.14.0054 – Relator(a): EZILDA PASTANA MUTRAN – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 16/10/2023)

O acórdão destaca a importância do elemento subjetivo (dolo) na tipificação de condutas de improbidade administrativa, especialmente nos casos previstos nos artigos 9º e 11 da Lei de Improbidade Administrativa. A jurisprudência consolidada pelo STJ é invocada para afirmar que a demonstração inequívoca desse elemento é essencial para a configuração do ato de improbidade.

No caso específico, a análise da contratação de servidores temporários sem concurso público leva à conclusão de que as provas produzidas nos autos são insuficientes para caracterizar o dolo, mesmo que genérico. Destaca-se a exceção prevista na Constituição Federal que autoriza essa medida, dificultando a identificação do elemento subjetivo necessário para configurar o ato de improbidade administrativa.

A decisão aponta para uma posição jurisprudencial que considera a contratação de servidores sem concurso público, respaldada pela Constituição Federal, como uma exceção que não configura, por si só, um ato de improbidade administrativa. A presunção de constitucionalidade da legislação municipal é mencionada como um fator relevante na análise da presença do dolo genérico necessário para caracterizar a improbidade.

Assim, a apelação é conhecida e desprovida, ratificando a decisão de primeira instância e reforçando a necessidade de demonstração do elemento subjetivo para a configuração da improbidade administrativa nos casos abordados pela jurisprudência apresentada.

A abordagem das modalidades de atos culposos e dolosos no âmbito dos agentes públicos é de suma importância, refletindo diretamente na compreensão e aplicação do Direito Administrativo. A distinção entre essas modalidades é crucial para determinar a responsabilidade e as consequências legais diante de condutas no exercício da função pública.

A compreensão precisa dessas nuances é essencial para promover uma justiça equitativa, evitando a imputação injusta de responsabilidades. A análise aprofundada dessas modalidades proporciona uma base sólida para a interpretação jurídica, contribuindo para a efetividade e coerência das decisões no campo do Direito Administrativo.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

3.1 ABORDAGEM DA PESQUISA

A abordagem qualitativa e descritiva, como delineada por Gil (2010), emerge como componente essencial no contexto da pesquisa científica, desempenhando papel crucial em estudos como o que analisa a exclusão da modalidade culposa na improbidade administrativa, especialmente ao se debruçar sobre a conduta dos agentes públicos.

A pesquisa qualitativa, conforme destacado por Minayo (2001), caracteriza-se por uma imersão profunda e contextualizada em fenômenos complexos. Nesse tipo de investigação, os pesquisadores exploram facetas subjetivas, tais como percepções, opiniões e vivências dos envolvidos.

A relevância dessas abordagens se evidencia na compreensão aprofundada dos aspectos intrínsecos ao objeto de estudo, conferindo uma análise mais rica e abrangente. Ao adotar a pesquisa qualitativa e descritiva, é possível não apenas capturar nuances essenciais relacionadas à retirada da modalidade culposa, mas também explorar as múltiplas dimensões da conduta dos agentes públicos, contribuindo, assim, para uma compreensão mais holística e fundamentada no âmbito da pesquisa científica.

A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, p. 32, 2001)

No contexto deste estudo, a abordagem qualitativa se revela como uma ferramenta valiosa na coleta de informações, empregando estudos direcionados, jurisprudências, acórdãos, sentenças e obras de renomados teóricos no campo do direito administrativo.

Esses elementos constituem instrumentos cruciais para a análise, proporcionando uma compreensão aprofundada das implicações da modificação da lei de improbidade administrativa. Tal análise visa discernir de que maneira essas alterações reverberam diretamente na sociedade, dada a responsabilidade dos agentes públicos na prestação dos serviços públicos de forma abrangente.

Ao se utilizar da pesquisa qualitativa, este estudo se propõe a desvendar as nuances e implicações práticas da mencionada alteração legal. A exploração de estudos jurídicos, decisões judiciais e reflexões de especialistas na área contribui para uma análise substancial, capacitando uma compreensão embasada sobre como as mudanças legislativas podem impactar a vida coletiva.

Considerando a amplitude das responsabilidades dos agentes públicos, a pesquisa qualitativa emerge como um método fundamental para desvelar as ramificações dessas alterações e, assim, enriquecer o entendimento do papel destes agentes na dinâmica da sociedade.

Por outro lado, a pesquisa descritiva, conforme Minayo (2001) a define, tem como objetivo principal descrever características específicas de um fenômeno. Dentro do escopo desta pesquisa, a abordagem descritiva pode ser utilizada para examinar a conduta do agente público diante da supressão da modalidade culposa. Dessa forma, busca-se compreender como a exigência do dolo específico pode influenciar a configuração da conduta nos casos de improbidade administrativa, resultando na responsabilização do agente e, por conseguinte, na eficácia de um serviço público eticamente eficiente. Essa abordagem permite uma apresentação organizada e clara de como avaliar o cenário atual e identificar possíveis tendências ou áreas problemáticas que merecem atenção.

Portanto, a conjugação das abordagens qualitativa e descritiva oferece uma análise mais abrangente e fundamentada dos atos de improbidade administrativa quando consideramos a ausência da modalidade culposa. Esse enfoque permite uma compreensão mais aprofundada das experiências e perspectivas das alterações da lei de improbidade administrativa e suas implicações na prática.

Adicionalmente, a revisão da literatura foi incorporada como procedimento metodológico. Conforme ressaltado por Minayo (2001), esse instrumento de pesquisa é vital em qualquer estudo científico. Na temática da necessidade do dolo para a configuração da improbidade administrativa por parte do agente público, a revisão da literatura desempenha um papel crucial.

Ainda convém lembrar que a revisão da literatura proporciona ao pesquisador uma visão abrangente do que já foi examinado e publicado sobre o tema, sendo essencial para identificar lacunas no conhecimento e delimitar o escopo da pesquisa. Neste TCC, a revisão da literatura desempenha um papel significativo na compreensão das transformações nos atos de improbidade administrativa

decorrentes da retirada da modalidade culposa, cuja extensão ainda não foi completamente explorada ou compreendida. Além disso, Gil (2017) afirma que:

A revisão da literatura permite que o pesquisador acesse diferentes perspectivas teóricas e abordagens metodológicas utilizadas por outros estudiosos. Isso enriquece a compreensão do fenômeno em estudo, fornecendo insights valiosos para a formulação de hipóteses e estratégias de pesquisa. Também ajuda a contextualizar o tema dentro do panorama nacional e internacional, permitindo uma comparação entre as práticas e políticas adotadas em diferentes regiões. (GIL, p. 38, 2017).

Portanto, a revisão da literatura é um passo essencial para garantir que a pesquisa sobre a improbidade administrativa sob a perspectiva exigência da modalidade dolosa seja embasada, contextualizada e relevante, contribuindo para o avanço do conhecimento e para a tomada de decisões informadas nessa área.

3.2 COLETA DE DADOS

A etapa de coleta de dados representa um aspecto essencial em todo processo de pesquisa, desempenhando um papel central na geração de informações confiáveis e na construção do conhecimento científico. Conforme ressalta Gil (2017), esse estágio compreende a obtenção, organização e registro de informações pertinentes para a investigação em questão.

Diversas formas e métodos podem ser empregados na coleta de dados, variando de acordo com a natureza da pesquisa. Entre as abordagens frequentemente utilizadas encontram-se entrevistas, questionários, observações, análise de documentos e gráficos. Cada um desses métodos apresenta características específicas que podem ser ajustadas conforme as necessidades do pesquisador e a natureza da pesquisa em desenvolvimento.

A variedade de métodos disponíveis proporciona flexibilidade, permitindo que o pesquisador selecione a abordagem mais adequada para a obtenção de dados relevantes. A escolha cuidadosa dos métodos de coleta de dados é crucial para assegurar a qualidade e a confiabilidade das informações reunidas, contribuindo, assim, para a robustez do estudo e para a validade dos resultados obtidos.

Adicionalmente, o processo de pesquisa atribui um papel vital à coleta de dados, constituindo o meio pelo qual são obtidas as informações indispensáveis para responder às questões de pesquisa, testar hipóteses e atingir os objetivos predefinidos. De acordo com as observações de Gil (2017), destaca-se a importância

primordial da qualidade dos dados coletados, sendo essencial para assegurar a validade e confiabilidade dos resultados da pesquisa. Nesse sentido, torna-se crucial que os procedimentos de coleta sejam meticulosamente planejados e executados.

A análise de leis e textos teóricos pode ser uma técnica de coleta de dados muito útil, especialmente em estudos qualitativos, pois possibilita o acesso a informações ricas e detalhadas sobre o objeto de estudo. Esse instrumento de pesquisa é indicado para pesquisas que buscam compreender fenômenos complexos e multifacetados, permitindo a obtenção de informações mais ricas e detalhadas sobre o objeto de estudo. (GIL, p. 204, 2017)

Dessa forma, a análise de legislações e textos científicos durante a coleta de dados revela-se de extrema importância, uma vez que possibilita a visualização clara e concisa das informações, simplificando a compreensão de tendências, relações e variações nos dados. Além disso, a leitura atenta e analítica facilita a comunicação efetiva de resultados para públicos diversos, auxiliando na tomada de decisões embasadas e na identificação de áreas que necessitam de aprimoramentos.

No âmbito da pesquisa acerca da exclusão da modalidade culposa nos atos de improbidade administrativa, essa abordagem assume um papel crucial na compreensão das dinâmicas desses eventos. Ela contribui para a investigação, validação dos dados e comunicação eficiente dos resultados, especialmente no que diz respeito à conduta dos agentes e suas implicações na prestação de serviços públicos. Essa análise minuciosa de leis e textos científicos enriquece o entendimento das complexidades envolvidas, fornecendo subsídios fundamentais para um estudo robusto e esclarecedor sobre as mudanças na legislação e suas repercussões na esfera pública.

Essas informações são fundamentais para uma compreensão detalhada da questão, viabilizando a análise crítica das políticas públicas e a formulação de estratégias para melhorar a segurança viária e proteger as vítimas. Assim, conforme enfatizado por Gil (2017), a coleta de dados emerge como um elemento central na pesquisa, propiciando o avanço da investigação, a obtenção de resultados robustos e a contribuição para decisões fundamentadas e eficazes.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1 ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DAS ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO

A Lei 14.230/2021 promoveu uma inovação significativa ao suprimir a expressão "culposa" do art. 10, estabelecendo, no art. 1º, § 1º, que apenas as "condutas dolosas" delineadas nos arts. 9º, 10 e 11 são passíveis de tipificação como improbidade administrativa. Este dispositivo legal, ao inserir no § 3º do art. 1º a disposição de que a mera execução da função ou o desempenho de competências públicas, desprovidos de comprovação de ato doloso com intenção ilícita, resulta na exclusão da responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

O § 2º do art. 1º da Nova Lei de Improbidade Administrativa (LIA) conceitua o dolo como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, enfatizando que a mera voluntariedade do agente não é suficiente para configurar o dolo.

Esse entendimento representa uma ruptura com a jurisprudência consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça acerca da interpretação da redação original da LIA, na qual o dolo genérico era considerado suficiente para a caracterização da improbidade. A alteração legislativa passou a exigir dolo específico como requisito para a configuração da improbidade, elevando o padrão interpretativo.

Dessa maneira, a partir da redação atualizada da LIA, a improbidade administrativa só será caracterizada quando houver comprovação do dolo específico por parte do agente público ou terceiro. Notavelmente, a modalidade culposa de improbidade foi excluída, mesmo que a culpa do agente seja considerada "grave" ou o erro seja reputado como "grosseiro". Essa mudança legislativa reflete uma significativa modificação no tratamento jurídico das condutas ímprobas, impondo uma exigência mais rigorosa para a configuração do ilícito administrativo.

De acordo com Soares (2023), efetivamente, a distinção entre dolo e erro grosseiro na conduta do agente público pode apresentar desafios consideráveis. O dolo implica na presença de uma vontade consciente e livre do agente em alcançar um resultado ilícito, evidenciando uma intenção clara de cometer a improbidade administrativa. Por outro lado, o erro grosseiro refere-se a equívocos manifestos e inescusáveis no desempenho das funções públicas, denotando negligência ou imprudência acentuadas.

A dificuldade reside na linha tênue que separa a intenção maliciosa do dolo do simples equívoco evidenciado pelo erro grosseiro. A interpretação e análise desses elementos muitas vezes demandam uma análise minuciosa do contexto fático, das circunstâncias específicas e das motivações subjacentes à conduta do agente público. A subjetividade intrínseca a esses conceitos pode suscitar interpretações diversas, contribuindo para a complexidade na diferenciação entre dolo e erro grosseiro. (SOARES, p.23, 2023)

Portanto, é imperativo que o sistema jurídico e os operadores do Direito estejam atentos aos desafios interpretativos e probatórios que surgem ao delinear a fronteira entre esses conceitos. Apreciações cuidadosas e criteriosas serão necessárias para assegurar a justa aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e evitar interpretações excessivamente amplas que possam comprometer a segurança jurídica e a proteção dos direitos fundamentais dos agentes públicos.

Carvalho (2022) cita um exemplo hipotético para ilustrar a distinção entre dolo e erro grosseiro no contexto de um agente público: Imagine um servidor responsável por licitações que, deliberadamente, favorece uma empresa específica durante o processo de concorrência, visando obter vantagens indevidas. Neste caso, o servidor age com dolo, pois sua conduta revela uma intenção consciente e livre de praticar um ato ilícito, visando prejudicar o princípio da impessoalidade e promovendo a improbidade administrativa.

Por sua vez, há um outro cenário em que um agente público, ao conduzir um procedimento licitatório, comete um equívoco grosseiro na avaliação das propostas, escolhendo uma empresa que não atende aos requisitos mínimos estabelecidos no edital. Esse erro pode ser considerado grosseiro se for evidente, flagrante e não justificável, denotando negligência ou descuido do agente na execução de suas funções. Nesse caso, não há a intenção consciente de lesar a administração pública, mas sim uma falha grave no exercício das responsabilidades, caracterizando o erro grosseiro.

Esses exemplos ilustram a diferença fundamental entre o dolo, que implica uma intenção maliciosa e consciente de cometer uma irregularidade, e o erro grosseiro, que representa uma falha grave e evidente no desempenho das funções, sem a intenção deliberada de causar prejuízos à administração pública.

Nesse contexto, Carvalho (2023) considera que a linha tênue entre dolo e erro grosseiro nos exemplos apresentados reside na necessidade de avaliar as intenções subjacentes à conduta do agente público. Essa análise torna-se particularmente

desafiadora devido à complexidade inerente às situações fáticas e à subjetividade envolvida na interpretação desses elementos.

No primeiro exemplo, em que o servidor favorece deliberadamente uma empresa durante o processo licitatório, a intenção maliciosa é clara, evidenciando o dolo. No entanto, mesmo nesse cenário, a avaliação das motivações precisaria considerar o contexto específico, as relações estabelecidas e outros fatores que podem influenciar a interpretação do comportamento do agente.

Já no segundo exemplo, o equívoco grosseiro na escolha da empresa durante a licitação demanda uma análise cuidadosa para determinar se o erro foi, de fato, flagrante e não justificável. A avaliação da negligência ou imprudência do agente também envolve considerações subjetivas, como o padrão de cuidado esperado em situações similares e as circunstâncias específicas do caso.

A linha tênue entre dolo e erro grosseiro destaca a importância de uma análise contextual e holística, bem como a consideração das motivações por trás das ações do agente. Esta complexidade ressalta a necessidade de uma abordagem criteriosa por parte dos operadores do Direito, visando evitar conclusões precipitadas e garantir uma interpretação justa e equitativa da conduta em conformidade com os princípios do devido processo legal.

Desse modo, Soares (2023) acredita que a possibilidade de agentes públicos se aproveitarem da brecha entre dolo e erro grosseiro para justificar condutas ilícitas é uma preocupação válida. A distinção entre esses conceitos pode, em alguns casos, oferecer espaço para interpretações subjetivas e estratégias de defesa que buscam minimizar a responsabilidade dos agentes públicos.

Para mitigar esse risco, é essencial que o sistema jurídico estabeleça critérios claros e parâmetros bem definidos para a caracterização de dolo e erro grosseiro. Além disso, a atuação dos órgãos de controle, fiscalização e do Poder Judiciário desempenha um papel crucial na análise aprofundada das circunstâncias de cada caso.

Para Santos Filho (2022), a transparência e a accountability (prestação de contas) também são elementos fundamentais na prevenção do uso indevido da legislação. Mecanismos eficientes de controle interno, auditorias e investigações independentes contribuem para identificar possíveis abusos e garantir que a interpretação da lei seja consistente com seus objetivos de combater a improbidade administrativa.

A jurisprudência, ao se deparar com casos concretos, também desempenha um papel significativo na interpretação e aplicação da lei, contribuindo para a evolução dos entendimentos sobre dolo e erro grosseiro.

Assim, a preocupação com a possibilidade de abusos deve ser acompanhada por esforços contínuos na melhoria e aprimoramento da legislação, bem como na capacitação e atualização dos operadores do Direito, para assegurar que a lei seja aplicada de maneira justa e eficaz, coibindo possíveis tentativas de manipulação.

Essa linha tênue existente entre o que se considera ato doloso ou apenas erro grosseiro, pode gerar danos de diversas implicações. Santos Filho (2023) considera que a não punição do agente público que cometeu uma conduta dolosa, mas foi absolvido com base na análise de erro grosseiro, pode ter implicações sérias e levantar questões sobre a eficácia e justiça do sistema jurídico no combate à improbidade administrativa.

A ausência de punição pode gerar uma sensação de impunidade, incentivando outros agentes públicos a agirem de forma dolosa, confiando na possibilidade de escapar de responsabilidades legais sob a justificativa de erro grosseiro. Além disso, a percepção de que um agente público que agiu dolosamente não foi responsabilizado pode minar a confiança da sociedade no sistema jurídico e nas instituições de combate à corrupção. Isso pode prejudicar a legitimidade e a eficácia do aparato legal.

Por outro lado, a impunidade diante de condutas dolosas pode comprometer a integridade e eficiência dos serviços públicos, pois cria um ambiente propício para práticas ilícitas e prejudiciais ao interesse público. Ademais, a situação pode sinalizar a necessidade de revisão legislativa para esclarecer e fortalecer os critérios de distinção entre dolo e erro grosseiro. Pode ser preciso ajustar a redação da lei para evitar brechas que permitam a não responsabilização em casos de conduta dolosa.

Por fim, a falta de punição em casos claros de conduta dolosa pode provocar pressão da sociedade por reformas legais, aprimoramentos nos mecanismos de controle e maior transparência no serviço público e, a depender do contexto político, a não punição de agentes públicos por condutas dolosas pode gerar repercussões políticas significativas, incluindo desconfiança generalizada na esfera pública.

Em resumo, a não punição de um agente público que cometeu conduta dolosa com base na análise de erro grosseiro pode ter implicações negativas para a integridade do sistema legal e para a confiança da sociedade nas instituições responsáveis pelo combate à improbidade administrativa. As discussões acadêmicas

e o aprimoramento das leis e procedimentos podem ser necessários para evitar lacunas que possam resultar em falta de responsabilização em casos de conduta dolosa.

4.2 A LEI 8.429/92 FOCO NO COMBATE A CORRUPÇÃO E A LEI 14.230/21 GARANTIAS AO AGENTE PÚBLICO

4.2.1 a Lei de Improbidade Administrativa e o combate à corrupção

Para Figueiredo (2020) a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), promulgada em 1992, surgiu com um propósito claro e abrangente: combater a corrupção e promover a moralidade no serviço público. Ao ser instituída, ela estabeleceu normas e diretrizes com o intuito de responsabilizar agentes públicos e terceiros que praticassem atos considerados como improbidade administrativa.

Desde seu advento, a LIA evidenciou uma ênfase inicial notável, centrada na punição e responsabilização dos agentes públicos que estivessem envolvidos em práticas ímprobas. Essa abordagem inicial visava coibir comportamentos prejudiciais à administração pública e ao patrimônio coletivo, estabelecendo uma clara postura repressiva diante de condutas que comprometessem a integridade e eficácia do serviço público. (FIGUEIREDO, p. 22, 2020)

Nesse contexto, a legislação buscou criar um arcabouço legal que desencorajasse a prática de atos ímprobos, impondo penalidades e sanções como mecanismos de dissuasão. A responsabilização dos agentes públicos, bem como a possibilidade de punição a terceiros envolvidos em práticas ilícitas, representou um instrumento fundamental no enfrentamento da corrupção e na preservação dos valores éticos e morais no âmbito do serviço público.

Conforme os pressupostos de Leite (2021), a orientação inicial da LIA, focada na repressão, reflete a necessidade premente de enfrentar situações de desvio de conduta e irregularidades no serviço público, destacando a importância da responsabilidade e da ética na gestão dos recursos públicos. No entanto, é relevante observar que, ao longo do tempo, a legislação pode ter evoluído em resposta a desafios e demandas específicas, adaptando-se a nuances e buscando um equilíbrio entre a repressão e a preservação de direitos individuais.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), ao ser promulgada em 1992, estabeleceu uma orientação inicial fortemente voltada para a repressão, destacando-se como uma ferramenta essencial no enfrentamento de situações que envolvem

desvio de conduta e irregularidades no serviço público. O propósito central da legislação era claro: combater a corrupção e promover a moralidade na gestão dos recursos públicos.

Essa abordagem inicial da LIA se justifica pela urgência em lidar com práticas ímprobas que comprometem não apenas a eficiência da administração pública, mas também a confiança da sociedade nas instituições governamentais. A responsabilização e punição dos agentes públicos envolvidos em atos de improbidade foram concebidas como medidas cruciais para coibir comportamentos prejudiciais e salvaguardar o patrimônio coletivo.

Carvalho (2022) cita um exemplo ilustrativo desse viés repressivo que pode ser observado em casos em que agentes públicos se beneficiam indevidamente de recursos públicos, praticando nepotismo, direcionando licitações de maneira fraudulenta ou utilizando informações privilegiadas em detrimento do interesse público. A LIA, com sua orientação inicial, proporcionou um instrumento legal robusto para a persecução dessas condutas, impondo sanções que variam desde multas até a perda dos direitos políticos.

Contudo, ao longo do tempo, a legislação pode ter experimentado adaptações em resposta a desafios específicos e demandas que surgiram no cenário político e social. A evolução da LIA, nesse contexto, pode ter sido influenciada pela necessidade de equilibrar a repressão necessária para manter a integridade do serviço público com a preservação dos direitos individuais dos agentes públicos.

Por exemplo, a ampliação da defesa do agente público ao longo das mudanças legislativas pode refletir a busca por um equilíbrio mais justo entre a repressão e a proteção dos direitos individuais. Isso inclui a garantia de ampla defesa, contraditório e presunção de inocência durante os procedimentos e investigações de atos de improbidade, como destacado na reforma pela Lei 14.230/21.

Em síntese, a trajetória da LIA revela a complexidade inerente à legislação anticorrupção e sua constante adaptação às necessidades da sociedade. O equilíbrio entre repressão e preservação de direitos individuais continua a ser um desafio, mas a evolução da legislação sinaliza a busca por um sistema que seja eficiente na punição de condutas ímprobas, ao mesmo tempo em que respeita os princípios fundamentais da justiça e da ética na gestão pública.

4.2.3 A Lei de Improbidade Administrativa e a defesa dos Direitos Fundamentais do Agente Público

A nova redação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), introduzida pela Lei 14.230/21, que é uma lei modificadora, é um marco significativo na evolução da legislação brasileira anticorrupção. A reformulação promovida evidencia uma abordagem mais equilibrada, focada em expressar os princípios constitucionais do direito administrativo em benefício do agente público.

De acordo com Carvalho (2022) o objetivo primordial é coibir abusos e arbitrariedades durante os procedimentos e apurações de atos de improbidade, priorizando garantias fundamentais como ampla defesa, contraditório e presunção de inocência.

Essa repaginação da LIA reflete a percepção de que, embora o combate à corrupção seja essencial, é igualmente crucial assegurar que os agentes públicos tenham direitos e garantias preservados durante processos de investigação. Nesse contexto, a nova redação da lei busca criar um equilíbrio entre a necessidade de repressão e a proteção dos direitos individuais. (CARVALHO, p, 14, 2022)

Um exemplo emblemático dessa mudança de enfoque, citado por Carvalho (2022) é a explicitação da garantia à ampla defesa, contraditório e presunção de inocência durante os procedimentos e apurações de atos de improbidade. Anteriormente, a LIA poderia ser interpretada como focada principalmente na responsabilização, sem conferir de forma clara e detalhada as salvaguardas necessárias para que os agentes públicos exercessem efetivamente o direito à defesa.

Além disso, a repaginação da LIA trouxe dispositivos específicos que visam coibir abusos e arbitrariedades. A exigência de detalhamento minucioso do ato supostamente ímprobo pelo Ministério Público, assim como ocorre no oferecimento de denúncia no Direito Penal, representa uma adaptação relevante para evitar acusações genéricas e imprecisas que poderiam comprometer a defesa do agente público.

Outro ponto de destaque na reforma é a contagem do prazo prescricional a partir da data do fato, assim como a prescrição intercorrente. Essas mudanças têm o potencial de conferir mais segurança jurídica aos agentes públicos, estabelecendo

critérios claros para o desenvolvimento dos processos e evitando indefinições temporais que poderiam prejudicar a efetividade da defesa.

Vale ressaltar que, apesar da ênfase nas garantias ao agente público, a reforma não descarta a responsabilização por atos de improbidade. Pelo contrário, ao exigir dolo específico para a caracterização de improbidade, a lei busca manter a eficácia na punição da conduta ímproba, mas de maneira mais criteriosa e alinhada aos princípios constitucionais.

Em suma, a nova redação da LIA pela Lei 14.230/21 representa um avanço significativo na legislação anticorrupção brasileira, buscando um equilíbrio entre a repressão a atos ímprobos e a preservação dos direitos individuais dos agentes públicos. Essa abordagem mais equitativa é crucial para fortalecer a confiança nas instituições e garantir que a luta contra a corrupção ocorra em conformidade com os valores fundamentais da justiça e do Estado de Direito.

Contudo, enfatizamos que a problemática reside na tênue linha que separa o dolo da negligência, especialmente no ambiente desafiador do serviço público, onde as decisões e ações frequentemente envolvem nuances complexas. O dolo, caracterizado pela vontade livre e consciente de alcançar um resultado ilícito, exige uma análise minuciosa para distingui-lo da negligência, que se refere à omissão de cuidados devidos, gerando consequências prejudiciais.

Conforme mencionado anteriormente, no serviço público, é comum encontrar situações em que a linha entre dolo e negligência se torna nebulosa. Por exemplo, a demora na resposta a uma demanda pública pode ser interpretada como negligência se decorrer de falta de organização ou capacidade de gestão, sem intenção maliciosa. No entanto, essa mesma situação pode ser percebida como dolo se houver evidências de que a demora foi intencional, visando a obtenção de vantagens ilícitas.

A reformulação da LIA, ao exigir dolo específico para a caracterização de improbidade, busca trazer maior clareza a essa distinção, evitando a responsabilização por atos meramente negligentes. No entanto, essa demanda por clareza apresenta desafios práticos, uma vez que a análise de intenções subjacentes muitas vezes depende de interpretações subjetivas.

Carneiro (2023) aponta que a complexidade se agrava quando se considera o contexto da prestação de serviços públicos, onde as decisões administrativas podem envolver uma gama de fatores, como falta de recursos, pressões externas e imprevisibilidade. Nesse cenário, é crucial que as instâncias responsáveis pela análise

e julgamento possuam expertise para discernir entre ações dolosas e negligentes, evitando a responsabilização injusta de agentes públicos que, em determinadas circunstâncias, podem ter cometido erros decorrentes da complexidade do ambiente em que atuam, Conforme Serrão (2021):

A problemática de diferenciar dolo e negligência no serviço público, em conformidade com a reforma da LIA, destaca a necessidade de um exame cuidadoso das circunstâncias específicas de cada caso. A busca pela clareza na legislação deve ser equilibrada com a compreensão das complexidades inerentes ao exercício das funções públicas, garantindo que a responsabilização se concentre nas condutas efetivamente ímprobas, preservando a justiça e o devido processo legal. (SERRÃO, p. 12, 2021)

Serrão (2021) exemplifica citando um gestor público responsável por um setor de obras em uma prefeitura. Ele é encarregado de coordenar a construção de uma ponte em uma região estratégica para melhorar a mobilidade local. O contrato com a empresa construtora estabelece prazos e metas claras.

Se, ao longo do processo, houver atrasos significativos na conclusão da ponte, a distinção entre dolo e negligência torna-se crucial. Se esse atraso decorrer de uma gestão ineficiente, falta de planejamento ou recursos insuficientes, pode ser caracterizado como negligência. O gestor pode ser considerado responsável pela falta de diligência na execução de suas funções, mas sem a intenção deliberada de prejudicar a administração pública.

Por outro lado, se evidências apontarem que o gestor, propositalmente, retardou o progresso da obra visando favorecimentos pessoais, caracteriza-se o dolo. Nesse cenário, a ação é intencional, com o gestor agindo de forma consciente para alcançar um resultado prejudicial, como receber propina da empresa contratada.

Nesse sentido, observamos que a reforma da LIA, ao exigir dolo específico para a caracterização de improbidade, busca evitar a responsabilização por situações em que o agente público atua com negligência, mas sem intenção maliciosa. Contudo, a análise desses casos exige uma compreensão profunda das circunstâncias, considerando fatores como disponibilidade de recursos, pressões externas e complexidades inerentes à gestão pública.

Portanto, é perceptível a complexidade na retirada na conduta culposa e necessidade de comprovação de dolo na nova Lei de Improbidade Administrativa e há necessidade de se discutir sobre essa questão em espaços acadêmicos, em congressos e eventos direcionados a operadores de direito, dada a importância de

uma avaliação cuidadosa das intenções subjacentes em situações específicas no serviço público. Essa análise precisa ser realizada por profissionais capacitados, considerando as nuances e desafios inerentes ao exercício das funções administrativas.

Carvalho (2023) aponta como fundamentais algumas práticas para dirimir esses conflitos que surgiram com a retirada da modalidade da culposa com a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a saber: Investir em programas de capacitação e especialização para os profissionais envolvidos na análise e julgamento de casos de improbidade administrativa, garantindo uma compreensão profunda das nuances legais e das complexidades inerentes às funções públicas; Reforçar a transparência nas ações e decisões dos órgãos responsáveis pela apuração e julgamento, promovendo uma prestação de contas mais robusta à sociedade, o que pode contribuir para a confiança no sistema de responsabilização.

Além disso, seria primordial avaliar continuamente a legislação anticorrupção, considerando ajustes que possam trazer mais clareza e eficácia, sem comprometer os direitos fundamentais dos agentes públicos. Isso inclui a revisão de critérios como a exigência de dolo específico; Desenvolver programas e campanhas que promovam uma cultura ética e de integridade no serviço público, visando prevenir atos ímprobos antes que ocorram, por meio de educação e conscientização; Reforçar mecanismos de proteção aos denunciantes, incentivando a denúncia de práticas ímprobas e garantindo que aqueles que colaboram com a investigação estejam resguardados contra retaliações.

Dessa maneira, entendemos que a reforma da Lei de Improbidade Administrativa representa um avanço significativo na legislação brasileira de combate à corrupção, buscando encontrar um equilíbrio entre a repressão a práticas ímprobas e a preservação dos direitos individuais dos agentes públicos, desde que seja realizada com responsabilidade e profissionalismo. Essa abordagem mais justa é essencial para fortalecer a confiança nas instituições e assegurar que a batalha contra a corrupção ocorra em consonância com os valores fundamentais da justiça e do Estado de Direito.

5 CONCLUSÃO

A retirada da modalidade culposa na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), promovida pela Lei 14.230/21, é contextualizada por transformações históricas e motivações intrínsecas ao sistema jurídico brasileiro. Desde a promulgação da LIA em 1992, houve uma evolução no entendimento de combate à corrupção e punição dos agentes públicos. A redação original, que incluía a modalidade culposa, apresentava desafios interpretativos e gerava divergências, tornando imprecisa a distinção entre negligência e atos ímprobos.

A retirada da modalidade culposa não apenas aprimora o sistema legal, alinhando-o aos princípios constitucionais do direito administrativo, mas também visa proteger os direitos individuais dos agentes públicos. A exigência de dolo específico para caracterização da improbidade reflete uma preocupação com a presunção de inocência e a ampla defesa, evitando responsabilizações injustas por atos meramente negligentes.

Essa reforma demonstra um movimento em direção a um sistema mais seletivo, criterioso e eficaz no enfrentamento da corrupção, almejando um equilíbrio entre a repressão a condutas ímprobas e a preservação dos direitos fundamentais dos agentes públicos.

Nessa perspectiva, com a retirada a modalidade culposa da LIA, considera-se que não basta apenas a negligência ou a falta de zelo no desempenho das funções públicas para caracterizar a improbidade administrativa. A reforma busca, assim, direcionar a responsabilização para condutas mais graves, intencionais e dolosas. Esse novo critério de dolo específico representa um padrão mais rigoroso, trazendo consigo implicações tanto para a efetividade no combate à corrupção quanto para a proteção dos direitos dos agentes públicos.

Por um lado, pode contribuir para uma maior seletividade na responsabilização, direcionando esforços para casos em que há efetivamente má-fé e intenção de prejudicar o erário público. Por outro lado, a ausência da modalidade culposa pode gerar desafios na responsabilização por atos negligentes, mas não necessariamente dolosos, que ainda assim podem causar prejuízos à administração pública.

Logo, existe uma fronteira sutil entre o conceito de dolo específico e a negligência praticada por agentes públicos. A necessidade de tornar a legislação mais clara deve ser ponderada com a compreensão das intrincadas situações envolvidas no exercício das funções públicas, assegurando que a responsabilização esteja centrada

em comportamentos genuinamente ímprobos, de modo a preservar a justiça e garantir o devido processo legal, sem deixar que essas condutas dolosas caiam na possível tendência de se tentar rebaixar essa prática a mera negligência.

Carvalho (2023) destaca práticas para lidar com os desafios surgidos após a retirada da modalidade culposa na reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Propõe investir em programas de capacitação e especialização para profissionais envolvidos, assegurando compreensão profunda das nuances legais e complexidades nas funções públicas.

Além disso, destaca a importância da transparência nas ações dos órgãos responsáveis, reforçando a prestação de contas à sociedade para fortalecer a confiança no sistema de responsabilização. Sugere avaliação contínua da legislação anticorrupção, incluindo a revisão de critérios como a exigência de dolo específico. Propõe desenvolver programas de promoção da ética no serviço público para prevenir atos ímprobos, além de reforçar a proteção aos denunciantes.

Portanto, entendemos que a reforma representa um avanço, buscando equilíbrio entre a repressão a práticas ímprobas e a preservação dos direitos individuais dos agentes públicos, ressaltando a importância de responsabilidade e profissionalismo nesse processo para fortalecer a confiança nas instituições e garantir uma luta contra a corrupção alinhada aos valores fundamentais da justiça e do Estado de Direito.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo. Malheiros: 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988.

BRASIL, **Lei nº 14.230 de 2021**. Salvador: Juspodivm, 2020

BRASIL, **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992**. Salvador: Juspodivm, 2020

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **APELAÇÃO CÍVEL Nº 0000876-79.2007.8.14.0054**. Relatora: EZILDA PASTANA MUTRAN. 1ª Turma de Direito Público. Julgado em 16/10/2023

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Salvador: Juspodivm, 2020.

CARNEIRO, José Ricardo. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública - O conteúdo dogmático da Moralidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2023

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2022

CASTILHO, . **Crime de Responsabilidade do Prefeito**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2021

CASTRO, Emerson, **Improbidade Administrativa**. 8ª ed. São Paulo-SP: Saraiva, 2020

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Editora Saraiva. 2018.

FAZZIO JR, Walter, **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

FIGUEIREDO, Isabela Giglio. **Improbidade administrativa: dolo e culpa**. São Paulo: Quartier Latin, 2010,

FIGUEIREDO, José Leonardo. **Elementos do Direito Processual Penal**, v. 3, 2.ed., São Paulo: Millenium, 2003.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Fabio Bellote, **Elementos do Direito Administrativo**, 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

HARTMANN, Rodolfo Kronemberg, **Curso Completo no Novo Código de Processo Civil**. 4ª ed. Niterói-RJ: Editora Impetus 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEITE, Mário Evangelista. **Crimes de Responsabilidade**. Disponível em: <<http://www.justitia.com.revistas/cwd4w2.pdf>>. Acesso em: 13 de outubro 2016

LEITE, Renan Walvenarque Tavares. **O Dolo e a Culpa nas Ações Cíveis Públicas Por Ato de Improbidade Administrativa: Interação Entre A Violação de Princípios da Administração Pública e o Dano ao Erário**. Marabá, PA, 2016. Disponível em: http://repositorio.unifesspa.edu.br/bitstream/123456789/891/1/TCC_O%20dolo%20e%20a%20culpa.pdf. Acesso em: 20 de novembro de 2023

MARQUES, José Frederico. **Elementos do Direito Processual Penal**, v. 3, 2.ed., São Paulo: Millenium, 2003.

MARQUES, Silvio Antônio, **Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação internacional**. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal**, op. cit., 2015

MAZZA, Alexandre, **Manual de Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo-SP:

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito administrativo brasileiro**. Malheiros Editores – São Paulo/SP, 2015

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. Malheiros Editores – São Paulo/SP, 2014.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 10. ed. rev. e aprim. São. Paulo: Hucitec, 2006.

NEVES, Daniel Amorem, RESENDE, Adilson Alcântara; F. **Crime de Responsabilidade do Prefeito**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Manual de Improbidade Administrativa Direito Material e Processual**. 6ª ed. São PauloSP: Editora Método, 2017.

OHLWEILER, Leonel Pires. **Improbidade administrativa e crise sanitária: interlocuções sociojurídicas da responsabilidade do agente público**. REVISTA QUAESTIO IURIS, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 490–521, 2022. DOI: 10.12957/rqi.2022.55453. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/55453>. Acesso em: 20 nov. 2023.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTOS FILHO, Alberto. **Revista Consultor Jurídico**, 25 de qbrul 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-fev-25/improbidade-repercussao-geral-supremo-tribunal-federal>. Acesso em 19 dez. 2023

SERRÃO, Regina Conceição. **Direito Administrativo Sancionador e a Necessidade de desenvolvimento de uma política** /n: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; São Paulo: Quartier Latin, 2021 – acesso<12 de dez. 2023>

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed., rev. e at.. São Paulo: Malheiros, 2014

SILVEIRA, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito Civil e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

SOARES, Alonso Alberto. **Direito Administrativo em foco**. 6ª ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária: 2023