

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO

Fábio Nicotra Ramos

**A extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa pela  
Lei nº 14.230/2021**

Florianópolis

2022

Fábio Nicotra Ramos

**A extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa pela  
Lei nº 14.230/2021**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito  
do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal  
de Santa Catarina como requisito para a obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Pedro de Menezes Niebuhr, Dr.

Florianópolis

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Ramos, Fábio Nicotra

A extinção da modalidade culposa do ato de improbidade  
administrativa pela Lei n. 14.230/2021 / Fábio Nicotra  
Ramos ; orientador, Pedro de Menezes Niebuhr, 2022.  
60 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências  
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2022.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Administrativo . 3. Improbidade  
Administrativa . 4. Lei n. 14.230/2021. I. de Menezes  
Niebuhr, Pedro. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

Fábio Nicotra Ramos

**A extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa pela  
Lei nº 14.230/2021**

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito.

Florianópolis, 19 de julho de 2022.

---

Prof. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Pedro de Menezes Niebuhr, Dr.  
Orientador

---

Felipe Roeder da Silva  
Avaliador

---

Ronaldo David Viana Barbosa  
Avaliador

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pelo amparo nos desafios que enfrentei durante a graduação e pelo privilégio de concluir o curso de Direito na Universidade Federal de Santa Catarina.

Aos meus pais, André Pascual Ramos e Lílian Nicotra Ramos, pelo apoio incondicional que me possibilitou chegar até aqui.

Ao meu irmão, Daniel Nicotra Ramos, pela amizade e companheirismo de sempre.

Aos meus avós, João Nicotra, Maria Garcia Nicotra e Wilma Pascual Ramos, que estiveram presentes durante toda minha jornada e foram essenciais à formação de quem eu sou hoje.

Aos meus tios, Anna Cristina Pascual Ramos e Ricardo Nicotra, pelos incentivos e ensinamentos durante minha vida acadêmica.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro de Menezes Niebuhr, por aceitar conduzir o meu trabalho e, por meio de suas valiosas contribuições, indicar o caminho a ser seguido.

Por fim, agradeço também aos meus grandes amigos João Pedro Carraro, Willian Kreutzfeld, Vitor Hugo Silvano, Guilherme Cruz e Thales Benassi, pela parceria e todos os bons momentos vividos durante os anos da graduação.

RAMOS, Fábio Nicotra. **A extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa pela Lei n. 14.230/2021**. 2022. 60 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2022.

## RESUMO

O presente trabalho realiza uma análise do contexto em que se deu a extinção, por meio da Lei n. 14.230/2021, da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, que possuía condão na redação original do art. 10 da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Por se tratar de recente e significativa alteração legislativa, convém analisar os efeitos que a aplicação do novo dispositivo legal causou no entendimento jurisprudencial dos Tribunais Brasileiros. Dessa maneira, o objetivo da pesquisa, além de apresentar, de forma geral, as mudanças realizadas na Lei de Improbidade Administrativa, é identificar a reação inicial dos autores do Direito Administrativo e da jurisprudência relativamente à alteração legal do elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa, bem como quais são os primeiros reflexos que tal mudança está causando no ordenamento jurídico brasileiro. Em suma, a pesquisa demonstra que a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa já não era congruente ao Direito Administrativo antes mesmo de sua extinção, logo, o apresentado pela Lei n. 14.230/2021 foi apenas um reflexo do posicionamento majoritário. No mais, a presente pesquisa foi desenvolvida a partir do método de abordagem dedutivo, partindo da análise de premissas gerais para as particulares, com a realização de análise bibliográfica, além de pesquisas legislativas e jurisprudenciais.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Conduta Culposa. Extinção.

## ABSTRACT

The present work carries out an analysis of the context in which the extinction took place, through Federal Law n. 14.230/2021, of the culpable modality of the act of administrative improbity, which had power in the original wording of art. 10 of Federal Law no. 8.429/1992 (Administrative Improbity Law). As it is a recent and significant legislative change, it is important to analyze the effects that the application of the new legal provision has had on the jurisprudential understanding of the Brazilian Courts. In this way, the objective of the research, in addition to presenting, in a general way, the changes made in the Administrative Improbity Law, is to identify the initial reaction of the authors of Administrative Law and jurisprudence regarding the legal alteration of the subjective element of the administrative improbity act, as well as what are the first reflexes that such a change is causing in the Brazilian legal system. In short, the research demonstrates that the culpable modality of the act of administrative improbity was no longer congruent with Administrative Law even before its extinction, therefore, the one presented by Federal Law n. 14.230/2021 was just a reflection of the majority position. Furthermore, the present research was developed from the deductive approach method, starting from the analysis of general premises for the particular ones, with the accomplishment of bibliographic analysis, in addition to legislative and jurisprudential research.

**Keywords:** Administrative improbity. Guilty Conduct. Extinction.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Tipos de culpa segundo o art. 10 da Lei n. 8.429/1992 .....	34
Tabela 2 - Comparação das redações da Lei 8.429/1992 antes e após a alteração legislativa ..	46

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas

CF Constituição Federal

CP Código Penal

CPC Código de Processo Civil

CPP Código de Processo Penal

LIA Lei de de Improbidade Administrativa

LINDB Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

TCU Tribunal de Contas da União

TJDFT Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

TJMT Tribunal de Justiça do Mato Grosso

TJPA Tribunal de Justiça do Pará

TJPR Tribunal de Justiça do Paraná

TJSC Tribunal de Justiça de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>15</b>
2.1	CONCEITO .....	15
2.2	LEI N. 8.429/1992 .....	16
2.3	TIPOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	19
2.3.1	Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito ....	20
2.3.2	Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.....	21
2.3.3	Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.....	23
2.4	POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	24
<b>3</b>	<b>A MODALIDADE CULPOSA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>28</b>
3.1	O ATO DE IMPROBIDADE NA FORMA CULPOSA SEGUNDO A LEI N. 8.429/1992 .....	28
3.1.1	A improbidade pela imprudência.....	30
3.1.2	A improbidade pela negligência .....	32
3.1.3	A improbidade pela imperícia .....	33
3.2	TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA EM ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	35
3.3	CRÍTICA DOUTRINÁRIA QUANTO AOS EFEITOS DA MODALIDADE CULPOSA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	38
<b>4</b>	<b>REAÇÕES LEGISLATIVAS À CONTROVÉRSIA ESTABELECIDADA PELO ART. 10 DA LIA.....</b>	<b>41</b>
4.1	O ERRO GROSSEIRO E PANORAMA COM O ART. 28 DA LINDB .....	41
4.2	A EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA DO ATO DE IMPROBIDADE PELA LEI N. 14.230/2021 .....	45

4.3	DOLO GENÉRICO X DOLO ESPECÍFICO .....	49
4.4	ANÁLISE DOUTRINÁRIA A RESPEITO DA ALTERAÇÃO NO ART. 10 DA LIA .....	53
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei n. 14.230/2021 causou grande impacto na seara do Direito Administrativo Brasileiro, uma vez que, do ponto de vista material, alterou quase que de forma completa a Lei n. 8.429/1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Diante da análise aprofundada da referida legislação, pode-se considerar que as alterações e novidades trazidas no âmbito da responsabilização pela improbidade administrativa buscaram dar novo sentido ao texto legal em pontos vistos como controvertidos na redação original da LIA.

O tema do presente trabalho se delimitará a uma das principais alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa, qual seja, a extinção da modalidade culposa da conduta ímproba, sendo que o estudo de tal alteração legislativa se mostra muito pertinente no contexto atual do Direito Administrativo.

O estudo da improbidade administrativa compreende uma relevante fração do Direito Administrativo. Com isso, a importância do tema proposto reside na oportunidade de análise e interpretação de um dispositivo legal que, ao mesmo tempo que é muito recente no ordenamento jurídico brasileiro, possui capacidade de impactar concretamente a atuação da Administração Pública e dos Tribunais com relação à caracterização do ato de improbidade administrativa, levando em conta a considerável controvérsia relacionada ao assunto anteriormente à Lei n. 14.230/2021 ser sancionada.

Diante disso, surge o questionamento se a extinção da modalidade culposa do ato de improbidade no art. 10 da LIA representa um alinhamento do texto legal ao conceito de conduta ímproba e ao entendimento doutrinário e jurisprudencial, sendo que, a partir das análises realizadas, demonstrar-se-á que, de fato, a alteração representa uma evolução ao sentido dado ao conceito legal de improbidade, de forma a se adequar à opinião majoritária do ordenamento brasileiro.

Sobre o teor inovativo do conteúdo proposto, constata-se que, pelo fato da Lei n. 14.230/2021 ser muito recente, não há, até o momento, um volume razoável de produção acadêmica relacionada ao tema. Com isso, a novidade do trabalho está diretamente ligada à novidade de seu principal objeto, sendo que o estudo aprofundado de novidades e alterações legislativas se mostra muito relevante no meio acadêmico, já que é utilizado para expor os

motivos pelos quais determinada lei foi criada, quais impactos esse conteúdo trará ao ordenamento e elucidar, de forma mais detalhada, o sentido dos dispositivos que compreendem a nova legislação.

O desenvolvimento do trabalho se guiará pela exposição de um panorama geral do objeto do trabalho, qual seja, o estudo do Direito Administrativo direcionado à improbidade administrativa, bem como, de maneira específica, os pontos que envolvem a alteração da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, principalmente no que diz respeito à extinção da forma culposa de atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, decorrente da mudança no art. 10 da LIA.

Para que o tema fosse desenvolvido de acordo com a análise dos elementos gerais da improbidade administrativa até a discussão acerca do objeto específico, além da necessidade de se respeitar a lógica temporal que envolve o presente assunto, o trabalho foi dividido em três capítulos, que serão delineados a seguir.

O primeiro capítulo analisará o panorama conceitual que diz respeito ao tema da improbidade administrativa, além dos fundamentos que levaram à criação de uma legislação relacionada à responsabilização por atos de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, sendo enfatizada a previsão insculpida no art. 37, §4º, da Constituição Federal, que previa a necessidade de regulamentação de tal assunto.

Ainda nesse capítulo, serão expostos os diferentes tipos de condutas que levam à caracterização da improbidade administrativa na LIA, além de outros comportamentos dispostos em previsões legais diversas que também possuem o condão de levar à responsabilização por improbidade.

Já no segundo capítulo será analisada a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa introduzida pela redação original do art. 10 da LIA. Considerando que tal tipo de improbidade possuía três subdivisões (negligência, imprudência e imperícia), também serão conceituadas e analisadas tais categorias da improbidade administrativa culposa.

Será abordada, no contexto do cabimento da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, a teoria da cegueira deliberada, que foi aplicada por alguns Tribunais brasileiros em casos de improbidade administrativa e envolve elementos de culpa e dolo pertinentes ao objeto do trabalho.

Além de tais pontos, o capítulo também apresentará uma exposição das críticas realizadas pela doutrina acerca dos efeitos da modalidade culposa da improbidade administrativa, principalmente no que concerne à discussão de que o elemento subjetivo culpa não pode ser equiparado à ideia de desonestidade.

Por fim, no terceiro e último capítulo, serão apresentadas as reações legislativas provenientes da controvérsia doutrinária e jurisprudencial que surgiu da discussão relativa à validade/constitucionalidade da improbidade administrativa culposa, sendo destacados, em tal contexto, o art. 28 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro e o próprio art. 10 da Lei n. 14.230/2021.

## 2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Antes de ser realizado o estudo aprofundado do objeto específico do trabalho, o presente capítulo apresentará um panorama geral que envolve o estudo do Direito Administrativo direcionado ao tema da improbidade administrativa.

Para isso, em um primeiro momento, será examinado brevemente o conceito de improbidade administrativa, bem como a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que é o fundamento normativo com base constitucional que regulamenta a responsabilização por atos de improbidade.

Posteriormente, tendo sido analisado o objeto legal que respalda o conteúdo aqui desenvolvido, será apresentado o entendimento dos tribunais relativo à improbidade administrativa de acordo com a LIA, ou seja, como o julgador interpreta as disposições da referida lei para chegar a uma conclusão, de acordo com os pressupostos apreciados, do que caracteriza ou não a conduta que afronta os valores legais.

Dessa forma, pretende-se oferecer uma conceituação ampla do tema improbidade administrativa para que, posteriormente, se torne mais clara a análise da extinção da modalidade culposa do ato de improbidade decorrente das inovações apresentadas pela Lei n. 14.230/2021.

### 2.1 CONCEITO

Para dar início ao estudo do tema, faz-se importante analisar o que a doutrina apresenta do ponto de vista conceitual acerca do objeto geral do presente estudo, qual seja, a improbidade administrativa. Analisando de forma mais ampla o termo, Ricardo Marcondes Martins aponta que “improbidade” é proveniente do substantivo latino *improbitas, tatis*, que tem como significado “má qualidade”, “maldade” ou “perversidade”, sendo que é dessa ideia que foi elaborado o conceito em seu sentido jurídico: o ato de improbidade é a imoralidade qualificada pela desonestidade do agente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 641.

De forma mais particular, Spitzcovsky (2019, p. 146) analisa que o termo “improbidade administrativa” indica desonestidade administrativa, o que leva ao entendimento de um ato caracterizado como uma imoralidade qualificada, em vista da presença do dolo, que surge como elemento comum a todas hipóteses de improbidade previstas em lei<sup>2</sup>, sendo que a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa prevista no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa era, anteriormente à Lei n. 14.230/2021, a única exceção à tal regra.

Dessa maneira, conclui-se que a improbidade administrativa nada mais é que o agir desonesto com relação à coisa pública, de modo a prejudicar diretamente os órgãos do Estado e demais entidades que podem sofrer pelos atos de improbidade e, conseqüentemente, a sociedade de maneira geral.

## 2.2 LEI N. 8.429/1992

A Lei n. 8.429/1992<sup>3</sup>, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, trata-se da previsão legal que regulamentou a necessidade de responsabilização por improbidade administrativa disposta na Constituição Federal, em seu art. 37, §4º, o qual consagra que os atos que caracterizam 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.”<sup>4</sup>

O Projeto de Lei n. 1.446/1991, que originou a Lei de Improbidade Administrativa, foi apresentado à Câmara dos Deputados em 16/08/1991, em regime de prioridade, com o principal objetivo de conferir efetividade ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

Com isso, observa-se que a referida legislação foi criada a partir de uma demanda aventada pela Constituição de 1988, uma vez que o legislador entendeu que a responsabilização

---

<sup>2</sup> SPITZCOVSKY, Celso. Direito Administrativo Esquematizado. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 146.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, art. 37, §4º.

pelos atos de improbidade administrativa era algo de grande necessidade no contexto do ordenamento jurídico brasileiro.

Sobre a necessidade de criação de uma lei a partir da previsão constitucional, Leonardo Marcio Laureano<sup>5</sup> analisa:

Nesse sentido, uma série de princípios regentes da Administração Pública foi estabelecida, a partir de 1988, na Constituição da República Federativa do Brasil. Dentre as medidas previstas pelo próprio texto constitucional, a fim de concretizar e preservar tais preceitos, encontra-se o comando, no art. 37, § 4º, de que atos de improbidade administrativa deverão ser punidos, em força e gradação a serem definidas em lei. Assim, criou-se a Lei nº 8.429/1992, que disciplina, essencialmente, os atos de improbidade administrativa, os seus requisitos configuradores e as respectivas sanções aplicáveis.

Destaca-se que o dispositivo constitucional supracitado contém a previsão de que a responsabilização pelo ato de improbidade administrativa ocorrerá sem prejuízo do procedimento criminal cabível, ou seja, apenas com a leitura do texto da Constituição, entende-se que a ação que apura a responsabilização pela improbidade administrativa será julgada e processada com base em sua natureza política e civil.

Com relação aos diferentes tipos de responsabilização provenientes do ato de improbidade administrativa, Emerson Garcia<sup>6</sup> observa que o próprio substitutivo ao Projeto de Lei n. 1446/1991, apresentado pelo Senado e que culminou na Lei n. 8.429/1992, reconhecia que os atos de improbidade (principal) também configuravam crimes de responsabilidade (secundário), sendo certo que “a instauração de procedimento para apurar crime de responsabilidade não impede nem suspende o inquérito ou o processo judicial referido nesta lei” (art. 11). Logo, o autor apresenta a ideia de que tais tipos de responsabilização se tratam de figuras distintas, bem como que a interpenetração dos sistemas (criminal e Administração Pública) dependeria de previsão legal expressa.

Nesse sentido, o próprio art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) regulamenta que a “ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo

---

<sup>5</sup> LAUREANO, Leonardo Marcio. Elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa: a (in) aplicabilidade da culpa e do dolo. *Revista Da ESMESC*, 22(28), p. 333–350. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/revistadaesmesec.v22i28>.

<sup>6</sup> GARCIA, Emerson. Sujeição dos agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa. 2012. Disponível em: [https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/TESTE\\_50\\_2.html](https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/TESTE_50_2.html). Acesso em: 15 maio 2022.

Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.”<sup>7</sup>

Sobre a ação de improbidade administrativa, salienta-se que tal procedimento faz parte do denominado Direito Administrativo Sancionador (DAS), que, segundo Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo, pode ser definido como a expressão do efetivo poder de punir do Estado, direcionada a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado.

Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes<sup>8</sup>, do Supremo Tribunal Federal, apresenta a seguinte explicação:

A ação civil de improbidade administrativa trata de um procedimento que pertence ao chamado direito administrativo sancionador, que, por sua vez, se aproxima muito do direito penal e deve ser compreendido como uma extensão do jus puniendi estatal e do sistema criminal. Neste sentido, considera-se a 'lei de improbidade administrativa uma importante manifestação do direito administrativo sancionador no Brasil' (OLIVEIRA, Ana Carolina. Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador, 2012, p. 190).

Destaca-se também que o §4º do art. 37 da CF é uma norma constitucional de eficácia limitada, sendo que, após sua regulamentação por meio da Lei n. 8.429/1992, tornou-se diploma de caráter nacional, ou seja, deve ser observado obrigatoriamente pela União, estados e municípios.<sup>9</sup>

Dito isso, ao iniciar a leitura da LIA, podem-se extrair as conclusões do legislador no que diz respeito ao sujeito ativo do ato de improbidade administrativa. O art. 3º apresenta a percepção de que estão sujeitos ao processo e às sanções legais pelo ato de improbidade administrativa os agentes públicos; o particular, sendo pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo; terceiros que induziram ou concorrem dolosamente para a prática do ato.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União: Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992, art. 17.

<sup>8</sup> Supremo Tribunal Federal - Min. Relator Gilmar Mendes, Segunda Turma do STF. Sessão Virtual de 04/12/2020 a 14/12/2020.

<sup>9</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 29. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 45.

<sup>10</sup> FERNANDES, Felipe; PORTO, José Roberto Mello; PENNA, Rodolfo. Manual de Improbidade Administrativa. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, p. 27.

Já com relação ao sujeito passivo, o art. 1º, §§5º ao 7º, da LIA, apresenta uma lista da dos sujeitos que se enquadram como “vítimas” da improbidade administrativa. Em primeiro lugar são citados os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos órgãos da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Mais adiante no inciso 6º, a lei prevê que os atos de improbidade também podem ser praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais. Por fim, impõe-se que as condutas previstas no dispositivo legal também ocorrem quando realizadas contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual<sup>11</sup>.

Da leitura dos referidos parágrafos, chega-se à conclusão de que, embora a lei atribua responsabilização pela improbidade denominada “administrativa”, o ato nem sempre será sofrido por órgão/pessoa jurídica que possua natureza administrativa, já que foi ampliada a noção do sujeito passivo, abarcando entidades que não integram a Administração, mas que acabam por possuir algum tipo de relação com ela.<sup>12</sup>

Feita a análise sobre o escopo da Lei n. 8.429/1992 e as partes que compõe, ativa e passivamente, o ato de improbidade administrativa, importa destacar o surgimento da Lei n. 14.230/2021<sup>13</sup>, que modificou substancialmente o conteúdo da Lei de Improbidade Administrativa, de tal forma que pacificou embaraços interpretativos relacionados a disposições da LIA, como a aplicação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, que será analisada de forma aprofundada mais adiante.

### 2.3 TIPOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ao desenvolver a Lei n. 8.429/1992, o legislador buscou realizar uma divisão dos atos de improbidade administrativa, de acordo com os objetivos do sujeito ativo ao realizar tal ação

---

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União: Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992, art. 1º, §§5º ao 7º.

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 1224.

<sup>13</sup> BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de Outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: 2021.

e, principalmente, tendo em conta as circunstâncias de como o sujeito passivo iria ser afetado por aquela ação ímproba específica.

Seguindo essa lógica, são apresentados nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, as três espécies do ato de improbidade administrativa que atualmente existem em nosso ordenamento: atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11)<sup>14</sup>.

Logo, se enquadrando determinada conduta em qualquer das situações apresentadas nos referidos artigos, tendo sido preenchidos os requisitos legais, estará caracterizado o ato de improbidade administrativa e a consequente necessidade de aplicação de sanção, não dependendo da comprovação efetiva do dano que o ato causou, conforme dispõe o art. 21 da LIA:

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10 desta Lei;

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

A seguir, serão exploradas, de forma pormenorizada, as subdivisões dos atos de improbidade administrativa, conforme os dispositivos legais acima indicados.

### 2.3.1 Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

Do caput do art. 9º da LIA, podemos extrair os requisitos para caracterização do ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito ao agente:

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

---

<sup>14</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União: Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992, arts. 9, 10 e 11.

Logo, entende-se que as condições para a ocorrência do ato ímprobo em tal modalidade são o recebimento de vantagem indevida (independentemente de eventual prejuízo causado ao erário), a conduta dolosa e, por fim, o nexo causal entre a conduta do sujeito ativo e o recebimento da vantagem.

Observa-se que, por meio dos incisos do referido artigo, é apresentado um rol das situações mais notáveis que se encaixam aos requisitos levantados.

Sobre eventual questionamento no sentido da taxatividade do rol apresentado pelo artigo, Rosa (2011, p. 216) analisa que, na verdade, se trata de um rol exemplificativo e tais categorias podem ser ampliadas<sup>15</sup>. De forma mais aprofundada, observa-se que a estrutura do enriquecimento ilícito, nesse contexto, resulta em quatro elementos: a) percepção de vantagem patrimonial, onde existe o intuito de obter para si ou para outrem indevida vantagem econômica; b) ausência de fato lícito gerador da vantagem, seja interno ou externo; c) conduta administrativa proibida; d) conexão causal entre a conduta e a vantagem, ou seja, o elo entre a conduta do agente público e a vantagem patrimonial.<sup>16</sup>

Com isso, entende-se que, pelo uso do termo “notadamente”, antes da apresentação do rol, o legislador buscou esclarecer que se trata de rol exemplificativo, sendo que, outras condutas, não descritas na lei, mas que se encaixem à descrição genérica do caput do artigo, podem ser consideradas como atos de improbidade administrativa.

No que diz respeito à interferência da Lei 14.230/2021 ao art. 9º da LIA, nota-se que apenas sofreram alterações os incisos IV, VI e VII do artigo, onde, basicamente, foram expandidas as hipóteses de acontecimento das situações ali descritas.

### 2.3.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

Passando a análise do art. 10 da Lei n. 8.429/1992, encontramos a categorização dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda

---

<sup>15</sup> ROSA, Márcio Fernando Elias. Direito Administrativo. Bahia: Juspodium, 2017, p. 216.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Flávia Pascoal de. Dos Atos de Improbidade Administrativa que importa enriquecimento ilícito - Lei no 8.429/92. 2018. Disponível em: <https://flaviapascoal.jusbrasil.com.br/artigos/580782719/dos-atos-de-improbidade-administrativa-que-importa-enriquecimento-ilicito-lei-no-8429-92>. Acesso em: 02 jun. 2022.

patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

Aqui, como requisitos para caracterização do ato, encontramos a necessidade de ação ou omissão dolosa que cause a perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens das entidades públicas ou demais entidades previstas no primeiro artigo da lei.

Da mesma maneira que no artigo anterior, ao apresentar as situações que impõe o reconhecimento de tal ato, o legislador utilizado a expressão “notadamente”, deixando claro que o rol ali descrito é exemplificativo, podendo outras situações que se enquadrem ao caput serem consideradas também improbidade administrativa.

Com relação às alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 no referido artigo, podemos observar que foram mais substanciais que no dispositivo anterior, podendo ser destacado que, a partir da promulgação da lei de 2021, foi implementada no dispositivo a necessidade da comprovação efetiva do dano ao erário, sendo que anteriormente tal reconhecimento não era necessário, podendo ser apresentado como exemplo a admissão de “dano presumido” pelo Superior Tribunal de Justiça em casos de improbidade administrativa que tratavam da frustração da licitude da licitação.<sup>17</sup>

Além disso, uma das principais mudanças trazidas pela nova lei no art. 10 da LIA é o objeto do presente estudo: a extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, que anteriormente, era reconhecida apenas neste artigo.

Diante de tal alteração, entende-se que a inclinação da nova redação do artigo não é a de atribuir responsabilidade a quem praticou ato imprudente e ineficaz na condução do exercício natural de uma função pública ou ato impensado em suas consequências lesivas,

---

<sup>17</sup> Superior Tribunal de Justiça, AREsp 1507319/PB, que contém a seguinte ementa: AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDEVIDA DISPENSA DE LICITAÇÃO. DANO IN RE IPSA. DOSIMETRIA. DESPROPORCIONALIDADE EVIDENCIADA. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CONHECIDO PARA CONHECER E DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. (...) IV - Para caracterização dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 10 da Lei n. 8.429/1992, é indispensável a comprovação da lesão ao erário, exceto nas hipóteses específicas do inciso VIII do referido dispositivo, nas quais se enquadra o caso em comento, uma vez que o prejuízo é presumido (in re ipsa) (...).

mesmo que voluntário e consciente. A alteração deixa bem claro que objetivo é enquadrar o agente desonesto e com vontade de lesar e descumprir à lei.<sup>18</sup>

### 2.3.3 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública

A última modalidade de improbidade administrativa reconhecida em nosso ordenamento está prevista no art. 11 da LIA, sendo caracterizada pela violação a um ou mais princípios da Administração Pública:

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

Observa-se que na modalidade apresenta pelo referido artigo, a improbidade é caracterizada pela transgressão a princípio da Administração, sendo que é necessária a comprovação do dolo, assim como nas situações previstas nos artigos anteriores.

De outro lado, de forma diversa das previsões dos arts. 9 e 10, o art. 11 da LIA indica, ao final do caput, que o rol das situações que correspondem ao ato de improbidade administrativa pela violação de princípios da Administração Pública é taxativo, dessa forma, não existe a possibilidade de uma interpretação extensiva da previsão legal para afirmar que determinada situação não prevista na lei pode ser considerada como ato de improbidade administrativa pela violação de princípio da Administração.

Analisando as espécies dos atos de improbidade descritos nos incisos do art. 11, observa-se que a Lei 14.230/2021 revogou quatro situações (previstas nos incisos I, II, IX e X), além de alterar as previsões dos incisos VII e XII e adicionar a espécie prevista no inciso VIII.

---

<sup>18</sup> CINTRA, Rodrigo Suzuki; SPAZIANTE, Ana Clara. O dolo específico na nova lei de improbidade administrativa. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/o-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 28 mar. 2022.

## 2.4 POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme brevemente exposto no tópico acima, a LIA, anteriormente à promulgação da Lei 14.230/2021, era objeto de grande discussão na doutrina e jurisprudência por conta não somente da discussão relativa ao objeto desse estudo, mas também em razão de outras possibilidades interpretativas extraídas de suas disposições, como o rol exemplificativo dos atos de improbidade por desobediência aos princípios da Administração Pública, que após a nova lei, passou a ser taxativo.

Nessa discussão, um dos pontos de maior destaque é o que trata da caracterização da improbidade administrativa proveniente de um ato culposos, ou seja, sem a intenção do agente, possibilidade aceita no contexto anterior à Lei 14.230/2021.

Com isso, para compreender mais claramente quais eram os fundamentos que baseavam o reconhecimento da improbidade administrativa na forma culposa, torna-se pertinente o estudo de julgados que debatiam tal situação.

Dá análise do entendimento do Superior Tribunal de Justiça relativo à improbidade administrativa culposa, verifica-se que tal matéria, no que se refere às situações previstas no art. 10 da LIA, era efetivamente aceita pelos julgadores, como pode se extrair do julgamento do Recurso Especial n. 1054843/SP<sup>19</sup>, de relatoria do Ministro Teori Zavascki.

No caso em comento, o STJ analisou a imputação de ato de improbidade administrativa decorrente da ausência de repasse de contribuição previdenciária descontada compulsoriamente dos servidores públicos do município de Matão/SP. O Ministro Relator, em seu voto, reconheceu que para caracterização do ato de improbidade administrativa era indispensável a demonstração do elemento subjetivo, dando ênfase de que a culpa, “pelo menos”, deveria estar presente nas condutas previstas no art. 10 da Lei n. 8.429/92.

---

<sup>19</sup> Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). REsp 1054843/SP, ementado da seguinte forma: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC: INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TIPIFICAÇÃO. **INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, PELO MENOS, NAS HIPÓTESES DO ART. 10)**. PRECEDENTES. CERCEAMENTO DE DEFESA CONFIGURADO, JÁ QUE FOI NEGADA AO RECORRENTE A PRODUÇÃO DE PROVA TENDENTE A AFASTAR A CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (grifou-se).

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, acompanhando o entendimento dos Tribunais Superiores à época, também já se posicionou no sentido de que pode ser reconhecido o ato de improbidade administrativa apenas com a comprovação do elemento subjetivo da culpa.

Como exemplo, podemos destacar a Apelação n. 0006258-83.2011.8.24.0135<sup>20</sup>, julgada pela 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal Catarinense.

No referido caso, foi ajuizada ação civil pública contra servidores de determinado município por irregularidade na contratação de serviço, uma vez que foi dispensada a licitação. Da mesma maneira que entendeu o Superior Tribunal de Justiça na situação supracitada, a Câmara constatou que inexistia a demonstração do elemento subjetivo da conduta, necessário para caracterização do ato ímprobo, sendo que o que realmente se demonstrou foi mero “equivoco no procedimento que não importa em ato de improbidade administrativa”, com o destaque de que o ato ímprobo poderia ser caracterizado ante a existência de má-fé, culpa grave ou prejuízo ao erário.

É importante destacar que, pouco antes do advento da Lei n. 14.230/2021, o entendimento da modalidade culposa da improbidade administrativa foi alterado pela edição da Lei n. 13.655/2018<sup>21</sup>, que previa que o art. 10 da LIA deveria ser interpretado consoante o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, podendo apenas ser reconhecida a improbidade administrativa culposa quando fosse reconhecido o elemento da “culpa grave”. Por tal razão, na decisão referida acima, o julgador analisa que era imprescindível a ocorrência

---

<sup>20</sup> Tribunal de Justiça de Santa Catarina - Remessa Necessária Cível n. 0006258-83.2011.8.24.0135, contendo a seguinte ementa: REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATO ÍMPROBO. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO NÃO CARACTERIZADO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. LOCAÇÃO REALIZADA POR VALORES DENTRO DO PRATICADO NO MUNICÍPIO. RAZOABILIDADE DOS FUNDAMENTOS INVOCADOS. EVENTUAL EQUÍVOCO NO PROCEDIMENTO QUE NÃO IMPORTA EM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE ATOS ÍMPROBOS ANTE A INEXISTÊNCIA DE MÁ-FÉ, CULPA GRAVE OU PREJUÍZO AO ERÁRIO.** SENTENÇA BEM LANÇADA. REEXAME NECESSÁRIO. DESPROVIDO. Quanto ao enquadramento da conduta nos artigos. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, esta Corte Superior possui entendimento uníssono segundo o qual, "para que o ato praticado pelo agente público seja enquadrado em alguma das previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consolidado no dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa nas hipóteses do art. 10 da Lei nº 8.429/92" (STJ. Rel. Min. Og Fernandes). Nem toda irregularidade administrativa pode ser classificada como improbidade, mesmo quando aparentemente o ato tisanado de irregularidade se enquadre na tipificação genérica do art. 11 da Lei n. 8.429/92. (grifou-se).

<sup>21</sup> BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de Abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília: 2018.

da culpa grave e não somente da culpa, como se reconhecia anteriormente a alteração promovida pela LINDB.

Ainda tratando de casos que dizem respeito ao reconhecimento do elemento subjetivo “culpa” como suficiente para caracterização da improbidade administrativa, pode ser citado o entendimento apresentado pelo Tribunal de Justiça do Paraná no julgamento do Agravo de Instrumento n. 0034783-36.2019.8.16.0000<sup>22</sup>.

Em tal situação, foi ajuizada ação visando o reconhecimento de suposto ato ímprobo realizado por agente que supostamente havia realizado desvio de verba pública. Todavia, a 4ª Câmara Cível entendeu que, como o servidor público acusado era apenas responsável pelo token que permitia a realização das movimentações, sendo que outra pessoa cometia os ilícitos, não ficou caracterizado o elemento subjetivo (dolo ou culpa grave) e, conseqüentemente, também não poderia se reconhecer a improbidade administrativa.

De forma contrária, alguns julgadores, mesmo antes da edição da Lei n. 14.230/2021, se posicionaram no sentido de que o dolo é elemento subjetivo necessário para caracterização de atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário.

---

<sup>22</sup> Tribunal de Justiça do Paraná – Agravo de Instrumento n. 0034783-36.2019.8.16.0000, contendo a seguinte ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESVIO DE VERBA PÚBLICA ATRAVÉS DE SISTEMA ELETRÔNICO FINANCEIRO. INSURGÊNCIA DO ÓRGÃO MINISTERIAL CONTRA A PARTE DA DECISÃO QUE REJEITOU A INICIAL EM RELAÇÃO A UM DOS REQUERIDOS. NÃO ACOLHIMENTO. MANIFESTA INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTE QUE, TÃO SOMENTE, GUARDAVA O TOKEN NECESSÁRIO À MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA NA GAVETA DE SUA MESA, SENDO O REFERIDO INSTRUMENTO UTILIZADO POR OUTRO SERVIDOR PARA O COMETIMENTO DOS ATOS ILÍCITOS. INOCORRÊNCIA DE CULPA GRAVE POR PARTE DO GESTOR. CORRETA A DECISÃO QUE REJEITOU A AÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. I - Para que ocorra a condenação por improbidade administrativa na modalidade culposa, não basta que o agente atue com mera desatenção ao dever de cuidado; exige-se um elevado grau, além do padrão que se espera do homem médio, de negligência, imprudência ou imperícia, vale dizer, o que hodiernamente o Ordenamento Jurídico e a doutrina denominam de culpa grave. II – Não é por outro motivo que as c. Quarta e Quinta Câmaras Cíveis desse e. Tribunal de Justiça editaram o Enunciado n.º 10, com a seguinte redação: “O artigo 10 da Lei nº 8.429/92 deve ser interpretado à luz do artigo 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), com as alterações feitas pela Lei nº 13.655/18, não mais sendo admitida a caracterização de ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário quando o agente atua com culpa simples ou leve; apenas mediante dolo ou erro grosseiro, equivalente este à culpa grave nos termos do Decreto nº 9.830/19”. III - Por mais tormentosa que possa parecer a tarefa de se distinguir a culpa simples de culpa grave, deve-se considerar, para tanto, que a “mens legis” da Lei de Improbidade Administrativa é, justamente, a de punir o administrador desonesto, e não o desatento, inábil ou desidioso.

Foi como entendeu o Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM) no julgamento da Apelação Cível n. 0227681-19.2013.8.04.0001<sup>23</sup>, em que se discutia eventual fraude perpetrada por agente público em processo de licitação. Segundo tal julgado, o autor da ação falhou em comprovar que o agente teve a intenção deliberada de violar previsão legal para conseguir alcançar um objetivo ímprobo, o que seria necessário para sua condenação.

Com a chegada da Lei n. 14.230/2021, se consolidou o entendimento jurisprudencial de que não era mais cabível, independente da situação, a possibilidade de adequação do ato de improbidade à modalidade culposa, o que deu fim à grande discussão presente no Direito Administrativo acerca da validade de tal possibilidade, como será examinado de forma mais detalhada no capítulo 4 do presente trabalho.

---

<sup>23</sup> Tribunal de Justiça do Amazonas - Apelação Cível n. 0227681-19.2013.8.04.0001, contendo a seguinte ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMPROVAÇÃO DE DOLO NECESSIDADE DANO AO ERÁRIO - INEXISTÊNCIA: - Além da existência de prejuízo ao erário e suposto enriquecimento ilícito, a jurisprudência pátria dominante tem exigido também a presença de dolo, isto é, o intuito de prejudicar o bem público e de se beneficiar por meio de tal prejuízo como requisito para a constatação de improbidade administrativa. - Falhando o autor em trazer elementos que comprovem o dolo qualificando a ilegalidade apontada como ato ímprobo, deve ser julgada improcedente a ação de improbidade administrativa. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

### 3 A MODALIDADE CULPOSA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

#### 3.1 O ATO DE IMPROBIDADE NA FORMA CULPOSA SEGUNDO A LEI N. 8.429/1992

Conforme esboçado no capítulo anterior, embora o conceito de improbidade administrativa indique a ideia de ato desonesto, era grande a divergência da doutrina e jurisprudência acerca da ampliação desse conceito para condutas em que não era presente o dolo do agente.

Tal discussão advém da controversa redação original do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, que apresentava o seguinte entendimento:

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:<sup>24</sup>

Da leitura dos artigos que descrevem as modalidades de improbidade administrativa, percebe-se que o único que admitia a modalidade culposa, anteriormente à Lei 14.230/2021, era o art. 10. Dessa maneira, de uma interpretação simples do referido texto legal, concluía-se que todos os atos que causassem prejuízo ao erário, seja por dolo ou culpa do autor da conduta, seriam caracterizados como improbidade administrativa e estariam sujeitos às sanções previstas na LIA.

Assim sendo, para organizar a caracterização da modalidade culposa do ato de improbidade, o legislador definiu, assim como no Direito Penal, três tipos de culpa que se encaixam na prática da conduta: imprudência, negligência ou imperícia.

De forma a convalidar a disposição apresentada pelo texto legal, parte da doutrina se manifestou favorável ao reconhecimento da modalidade culposa de improbidade administrativa, fundamentando tal posição, em suma, na ideia de que, pelo dever de zelo e preservação do patrimônio público, o agente deve responder pelos atos que causaram danos ao erário.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União: Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992, art. 10.

Em tal sentido, Carvalho Filho<sup>25</sup> pontua:

É verdade que há autores que excluem a culpa, chegando mesmo a considerar inconstitucional tal referência no mandamento legal. 430 Não lhes assiste razão, entretanto. O legislador teve realmente o desiderato de punir condutas culposas de agentes, que causem danos ao erário. Aliás, para não deixar dúvida, referiu-se ao dolo e à culpa também no art. 5º, que, da mesma forma, dispõe sobre prejuízos ao erário. Em nosso entender, não colhe o argumento de que a conduta culposa não tem gravidade suficiente para propiciar a aplicação de penalidade. Com toda a certeza, há comportamentos culposos que, pela repercussão que acarretam, têm maior densidade que algumas condutas dolosas. Além disso, o princípio da proporcionalidade permite a perfeita adequação da sanção à maior ou menor gravidade do ato de improbidade. 431 O que se exige, isto sim, é que haja comprovada demonstração do elemento subjetivo e também do dano causado ao erário. 432 Tanto quanto na improbidade que importa em enriquecimento ilícito, não há ensejo para a tentativa.

Diferentemente do entendimento acima elencado, outra parte da doutrina, além da jurisprudência, entende pela inconstitucionalidade da caracterização do ato de improbidade administrativa na forma culposa. Segundo Carlos Eloi<sup>26</sup>, tal corrente utiliza como fundamento do seu entendimento uma análise do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa à luz do art. 37, §4º, da Constituição Federal, na medida em que o conceito de improbidade administrativa não seria apenas a violação da ordem jurídica, mas também estaria ligado a ideia de moralidade. Em tal sentido, a LIA teria como objetivo, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a defesa do princípio da moralidade presente no art. 37 da Constituição Federal (ELOI, 2021).

No mesmo sentido, Natália Hallit Moyses<sup>27</sup> analisa que a parcela da doutrina que defende a inconstitucionalidade da modalidade culposa de improbidade administrativa, aponta que as sanções aplicadas aos agentes de boa-fé e má-fé não devem ser as mesmas, já que tal tratamento não atende à proporcionalidade e razoabilidade. Dessa maneira, as sanções aplicáveis seriam desproporcionais quando recaíssem sobre o agente que acredita estar agindo de acordo com a lei e interesse público, com boa-fé, mas que, por falta de habilidade ou de diligência, fere o que seria a probidade administrativa.

---

<sup>25</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 1234.

<sup>26</sup> ELOI, Carlos. Improbidade Administrativa: **Análise acerca da (in)constitucionalidade da modalidade culposa**. 2021. Disponível em: <https://carloseloi3m.jusbrasil.com.br/artigos/1144917208/improbidade-administrativa-analise-acerca-da-in-constitucionalidade-da-modalidade-culposa>. Acesso em: 28 mar. 2022

<sup>27</sup> MOYSES, Natália Hallit. **O art. 10 da Lei nº. 8.429/92: debates sobre a modalidade culposa de improbidade administrativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3431, 22 nov. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23072>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

Eurico Bitencourt Neto<sup>28</sup> também defendia a ideia de que a improbidade administrativa depende completamente da comprovação da conduta dolosa, que denote má-fé, já que o seu sentido jurídico-constitucional remete à ideia de desonestidade e, logicamente, não se pode considerar uma conduta desonesta por culpa.

Nesse ponto, é importante destacar que, embora existisse grande discussão acerca da constitucionalidade da improbidade administrativa na forma culposa, era consolidado o entendimento, tanto pela doutrina como pela jurisprudência, de que a identificação do elemento subjetivo era indispensável para adequação da conduta à ideia de ato ímprobo, não sendo possível a responsabilização do agente público apenas pela simples identificação do elemento objetivo.

Sobre isso, Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>29</sup>, apresenta o seguinte posicionamento:

A responsabilidade objetiva, além de ser admissível somente quando prevista expressamente, destoa do sistema jurídico brasileiro, no que diz respeito à responsabilidade do agente público, a começar pela própria norma contida no artigo 37, § 6º, da Constituição, que consagra a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros, mas preserva a responsabilidade subjetiva do agente causador do dano. Quando muito, pode-se dizer que, em algumas hipóteses de atos de improbidade, em especial nos que causam enriquecimento ilícito, a culpa é presumida. No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

Assim sendo, com o parcial acolhimento pela doutrina e jurisprudência da ideia da improbidade administrativa culposa, se faz necessária a análise de como era definida a culpa em sentido estrito (imprudência, negligência ou imperícia) para caracterização de tal instituto, como veremos nos tópicos a seguir.

### 3.1.1 A improbidade pela imprudência

---

<sup>28</sup> BITENCOURT NETO, Eurico. **25 anos da Lei de Improbidade Administrativa**: desafios jurídicos ainda não superados. Revista Síntese: Direito Administrativo, São Paulo, v. 12, n. 141, p. 206-209, set. 2017.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017, p. 1093.

Conforme explica Rogério Greco<sup>30</sup>, a imprudência é revelada na conduta positiva praticada pelo agente que, por não observar o seu dever de cuidado, logo, no campo da Administração Pública, pode ser verificada quando o agente público lesa o erário quando faz algo de forma incorreta, não por seu desconhecimento da função, mas sim por descuido.

Para exemplificar o reconhecimento da conduta imprudente que caracterizava improbidade administrativa, podemos observar o entendimento do Tribunal de Justiça do Paraná proferido em 2014 no julgamento da Apelação n. 0004402-97.2014.8.16.0104<sup>31</sup>, que discutia a conduta do prefeito do município de Rio Bonito do Iguaçu que solicitou a aquisição de um veículo a ser utilizado em suas viagens oficiais, sendo que o contrato administrativo realizado para tal fim incluía pacote de revisões para o carro em 36 meses ou após 100 mil quilômetros rodados. A denúncia relativa à eventual caracterização de improbidade administrativa, em tal caso, se deu porque o gestor municipal, em período inferior a 03 meses da aquisição do veículo, assinou nota de empenho autorizando o pagamento da revisão, conduta que, por óbvio, era desnecessária e certamente causou prejuízos ao erário. Diante disso, os julgadores entenderam que, embora não caracterizado o dolo por parte do prefeito, sua conduta imprudente em tratar com as receitas públicas foi elemento suficiente para caracterização da improbidade administrativa, na forma prevista no art. 10 da Lei n. 8.429/1992.

Em tal caso, observa-se que, em nenhum momento, é questionada a existência de intenção ou não do gestor municipal para causar o prejuízo à Administração, no entanto, como o julgador entendeu que o agente público agiu de forma culposa, foram aplicadas as sanções concernentes ao ato de improbidade administrativa por lesão ao erário, previstas no art. 12, inciso II, da LIA<sup>32</sup>, o qual possuía a seguinte redação (anteriormente às alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021):

---

<sup>30</sup> GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal - Parte Geral: Volume I**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015, p. 259.

<sup>31</sup> Tribunal de Justiça do Paraná – Apelação Cível n. 0004402-97.2014.8.16.0104, contendo a seguinte ementa: RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - SOLICITAÇÃO DO PREFEITO DE RIO BONITO DO IGUAÇU PARA AQUISIÇÃO DE UMA CAMIONETA QUE SERIA USADA EM SUAS VIAGENS OFICIAIS - CONTRATO ADMINISTRATIVO CELEBRADO INCLUINDO UM PACOTE DE REVISÕES PARA O VEÍCULO (36 MESES OU 100 MIL KM) - GESTOR MUNICIPAL QUE, MENOS DE 03 (TRÊS) MESES DEPOIS, ASSINA NOTA DE EMPENHO AUTORIZANDO PAGAMENTO DE REVISÃO, JÁ CONTRATADA, À MESMA REVENDEDORA - CONDUTA IMPRUDENTE CAUSADORA DE PREJUÍZOS AO ERÁRIO, QUE DEVE SER SANCIONADA NA FORMA DO ART. 12, INCISO II DA LEI 8.429/92 - RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

<sup>32</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União: Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992, art. 12, inciso II.

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

### 3.1.2 A improbidade pela negligência

A negligência, por sua vez, é caracterizada pela inobservância ou omissão do agente com relação a determinado dever em sua função. Nas palavras de Guilherme Nucci, o ato negligente se traduz na forma passiva de culpa, ou seja, assumir uma atitude passiva, inerte material e psicologicamente, por descuido ou desatenção, justamente quando o dever de cuidado objetivo determina de modo contrário.

Dessa forma, entende-se que a negligência, elemento subjetivo que era capaz de caracterizar um ato de improbidade administrativa, ocorria quando o agente público, no exercício de sua função, deixava de realizar algo que era de sua responsabilidade, de modo a lesar o erário.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao julgar apelação em ação de improbidade administrativa, anteriormente à promulgação da Lei n. 14.230/2021, no julgamento da Apelação Cível n. 1.0610.11.000887-3/001<sup>33</sup>, entendeu pela caracterização da negligência do prefeito de São Domingos de Prata, que deixou de realizar a prestação de contas ao TCU relativamente a verbas federais que foram destinadas ao município.

---

<sup>33</sup> Tribunal de Justiça de Minas Gerais – Apelação Cível n. 1.0610.11.000887-3/001, contendo a seguinte ementa: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONVÊNIO - PRESTAÇÃO DE CONTAS REPROVADA - ART. 10, X, E 11, VI, DA LEI 8.429/92 - CULPA GRAVE - VERIFICAÇÃO - IMPROBIDADE CONFIGURADA - RAZOABILIDADE DAS SANÇÕES IMPOSTAS - RECURSO DESPROVIDO. - A configuração do ato de improbidade administrativa demanda a existência de uma ilegalidade qualificada pelo dolo, consubstanciado no propósito malicioso, em relação às condutas descritas nos art. 9 e 11 da Lei n. 8.429/92, e pela culpa grave, no que diz respeito às condutas descritas no art. 10 do mesmo diploma legal, verificada quando o agente público age de forma negligente, assumindo o risco de produzir o resultado danoso. - **A conduta de absoluta negligência com a arrecadação de verbas públicas e a omissão na respectiva prestação de contas ultrapassa a mera ilegalidade, configurando ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, X, e 11, VI, da Lei n. 8.429/92.** - Demonstrada a prática da conduta ímproba, assim como a razoabilidade da penalidade imposta na sentença, a negativa de provimento do recurso é medida que se impõe.

Nesse ponto, reitera-se que o entendimento dos julgadores de que houve conduta culposa, nesse caso, negligente, era suficiente para que o agente público incorresse nas penas previstas na LIA, mesmo que não evidenciada a conduta desonesta em si.

Também é importante destacar que a improbidade administrativa pela negligência, nos moldes supracitados, não se confundia com a responsabilidade civil objetiva do Estado em caso de negligência de seus agentes, sendo que a responsabilidade apenas recaía na pessoa do agente quando a sua conduta negligente lesava justamente o bem público, não havendo lógica na responsabilização do Estado por um prejuízo sofrido por ele mesmo.

### 3.1.3 A improbidade pela imperícia

Relativamente ao conceito de imperícia, Julio Fabbrini Mirabete<sup>34</sup> analisa que é a modalidade de culpa decorrente da inaptidão técnica o exercício de arte, ofício ou profissão. Dessa forma, a imperícia se configura quando o agente causa dano a outrem por falta de conhecimentos técnicos, não possuindo o conhecimento que deveria, diante de sua qualificação profissional.

Na seara da Administração Pública, previamente à Lei n. 14.230/2021, a improbidade administrativa pela imperícia ocorria quando o agente público causava prejuízo ao Estado, ao deixar de exercer sua função por falta de aptidão necessária, sendo que o agente deveria possuir tal conhecimento.

Ao julgar uma ação de improbidade administrativa<sup>35</sup> em que um vereador do município de São Gonçalo do Abaeté realizou, por meio de fraude, simulação de um contrato de funcionário para prefeitura da cidade, objetivando se apropriar dos valores do salário do “funcionário fantasma”, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais entendeu que, embora o referido

---

<sup>34</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini. Manual de Direito Penal - Parte Geral. 23 ed., v.I, São Paulo: Atlas, 2006.

<sup>35</sup> Tribunal de Justiça de Minas Gerais – Apelação Cível n. 1.0480.13.018556-8/001, com a seguinte ementa: APELAÇÕES CÍVEIS - DIREITO ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - JUSTIÇA GRATUITA- PESSOA NATURAL - SIMULAÇÃO DE CONTRATO - "FUNCIONÁRIO FANTASMA" - MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO ABAETÉ - ART. 9º, XI - ART. 10, XII. 1-Segundo prevê o art. 99, §3º, CPC, "presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural." Essa presunção somente pode ser afastada ante a existência de indícios suficientes de que ausente a hipossuficiência alegada em juízo. 2- Cabe condenação em improbidade administrativa nos termos do art. 9º, XI, LIA, no caso de vereador que se utilizando de fraudes, intermedeia contratação simulada de particular com o fim apropriar-se da remuneração percebida. 3- Ao Prefeito Municipal que, por negligência e imperícia anui com essa contratação simulada, cabe condenação por improbidade administrativa segundo o disposto no art. 10, XII, LIA.

vereador tenha cometido improbidade administrativa por sua conduta dolosa, o prefeito do município também cometeu improbidade administrativa, mas por sua imperícia e negligência, ao anuir com a contratação simulada.

Observa-se que, em tal caso, não ficou demonstrada a intenção do prefeito em ser complacente com o ato ilícito perpetrado pelo vereador, no entanto, apenas pela sua imperícia, revelada pela ausência de identificação de que tal contratação não estava ocorrendo de forma regular, restou caracterizada sua conduta ímproba, sendo que, ao final, foi condenado ao ressarcimento integral do dano causado ao erário (em responsabilidade solidária com o vereador) e pagamento de multa civil no valor de duas vezes do dano causado.

Cumprido destacar que a imperícia decorre da conduta indevida do agente de não possuir o conhecimento técnico que deveria ter para exercer a função que foi designado, logo, não pode ser confundida com a responsabilidade objetiva, que não necessita da demonstração de culpa do agente para ser caracterizada.

Por fim, para ilustrar de forma mais didática os tipos de culpa em sentido estrito na análise do art. 10 da LIA anteriormente à Lei 14.230/2021, podemos observar a seguinte tabela<sup>36</sup>:

Culpa por Imprudência	Culpa por Negligência	Culpa por Imperícia
Agente realiza ação precipitada e sem cautela, tomando uma atitude diversa da esperada para o exercício de sua função, causando prejuízo ao erário.	Deixar de tomar uma atitude ou de apresentar uma conduta que era esperada para a situação, causando prejuízo ao erário.	O agente causa dano ao erário por conta de sua inaptidão, ignorância, falta de qualificação técnica, teórica ou prática ou ausência de conhecimentos elementares e básicos para a ação realizada.

Além dos três enquadramentos do ato de improbidade administrativa apresentados acima e seus respectivos róis de condutas que os caracterizam, também podem ser encontradas previsões de atos de improbidade fora da LIA, como é o caso do disposto no art. 52 da Lei n.

<sup>36</sup> Ministério Público do Paraná: Negligência, Imprudência e Imperícia. Disponível em: <https://comunicacao.mppr.mp.br/2021/05/21553/Negligencia-Imprudencia-e-Impericia.html>. Acesso em: 13 jun. 2022.

10.257/2001 (Estatuto da Cidade)<sup>37</sup>, que prevê a responsabilização do gestor municipal nos termos da Lei n. 8429/1992 nas seguintes situações:

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, quando: I – (VETADO) II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4o do art. 8o desta Lei; III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei; IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei; V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1o do art. 33 desta Lei; VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4o do art. 40 desta Lei; VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3o do art. 40 e no art. 50 desta Lei; VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Segundo Ubirajara Casado<sup>38</sup>, embora o art. 52 da Lei 10.257/2001 faça referência ao prefeito como sujeito ativo dessa figura de improbidade, é perfeitamente possível a responsabilização de terceiros (agentes públicos ou particulares) que concorram para a prática da conduta ímproba ou dela se beneficiem, aplicando-se, para isso, a previsão de extensão pessoal disposta no art. 3º da LIA.

Além disso, o autor também destaca que toda e qualquer conduta que viole as normas e princípios do Estatuto da Cidade é passível de caracterizar ato de improbidade, mesmo que não esteja prevista no citado art. 52, bastando que se enquadre em uma das modalidades de improbidade previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA.

### 3.2 TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA EM ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Aprofundando os estudos acerca do elemento subjetivo caracterizador do ato de improbidade administrativa, podemos encontrar a denominada teoria da cegueira deliberada ou

<sup>37</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União: Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001, art. 52.

<sup>38</sup> CASADO, Ubirajara. Improbidade de Prefeito Municipal: Estatuto da Cidade. 2017. Disponível em: <https://blog.ebeji.com.br/improbidade-de-prefeito-municipal-estatuto-da-cidade/>. Acesso em: 05 jun. 2022.

*willful blindness doctrine*, que é originária de países cujos ordenamentos seguem o sistema do Common Law<sup>39</sup>.

Segundo Felipe Fernandes, José Roberto Mello Porto e Rodolfo Penna, a referida teoria, proveniente da Suprema Corte dos Estados Unidos, objetiva punir agentes que, agindo voluntariamente, simulam desconhecer a prática de ilícitos administrativos. Dessa forma, o agente público coloca-se em situação de ignorância, promovendo obstáculos, de forma consciente e voluntária, para que não tome conhecimento dos ilícitos administrativos que estão ocorrendo, podendo ser a ignorância do agente provocada por ele mesmo equivalente ao dolo eventual ou à culpa consciente, o que enseja a possibilidade de punição no âmbito administrativo e caracterização de improbidade administrativa.<sup>40</sup>

Diante disso, embora tal teoria não seja comumente aplicada no Direito Brasileiro, podemos perceber que ela detalha de maneira clara condutas que, de acordo com as previsões legais de nosso ordenamento jurídico, geram dúvidas acerca da caracterização do elemento subjetivo, se culpa ou dolo.

Alguns acórdãos, todos anteriores à promulgação da Lei n. 14.230/2021, utilizaram a referida teoria no julgamento de ações que tratavam de atos de improbidade administrativa, como será exposto a seguir.

Ao julgar a Apelação Cível n. 1000046-62.2019.8.26.0565<sup>41</sup>, que tratava da ocorrência de fraude em licitação destinada à prestação de serviços de publicidade, uma vez que a empresa vencedora não exercia serviços publicitários e foi beneficiada por manobra ilegal devidamente comprovada, o Tribunal de Justiça de São Paulo, aplicando a teoria da cegueira deliberada,

---

<sup>39</sup> SOARES, Jucelino Oliveira. A teoria de cegueira deliberada e sua aplicabilidade aos crimes financeiros. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará, Fortaleza, p. 109-128, dez. 2019. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/12/ARTIGO-6.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

<sup>40</sup> FERNANDES, Felipe; PORTO, José Roberto Mello; PENNA, Rodolfo. **Manual de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, fls. 56-57.

<sup>41</sup> Tribunal de Justiça de São Paulo – Apelação Cível n. 1000046-62.2019.8.26.0565, com a seguinte ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA Contrato Administrativo nº 32/2016 Licitação na modalidade concorrência destinada à prestação de serviços de publicidade - Empresa vencedora beneficiada por manobra devidamente comprovada nos autos, pois não exercia era apta a exercer os serviços de publicidade Caráter competitivo da licitação frustrado - Provas Conclusivas que dão conta da ocorrência do prejuízo ao erário e que já foi objeto de apreciação e condenação na Ação Popular em que se buscou a anulação do contrato e ressarcimento dos danos-Aplicação da Teoria da Cegueira Deliberada - Ato de improbidade administrativa devidamente comprovado, ante a constatada conivência praticada pelos corréus Infringência do art. 10, VIII e XII, ambos da Lei nº 8.249/92 Procedência da ação ora decretada, com aplicação das penalidades administrativas nos termos do art. 12, II e par. Único, da Lei nº 8.429/92 Recurso do Ministério Público e da Municipalidade providos.

entendeu que os agentes públicos envolvidos no processo licitatório foram coniventes com a conduta ilegal, os responsabilizando por improbidade administrativa.

Em tal caso, conforme a exposição do relator, competia ao Prefeito Municipal e ao Secretário Municipal que solicitou a abertura do procedimento de licitação, terem ciência inequívoca de que da inexistência de concorrência e disputa pelo melhor preço, o que inviabilizaria a contratação. No entanto, a conduta dos agentes públicos foi justamente contrária ao que deles se esperava, com a facilitação do processo para que a empresa que possuía objeto social incompatível com o previsto vencesse o certame. Por tal motivo foi utilizada em tal situação a teoria da cegueira deliberada, já que os agentes simplesmente fingiram que não perceberam a ilicitude que ali estava ocorrendo, com o objetivo de alcançarem a vantagem pretendida.

De forma semelhante, em ação de improbidade administrativa<sup>42</sup> por desvio de recursos públicos da conta bancária do município de Quarto Centenário, o Tribunal de Justiça do Paraná entendeu que o agente público que, embora não estivesse diretamente ligado com a conduta de desvio dos referidos valores, tinha conhecimento da ocorrência do ato ilícito, agiu de maneira ímproba, de acordo com a teoria da cegueira deliberada.

Da análise de tais julgados, depreende-se que a aplicação da teoria da cegueira deliberada poderia representar um recurso com certa efetividade em cenários em que não era possível ter total certeza acerca do elemento subjetivo da conduta. Todavia, diante da alteração do art. 10 da LIA pela Lei 14.230/2021, a aplicação de tal teoria em nosso ordenamento jurídico, no que concerne a improbidade administrativa, seria muito difícil, dado que os julgadores provavelmente não iriam que reconhecer que a mera ignorância do agente diante de ato que

---

<sup>42</sup> Tribunal de Justiça do Paraná – Apelação Cível n. 0003833-93.2013.8.16.0084, com a seguinte ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS DE CONTA BANCÁRIA DO MUNICÍPIO, COM O USO DE SENHA E CHAVE PESSOAL DO PREFEITO E CONTADOR, DIRETAMENTE PARA A CONTA CONJUNTA DESTA E DA RECORRENTE. PRETENSÃO DE USO DE PROVA EMPRESTADA DE OUTRA AÇÃO EM CURSO QUE TAMBÉM TRATA DO USO DELIBERADO DA CONTA BANCÁRIA DA RECORRENTE. DEMANDA QUE, TODAVIA, TRATA DE FATOS DISTINTOS. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO EVIDENCIADO. INEXISTÊNCIA DE COISA JULGADA. DOLO EVIDENCIADO. PROVA QUE DEMONSTRA QUE A APELANTE TINHA CIÊNCIA DA MOVIMENTAÇÃO DE VALORES DE ORIGEM ILÍCITA POR SUA CONTA CORRENTE. APLICAÇÃO DA TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

gere prejuízo ao erário possa ser comparada ao dolo específico, elemento caracterizador e necessário para reconhecimento do ato ímprobo atualmente.

### 3.3 CRÍTICA DOUTRINÁRIA QUANTO AOS EFEITOS DA MODALIDADE CULPOSA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como já pontuado anteriormente, se instaurou grande controvérsia doutrinária e jurisprudencial acerca da constitucionalidade da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa prevista na redação original da LIA e sua consequente aplicação em nosso ordenamento jurídico.

Relativamente a tal discussão é importante observar, em primeiro lugar, que o tipo de responsabilização atribuído aos atos de improbidade administrativa é particular às condutas e agentes que fazem parte da Administração Pública, não se tratando de responsabilidade civil ou penal, mas sim de própria responsabilidade administrativa.

Nesse sentido, José Santos de Carvalho Filho<sup>43</sup> apresenta o seguinte entendimento:

O fato gerador da responsabilidade varia de acordo com a natureza da norma jurídica que o contempla. Essa variação é que propicia tipos diversos de responsabilidade ou, em outras palavras, a diversidade da norma corresponde à diversidade dos tipos de responsabilidade. Temos, então, que se a norma tem natureza penal, a consumação do fato gerador provoca responsabilidade penal; se a norma é de direito civil, teremos a responsabilidade civil; e, finalmente, se o fato estiver previsto em norma administrativa, dar-se-á a responsabilidade administrativa. Como as normas jurídicas, no caso acima, são autônomas entre si, a consequência é a de que as responsabilidades também serão, em princípio, independentes: a responsabilidade civil não acarreta, necessariamente, a responsabilidade penal e a administrativa; esta última, por sua vez, independe da civil e da penal. Apenas para exemplificar: uma infração administrativa de impontualidade de um servidor causa a sua responsabilidade administrativa, mas não implica sua responsabilidade penal, porque não foi violada norma dessa natureza. Por outro lado, se o indivíduo causa dano a outrem, agindo com negligência, tem responsabilidade civil, mas não penal nem administrativa, vez que sua conduta só vulnerou norma de caráter civil.

Com isso, conclui-se que a controvérsia referida acima encontrava-se na discussão acerca do cabimento do elemento subjetivo “culpa” na responsabilização administrativa por atos de improbidade.

---

<sup>43</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 670-671.

Sobre a impossibilidade de se reconhecer a culpa como elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa, Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>44</sup> analisa que não é possível afirmar certamente se a exigência de dolo ou culpa nos atos de improbidade administrativa conforme a redação original da LIA foi a intenção real do legislador ou alguma falha por sua parte, sendo que a possibilidade da falha é maior, haja vista a inexistência de razão para existir tal diversidade de tratamento.

Nesse ponto, importante ressaltar que a citada diversidade de tratamento exposta pela doutrinadora diz respeito à atribuição da modalidade culposa unicamente às condutas previstas no art. 10 da LIA, quais sejam, as causadoras de dano ao erário, deixando de fora de tal possibilidade os atos previstos no art. 9 (enriquecimento ilícito) e art. 11 (contrários aos princípios da Administração Pública).

Entende-se, dessa forma, que um dos pontos importantes da crítica doutrinária a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa é a ausência de explicação razoável por parte do legislador acerca do fato de que o ato culposamente somente poderia ser atribuído às condutas que causassem lesão ao erário.

Outro relevante ponto destacado pela crítica doutrinária acerca da improbidade administrativa na forma culposa é a boa-fé. Aqui, tal corrente doutrinária defende a ideia de que a improbidade, em seu fundamento, representa imoralidade, maldade, desonestidade, etc., logo, um agente público, ao cometer uma conduta na forma culposa, conservando sua boa-fé, não poderia ser responsabilizado na forma de uma previsão legal baseada na presunção de que o ato foi desonesto.

Nessa direção, Mauro Roberto Gomez de Mattos<sup>45</sup> defende a ideia de que, se o autor teve sua atuação baseada na boa-fé, não havendo evidências de que agiu com desonestidade, não seria justo que sofresse as mesmas sanções daquele agente que cometeu o ato de improbidade na forma dolosa.

De maneira semelhante, Marcelo Figueiredo<sup>46</sup> analisa que a Lei n. 8.429/1992 superou negativamente os objetivos da Constituição Federal no tratamento do ato de improbidade

---

<sup>44</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017, p. 1092.

<sup>45</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa – o direito dos administrados dentro da lei 8.429/1992**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 1ª ed., 2004, p. 215.

<sup>46</sup> FIGUEIREDO, Marcelo. **Improbidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

administrativa, já que abrangeu o ato ímprobo, indevidamente, como toda conduta omissiva ou comissiva, dolosa ou culposa, de acordo com a previsão do art. 10 da lei. Dessa forma, não haveria razoabilidade, por exemplo, na punição de um agente público que, por imperícia, realizou ato considerado ímprobo no exercício de sua função, uma vez ausente o elemento da desonestidade.

Dessa forma, percebe-se que foi expressivo o movimento doutrinário crítico à possibilidade da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa na LIA, sendo, certamente, determinante para as alterações que posteriormente foram apresentadas pela Lei n. 14.230/2021.

## **4 REAÇÕES LEGISLATIVAS À CONTROVÉRSIA ESTABELECIDADA PELO ART. 10 DA LIA**

Conforme já exposto nos capítulos anteriores, a existência da conduta culposa do ato de improbidade administrativa gerou grande discussão doutrinária e jurisprudencial, tendo em vista o dilema gerado pela seguinte oposição de ideias: se o ato ímprobo representa uma conduta desonesta, como pode ser cabível em situações em que o agente não tem a intenção de lesar o erário?

Tendo tal controvérsia tomado grandes proporções, a discussão acabou chegando ao legislativo, que atuou de forma a minimizar os impactos negativos advindos da improbidade administrativa culposa até a chegada da Lei n. 14.230/2021.

O presente capítulo abordará, em um primeiro momento, a relação da alteração do art. 28 da LINDB em 2018 com a forma culposa da improbidade administrativa, considerando que tal reação legislativa se mostrou como um indício do que iria ocorrer em 2021 com a extinção da culpa como elemento subjetivo da improbidade administrativa.

Após, será tratada, de forma mais aprofundada, a alteração da LIA que originou o objeto do presente trabalho, além de diferenciações pertinentes a tal discussão e, por fim, o recente posicionamento jurisprudencial e doutrinário relacionado à extinção da improbidade administrativa na forma culposa.

### **4.1 O ERRO GROSSEIRO E PANORAMA COM O ART. 28 DA LINDB**

Em 25 de abril de 2018, com a publicação da Lei n. 13.655, que incluiu diversos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a caracterização da improbidade administrativa na forma culposa, de acordo com o art. 28 da referida lei, ganhou um novo requisito, qual seja, o erro grosseiro.

Embora o dispositivo não faça referência direta ao art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, da sua redação depreende-se que os seus efeitos na caracterização do ato ímprobo se deram por analogia, como podemos ver:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Conforme analisa Vitória Valente Dal Bem<sup>47</sup>, as alterações promovidas pela Lei n. 13.655/2018 foram alvo de diversas críticas, haja vista que órgãos controladores, como o Tribunal de Contas da União consideraram a lei como um instrumento facilitador do enfraquecimento do controle da Administração Pública.

De outro lado, também foi difundida a ideia que a lei concedeu maior grau de confiança ao agente público que age de boa-fé, mas que, por medo de ser responsabilizado pessoalmente (na forma culposa), deixa de agir em prol de inovações que trariam benefícios à Administração Pública.

A referida alteração no art. 28 da LINDB segue exatamente esse sentido, uma vez que particularizou o tipo de culpa passível de caracterizar a improbidade nos termos da redação original do art. 10 da LIA: a culpa pelo erro grosseiro, que, segundo o Ministro Benjamin Zymler, do TCU, é traduzida pela conduta que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.<sup>48</sup>

De forma semelhante, o Ministro do TCU Bruno Dantas<sup>49</sup> considerou que o erro grosseiro ocorre por negligência extrema, imperícia ou imprudência extraordinárias por parte do agente, que só uma pessoa bastante descuidada ou imperita comete, sendo que o erro poderia ser percebido mesmo por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio.

Já conforme apresentam Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald<sup>50</sup>, o erro grosseiro, também conhecido como culpa grave, se caracteriza por uma conduta em que há uma imprudência ou imperícia extraordinária e inescusável, que consiste na omissão de um grau mínimo e elementar de diligência que todos observam.

---

<sup>47</sup>BEM, Vitória Valente dal. As alterações na LINDB e a LIA: os reflexos do art. 28 da LINDB quanto à responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa que importam em danos ao erário. 2019.

<sup>48</sup>COSTA, Camila Batista Rodrigues. A definição do conceito de erro grosseiro pelo Tribunal de Contas da União. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 144, fevereiro/2019. Disponível em: <https://www.justen.com.br/pdfs/IE144/IE144-Camila-TCU-erro-grosseiro-na-LINDB.pdf>. Acesso em 22/04/2022.

<sup>49</sup>Tribunal de Contas da União, Acórdão 2391/18 - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, data da da sessão: 17/10/2018.

<sup>50</sup>FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, p. 169.

Diante disso, grande parte da doutrina reconheceu que houve uma superação da disposição do art. 28 da LINDB com relação ao art. 10 da LIA, uma vez que o primeiro dispositivo tinha a função de complemento utilizado para análise do elemento subjetivo culpa no reconhecimento do ato de improbidade administrativa.

Sobre isso, André Cyrino e Gustavo Binenbojm<sup>51</sup> realizam a seguinte análise:

No caso da lei de improbidade administrativa, ademais sequer se coloca a questão de haver uma norma constitucional prevendo a responsabilização na modalidade culposa. Portanto, o artigo 28 da LINDB, como lei posterior e de mesma hierarquia que a Lei de Improbidade Administrativa, opera a sua derrogação parcial, para redefinir as modalidades de ato ímprobo que admitem a modalidade culposa e passa a exigir a configuração de erro grosseiro (...) trata-se de uma válida opção legislativa efetuada de acordo com os princípios de regras constitucionais aplicáveis.

Considerando tal alteração legislativa, além da reação doutrinária, a jurisprudência também necessitou se atualizar para não incorrer em erro ao reconhecer a improbidade administrativa na forma culposa em situações que não estivessem de acordo com o disposto no art. 28 da LINDB.

Para exemplificar tal adequação jurisprudencial, pode ser observado o entendimento exarado pelo Tribunal de Justiça do Paraná no julgamento da Apelação Cível n. 0003168-70.2006.8.16.0004<sup>52</sup>, que tinha por objeto ação de improbidade administrativa decorrente da conduta de agente público que atestou o recebimento de mercadorias que não haviam sido recebidas no Instituto de Saúde do Paraná. Dessa maneira, os julgadores entenderam que o agente causou dano ao erário por erro grosseiro, devendo ser responsabilizado na forma do art. 10 da LIA.

Alguns tribunais, como o próprio Tribunal de Justiça do Paraná, fixaram o entendimento que diferencia a culpa grave dos demais tipos de culpa para fins de caracterização

<sup>51</sup> BINENBOJM, Gustavo e CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *Revista De Direito Administrativo*, 203–224. <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655>

<sup>52</sup> Tribunal de Justiça do Paraná - Apelação Cível nº 0003168-70.2006.8.16.0004, contendo a seguinte ementa: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ATESTO DE MERCADORIAS QUE NÃO FORAM EFETIVAMENTE RECEBIDAS. DANO AO ERÁRIO. ERRO GROSSEIRO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADO. ARTIGO 10, CAPUT E INCISOS I e XII DA LEI N.º 8.429/92. NÃO APLICAÇÃO, NO CASO, DO ENUNCIADO N.º 10 DAS 4ª. E 5ª. CÂMARAS CÍVEIS DESTA E. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DOSIMETRIA. READEQUAÇÃO. MANUTENÇÃO APENAS DA MULTA CIVIL, COM REDUÇÃO DO VALOR. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

do ato de improbidade administrativa por meio de enunciados, como podemos ver a seguir, da leitura do Enunciado n. 10, do TJPR:

O artigo 10 da Lei nº 8.429/92 deve ser interpretado à luz do artigo 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), com as alterações feitas pela Lei nº 13.655/18, não mais sendo admitida a caracterização de ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário quando o agente atua com culpa simples ou leve; apenas mediante dolo ou erro grosseiro, equivalente este à culpa grave nos termos do Decreto nº 9.380/19.

Continuando em tal discussão, pode ser observada a edição da Medida Provisória n. 966/2020<sup>53</sup>, que trata da responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19.

Logo no primeiro artigo do dispositivo, pode ser encontrada a previsão que os agentes públicos apenas “poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro”, o que acabou gerando para uma série de críticas, no sentido de que o estreitamento do elemento subjetivo da improbidade administrativa poderia levar a um grau maior de impunidade no serviço público, haja vista a dificuldade de, em diversas situações, comprovar materialmente o dolo ou eventual erro grosseiro por parte do agente.

Com isso, se faz relevante apresentar qual foi o conceito adotado pelo legislador no que se refere ao erro grosseiro:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se erro grosseiro o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

De outro lado, parte da doutrina não aceitou o novo tipo de culpa estabelecido pelo art. 28 da LINDB, reiterando o posicionamento de que a improbidade administrativa culposa é inconstitucional e, portanto, não poderia ser aceita em nosso ordenamento. Foi como se manifestaram os participantes do Seminário “Impactos da Lei nº 13.655/18 no Direito Administrativo”, realizado pelo IBDA (Instituto Brasileiro de Direito Administrativo), sendo o seguinte entendimento do Enunciado n. 19<sup>54</sup>, estabelecido em tal evento:

<sup>53</sup> BRASIL. Medida provisória nº 966, de 13 de maio de 2020. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF.

<sup>54</sup> Disponível em <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/6/art20190624-11.pdf>.

Enunciado 19. “A modalidade culposa de improbidade administrativa não se harmoniza com a Constituição, porque improbidade é ilegalidade qualificada pela intenção desonesta e desleal do agente. Não obstante, analisando-se a legislação infraconstitucional, o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa deve ser interpretado de acordo com o art. 28 da LINDB, afastando-se a possibilidade de configuração da improbidade sem a presença de erro grosseiro do agente (culpa grave).

Em análise diversa, Fábio Medina Osório<sup>55</sup> analisa que a supressão do conceito amplo de improbidade administrativa na forma culposa pelo erro grosseiro foi um retrocesso, considerando a dificuldade de diferenciar o erro grosseiro do dolo, já que são conceitos muito semelhantes em suas respectivas naturezas.

Por fim, embora a chegada do art. 28 da LINDB tenha causado uma nova série de discussões relativas à improbidade administrativa na forma culposa, conclui-se que tal dispositivo indicou o sentido ao qual estava sendo conduzido o poder legislativo em tal controvérsia, qual seja, o da desconsideração da culpa como elemento subjetivo da improbidade, ideia que acabou se materializando pouco mais de três anos depois, com a edição da Lei n. 14.230/2021, que será analisada a seguir.

#### 4.2 A EXTINÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA DO ATO DE IMPROBIDADE PELA LEI N. 14.230/2021

Em 25 de outubro de 2021 foi publicada a Lei n. 14.230, dispositivo que trouxe diversas alterações à Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/1992, entre elas, a extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa.

Segundo Flávia Cardoso, Karina Nunes Rodrigues e Lucca Zupelli<sup>56</sup>, as mudanças já eram esperadas, uma vez que, desde a criação da LIA, vinham sendo apontados determinados desvirtuamentos na aplicação e execução da lei, como o seu uso político, com propósito

---

<sup>55</sup> Disponível em <https://www.migalhas.com.br/quentes/354099/advogado-faz-raio-x-de-novas-regras-para-improbidade-administrativa>. Destaca-se o posicionamento do jurista: “Embora tenha havido um certo retrocesso na supressão da improbidade por erro grosseiro, nós entendemos que também esse 'direito ao erro juridicamente tolerável' é fundamental para que não haja paralisia na Administração Pública”.

<sup>56</sup> CARDOSO, Flávia; RODRIGUES, Karina Nunes; ZUPELLI, Lucca. O que representam as mudanças da nova lei de improbidade administrativa. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/362647/o-que-representam-as-mudancas-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 15 abr. 2022.

excessivamente punitivista, sem justa causa ou em contrariedade com as garantias fundamentais do cidadão.

Como analisa Thárik Uchôa<sup>57</sup>, o tema relativo à Lei n. 14.230/2021 tem sido bastante debatido, sendo alguns indivíduos críticos, uma vez que entendem que há na nova lei certo "afrouxamento" das regras que reprimem as condutas consideradas ímprobas. Já uma outra parte da sociedade entende que as alterações trouxeram equilíbrio para a aplicação das normas.

Relativamente à extensão das mudanças trazidas pela nova lei, Erick Halpern e Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>58</sup> observam que legislativa representa uma descaracterização da redação originária do texto legal, com a modificação de quase todos os dispositivos da Lei 8.429/1992. Formalmente, restou preservada a numeração da Lei 8.429/1992. Contudo, sob o aspecto material, o conteúdo da Lei de Improbidade Administrativa foi intensamente alterado. Trata-se, de fato, de uma nova Lei com a mesma numeração.

Observando especificamente a alteração promovida no art. 10 da LIA, pode ser constatada a mudança do elemento subjetivo necessário para a conduta ímproba que causa prejuízo ao erário, conforme extrai-se a seguir:

Lei n. 8.429/1992 (redação original)

“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:”

Lei n. 8.429/1992 (redação dada pela Lei n. 14.230/2021)

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,

<sup>57</sup> UCHÔA, Thárik. **Tudo o que você precisa saber sobre as alterações na Lei de Improbidade Administrativa**. 2021. Disponível em: <https://tharikuchoa.jusbrasil.com.br/artigos/1307983285/tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 27 mar. 2022.

<sup>58</sup> HALPERN, Erick; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador e a reforma da Lei de Improbidade pela Lei 14.230/2021. 2021. Disponível em: <https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/1319067549/a-retroatividade-da-lei-mais-benefica-no-direito-administrativo-sancionador-e-a-reforma-da-lei-de-improbidade-pela-lei-14230-2021>. Acesso em: 05 jun. 2022.

apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

Percebe-se, da leitura do novo texto legal, que a “ação ou omissão culposa” foi retirada da hipótese de caracterização do ato de improbidade que causa prejuízo ao erário, sendo mantida apenas a conduta na forma dolosa, o que trouxe fim a discussão doutrinária e jurisprudencial existente até então, sendo consolidado o entendimento de que, de fato, a culpa como elemento subjetivo da desonestidade não se mostra algo coerente.

Todavia, após a promulgação da Lei n. 14.230/2021, surgiu a discussão acerca da possibilidade de aplicação retroativa das alterações promovidas por tal legislação, bem como qual seria o destino das ações de improbidade administrativa que discutem condutas culposas em curso.

Sobre isso, Thadeu Augimeri de Goes Lima<sup>59</sup> analisa que se percebe na doutrina e na jurisprudência grande tendência de se conferir retroatividade às disposições materiais mais favoráveis incorporadas na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei 14.230/2021, notadamente a partir da interpretação extensiva do artigo 5º, inciso XL, da CF/1988 e do §4º do artigo 1º da LIA. Com isso, a abolição do ato ímprobo deverá incidir sobre todas as condutas culposas ensejadoras de danos ao erário já praticadas e anteriormente tipificadas como atos de improbidade administrativa no artigo 10 da LIA, independente da fase em que se encontre eventual persecução delas (investigação ou processo judicial, em primeiro grau ou em grau recursal).

Quanto às ações de improbidade administrativa (na forma culposa) que estão em curso, o autor apresenta as seguintes anotações:

Todavia, no que tange às ações de responsabilização por atos de improbidade administrativa culposos em curso, ainda que se reconheça a retroatividade *in mellius* da exclusão das figuras ímprobas culposas, isso não deve conduzir peremptoriamente à imediata improcedência da demanda (cf. o artigo 487, inciso I, c/c o artigo 493, ambos do CPC) ou à extinção do processo sem resolução de mérito, por carência superveniente do interesse de agir (cf. o artigo 485, inciso VI, do CPC).

De fato, apesar da descaracterização como ato de improbidade administrativa, a conduta culposa que haja causado dano ao erário configurará ainda um ato ilícito

---

<sup>59</sup> LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. As ações de responsabilização por atos de improbidade culposos em curso. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-11/lima-responsabilizacao-atos-improbidade-culposos-curso>. Acesso em: 07 jun. 2022.

gerador da obrigação de reparar, no campo da responsabilidade civil extracontratual ou aquiliana, ex vi dos artigos 186 e 927 do Código Civil e em consonância com o artigo 37, §5º, da CF/1988, assim como uma lesão ao patrimônio público, bem jurídico supraindividual passível de tutela jurisdicional coletiva, nos moldes do artigo 1º, caput, inciso VIII, da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985).

Logo, parece-nos pertinente e mais acertado que o juiz, nesse caso de abolitio improbitatis, ao invés de julgar improcedente a demanda ou extinguir o feito sem resolução de mérito, aplique a regra do artigo 17, §16, da LIA [2] e, ouvindo previamente as partes e em decisão motivada, converta a ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa culposo em ação civil pública de ressarcimento de danos ao erário [3].<sup>60</sup>

Tal discussão foi levada ao Poder Judiciário e atualmente é tema de Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal<sup>61</sup>, que agora tem por incumbência definir “se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento”. Então, essa discussão é atualmente tema de Repercussão Geral no STF, que vai definir se “

Segundo o Ministro Alexandre de Moraes<sup>62</sup>, a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no *leading case*<sup>63</sup> do referido tema, que considerou a ausência de menção à dolo no caso concreto, torna necessário que o STF “defina se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa devem retroagir para beneficiar quem eventualmente tenha cometido atos de improbidade na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento”.

Por tal razão, após o reconhecimento pelo STF da repercussão geral relativa ao tema, foi determinada a suspensão de todos os Recursos Especiais que tramitam perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) em que for suscitada a aplicação de forma retroativa da Lei n.

---

<sup>60</sup> LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. As ações de responsabilização por atos de improbidade culposos em curso. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-11/lima-responsabilizacao-atos-improbidade-culposos-curso>. Acesso em: 07 jun. 2022.

<sup>61</sup> Supremo Tribunal Federal - Tema 1199 - Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

<sup>62</sup> Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/noticias/exibir/25860/STF-vai-definir-se-alteracoes-na-Lei-de-Improbidade-Administrativa-podem-ser-aplicadas-retroativamente>.

<sup>63</sup> Supremo Tribunal Federal – Agravo em Recurso Extraordinário n. 843989/PR.

14.230/2021, sendo tal medida, nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes, necessária para evitar juízos conflitantes com a futura decisão do STF.

Vale apontar que a retroatividade da Lei n. 14.230/2021, em pontos não discutidos no referido tema de repercussão geral, já foi aplicada nos Tribunais Brasileiros, como é o caso do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), em que a Ação Civil de Improbidade Administrativa n. 5113252-25.2016.8.13.0024<sup>64</sup>, mesmo com a discordância do Ministério Público, foi extinta com fundamento na revogação do inciso I do art. 11 da LIA, que previa o ato de improbidade administrativa pela prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso do prevista na regra de competência.

Em suma, com relação à extinção da improbidade administrativa culposa, se constata que tal posicionamento legal é proveniente do amadurecimento de um longo período de discussões que indicaram, de forma cada vez mais incisiva, tal necessidade no ordenamento jurídico brasileiro.

#### 4.3 DOLO GENÉRICO X DOLO ESPECÍFICO

Conforme o exposto acima, a nova disposição da Lei de Improbidade Administrativa determina que para o reconhecimento da conduta ímproba, independentemente de sua natureza (enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação a princípio da Administração), é exigida a caracterização do dolo, não sendo aceito, em qualquer hipótese, elemento subjetivo diverso.

Analisando os ensinamentos Eugênio Pacelli<sup>65</sup>, o dolo se caracteriza pela vontade de uma ação orientada à realização de um delito, sendo um elemento subjetivo que concretiza os

---

<sup>64</sup> Tribunal de Justiça de Minas Gerais – Processo n. 5113252-25.2016.8.13.0024, extrai-se da seguinte decisão: Quanto a retroatividade da lei mais benéfica, no caso em tela, o Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais entende que: EMENTA: EMBARGOS DECLARATÓRIOS - APELAÇÃO CÍVEL - SUPOSTO VÍCIO - EXISTÊNCIA - PENALIDADES POLITICO ADMINISTRATIVAS - LEI nº 8.429/92, COM AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 14.230/21 - PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA - APLICABILIDADE - PRECEDENTES DO STJ. 1 - Os embargos de declaração são cabíveis para esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão, e, ainda, para corrigir erro material. 2 - Tratando-se de diploma legal mais favorável aos réus, de rigor a aplicação da Lei nº 8.429/92, com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente. (TJMG - Embargos de Declaração-Cv 1.0480.13.018556-8/003, Relator(a): Des.(a) Jair Varão , 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 24/03/0022, publicação da súmula em 25/03/2022).

<sup>65</sup> PACELLI, Eugênio. Manual de Direito Penal. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 272-273.

elementos do tipo. Diante disso, no Direito Penal, o crime é considerado como doloso quando o agente tem a capacidade objetiva de prever seu resultado, possuindo a intenção ou assumindo o risco de produzir tal resultado.

Ricardo Antônio Andreucci<sup>66</sup> destaca que existem três teorias que dizem respeito ao conteúdo do dolo. A primeira delas é a teoria da vontade, que estabelece o dolo como uma vontade de praticar uma ação consciente, um fato que se sabe contrário à lei, sendo que, para ser configurada, o agente deve possuir consciência da significação da ação que irá realizar, estando disposto a produzir o resultado previsto. Já segundo a teoria da representação dispõe que o dolo é a vontade de praticar a conduta ilegal, sendo o agente capaz de prever a possibilidade de o resultado ocorrer, mesmo que não seja o seu desejo a ocorrência de tal resultado. Por fim, existe a teoria do consentimento, a qual exige, para caracterização do dolo, apenas a previsão ou consciência do resultado, mesmo que o agente não tenha a intenção de produzi-lo.

A teoria adotada pelo Direito Penal Brasileiro é a da vontade, sendo também a que mais se compatibiliza com o tipo de dolo exigido atualmente para caracterização do ato de improbidade administrativa, considerando que seu fundamento é relacionado à desonestidade e, por tal motivo, é dada muita importância à verificação da vontade do agente de realizar o ato ilícito.

De acordo com o que observam Felipe Fernandes, José Roberto Mello Porto e Rodolfo Penna<sup>67</sup>, o dolo exigido pela atual Lei de Improbidade Administrativa é o específico, consubstanciado na especial finalidade de agir, ou seja, no objetivo de atingir o resultado de caráter ilícito tipificado em lei, não bastando a simples voluntariedade do agente ou a mera ilegalidade.

Ainda segundo os autores, a necessidade de exigência do dolo específico para caracterização do ato de improbidade administrativa, assim como fez o legislador, fica mais

---

<sup>66</sup> ANDREUCCI, Ricardo Antônio. Manual de Direito Penal. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 112-113. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/a-doutrina-na-pratica/crime-dolo-e-crime-culposo/crime-doloso>.

<sup>67</sup> FERNANDES, Felipe; PORTO, José Roberto Mello; PENNA, Rodolfo. Manual de Improbidade Administrativa. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, p. 55.

clara nos §§ 1º e 2º do art. 11 da LIA<sup>68</sup>, que mostrar que a legislação se alinha à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

A própria LIA, por meio das alterações trazidas pela Lei n. 14.230/2021, prevê expressamente em seu art. 17-C, §1º, a necessidade de ser comprovado o dolo específico do agente para caracterização do ato de improbidade administrativa:

§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.<sup>69</sup>

Da análise de julgados do STJ anteriores as alterações legislativas aqui expostas, percebe-se que o entendimento jurisprudencial consolidado era baseado na suficiência do chamado “dolo genérico” para caracterização da improbidade administrativa.

Para Guaracy Moreira Filho<sup>70</sup>, tal dolo genérico, referido na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, se traduz na vontade de realizar a conduta punível sem uma finalidade especial, sendo que, para o mesmo autor, o dolo específico é a vontade do agente dirigida a um fim.

No julgamento do Recurso Especial n. 1320701/DF<sup>71</sup>, que tratava de improbidade administrativa pela violação de princípio da Administração Pública, na forma do art. 11 da LIA,

---

<sup>68</sup> § 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. § 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

<sup>69</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Diário Oficial da União: Poder Executivo, Brasília, DF, 3 jun. 1992, art. 17-C, §1º.

<sup>70</sup> FILHO, Guaracy Moreira Código Penal Comentado, 6ª edição. Editora Rideel, 2017.

<sup>71</sup> Superior Tribunal de Justiça - Recurso Especial nº 1320701/DF, podendo se extrair da ementa: ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INSTALAÇÃO DE FACULDADE EM ÁREA PÚBLICA SEM LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADA. DOLO ESPECÍFICO PRESCINDÍVEL. (...) 7. Além disso, sem motivação razoável e convincente que afastasse a patente voluntariedade do comportamento dos servidores explicitada no próprio acórdão, o Tribunal de origem decidiu, paradoxalmente, pela improcedência dos pedidos por ter faltado, no caso concreto, a comprovação de existência de dolo específico na conduta dos agentes. Ora, é pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que "a caracterização de improbidade censurada pelo art. 11 da Lei 8.429/1992 dispensa a comprovação de intenção específica de violar princípios administrativos, sendo suficiente o dolo genérico" (REsp 1.229.779/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5.9.2011), como foi devidamente demonstrado no acórdão a quo (fl. 631, e-STJ). Na mesma linha: AgRg no REsp 1.294.456/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 18.9.2014; AgInt no REsp 1.624.885/RS, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 24.3.2017; AgInt no REsp 1.585.551/RN, Rel. Ministra Assusete Magalhães,

considerando que foi instalada uma faculdade em área pública sem a existência de licitação, o Tribunal Superior se manifestou pela dispensa do elemento subjetivo do dolo específico na conduta, contrariando o fundamento adotado pelo Tribunal de origem, que havia julgado improcedente o pedido do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios exatamente pela ausência de tal elemento.

A partir da alteração trazida pela Lei n. 14.230/2021, o processo de mutação jurisprudencial no que se refere a tal ponto foi iniciado, com a manifestação por diversos tribunais ao redor do país de que o entendimento relativo à suficiência da comprovação do dolo genérico para caracterização do ato de improbidade administrativa havia sido superado pela Lei n. 14.230/2021.

Pode ser aqui citado o julgamento da Apelação Cível n. 0001296-06.2013.8.11.0039<sup>72</sup> pelo Tribunal de Justiça do Mato Grosso (TJMT), onde foi exarado o entendimento de que a ausência de comprovação da vontade livre e consciente do apelante de alcançar o resultado ilícito tipificado no artigo 11 da lei n° 8.429/92 (dolo específico) leva à impossibilidade de configuração da conduta ímproba.

O Tribunal de Justiça do Pará (TJPA), seguindo o mesmo entendimento, defendeu, conforme se retira do Acórdão n. 9035695<sup>73</sup>, a impossibilidade de atribuição de prática de ato

---

Segunda Turma, DJe 13.92016; REsp 1.608.450/PI, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8.9.2016; AgRg no RMS 21.700/BA, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, DJe 20.8.2015; EDcl no Ag 1092100/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 31.5.2010; MS 21.084/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 1º.12.2016. No caso dos autos, pergunta-se: seria razoável, nos planos da lógica e da racionalidade, afirmar que "convênio de parceria", assinado por servidores e licitação dispensada por ato próprio, assim teria ocorrido sem que haja "vontade deliberada"? (...)"

<sup>72</sup> Tribunal de Justiça do Mato Grosso - Apelação Cível n. 0001296-06.2013.8.11.0039, contendo a seguinte ementa: RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – EX PREFEITO – AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DAS OBRAS PÚBLICAS – ATO QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI Nº 14.230/2021 RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA – EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA VONTADE LIVRE E CONSCIENTE DO APELANTE DE ALCANÇAR O RESULTADO ILÍCITO TIPIFICADO NO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/92 – CONDUTA ÍMPROBA NÃO CONFIGURADA – RECURSO DE ANTÔNIO DE ANDRADE JUNQUEIRA PROVIDO – RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PREJUDICADO. 1. A Lei nº 14.230/2021, alterou diversos dispositivos da Lei nº 8.429/92, passando a exigir o dolo específico para a configuração dos atos de improbidade administrativa, além de modificar critérios de dosimetria da pena e aspectos processuais. 2. O sistema da Improbidade Administrativa adotou expressamente os princípios do Direito Administrativo Sancionador, dentre eles o da legalidade, segurança jurídica e retroatividade da lei benéfica. Assim, tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei nº 14.230/2021, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.

<sup>73</sup> Tribunal de Justiça do Pará - Acórdão nº 9035695, contendo a seguinte ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS

ímprobo apenas com a comprovação do dolo genérico, destacando o julgador que a comprovação do dolo específico dentro do rol taxativo do art. 11 da LIA não foi observada pelo autor da ação.

Diante da substancial alteração relacionada ao elemento subjetivo que caracteriza o ato de improbidade administrativa, observa-se que a viabilidade de responsabilização de agentes públicos na forma das disposições da LIA foi limitada, principalmente no que diz respeito às situações em que são encontradas dificuldades relacionadas ao conteúdo probatório da conduta ilícita e intencional do agente.

#### 4.4 ANÁLISE DOUTRINÁRIA A RESPEITO DA ALTERAÇÃO NO ART. 10 DA LIA

Embora seja muito relevante ao contexto do estudo da improbidade administrativa no Brasil, a recente alteração promovida pela Lei n. 14.230/2021 no art. 10 da Lei n. 8.429/1992 ainda não foi discutida de forma aprofundada pela doutrina. Diante disso, o presente tópico apresentará as primeiras impressões dos autores do Direito Administrativo no que diz respeito à referida inovação legislativa.

Kamile Medeiros do Valle<sup>74</sup> analisa que a principal crítica doutrinária a partir da retirada do elemento subjetivo culpa para caracterização do ato ímprobo é a de que a nova lei estaria permitindo que o gestor público que age com negligência e/ou imperícia tenha “carta branca” para realizar sua função pública como bem entender, situação que, por óbvio, prejudica

---

DECRETADA COM FUNDAMENTO NO ART. 7º DA LEI 8.429/92. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE CONTABILIDADE PELA PREFEITURA DE CANAÃ DOS CARAJÁS. DECISÃO FUNDAMENTADA NA OCORRENCIA DE DOLO GENÉRICO. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA REJEITADA. PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO REJEITADA. **IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE PRÁTICA DE ATO IMPROBO POR DOLO GENÉRICO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO EM ROL TAXATIVO NA LEI DE IMPROBIDADE NÃO OBSERVADA PELO AUTOR DA AÇÃO.** AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE PERDA PATRIMONIAL EFETIVA. APLICAÇÃO DA LEI N. 14.230/2021 NO SENTIDO PROCESSUAL E MATERIAL. INSUBSISTÊNCIA DE FUNDAMENTO LEGAL HÁBIL PARA A MANUTENÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARA CASSAR A DECISÃO RECORRIDA E DETERMINAR A IMEDIATA LIBERAÇÃO DOS BENS DO RECORRENTE EVENTUALMENTE BLOQUEADOS. (grifou-se).

<sup>74</sup> VALLE, Kamile Medeiros do. O fim da improbidade por ato culposo: por que causa tanta indignação? 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/354315/o-fim-da-improbidade-por-ato-culposo-por-que-causa-tanta-indignacao>. Acesso em: 05 jun. 2022.

os cofres públicos e demonstra certo afrouxamento com relação à pauta do combate à corrupção.

De forma diferente ao entendimento da supracitada crítica, a autora apresenta seus argumentos no sentido de que a restrição do elemento subjetivo da improbidade ao dolo é algo benéfico ao ordenamento:

Além disso, a responsabilização por ato de improbidade administrativa não deveria mesmo servir para penalizar servidores públicos ineptos. Estes podem, e devem, ser responsabilizados na esfera administrativa perante os órgãos de controle interno, os quais podem puni-los inclusive com a demissão de cargo público. Aliás, este não estaria dispensado de ressarcir o dano a que deu causa pelo ato ou omissão culposos e esta medida ressarcitória, considerando que o agente não se beneficiou com o dano, já é uma punição. O controle social das urnas também é bastante relevante para pôr à prova de fogo a habilidade de gestão dos eleitos.

Diferentemente, o medo de responder por tais atos alegadamente ímprobos não deve pautar a atuação de gestores de boa-fé que possam querer inovar e que não o fazem, mesmo com respaldo técnico. O que se defende é que a má-fé e a desonestidade não podem ser presumidas, como tantas vezes o são. Aliás, muitas vezes é considerado como prova da ilicitude exclusivamente o cargo do agente, como se onipresente e onisciente fosse e se não houvesse descentralização administrativa e relações hierárquicas nos órgãos públicos.

Pode se observar que o entendimento doutrinário que defende a nova redação do art. 10 da LIA está fundamentado na segurança que o agente público de boa-fé deve sentir ao exercer a sua função, sem temer a possibilidade de perpetrar ato de improbidade administrativa “sem querer”, o que lhe concede maior margem para inovação na tomada de decisão e consequentemente, com o passar do tempo, maior eficiência ao serviço público.

Por outro lado, há aqueles que entendem que a extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi um erro do legislador, já que o elemento subjetivo culpa, além de ser cabível na caracterização do ato ímprobo, evita que o poder público seja lesado por agentes que praticam condutas culposas e não responsabilizados.

Tiago do Carmo Martins<sup>75</sup>, antes mesmo da publicação da Lei n. 14.230/2021, ao comentar o PL que a originou, analisa que a extinção da forma culposa da improbidade administrativa, que se pauta no excessivo desvalor que a qualificação de “ímprobo” confere ao

---

<sup>75</sup> MARTINS, Tiago do Carmo. O fim da improbidade culposa. 2020. Disponível em: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/o-fim-da-improbidade-culposa>. Acesso em: 26 jun. 2022.

agente público, trata-se de opção do legislador de natureza eminentemente política, a qual sobrepõe eventual análise de vício de natureza jurídica que justificaria tal alteração.

O autor relembra que no Direito Penal, que é aplicado com grau de reprovabilidade social e gravidade das penas em intensidade maior que a improbidade administrativa, existe a possibilidade de responsabilização de agentes públicas por condutas culposas, logo, não haveria óbice na manutenção da improbidade administrativa culposa no ordenamento jurídico brasileiro:

Ora, se a seara penal admite a punição do servidor descuidado por culpa, não é compreensível que a improbidade, de gravidade menor, não o possa fazê-lo, a pretexto de não impor marca negativa ao agente público, afinal, a qualificação indesejável deixada pela condenação criminal é ainda mais severa.

Assim, a proposição legislativa, no ponto, ao mesmo tempo em que fragiliza a proteção da probidade administrativa, retirando estímulo normativo à responsabilidade no exercício do cargo, não guarda coerência sistêmica, haja vista que o ordenamento já contempla punição mais gravosa para a mesma categoria de atos.

Basicamente, constata-se que a discussão doutrinária sobre a (des)necessidade da existência da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa continua presente no ordenamento mesmo após as mudanças promovidas pela Lei n. 14.230/2021.

A partir disso, considerando o curto espaço de tempo desde a promulgação da referida lei, se faz necessário aguardar os critérios e procedimentos que serão utilizados pelo sistema judiciário para fixar a aplicação das novas determinações legais. Dessa forma, será possível a delimitação pela doutrina, de forma mais conclusiva, dos reais efeitos da extinção do ato de improbidade administrativa na forma culposa.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar os aspectos de um dispositivo legal introduzido recentemente no ordenamento jurídico que gerou e, principalmente, ainda irá gerar relevantes efeitos no que se refere à responsabilização por atos de improbidade administrativa.

Diante de todo o exposto, pode-se concluir, em um primeiro momento, que a improbidade administrativa na forma culposa se trata de um tema controverso na doutrina e jurisprudência desde o seu nascimento, por meio do art. 10 da LIA, sendo que, exatamente por conta de tais discussões envolvendo o instituto jurídico, surgiram respostas legislativas que buscaram extinguir, gradativamente, a conduta ímproba na forma culposa.

Nesse contexto, observou-se que a introdução do art. 28 da LINDB pela Lei n. 13.655/2018 foi essencial para impulsionar as discussões relativas ao descabimento da culpa como elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa.

Diante disso, demonstrou-se que a necessidade de alteração do art. 10 da LIA foi uma das razões do surgimento da Lei n. 14.230/2021, a partir da chegada de tais debates no poder legislativo.

A relevância do tema ficou evidenciada pelos grandes impactos que a inovação legislativa, objeto do presente estudo, já causou nas ações de improbidade administrativa em tramitação nos Tribunais Superiores, já que a retroatividade de acordo com a nova redação do art. 10 da LIA faz parte de tema de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, o qual determinou a suspensão de todos os recursos interpostos perante o Superior Tribunal de Justiça que aventarem tal argumentação.

Constatou-se que os tribunais pátrios, em que pese a breve continuidade da discussão acerca da validade da improbidade administrativa culposa, estão buscando realizar uma atualização jurisprudencial com relação à adequação do elemento subjetivo do ato ímprobo, já que, de acordo com o novo diploma, só é cabível a caracterização da conduta a partir da demonstração do dolo específico.

De modo geral, a comparação da redação da Lei n. 8.429/1992 antes e depois das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 é importante para demonstrar que as novidades

trazidas em 2021 representaram, de fato, avanços que beneficiam o sistema de responsabilização dos agentes públicos no que se refere à improbidade administrativa.

Dessa forma, a conclusão é de que a manutenção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro era algo insustentável, tendo em vista a própria natureza conceitual do ato ímprobo e todos os demais argumentos trazidos pela grande corrente que se opunha a tal forma de responsabilização.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

ANDREUCCI, Ricardo Antônio. **Manual de Direito Penal**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 112-113. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/a-doutrina-na-pratica/crime-dolo-e-crime-culposo/crime-doloso>.

ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **Primeiras impressões sobre a nova LIA à luz do Direito Administrativo sancionador**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-28/johnston-lia-luz-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BITENCOURT NETO, Eurico. **25 anos da Lei de Improbidade Administrativa: desafios jurídicos ainda não superados**. Revista Síntese: Direito Administrativo, São Paulo, v. 12, n. 141, p. 206-209, set. 2017.

BEM, Vitória Valente dal. **As alterações na LINDB e a LIA: os reflexos do art. 28 da LINDB quanto à responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa que importam em danos ao erário**. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/311655/as-alteracoes-na-lindb-e-a-lia--os-reflexos-do-art--28-da-lindb-quanto-a-responsabilizacao-de-agentes-publicos-por-atos-de-improbidade-administrativa-que-importam-em-danos-ao-erario>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BINENBOJM, Gustavo e CYRINO, André. **O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo**. Revista De Direito Administrativo, 203–224, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655>. Acesso em: 14/04/2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de Setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília: 1942.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de Junho de 1992. Dispõe obre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa [...]. Brasília: 1992.

BRASIL. **Lei nº 14.230**, de 25 de Outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: 2021.

CARDOSO, Flávia; RODRIGUES, Karina Nunes; ZUPELLI, Lucca. **O que representam as mudanças da nova lei de improbidade administrativa**. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/362647/o-que-representam-as-mudancas-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 15 abr. 2022.

CARVALHO, Vanessa Cerqueira Reis de; MARÇAL, Thaís. **A improbidade administrativa por violação aos princípios.** 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/339726/a-improbidade-administrativa-por-violacao-aos-principios>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CINTRA, Rodrigo Suzuki; SPAZIANTE, Ana Clara. **O dolo específico na nova lei de improbidade administrativa.** 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/o-dolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 28 mar. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33. ed. São Paulo: Forense, 2020.

ELOI, Carlos. Improbidade Administrativa: **Análise acerca da (in)constitucionalidade da modalidade culposa.** 2021. Disponível em: <https://carloseloi3m.jusbrasil.com.br/artigos/1144917208/improbidade-administrativa-analise-acerca-da-in-constitucionalidade-da-modalidade-culposa>. Acesso em: 28 mar. 2022.

FERNANDES, Felipe; PORTO, José Roberto Mello; PENNA, Rodolfo. **Manual de Improbidade Administrativa.** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022.

FIDALGO, Marcelo. **Crime Culposos.** 2016. Disponível em: <https://marcelofidalgoneves.jusbrasil.com.br/artigos/348358220/crime-culposos>. Acesso em: 26 mar. 2022.

FILHO, Guaracy Moreira. **Código Penal Comentado**, 6ª edição. Editora Rideel, 2017.

GARCIA, Mônica Nicida. **Agente Político, Crime de Responsabilidade e Ato de Improbidade.** Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/prerrogativa-de-foro/monica\\_nicida\\_agentepolitico.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/publicacoes-diversas/prerrogativa-de-foro/monica_nicida_agentepolitico.pdf). Acesso em: 25 mar. 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional.** São Paulo: Malheiros, 2015, p. 641

MARTINS, Tiago do Carmo. **O fim da improbidade culposa.** 2020. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/o-fim-da-improbidade-culposa>. Acesso em: 26 jun. 2022.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa – o direito dos administrados dentro da lei 8.429/1992.** Rio de Janeiro: América Jurídica, 1ª ed., 2004, p. 215.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOYSES, Natália Hallit. **O art. 10 da Lei nº. 8.429/92: debates sobre a modalidade culposa de improbidade administrativa.** Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3431, 22 nov. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23072>>. Acesso em: 28 mar. 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual.** 6. ed. São Paulo: Método, 2018.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional.** 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina . **Teoria da Improbidade Administrativa, má gestão pública, corrupção, ineficiência.** 4. Ed. São Paulo: Thomson Reuters. Brasil, 2018.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo Esquematizado.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

UCHÔA, Thárik. **Tudo o que você precisa saber sobre as alterações na Lei de Improbidade Administrativa.** 2021. Disponível em: <https://tharikuchoa.jusbrasil.com.br/artigos/1307983285/tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-as-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 27 mar. 2022.

VALLE, Kamile Medeiros do. **O fim da improbidade por ato culposo: por que causa tanta indignação?** 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/354315/o-fim-da-improbidade-por-ato-culposo-por-que-causa-tanta-indignacao>. Acesso em: 05 jun. 2022.