



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ANA ROBERTA GOIS DE ALMEIDA

**ATO ÍMPROBO E ALTERAÇÕES DA LEI Nº 14.230/21: O elemento subjetivo na
conduta dos agentes públicos**

RECIFE
2023

ANA ROBERTA GOIS DE ALMEIDA

**ATO ÍMPROBO E ALTERAÇÕES DA LEI Nº 14.230/21: O elemento subjetivo na
conduta dos agentes públicos**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Ciências Jurídicas, como requisito
parcial para obtenção do título de bacharel
em direito.

Área de concentração: Direito
Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre
Júnior.

Recife
2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Almeida, Ana Roberta Gois de.

Ato ímprobo e alterações da Lei nº 14.230/2021: O elemento subjetivo na conduta dos agentes públicos. / Ana Roberta Gois de Almeida. - Recife, 2023. 67 p.

Orientador(a): Edilson Pereira Nobre Júnior

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

1. Direito Administrativo Sancionador. 2. Improbidade Administrativa. 3. Lei 14.230/2021. 4. Dolo . I. Nobre Júnior, Edilson Pereira. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

ANA ROBERTA GOIS DE ALMEIDA

**ATO ÍMPROBO E ALTERAÇÕES DA LEI Nº 14.230/21: O elemento subjetivo na
conduta dos agentes públicos**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Ciências Jurídicas, como requisito
parcial para obtenção do título de bacharel
em direito.

Aprovado em: 04/09/2023.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Manoel de Oliveira Erhardt (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Ma. Larissa Medeiros Santos (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

À minha família, em especial meus pais, pelo amor e apoio incondicional. Tudo por vocês. Ao meu namorado, pelo incentivo e por se fazer presente. À Dra. Lucila Varejão e Roberta Gouveia, pela paciência, ensinamentos e por me introduzirem ao tema que hoje faz parte da minha conclusão de curso. Ao professor Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior, pela orientação acadêmica, apoio e confiança.

RESUMO

A presente monografia teve o intuito de realizar uma análise do elemento subjetivo pelo qual se configura o ato de improbidade administrativa a partir das mudanças trazidas pela Lei nº 14.230/21 na Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Para tanto, o estudo foi dividido em três vertentes: considerações gerais sobre a Lei de Improbidade Administrativa, a base conceitual e teórica de definição dos elementos subjetivos e as produções sobre o elemento subjetivo na LIA. Na primeira vertente, efetuou-se uma breve exposição acerca do Sistema de Proteção à Probidade Administrativa, seguida do levantamento do arcabouço constitucional que embasa essa sistemática, além de conceitos essenciais para o estudo, notadamente no que tange à probidade e moralidade administrativa, bem como a importância dos preceitos do Direito Administrativo Sancionador. Em seguida, observou-se os conceitos, características e elementos da culpa, do dolo genérico e do dolo específico para a doutrina penal, além do entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca do elemento subjetivo do ato ímprobo antes das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021. A partir dessa colheita de conceitos, foi iniciada a análise para saber se a Reforma na LIA foi capaz de exigir, de forma indiscriminada, o dolo específico como elemento imprescindível para caracterização de todas as espécies de improbidade administrativa. Isso tudo considerado, entendeu-se que o dolo se exaure com a vontade e a consciência de realizar o ato com fim de alcançar o resultado típico, não sendo suficiente a mera voluntariedade da conduta. Nessa esteira, a noção de “dolo específico” é conceitualmente imprópria, porque se refere a um elemento subjetivo especial do tipo que não integra o dolo, mas faz parte do tipo legal. Exige-se o elemento subjetivo especial, portanto, quando este se faz presente no tipo. concluiu-se, dessa maneira, que a Lei nº 14.230/2021 não alterou de forma substancial a questão do dolo, apenas ampliando o rigor quanto à necessidade de identificar esse elemento na conduta do agente ímprobo, nos moldes previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, sendo ele “genérico” ou “específico” a depender da redação da norma que tipifica o ato ímprobo.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Lei nº 14.320/2021; Elemento subjetivo; Dolo; Dolo específico.

ABSTRACT

This monography had the purpose of analyzing the subjective element that configures administrative improbity's act after the changes brought by Law nº 14.230/21 in the Administrative Improbability Law (LIA). The research was organized into three sections: general considerations about the Administrative Improbability Law, the conceptual and theoretical basis for defining the subjective elements and the productions about the subjective element in the LIA. The first aspect was a concise exposition about the System of Protection of Administrative Probity, followed by an analysis of the constitutional basis that supports this system, as well as essential concepts for the study, especially concerning probity and administrative morality, as well as the relevance of the principles of Administrative Sanctioning Law. Then, it was observed the concepts, characteristics and elements of culpability, generic intent and specific intent for criminal theory, in addition to the doctrinal and jurisprudential understanding about the subjective element of the misconduct act before the changes promoted by the Law nº 14.230/2021. Based on these concepts, the analysis was started to know if the Reform in the LIA was able to demand, indiscriminately, the specific intent as an indispensable element for the characterization of all species of administrative improbity. As a result, it was understood that the intent is exhausted with the volition and conscience to perform the act to achieve the typical result, not being enough the simple voluntariness of the conduct. Therefore, the notion of "specific intent" is conceptually inappropriate, because it refers to a special subjective element of the type that doesn't integrate intent, but it is part of the legal type. The special subjective element is required, then, when it is present in the type. the conclusion was that Law nº 14.230/2021 did not substantially change the issue of intent, only expanding the severity regarding the need to identify this element in the conduct of the misconduct agent, as provided for in articles 9, 10 and 11 of LIA, being "generic" or "specific" according to the text of the rule that typifies the misconduct act.

Keywords: Administrative Improbability; Law nº 14.320/2021; Subjective element; Intent; Specific intent.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgRg	Agravo Regimental
AIA	Ação de Improbidade Administrativa
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
AResp	Recurso Especial
ART	Artigo
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CNUCC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
DAS	Direito Administrativo Sancionador
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
EDcl	Embargos de Declaração
LCP	Lei de Contravenções Penais
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MIN	Ministro
MPPR	Ministério Público do Estado do Paraná
PL	Projeto de Lei
REL	Relator
RESP	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A LEI Nº 8.429/92.....	12
2.1 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E DOUTRINÁRIOS ACERCA DA PROTEÇÃO À PROBIDADE.....	14
2.2 APROXIMAÇÃO COM O DIREITO PENAL: O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	20
3 REFORMA NA LEI Nº 8.429/92: A LEI Nº 14.230/2021.....	24
3.1 ALTERAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO ÍMPROBO.....	25
3.2 APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO.....	29
4 ELEMENTO SUBJETIVO.....	32
4.1 CULPA.....	32
4.2 DOLO.....	33
4.2.1 Dolo genérico e dolo específico (ou elemento subjetivo especial do tipo).....	35
5 ELEMENTO SUBJETIVO SUBJETIVO DOS ATOS ÍMPROBOS.....	39
5.1 A POSIÇÃO DO STJ ANTES DA LEI Nº 14.230/2021.....	42
5.2 O ELEMENTO SUBJETIVO APÓS A LEI Nº 14.230/2021.....	46
6 CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho gira em torno da análise do elemento subjetivo pelo qual se configura o ato de improbidade administrativa, sobretudo a partir das mudanças trazidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Em apertada síntese, o ato ímprobo se consubstancia na conduta do gestor público maculada por uma desonestidade, atingindo negativamente a Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2020).

Este ato reprovável possui coibição em dispositivos constitucionais, sendo a Carta Constitucional a fonte normativa norteadora da matéria. Não obstante, a legislação infraconstitucional, notadamente a Lei nº 8.429/1992, instituiu uma tipologia dos atos de improbidade, de onde se extrai uma classificação tripartite dessas condutas (GARCIA, 2011).

Ocorre que, com o advento da Lei nº 14.230/21, os dispositivos da LIA foram amplamente alterados, inclusive tornando atípicas condutas que antes eram passíveis de sanções no âmbito da tutela da probidade (MERÇON-VARGAS; PINTO; SICA, 2021). Para dar viabilidade ao presente estudo, porém, analisar-se-á especificamente as modificações que dizem respeito à configuração do ato ímprobo, no que se refere ao elemento subjetivo exigido em lei para caracterizar a improbidade administrativa.

Nessa senda, a conclusão deste estudo é relevante tanto para dar vazão ao dever estatal de coibir as condutas dos maus gestores, o que pactuou na Convenção de Mérida¹, bem como para proteger a atividade dos bons gestores contra arbitrariedades indevidamente justificadas em incertezas jurídicas, mesmo que passageiras, próprias de uma novidade legal de alto impacto.

Cumprе mencionar, de logo, que a delimitação do elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa sempre foi objeto de divergências doutrinárias.

¹ A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, conhecida como Convenção de Mérida, foi promulgada, no Brasil, por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, passando a vigorar com força de lei. A CNUCC contém, em sua maioria, normas programáticas, isto é, determinações para a implementação de medidas estatais que visem à efetivação das diretrizes estabelecidas na Convenção, sobretudo por meio da edição de leis. O seu objetivo, portanto, é o combate universal da corrupção a partir da conduta ativa estatal.

Mesmo antes da Lei nº 14.230/21, muitos autores entendiam pela incompatibilidade da modalidade culposa para a configuração da improbidade (NOBRE JR, 2000). Outros, no entanto, admitiam a modalidade culposa, nos termos previstos na lei específica (GARCIA, 2011).

Ocorre que, com a Reforma da Lei de Improbidade, expressamente se excluiu a expressão “culpa” dos dispositivos, além de frisar nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.426/92 o verbete “dolo”. Sendo assim, a controvérsia mudou de rumo, pautando-se na modalidade de dolo exigida pela legislação para a configuração do ato de improbidade administrativa.

Nesse cenário, o presente estudo pretendeu compreender as mudanças trazidas pela Lei nº 14.230/21 na Lei nº 8.429/92, com o fim de identificar o elemento subjetivo estabelecido pela legislação como exigível para configuração do ato ímprobo. Para tanto, foi realizado um mapeamento dos artigos da Lei de Improbidade Administrativa que versam sobre o dolo, com a finalidade de permitir a análise comparativa dos textos legais selecionados.

Em seguida, deu-se início à pesquisa bibliográfica. Para fins de organização e maior eficiência do estudo, o levantamento bibliográfico foi dividido em três vertentes: considerações gerais sobre a Lei de Improbidade Administrativa, a base conceitual e teórica acerca da definição dos elementos subjetivos e as produções sobre o elemento subjetivo na LIA.

Na primeira vertente, foi realizada uma breve exposição acerca do arcabouço constitucional que embasa a sistemática de combate à improbidade, em conjunto com a análise de conceitos essenciais para esse estudo, especialmente no que tange às intersecções entre probidade e de moralidade administrativa. Ainda, observou-se a aproximação do Direito Administrativo Sancionador com o Direito Penal, bem como sua relação com a Lei de Improbidade Administrativa.

Em seguida, procedeu-se uma busca, em livros e artigos científicos, dos conceitos, características e elementos da culpa, do dolo genérico e do dolo específico. A partir dessa colheita dos conceitos, foi iniciada a análise se tais definições correspondem ao estabelecido pela novel legislação. Para isso, foi

realizado um apanhado bibliográfico de publicações que tratam do elemento subjetivo do ato ímprobo na LIA.

Trata-se, portanto, de pesquisa com viés exploratório, a partir do estudo integrado do texto legal, de doutrinas sobre o assunto e da jurisprudência, com o fim de saber se a Lei apenas afastou a possibilidade de punir a conduta culposa do agente público, não exigindo a especificidade do dolo, ou se, de fato, institui-se o dolo específico como elemento necessário para a configuração de todo e qualquer ato de improbidade administrativa.

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A LEI Nº 8.429/92

Ao longo do tempo, diversas foram as legislações que buscaram proteger a probidade administrativa no âmbito do ordenamento jurídico pátrio. Duas legislações, no entanto, se destacam: A Lei nº 3.164/1957 e a Lei nº 3.502/1958, ambas promulgadas com base no art. 141, §31, da Constituição de 1946².

A Lei nº 3.164/1957, ou “Lei Pitombo-Godói Ilha”, tinha por finalidade, em síntese, penalizar os servidores públicos que enriqueciam ilicitamente às custas da Administração (NEVES; OLIVEIRA, 2018). Assim, previa a perda ou sequestro de bens adquiridos por agente público em decorrência de abuso do cargo ou da função pública, independentemente de possível responsabilidade penal do infrator.

Por sua vez, a Lei nº 3.502/1958, conhecida como “Lei Bilac Pinto”, também visando punir os agentes por atos de enriquecimento ilícito, detalhou tais atos, trazendo um rol exemplificativo de condutas que consubstanciavam essa ilicitude, bem como ampliou o conceito de servidor público em relação ao previsto na Lei nº 3.164/1957.

Cumprir mencionar que outros normativos foram outorgados durante a Ditadura Militar. Todavia, a Lei nº 3.164/1957 e a Lei nº 3.502/1958 apenas foram expressamente revogadas com a entrada, no ordenamento jurídico pátrio, da Lei nº 8.429/1992, que, nos termos de seu art. 25³, revogou as supramencionadas leis.

Acerca da entrada em vigor da Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), insta destacar, também, que ele teve sua constitucionalidade questionada por meio do ADI nº 2.182/DF, proposta pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN).

² Nos termos da Constituição de 1946, o seu art. 141, §31, estabelecia o seguinte: “ Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.

³ Conforme dispõe o art. 25, da Lei nº 8.429/1992, “Ficam revogadas as Leis nºs 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário”.

Em síntese, alegava-se que a legislação possuía inconstitucionalidade formal, por inobservância do devido processo legislativo bicameral, nos termos do art. 65, CRFB/88. Sobre isso, explica a doutrina (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 17):

Isso porque o Projeto de Lei (PL) inicialmente aprovado pela Câmara dos Deputados foi profundamente alterado no Senado, com a inserção de novas normas, configurando, em tese, novo PL. Vale dizer: o Senado, que atuara como Casa Revisora, teria se transformado em verdadeira Casa Iniciadora, com a apresentação de PL mais abrangente que o inicial. Ao retornar à Câmara dos Deputados, a Casa Legislativa aproveitou alguns dispositivos aprovados no Senado e rejeitou a maioria do substitutivo, enviando o projeto à sanção do Presidente da República, em vez de devolvê-lo para o Senado.

Entretanto, a Corte Suprema, por maioria, entendeu não haver vício formal na LIA, tendo em vista que o PL foi de iniciativa da Câmara de Deputados, cabendo a ele, portanto, o encaminhamento à sanção presidencial, após examinada a emenda apresentada pelo Senado. Ainda, considerou que a atuação da Casa Revisora não caracterizou novo Projeto de Lei para que fosse necessária uma segunda revisão.

Pois bem, a Lei nº 8.429/1992 (LIA) foi promulgada com o fim de regulamentar a norma constitucional prevista no art. 37, §4º, da Constituição da República de 1988. Para tanto, a LIA estabeleceu três modalidades de atos ímprobos: o ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, ato de improbidade por lesividade ao erário e improbidade por violação aos princípios constitucionais da administração pública (art. 37, caput, CRFB/88), previstos, respectivamente, nos arts. 9º, 10 e 11 do diploma supracitado.

Na redação original, o enriquecimento ilícito estava configurado quando o agente público obtinha, dolosamente, vantagem patrimonial indevida em virtude do exercício da função pública. Lado outro, o ato que ocasionava dano ao erário era considerado ímprobo independente de o agente querer o resultado ou assumir o risco de produzi-lo. Em outras palavras, esta espécie era a única que expressamente admitia a forma culposa (BARBOZA, 2013).

A violação a princípios, por sua vez, caracterizava-se pelo ato capaz de ferir “os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade das instituições, à medida que colidam com os postulados balizadores da Administração Pública”

(NOBRE JR., 2004, n.p.). Além do mais, nas hipóteses do art. 11, a jurisprudência⁴ consolidou o entendimento de que bastava o “dolo genérico” para alcançar a conduta.

Isso considerado, apesar de a legislação não prever um conceito de improbidade administrativa, corriqueiramente a doutrina associa a probidade ao dever de honestidade e de moralidade administrativa. Nesse ponto, inicia-se uma divergência entre a completa similaridade (ou não) entre a probidade e a moralidade, conforme abordado a seguir.

2.1 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E DOUTRINÁRIOS ACERCA DA PROTEÇÃO À PROBIDADE

A Constituição da República de 1988, no *caput* do art. 37, prevê os chamados Princípios da Administração Pública, a saber, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Leciona José dos Santos C. Filho (2020) que esses princípios são as diretrizes fundamentais da Administração, pelo que toda e qualquer conduta administrativa precisa possuir compatibilidade com eles.

No que se refere ao estudo da (im)probidade administrativa, ganha destaque, dentre esses princípios, a moralidade administrativa. De início, cumpre mencionar que a moralidade é um bem jurídico constitucionalmente tutelado não só pelo art. 37 da CRFB/88, considerando que o texto constitucional traz diversas formas de proteção à moralidade administrativa (PONTES FILHO; MOTTA; GABARDO, 2017).

Dentre elas, destaca-se que a moralidade administrativa é tutelada por ação popular⁵, que poderá ser instrumento utilizado para anulação do ato lesivo. Ainda, o

⁴ Nesse sentido, estão os seguintes precedentes do STJ: REsp nº 1.231.150-MG, julgado em 12/4/2012; AgRg no Ag nº 1.324.212-MG, julgado em 13/10/2010; EDcl no AgRg no AgRg no AREsp nº 166.766-SE, julgado em 23/10/2012.

⁵ Previsão constitucional expressa, nos termos do art. 5º, LXXIII, que assim estabelece: “Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao

art. 14, §9º, CRFB/88⁶, prevê o estabelecimento de prazos de inelegibilidade, a fim de proteger a “probidade administrativa” e a “moralidade para o exercício do mandato”.

Nessa senda, a moralidade administrativa traz a ideia de que, para além da legalidade, a atuação do agente público deve ser analisada de modo a investigar se tal ação foi motivada pelo interesse público. Nesses termos, destaca José dos Santos C. Filho (2020, p. 98):

O art. 37 da Constituição Federal também a ele se referiu expressamente, e pode-se dizer, sem receio de errar, que foi bem aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos desmandos de maus administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam afastar-se. O que pretendeu o Constituinte foi exatamente coibir essa imoralidade no âmbito da Administração. Pensamos, todavia, que somente quando os administradores estiverem realmente imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado. Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa. Dentre as formas de imoralidade, a corrupção é, sem dúvida, a mais escandalosa na Administração.

Vale ressaltar, como bem prevê o Código de Ética do Servidor Público do Executivo Federal⁷, que a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, uma vez que não se trata de uma distinção ético-filosófica entre o “bem” e o “mal”, mas uma diferença prática entre a boa e a má administração (MOURA NETO, 2009). Portanto, a moralidade administrativa pode ser observada a partir do fim visado pelo agente público com sua conduta, conforme explica Marinela (2012, p. 39):

O princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por correção de atitudes, mas também

patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

⁶ *In verbis*, a Constituição de 1988 assim prevê em seu art. 14, §9º: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

⁷ Trata-se do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, aprovado pelo Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, de observância nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta.

por regras de boa administração, pela ideia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum. moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador.

Para Antônio José Brandão, a imoralidade administrativa resta evidente quando é possível identificar, além da finalidade para qual é atribuída a competência ao órgão público, que será exercida pelo agente público, os interesses específicos do agente, que não dizem respeito aos fins da Administração. Assim, explica que não se trata de mera ilegalidade (1951, p. 467):

Com efeito, o desvio de poder não se reduz a mero problema de legalidade, pois o ato em que ele se manifesta concretamente é praticado com observância da lei, mas obedece a determinante imoral. Por outras palavras: o que afeta a juridicidade do ato em que o desvio de poder se concretizar é, principalmente, a imoralidade administrativa que consiste em produzir modificações lícitas da ordem jurídica para atingir fins metajurídicos, que não são fins de pública administração. O caráter não jurídico do ato resulta, neste caso, de um abuso que das prerrogativas da Administração faz o órgão dela. A lei foi observada; mas a sua observância fez-se acompanhar do desconhecimento da máxima profissional que requer honesto e verdadeiro uso da legalidade.

Nesse cenário, há quem afirme que a moralidade é gênero da qual a probidade é espécie. É esse o entendimento de Marcelo Figueiredo (1998) ao considerar que, sendo a moralidade um norte da Administração em todas as suas manifestações, para haver probidade, necessariamente deve-se observar a moralidade administrativa.

Nessa mesma linha, para José Afonso da Silva (1998), a improbidade administrativa é uma imoralidade administrativa qualificada pelo seu resultado, notadamente o dano ao erário e a vantagem pessoal indevida. Também nesse sentido, leciona Fábio Medina Osório (2013) que a improbidade administrativa se consubstancia em uma espécie de imoralidade administrativa qualificada pela má-fé.

No assunto, o Supremo Tribunal de Justiça possui entendimento solidificado de que a improbidade administrativa está estritamente relacionada à desonestidade do agente público, pois a LIA “não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé” (STJ. REsp nº 1.573.026/SE, Rel. Min. Og Fernandes, 2ª Turma, DJe de 17/12/2021).

Ainda mais, destaca a Corte que a improbidade não se confunde com a simples ilegalidade, conceituando a improbidade como a “ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente” (STJ. AIA nº 30/AM, Corte Especial, Dje de 27/09/2011; AgRg no Resp nº 875.540/SP.).

Para Renato Lima de Castro (2022, p. 127), a probidade administrativa pode ser entendida, sistematicamente, como um direito fundamental, um “verdadeiro direito público subjetivo conferido ao cidadão de ter uma administração pública proba e honesta”.

Nessa seara, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) é considerada como mecanismo essencial para a tutela da moralidade administrativa (NOBRE JR, 2021), sendo, assim, a Ação de Improbidade Administrativa instrumento poderoso para reprimir os agentes públicos que agem de forma desonesta em relação a valores e bens públicos (PONTES FILHO; MOTTA; GABARDO, 2017).

Cumprir mencionar, todavia, que parte da doutrina destaca que o conceito de probidade não pode se resumir à moralidade administrativa, uma vez que seria possível a caracterização do ato de improbidade administrativa sem que haja violação específica da moralidade. É o que defende Gregório Assagra Almeida (2003, p. 452):

A probidade administrativa é exigência fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro. Está inserida nos princípios constitucionais estruturantes (o princípio do Estado de direito e o princípio democrático) e não se resume à mera moralidade administrativa. É o que ficou demonstrado pelo legislador infraconstitucional ao estabelecer o rol dos atos de improbidade (arts 9, 10 e 11 da lei de improbidade administrativa), atingindo atos administrativos que violem o princípio da moralidade administrativa, bem como os demais princípios da administração pública estabelecidos no art. 37, caput da CF, como os da legalidade, impessoalidade e outros.

Na visão de Emerson Garcia (2011), noutro giro, pode-se afirmar que todo ato de agente público que viola a moralidade administrativa, ofende, também, a probidade. Entretanto, seria possível violar a probidade sem que se tenha ofendido a moralidade, uma vez que aquela é mais ampla do que esta.

De todo modo, não há como negar a estreita correlação entre moralidade administrativa e probidade. No viés etimológico, probidade vem do latim “*probitate*”,

estando relacionado à honra, honestidade e integridade, enquanto “*improbidade*” – de onde vem “improbidade” – diz respeito ao que é desonesto e imoral (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Tanto a moralidade, quanto a probidade, portanto, estabelecem a necessidade de se observar, na conduta do agente público, preceitos gerais como a honestidade e a boa-fé. Trata-se, destarte, de um verdadeiro dever de boa administração, conforme explica Isabela Giglio (2010, p. 41):

A probidade, portanto, como parte da moralidade administrativa, consubstancia-se em dever que abrange os atributos da lealdade, honestidade, da boa-fé, da boa administração, dirigido a todos aqueles que de alguma forma mantêm vínculo com a Administração, seja titularizando cargo, ocupando emprego, exercendo função pública ou, inclusive, celebrando contratos administrativos na condição de particulares.

Para Ivan Barbosa Rigolin (1992, p. 225), a improbidade administrativa não se dissocia da desonestidade e da imoralidade, pelo que o ato ímprobo sempre será uma conduta realizada “com vista a vantagem pessoal ou correlato do autor, sempre com interesse para o agente”.

Na Constituição da República de 1988, a proteção à probidade administrativa é explícita no §4º do art. 37, ao estabelecer que os atos ímprobos são punidos com suspensão dos direitos políticos⁸, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma definida em lei específica. Esse é o fundamento constitucional, inclusive, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Em síntese, extrai-se que o ato ímprobo se caracteriza quando a conduta do agente público, além de ser ilegal, está maculada por uma desonestidade, esta que é capaz de atingir negativamente a Administração Pública. Em termos normativos, os atos de improbidade administrativa estão previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, ou seja, é ímprobo o ato ilegal e doloso, nos termos tipificados nos supramencionados artigos.

Para cada um desses atos, há uma correspondente penalidade, independente das cominações penais, bem como da responsabilidade civil e administrativa

⁸ No mesmo sentido, art. 15, V, CRFB/88, prevê a improbidade administrativa como uma das hipóteses em que é possível privar – mesmo que temporariamente – o indivíduo dos seus direitos políticos, autorizando-se tanto a perda como a suspensão destes.

eventualmente aplicável ao agente público. Frise-se que esse sistema de responsabilização decorre do próprio comando constitucional, como destaca Renato de Lima Castro (2022, p. 127):

Além de inúmeros instrumentos jurídicos de contenção e limite de atuação do agente público expressamente consagrados no texto constitucional, bem como nas competências e atribuições estabelecidas na Constituição Federal para salvaguarda do patrimônio público, também nela se delineou o ato de improbidade administrativa, cominando, de forma expressa, algumas sanções a que estariam submetidos os agentes ímprobos e desonestos, tais como a suspensão de direitos políticos, perda das funções públicas e indisponibilidade de bens, além do necessário dever de ressarcimento ao erário, nos termos do artigo 37, parágrafo 4o, da Constituição Federal. Percebe-se, assim, que muito embora não seja comum o legislador constituinte indicar as espécies de sanções aplicáveis a determinado ato ilícito, a proeminência dos bens jurídicos resguardados motivara sua predefinição.

Por sua vez, tais sanções estão previstas no art. 12, LIA⁹, sendo consideradas, pela doutrina (PONTES FILHO; MOTTA; GABARDO, 2017), as penalidades mais gravosas, em termos político-administrativo, que um agente público pode vir a sofrer, tendo em vista que o reconhecimento da improbidade do agente importa, também, em admitir que lhe falta integridade e incolumidade moral.

Desse modo, diante da gravidade das sanções cominadas, é imprescindível a observância de princípios fundamentais para garantir direitos mínimos em se tratando de processo legal e pretensão punitiva estatal. Isso porque, tal qual no âmbito penal, este ocorrerá com o intuito de decidir acerca da aplicação de uma punição que poderá privar o cidadão de direitos que são considerados, pela

⁹ A Lei de Improbidade estabelece sanções distintas para cada espécie de improbidade (arts. 9º, 10 e 11, LIA), com a possibilidade de aplicação isolada ou cumulativa das sanções previstas. Em apertada síntese, havendo improbidade por enriquecimento ilícito (art. 9º, LIA), é possível haver a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, o pagamento de uma multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial, bem como a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, também por até 14 (catorze) anos. No que diz respeito aos atos lesivos ao erário (art. 10, LIA), pode-se decretar a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, no caso de ter ocorrido tal acréscimo, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, o pagamento de uma multa civil no valor do dano ocasionado, além da proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por até 12 (doze) anos. Por fim, quanto à improbidade por violação a princípios (art. 11, LIA), a lei prevê como possíveis sanções o pagamento de uma multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por até 4 (quatro) anos.

Constituição da República de 1988, como fundamentais. Para tanto, os aspectos delineados pelo Direito Administrativo Sancionador são essenciais, como se verá no tópico seguinte.

2.2 APROXIMAÇÃO COM O DIREITO PENAL: O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Em uma perspectiva contratualista, é função precípua do Estado Democrático de Direito a regulação da vida em sociedade, estabelecendo regras de convivência entre as pessoas e entre as pessoas e o Estado (MIRABETE, 1994). Nesse cenário, o poder punitivo estatal se fundamenta na soberania estatal perante seu povo¹⁰, relação legitimada pelo vínculo jurídico racionalizado no ordenamento jurídico. Em contraponto, o Estado se obriga a cumprir o direito que ele mesmo estabelece (JELLINEK, 2000).

Assim, no exercício do *jus puniendi*, eventualmente o Estado aplicará sanções, sendo imprescindível, para tanto, que seja respeitado o devido processo legal, considerando que essa garantia é inegável ao cidadão diante da atuação estatal, para que se evite excessos, mitigando os riscos de perecimento ao possível autoritarismo estatal (TORRES, 2021). Por sua vez, a natureza da sanção a ser aplicada variará conforme a natureza do conjunto normativo que regula a relação jurídica sob tutela estatal.

Em se tratando de agentes públicos ou equiparados, destaca-se o poder punitivo estatal exercido pelas regras normativas do Direito Administrativo Sancionador (DAS)¹¹, que tem como objetivo preservar a integridade da Administração Pública e a probidade administrativa, contexto em que se insere, portanto, a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

¹⁰ Nos termos da Teoria Jurídica Clássica (DALLARI, 2011), os elementos essenciais do Estado são povo, soberania e território, todos vinculados juridicamente. Assim, a soberania é definida como a racionalização do poder estatal por meio de um ordenamento, possuindo caráter coercitivo, considerando que “o direito é uma ordem de coerção” (KELSEN, 2003, p. 41).

¹¹ Conforme leciona CARVALHO FILHO (2020, p. 183), “o Direito punitivo funcional se enquadra dentro do Direito Administrativo, e emana da relação entre a Administração Pública e os seus servidores, exatamente para preservar a disciplina que deve reinar na organização administrativa”.

Nesse ponto, imprescindível salientar que o entendimento majoritário é de que a reforma na LIA distancia a tutela da probidade do microssistema normativo de tutelas coletivas (DIDIER JR., 2022), tendo em vista poder-se utilizar, nos procedimentos que possuem por objeto a probidade, os princípios administrativos sancionadores, diante da natureza repressiva da Ação de Improbidade Administrativa. Isso fica nítido na inserção do § 4º ao art. 1º da LIA pela Lei 14.230/2021, bem como no disposto no art. 17-D, veja-se:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Nesse cenário, fortalece-se o entendimento de que o Direito Penal possui grande influência no Direito Administrativo Sancionador. Para Fábio Medina Osório (2022), a própria formação do DAS ocorreu por meio da confluência entre o Direito Penal e o Direito Administrativo, considerando que muitos são os princípios constitucionais comuns ao Direito Público punitivo. Inclusive, a aplicação de tais comandos são imprescindíveis por serem garantias constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito, para que se possa balizar a atuação punitiva da Administração (NOBRE JR, 2000).

A tendência de transpor institutos do âmbito criminal para a esfera administrativa não é novidade, sobretudo diante da recorrente insuficiência doutrinária desta área para analisar fenômenos complexos que há muito são objeto de estudo no direito penal. Sobre isso, ensina Edilson Pereira Nobre Jr. (2000, p.2):

Essa distinção ontológica, no entanto, não pode olvidar que, tanto no ilícito criminal como no administrativo, está-se ante situação ensejadora da manifestação punitiva do Estado. Segue-se, em linha de princípio, nada haver a obstar, antes a recomendar, serem os postulados retores da aplicação das punições criminais, cuja sistematização doutrinária e

legislativa é bem anterior à ordenação das sanções administrativas, a estas aplicáveis. Há necessidade, porém, de restarem sempre consideradas as peculiaridades das últimas.

No assunto, Osório é categórico ao afirmar que “Ao Direito Administrativo Sancionador se aplicam os princípios do direito penal e processual penal, com matizes, por simetria” (2022, p. 91). Seguindo nessa linha, Meirelles destaca que as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa devem observar princípios do Direito Penal, dentre os quais se destaca o princípio da culpabilidade. *In verbis* (2011, p. 121):

O regime jurídico brasileiro dispõe de um conjunto de leis, que forma um sistema usualmente denominado de Direito Administrativo sancionador, cujas normas se aproximam do Direito Penal. Esse conjunto busca a punição de condutas lesivas ao dever de probidade e contrárias aos princípios, especialmente o da moralidade. Por isso, as sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) e da Lei da Ação Popular também devem ser interpretadas à luz dos princípios atinentes aos direitos fundamentais que informam o Direito Penal, destacando-se o princípio da culpabilidade, cujo teor prega que a punição ou a sanção só tem base constitucional para a conduta dolosa ou culposa.

Esse entendimento, inclusive, já foi exarado em julgado do STJ¹², em que a Corte possibilitou a aplicação de princípios de direito penal para individualização das sanções previstas no art. 12 da LIA diante da conduta de improbidade administrativa. Em outra oportunidade, a Corte¹³ ressaltou a necessidade de observância do Princípio da Culpabilidade, destacando que apesar de ser este um princípio norteador do Direito Penal, é imprescindível garantir sua plena aplicação no Direito Administrativo Sancionador.

Portanto, depreende-se que a Reforma da Lei de Improbidade administrativa cuidou da consagração da aplicabilidade dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, o que autoriza, de modo reflexo, a aplicação de princípios e conceitos jurídicos fundamentais próprios da doutrina penal, pioneiros no estudo Direito Punitivo.

¹² Nesses termos, está o Acórdão produzido no REsp nº 513.576/MG, de relatoria do Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, Dje 6/3/2006.

¹³ Assim ocorreu no julgamento do REsp nº 765.212/AC, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Dje de 23/6/2010.

Nessa esteira, Edilson Nobre Júnior (2023) destaca a importância de observar as contribuições doutrinárias penais para analisar as novas disposições da LIA, sobretudo no que se refere ao elemento subjetivo do ato ímprobo, ainda mais por ser assunto que exige solidez na teoria da culpabilidade. *In verbis* (NOBRE JR., 2023, n.p.):

Em se tratando de discussão que envolve o tema da culpabilidade, penso que o ponto de partida para tanto se situa no âmbito do direito penal, em virtude da solidez e precedência das contribuições doutrinárias nesse segmento do Direito. A antecedência da sistematização de princípios e regras no que concerne aos crimes ou delitos, conforme acentuou Alejandro Nieto[5], constitui um valioso subsídio para o direito administrativo sancionador. Isso sem, especificadamente, considerar que a culpabilidade e suas espécies foram objeto de longo e sólido desenvolvimento doutrinário e legislativo no âmbito do direito criminal.

Não obstante, salienta-se que esta transposição deve ser balizada no próprio ordenamento jurídico administrativo, uma vez que, apesar da aproximação, tais áreas do saber cuidam da análise de fenômenos distintos, sendo imprescindível a ponderação nestas importações, o que pode ser feito com base nas próprias disposições da Lei nº 8.429/92, bem como pelos Princípios da Administração Pública (art. 37, CRFB/88).

3 REFORMA NA LEI Nº 8.429/92: A LEI Nº 14.230/2021

Em 25 de outubro de 2021, foi publicada a Lei nº 14.230, a qual entrou em vigor na data de sua publicação. Após quase 30 anos de vigência, a novel legislação promoveu alterações substanciais na Lei nº 8.429/1992, seja em seus aspectos processuais, seja em suas disposições de direito material.

Há manifestações doutrinárias alegando que as alterações promovidas pela novel legislação representam retrocesso no que tange à proteção do erário, porque as modificações atingem o sistema jurídico de proteção administrativa de tal modo que afrouxam o regime de combate à corrupção e à malversação do dinheiro público (CASTRO, 2022).

Para outros, porém, a modificação era necessária, alegando-se que a redação original da LIA, apesar de ter sido um avanço histórico no combate à corrupção, culminou, ao longo de sua vigência, em danos a direitos fundamentais dos jurisdicionados (POZZO; OLIVEIRA, 2022). Assim, imperioso a reformulação do sistema de improbidade administrativa para alcançar maior equilíbrio e adequada punição dos atos ímprobos.

Pois bem, a Lei nº 14.230/2021 foi originada do Projeto de Lei nº 10.887, de 18 de outubro de 2018, de iniciativa do então Deputado Federal Roberto Lucena (PODEMOS/SP), transformado no Projeto de Lei nº 2505/2021 no Senado Federal.

A justificativa do Projeto de Lei originário foi calcada, *a priori*, na necessidade de atualizações em decorrência do decurso temporal desde a publicação da redação original da LIA que, à época, contava com 25 anos de vigência. Isso com o intuito de se adequar às mudanças da sociedade, além de se adaptar às “construções hermenêuticas da própria jurisprudência, consolidadas em decisões dos Tribunais” (BRASIL, 2018, p. 18).

Inicialmente, o projeto foi discutido na Câmara dos Deputados por uma Comissão de Juristas para a Reforma da Lei de Improbidade Administrativa, com a coordenação do Ministro do Supremo Tribunal de Justiça Mauro Campbell. A Comissão era encarregada de discutir quais pontos precisavam de mudanças.

Ao fim do trâmite legislativo, a Lei nº 8.429/1992 foi amplamente alterada pela Lei nº 14.230/2021. Especialmente quanto à conduta ímproba, a justificativa do Projeto de Lei é claro que ao afirmar que “na caracterização do ato de improbidade, o presente texto intenta introduzir algumas modificações não apenas estilísticas e redacionais, como também de conteúdo” (BRASIL, 2018, p. 19), referindo-se à exclusão da modalidade culposa, como aprofundado a seguir.

3.1 ALTERAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO ÍMPROBO

Dentre as alterações dadas pela legislação, cumpre observar as novidades quanto ao elemento subjetivo da conduta. Isso porque, especificamente sobre tal elemento, as mudanças trouxeram inovações que repercutem substancialmente na caracterização da improbidade administrativa. Isso é perceptível ao observar o disposto nos §§§ 1º, 2º e 3º do art. 1º da LIA:

Art. 1º (...) § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

De logo, é notório que a novidade legal afasta qualquer possibilidade de configuração de ato de improbidade por conduta culposa, sendo imprescindível a demonstração do dolo na ação do agente. Insta salientar que a exclusão da modalidade culposa foi decisão expressa do legislador, como se observa do seguinte trecho da justificativa do Projeto de Lei que deu origem à Reforma (BRASIL, 2018, p. 19):

Bastante significativa é a supressão do ato de improbidade praticado mediante culpa. De um atento exame do texto, par e passo da observação da realidade, conclui-se que não é dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia. Evidentemente tais situações não deixam de poder se caracterizar como ilícitos administrativos que se submetem a sanções daquela natureza e, acaso haja danos ao

erário, às consequências da lei civil quanto ao ressarcimento. O que se compreende neste anteprojeto é que tais atos desbordam do conceito de improbidade administrativa e não devem ser fundamento de fato para sanções com base neste diploma e nem devem se submeter à simbologia da improbidade, atribuída exclusivamente a atos dolosamente praticados.

Veja-se que o Redator do Projeto de Lei justifica o afastamento da modalidade culposa porque o equívoco, o erro ou a omissão resultantes de conduta negligente, imprudente ou imperita seriam noções que não condizem com o próprio conceito de improbidade administrativa. Nesse ponto, nota-se uma aproximação, inclusive, com as correntes doutrinárias¹⁴ que consideram que, para existir improbidade, é necessário existir uma vontade desonesta, imoralidade, má-fé na conduta do agente.

Ademais, a inovação foi além: a lei pretendeu definir o dolo, o qual seria a “vontade livre e consciente de alcançar o ilícito”, “não bastando a voluntariedade do agente” (art. 1º, §2º). Delineou, ainda, por meio dos §§ 1º e 2º do art. 11, que somente é possível haver ato ímprobo se ficar comprovado que a conduta do agente público teve por fim “obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem”.

Para melhor visualização das alterações no que se refere ao elemento subjetivo, observe-se a tabela abaixo.

Tabela 01 - Redação da LIA comparada

Redação original da LIA	Redação dada pela Lei nº 14.230/2021
Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja	Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

¹⁴ Para Emerson Garcia (2012) a análise da má-fé é importante para aferir a reprovabilidade da conduta do agente, que se consubstancia em um juízo de valor negativo, vinculando o agente ao resultado da conduta. Seguindo nessa linha, ainda mais próximo ao posto pelo Redator do PL, muito antes da Reforma da LIA, Edilson Pereira Nobre Júnior (2000) já defendia a incompatibilidade da modalidade culposa com os preceitos de improbidade administrativa. Ainda nesse sentido, Isabela Giglio Figueiredo (2010) também entendia ser inconcebível haver ato de improbidade sem a caracterização da conduta dolosa.

criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.	
Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.	Revogado.
Não há correspondente anterior.	§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.
Não há correspondente anterior.	§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.
Não há correspondente anterior.	§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito , afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.
Não há correspondente anterior.	§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.
Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio	Revogado

público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.	
Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:	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:
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:	Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa , que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:
Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:	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:
Não há correspondente na redação original.	§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.

Não há correspondente na redação original.	§ 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.
--	--

Elaborada pela autora, com base na LIA.

Da tabela acima colacionada, é perceptível a ênfase do legislador para a necessidade da observância do dolo na conduta do agente para que haja improbidade administrativa. Ocorre que, em decorrência dessas alterações, surgiu a controvérsia acerca da modalidade de dolo instituída pela Lei nº 14.230/2021, havendo correntes¹⁵ defendendo que, a partir da Reforma, passou-se a exigir o dolo específico para a caracterização do ato de improbidade.

Todavia, vê-se que o texto legal não faz menção expressa ao dolo específico, tampouco institui finalidades específicas para cada tipo, o que torna possível o questionamento se, de fato, houve a inclusão do dolo específico ou apenas se afastou a hipótese da conduta culposa.

Para explorar tal temática, ainda, é preciso primeiramente debruçar-se acerca das definições e características dos tipos de elementos subjetivos, para, depois, ser possível a análise da modalidade de dolo presente na legislação, conforme aprofundado nos Capítulos 4 e 5.

3.2 APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em 18/08/2022, deu início ao julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.199, originado do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 843989, o qual visava discutir a possibilidade de aplicação retroativa das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na LIA, com destaque ao prazo prescricional para as ações de ressarcimento e aos atos de improbidade administrativa na modalidade culposa.

¹⁵ Nesse sentido, situam-se Igor Pereira Pinheiro (2022) e Jaques Camargo Penteado (2022).

No Tema, de Relatoria do Ministro de Alexandre de Moraes, foram fixadas as seguintes teses (STF, 2022, p. 5-6):

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se, nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, a presença do elemento subjetivo dolo.
- 2) A Lei 14.230/2021 alcança os atos de improbidade administrativa culposos, praticados na vigência da redação original da Lei nº 8.429/92, sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior. Nesse caso, deve o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente, a fim de fundamentar eventual condenação nos termos da Lei nº 14.230/21.
- 3) A nova lei, no entanto, não retroage para desconstituir a coisa julgada formada em sentenças condenatórias já transitadas em julgado por ato culposo de improbidade, nem tampouco tem efeito sobre o processo de execução das penas definitivas e seus incidentes.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais somente a partir da publicação da lei.

Em síntese, aplicam-se as mudanças legais promovidas pela Lei nº 14.230/2021 aos atos praticados antes de sua publicação, desde que tais atos ainda não tenham sido objeto de sentença condenatória transitada em julgado, respeitando-se, portanto, a coisa julgada.

Nesse sentido, o Relator destacou que, em um processo em andamento que apura um ato ímprobo, o juiz não poderá proferir condenação por ato de improbidade administrativa na modalidade culposa, pois o Poder Judiciário não pode conferir ultratividade à lei revogada.

Cumprido destacar, todavia, que não se trata de aplicação retroativa das alterações dadas na LIA, e sim de aplicação do princípio do *tempus regit actum*, na medida em que, não estando mais a norma em vigor, não pode o julgador aplicá-la. Em outras palavras, “em virtude ao princípio do *tempus regit actum*, não será possível uma futura sentença condenatória com base em norma legal revogada expressamente”, destacou o Relator (STF, 2022, p. 37).

Portanto, as modificações na Lei de Improbidade Administrativa tratadas no presente estudo não têm o condão de atingir a coisa julgada. Nesse cenário, a título de esclarecimento, os agentes públicos que já possuem condenação transitada em julgado por ato de improbidade administrativa na modalidade culposa não possuirão direito à revisão em decorrência da extinção do ato culposos na LIA.

Todavia, em relação aos atos que ainda não foram objeto de condenação transitada em julgado, aplicam-se as novas disposições, ainda que a conduta tenha ocorrido antes da entrada em vigência da Lei nº 14.230/2021.

4 ELEMENTO SUBJETIVO

De logo, cumpre mencionar que, segundo o Princípio da Culpabilidade, ninguém será punido se não houver agido com dolo ou culpa (NUCCI, 2014), o que afasta a responsabilização objetiva do agente – seja no Direito Penal, seja no Direito Administrativo Sancionador.

Em decorrência dessa responsabilização subjetiva, para que haja atribuição de responsabilidade a um agente, far-se-á necessário analisar a sua conduta. Sobre isso, Capez (2010) define a conduta como uma ação ou omissão, consciente e voluntária, dirigida a uma finalidade, finalidade esta que será essencial para determinar a culpabilidade do agente, a depender do elemento subjetivo presente no ato.

Esse elemento subjetivo, por sua vez, estará presente no *animus agendi* da conduta, por meio do qual é possível identificar e qualificar a atividade comportamental do agente (BITENCOURT, 2018). Isso acontece porque o elemento subjetivo está intrínseco na dimensão interna e subjetiva de uma ação, evidenciando o estado de mente, intenção, dolo ou culpa do autor do delito. Ou seja, refere-se ao aspecto psico-normativo da conduta de uma pessoa ao cometer o ilícito.

As duas principais espécies de elemento subjetivo são a culpa e o dolo, mas essas espécies podem se desdobrar subtipos, como será observado a seguir.

4.1 CULPA

No Código Penal Brasileiro (1940), considera-se um crime como culposos quando o agente do ilícito “deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia” (art. 18, II). À luz da doutrina, a culpa se consubstancia na violação de um dever de cuidado, em que o agente transgredir o “cuidado objetivo exigível” (GONÇALVES, 2021, p. 375), agindo por negligência, imprudência ou imperícia. Há culpa, destarte, quando o agente não atende ao cuidado objetivo a ele exigível diante da situação (BITENCOURT, 2018), praticando o ato ilícito sem, contudo, possuir vontade ou consciência de praticá-lo.

Nessa mesma linha, Guilherme Nucci (2014) conceitua a culpa como um comportamento voluntário desatencioso, voltado a um determinado fim (lícito ou ilícito), que produz resultado ilícito não desejado pelo agente, mas previsível, que poderia ter sido, portanto, evitado. Nesse sentido, explica Isabela Giglio Figueiredo (2010, p. 176) que o agente não quis se comportar de modo a produzir resultado ilegal, agindo de boa-fé, “mas não procedeu de maneira cautelosa e prudente, de modo a evitar o resultado”.

Portanto, diz-se culposa (*stricto sensu*) a conduta quando o agente não prevê seu resultado danoso, embora fosse possível tal previsão, ou ainda, quando o autor da conduta prevê o resultado como possível, mas confia fielmente que ele não ocorrerá, o que a doutrina considera como culpa consciente (GONÇALVES, 2021).

4.2 DOLO

O dolo é entendido como a consciência e a vontade de realização dos elementos objetivos do tipo, abrangendo o fim visado pelo agente, os meios empregados e as consequências secundárias. No Código Penal (1940), a conduta dolosa é aquela em que o agente quer o resultado ou assume o risco de produzi-lo (art. 18, I), doutrinariamente classificados, respectivamente, como dolo direto e dolo eventual. É “saber e querer a realização do tipo”, nos termos lecionados por Luiz Régis Prado (2019, p. 361):

O dolo, como elemento geral da ação final, compõe o tipo subjetivo. Entende-se por dolo a consciência e a vontade de realização dos elementos objetivos do tipo de injusto doloso (tipo objetivo). Dolo, como resolução delitiva, é “saber e querer a realização do tipo objetivo de um delito”.

Tanto para César Roberto Bitencourt (2018), como para Luiz Regis Prado (2019), o dolo é constituído por dois elementos, um cognitivo e um volitivo. A cognição diz respeito ao conhecimento, a consciência do fato constitutivo da ação típica. Por sua vez, o elemento volitivo se consubstancia na vontade de realizar a ação típica, concluindo que “o primeiro elemento, o conhecimento (representação), é pressuposto do segundo, a vontade, que não pode existir sem aquele” (BITENCOURT, 2018, p. 521-522). Na mesma linha, ensina Prado (2019, p. 362):

Compreende o dolo, como face subjetiva do tipo, os elementos cognitivo ou intelectual – consciência atual da realização dos elementos objetivos do tipo (conhecimento da ação típica, representação fática) –, e volitivo, intencional ou emocional – vontade de realização dos elementos objetivos do tipo (vontade intencional, vontade reitora da conduta, finalidade típica). Isso significa o agasalho de uma concepção dualista: dolo exige conhecimento (saber) e vontade (querer).

Ressalta-se, ainda, que a vontade não se confunde com voluntariedade, pois enquanto na primeira o agente quer o resultado, existindo, portanto, uma intenção de alcançar o ilícito, na voluntariedade há um simples nexos causal entre a conduta voluntária e um resultado não pretendido. Nesses termos, leciona Hans Welzel (2011, p. 35):

A finalidade não deve ser confundida, por isso, com a mera 'voluntariedade'. A 'voluntariedade' significa que um movimento corporal e suas consequências podem ser conduzidos a algum ato voluntário, sendo indiferente quais consequências queria produzir o autor. (...) Para se compreender, contudo, a ação, para além de sua característica (abstrata) da mera voluntariedade, é dizer, de sua forma essencial, concreta, determinada em seu conteúdo, só é possível lográ-lo mediante a referência a um determinado resultado querido.

Tanto é que, para Guilherme Nucci (2014), a voluntariedade¹⁶ diz respeito ao agir livre, sem coação, mas que não visa o fim proibido por lei. Veja-se que tal noção não é compatível com o dolo, pois neste há propriamente uma vontade de atingir um determinado fim ilícito.

Além do mais, o autor destaca que o conceito de dolo pode variar a depender da teoria adotada: em uma visão finalista, o dolo é a vontade consciente de praticar a conduta típica, o que o autor denomina dolo natural; já para a corrente causalista, o dolo se caracteriza pela vontade consciente de praticar a conduta típica, que deve estar acompanhada da consciência de que se trata de um ato ilícito – é o que se

¹⁶ Nucci (2014) ensina, ainda, que a voluntariedade é prevista na Lei de Contravenções Penais, em que, nos termos do seu art. 3º, para a configuração das contravenções, basta a omissão ou ação voluntária. A ideia de voluntariedade, portanto, não comporta o dolo, mas também não se confunde com a culpa em sentido estrito, apesar de ser possível enxergar uma aproximação entre esses elementos. Todavia, Nucci destaca que a doutrina majoritária considera inconstitucional tal disposição da LCP, por violação ao princípio da culpabilidade, sendo essencial, para haver a contravenção, o dolo, ou, pelo menos, a culpa. No assunto, dispõe Damásio de Jesus (1994, p. 25): "Hoje, entretanto, adotada a teoria finalista da ação e vedada a responsabilidade objetiva pela reforma penal de 1984, o disposto na última parte do art. 3º, em que se diz prescindir a contravenção de dolo e culpa, salvo casos excepcionais, está superado: a contravenção, assim como o crime, exige dolo e culpa, conforme a descrição típica".

chama de dolo normativo; por fim, na visão da antijuridicidade concreta, o dolo seria a vontade consciente de praticar o ato tipificado, compreendendo o desvalor que essa conduta representa.

Nucci prefere o conceito finalista de dolo, pois basta que o agente vise preencher o tipo delituoso, destacando que as questões referentes à consciência da ilicitude devem ser tratados na esfera da culpabilidade. Assim, para Nucci (2014, p. 184), o dolo se caracteriza pela “vontade consciente de realizar a conduta típica”. Nesse cenário, destaca a doutrina que, enquanto a conduta dolosa é punida porque a ação ou omissão foi dirigida a um fim ilícito, na conduta culposa, pune-se o comportamento mal dirigido a um fim irrelevante ou ilícito (GONÇALVES, 2021).

Destarte, o dolo se caracteriza pela vontade, livre e consciente, na conduta do agente, dirigida imediatamente em desobediência a um comando estabelecido na norma. É a consciência e a vontade de realizar a conduta típica, a vontade deliberada de violar a ordem jurídica (NOBRE JR., 2000). Esse elemento subjetivo pode, ainda, ser dividido entre dolo genérico e dolo específico, sendo necessário compreender tal distinção para o objeto do presente estudo.

4.2.1 Dolo genérico e dolo específico (ou elemento subjetivo especial do tipo)

De início, cumpre salientar que parte considerável da doutrina penal considera a distinção entre dolo genérico e específico obsoleta. É que, conforme leciona Bitencourt (2018), o dolo se esgota com a consciência e vontade de realizar o ato com fim de alcançar o resultado delituoso (dolo direto) ou na assunção do risco de produzi-lo (dolo eventual).

Diante disso, para o doutrinador, o especial fim não integra o dolo, embora amplie o aspecto subjetivo do tipo, constituindo, portanto, elemento subjetivo do tipo, “de forma autônoma e independente do dolo” (BITENCOURT, 2018, p. 533). Nessa esteira, o autor defende que a denominação correta seria “elemento subjetivo especial do tipo” ou “elemento subjetivo especial do injusto”, porque ele estará presente no tipo, não constituindo o dolo. Tanto é que, nos ilícitos em que o tipo

exige um elemento subjetivo especial, sua ausência descaracterizará o tipo subjetivo, independentemente da presença do dolo.

Assim, a doutrina clássica se referia a dolo genérico quando o tipo possuía um elemento subjetivo geral, enquanto o dolo específico seria o especial fim de agir previstas em certas figuras delituosas, o que Bittencourt considera impróprio. No assunto, Guilherme Nucci (2014) explica que, atualmente, mais aceito pela doutrina é utilizar somente “dolo” para se referir ao que seria dolo genérico, e “elemento subjetivo do tipo específico” para definir o que classicamente era considerado “dolo específico”.

De todo modo, apesar de parcialmente superado pela doutrina¹⁷, ao objeto do presente estudo, imperioso observar os conceitos doutrinários que pairam a pretensa definição de “dolo genérico” e “dolo específico”.

Pois bem, em apertada síntese, define-se o dolo genérico como a vontade de puramente realizar a conduta descrita na lei, sem existir finalidade especial para tanto. Para alcançar o dolo genérico, dessa maneira, basta que haja vontade livre e consciente do agente em praticar a conduta típica, na qual não havia indicativo de um elemento subjetivo especial do agente (GONÇALVES, 2021).

Em outras palavras, o fato de o agente agir conscientemente, sabendo das circunstâncias e da ilicitude da ação, é suficiente para caracterizar o dolo genérico. Lado outro, o dolo específico, também cunhado por alguns autores de “*dolo de intenção*” (RODRIGUES, 2019, p. 185) pressupõe que a prática do ato ilícito seja direcionada a alcançar um fim especial. Para Damásio de Jesus (1995), enquanto o dolo genérico se exaure na vontade de realizar descrito na norma incriminadora, o dolo específico exige, além da vontade de praticar o fato, a vontade de produzir um fim especial e específico, desde que este esteja presente no tipo.

Ainda no assunto, Magalhães Noronha (2000) leciona que o dolo específico se configura quando há uma vontade dirigida a um resultado que ultrapassa os atos externos da execução material do delito. Seguindo nessa linha, Rogério Greco

¹⁷ No mesmo sentido exarado por Bittencourt, também consideram a expressão “dolo específico” ultrapassada Victor Gonçalves (2021), Guilherme Nucci (2014) e Rogério Greco (2017).

ensina que o dolo genérico é comumente associado àquele presente no tipo em que não há indicativo algum de um elemento especial na conduta do agente, isto é, não existe, no tipo, “indicação alguma da finalidade da conduta” (2017, p. 112). Por seu turno, o dolo específico, em tese, se faz presente, quando identificável, no tipo, um especial fim de agir.

Para elucidar a questão, Rogério Greco traz os seguintes exemplos: O art. 121 do Código Penal traz o tipo penal de homicídio simples – “matar alguém”. Nesse tipo, não há qualquer indicação de finalidade específica do agente ao exercer a conduta típica, bastando que o autor do delito, regra geral, “mate”, independente do seu fim.

Por outro lado, ao se observar o art. 159 do Código Penal (extorsão mediante sequestro), é possível identificar, na redação do tipo incriminador, que a conduta do agente possui uma finalidade especial, veja-se: “Sequestrar pessoa com o fim de obter, para si ou para outrem, qualquer vantagem, como condição ou preço do resgate”(BRASIL, 1940). A partir disso, o autor distingue o que seria dolo genérico e dolo específico, *in verbis* (GRECO, 2017, p. 112-113):

Fazia-se, quando prevalecia a teoria natural da ação, a distinção entre dolo genérico e dolo específico. Dizia-se que dolo genérico era aquele em que no tipo penal não havia indicativo algum do elemento subjetivo do agente ou, melhor dizendo, não havia indicação alguma da finalidade da conduta do agente. Dolo específico, a seu turno, era aquele em que no tipo penal podia ser identificado o que denominamos de especial fim de agir. No tipo do art. 121 do Código Penal, por exemplo, não há, segundo os adeptos dessa distinção, indicação alguma da finalidade do agente, razão pela qual vislumbravam, ali, o dolo genérico. Ao contrário, no caso de tipos penais como o do art. 159 do Código Penal, em que na sua redação encontramos expressões que indicam a finalidade da conduta do agente (com o fim de etc.), existiria um dolo específico.

Percebe-se que se trata, destarte, de uma finalidade específica que se faz presente no próprio tipo incriminador, sem a qual não é possível que o agente realize, por completo, a conduta típica. No assunto, relevante é a contribuição de Fernando de Almeida Pedroso (2017, p. 218):

Surge o dolo específico quando o tipo exige, como condição da própria tipicidade, que o agente realiza a visando a determinada finalidade, distintamente desejo direcionado à simples prática da conduta. No dolo específico observe-se o acréscimo de certo desígnio particular à mera vontade genérica de ser realizada a ação típica. Há, então, na estrutura

legal do delito, um propósito revelador de especificidade e que se acrescenta a outro, de cunho genérico. E ambos são necessários para a constituição jurídica do crime. Em suma: no dolo específico há uma vontade que excede à do tipo e amplia o seu conteúdo subjetivo. O dolo específico, destarte, é uma elementar típica do dispositivo incriminador (portanto nele expressamente inserido como condição indeclinável para a tipicidade) que requesta, de parte do sujeito ativo, ao perpetrar o fato punível, uma intenção ulterior ou transcendente ao dolo genérico.

Ante exposto, existe dolo específico, ou melhor, elemento subjetivo especial do tipo, quando a norma incriminadora exige para a configuração do ato típico, além da vontade e consciência de realizar o ato para alcançar um fim ilícito, um elemento que amplia o conteúdo subjetivo do tipo, consubstanciado em uma finalidade específica para a prática do ato.

5 ELEMENTO SUBJETIVO SUBJETIVO DOS ATOS ÍMPROBOS

A delimitação do elemento subjetivo das condutas ímprobos sempre foi objeto de debates na doutrina. José dos Santos C. Filho (2020) expõe que a exigência de dolo ou culpa dependia da espécie. No entanto, é sempre indispensável pelo menos um dos elementos, tendo em vista a inadmissão da responsabilidade objetiva dos agentes públicos. Sobre isso, leciona Edilson Pereira Nobre Júnior (2004) que a necessidade de a responsabilização ser subjetiva advém do princípio da culpabilidade, emprestado do direito penal.

Tal princípio, conhecido pela máxima *nulla poena sine culpa*, exige um juízo de censura sobre a conduta típica e ilícita do agente público para que a este seja imputada sanção (SILVA, 2020). Nesse sentido, para Juarez C. dos Santos, o princípio da culpabilidade é “o segundo mais importante instrumento de proteção individual no moderno Estado Democrático de Direito porque proíbe punir pessoas sem os requisitos do juízo de reprovação” (2010, p. 24).

Portanto, insuficiente, para demonstração do ato ímprobo, a mera constatação do vínculo causal objetivo entre o ato e o resultado lesivo (GARCIA, 2011). No assunto, Zanella Di Pietro leciona que a responsabilidade objetiva do agente público é incompatível com o sistema jurídico brasileiro, até porque a própria Constituição da República de 1988 preservou a responsabilidade subjetiva dos agentes que eventualmente causam danos no exercício da função pública. *In verbis* (DI PETRO, 2017, p. 1093):

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.

Diante disso, admitindo-se apenas a responsabilidade subjetiva, necessário observar qual elemento capaz de ensejar a punição. Mesmo antes da Lei nº 14.230/21, porém, o tema era controvertido.

Para Edilson Pereira Nobre Júnior, a aceitação da conduta culposa para configurar ato ímprobo é incompatível com a própria definição de improbidade administrativa, esta que precisa da constatação da imoralidade administrativa qualificada (2000). Igualmente, para Isabela Giglio Figueiredo (2010), é inconcebível haver ato de improbidade sem dolo, afirmando que, sem ele, pode-se existir ato ilegal, mas não ímprobo, uma vez que a culpa não comporta a imoralidade qualificada pela desonestidade.

Isso considerando que, para considerar o ato ímprobo, é preciso existir a desonestidade do gestor e a intenção de alcançar o fim ilícito, elementos calcados na vontade do agente, noção não abarcada pelo elemento culpa. No assunto José Armando da Costa (2002) explica que, no ato ímprobo, o agente público sabe que está sendo desonesto, sendo imprescindível que o seu ato seja livre e voluntário, o que não é possível na modalidade culposa. Nessa esteira, estavam também as lições de Ivan Barbosa Rigolin (1992, p. 225-226):

A improbidade é sempre ato doloso, ou seja, praticado intencionalmente, ou cujo risco é inteiramente assumido. Não existe improbidade culposa, que seria aquela praticada apenas com imprudência, negligência ou imperícia, porque ninguém pode ser ímprobo, desonesto, só por ter sido imprudente, ou imperito, ou mesmo negligente. Improbidade é conduta com efeitos necessariamente assumidos pelo agente, que sabe estar sendo desonesto, desleal, imoral, corrupto.

Ainda nesta corrente, encontrava-se Aristides Junqueira Alvarenga (2001), defendendo que a punição do agente público por conduta culposa representa violação ao princípio da razoabilidade. No mesmo sentido, sustenta Mauro Roberto Gomes de Mattos (2004), ao apontar que, agindo o agente público por boa-fé, sem qualquer evidência de desonestidade na conduta, não seria justo que esse agente sofresse as mesmas sanções, previstas na LIA, para aqueles que agiram com desonestidade, sendo a conduta dolosa.

Porém, esse não era o entendimento majoritário. Para Emerson Garcia (2011), Maria Sylvia Z. Di Pietro (2020), Wallace Paiva M. Junior (2009) e Benedicto de

Tolosa Filho (2003), seria possível o ato de improbidade na forma culposa, no geral, quando há previsão legal. Admitia-se, ainda, a presunção da culpa em algumas hipóteses, sobretudo em se tratando da ao erário por fraude em licitação (DI PIETRO, 2020).

No assunto, José dos Santos C. Filho (2020) destacava que a modalidade culposa apenas seria admitida na improbidade administrativa por dano ao erário (art. 10, LIA), tendo em vista que essa foi a intenção do legislador ao prever o verbete “culpa” no *caput* dessa espécie de ato ímprobo. Também nessa linha, Marçal Justen Filho (2009) entendia que a modalidade culposa na LIA, ainda que especificamente no art. 10, deveria ser entendida como situação excepcional, admitindo-se sua aplicação notadamente quando a conduta omissiva do agente resulta em dano ao erário.

Na visão de Rafael C. Rezende Oliveira e Daniel A. Assumpção Neves (2018), nada obsta ao legislador prever a prática de improbidade na modalidade culposa, tendo em vista que a Constituição da República de 1988 (art. 37, §4º) não delimitou, de modo expresso, que seria somente o dolo o elemento subjetivo para a configuração do ato ímprobo.

Trata-se, assim, de opção do legislador, uma vez que “ainda que se entenda que o ideal seria a fixação apenas de modalidades dolosas de improbidade, a previsão da forma culposa não significa violação ao texto constitucional” (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 91).

Para outros autores, entretanto, a culpa a que se referia a LIA, em sua redação original, para a configuração da improbidade por dano ao erário, necessariamente seria a culpa grave ou gravíssima, e, ainda, consciente, isto é, o agente prevê o resultado dano, mas acredita que ele não ocorrerá, aproximando-se do dolo. Nesse sentido, seria imprescindível observância de uma vontade do agente direcionada a obter o fim desonesto (PONTES FILHO; MOTTA; GABARDO, 2017, p. 347):

Quando a Lei nº 8.429/02 alude a ‘ação ou omissão, dolosa ou culposa’, nos arts, 5º e 10 – atos que causam prejuízo ao erário – estava referindo à culpa grave ou gravíssima, culpa consciente, que ao dolo indireto se equipara, segundo os mais lúcidos conceitos de direito; em seu sentido de assunção ao risco. Note-se que o agente assume o risco de produzir o resultado não

sendo necessário que assuma, diretamente, o resultado. Inteligência diversa é desconforme com a Constituição Federal, que, segundo o exposto, ao identificar, o “mínimo do mínimo ético”, ou seja, o “máximo do antiético”, e, portanto, condutas inspiradas pela intenção específica, pelo especial querer de obter vantagem, de causar dano, de violar princípios, não só com plena consciência da antijuridicidade, mas também com a vontade direcionada para o fim desonesto, desonroso gravar a desvalia da conduta.

Também nesse sentido, posiciona-se Fábio Medina Osório (2006). Oliveira e Neves (2018, p. 92), ainda, destacam a necessidade de culpa grave, enquanto Sérgio de André Ferreira (2005) considera a culpa do art. 10, LIA, uma “culpa consciente”, porque o agente prevê o resultado, não se confundindo com a ideia de negligência, imprudência e imperícia.

Pode-se afirmar, portanto, que à vista da redação original da LIA, a doutrina majoritária entendia que somente era possível a configuração do ato de improbidade por conduta culposa nos termos do art. 10, LIA (improbidade por lesão ao erário). No que se refere ao enriquecimento ilícito (art. 9º, LIA) e à violação de princípios (art. 11, LIA), considerava-se necessária a existência de dolo na conduta do agente.

No assunto, insta observar, ainda, o posicionamento do STJ acerca do elemento subjetivo do ato ímprobo, como abordado adiante.

5.1 A POSIÇÃO DO STJ ANTES DA LEI Nº 14.230/2021

Cumprir destacar a ampla jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça acerca do elemento subjetivo no ato de improbidade administrativa antes das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021.

Pois bem, no que se refere à modalidade culposa, a jurisprudência do STJ estava solidificada no sentido de admitir a caracterização de improbidade administrativa por lesão ao erário (art. 10, LIA) por culpa. Nesse sentido, colaciona-se alguns julgados:

(...) Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposos (Lei 8.429/92, art. 10). O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa. 3. Recurso especial provido (REsp n. 604.151/RS, relator Ministro José Delgado, relator para acórdão Ministro

Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 25/4/2006, DJ de 8/6/2006).

2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10. (...) 4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92) (AlA n. 30/AM, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe de 28/9/2011).

(...) É inviável o afastamento de ocorrência de dano ao patrimônio apenas com base em alegações da parte não consignadas no acórdão recorrido. 3. Para fins do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, basta a culpa grave para reconhecimento do caráter ímprobo do agente público. 4. A aferição da proporcionalidade da pena aplicada na origem demanda revolvimento fático-probatório inviável a esta Corte (...). 6. Agravo interno a que se nega provimento (AglInt no REsp n. 1.619.224/MG, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 5/10/2021, DJe de 22/10/2021).

(...) A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é consolidada no sentido de que para configuração do ato de improbidade administrativa é imprescindível a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo, para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. Destaca-se, outrossim, que é pacífico nesta Corte Superior que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico que não exige perquirir acerca de finalidades específicas. No mesmo sentido: AgInt no REsp 1826450/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, DJe 17/02/2021; AgInt no REsp 1430325/PE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, 1ª Turma, DJe 13/03/2018. (...) 11. Agravo interno não provido (AglInt no REsp n. 1.921.760/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/9/2021, DJe de 23/9/2021).

(...) A par disso, insta consignar que é pacífico o entendimento desta Corte de que para a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos na Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), com a exceção da conduta do art. 10, VIII, exige-se a presença do efetivo dano ao erário e, ao menos, culpa. Nesse sentido: AgInt no AREsp 1.224.206/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 11/4/2019; AREsp 1.520.734/PB, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 22/11/2019 (...) (AglInt no REsp n. 1.937.468/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13/12/2022, DJe de 14/12/2022).

Veja-se que, por vezes, o STJ se referia à “culpa grave”, consoante defendia parte da doutrina¹⁸, nos moldes demonstrados no tópico anterior, enquanto, em

¹⁸ Conforme já mencionado, assim se posicionaram Rafael C. Rezende Oliveira e Daniel A. Assumpção Neves (2018), bem como Pontes Filho, Motta e Gabardo (2017).

outros julgados, mesmo recentes, considera a necessidade de se observar “ao menos culpa”, somente.

Quando se referia a culpa grave, no entanto, não tecia maiores esclarecimentos acerca de suas peculiaridades. Não à toa, as decisões do STJ acerca do elemento subjetivo do ato ímprobo são alvos de crítica de considerável parte da doutrina¹⁹, a qual alega falta de profundidade dos julgados. Todavia, não é objeto do presente estudo tal análise acerca das decisões.

Isso considerado, em síntese, extrai-se que, para o STJ, os atos ímprobos por dano ao erário comportavam o dolo e a culpa, enquanto a improbidade por enriquecimento ilícito (art. 9º, LIA) e por violação a princípios (art. 11, LIA) somente são puníveis havendo dolo do agente.

Ocorre que, em se tratando do ato de improbidade administrativa por violação a princípios, o STJ entendia, ainda, que bastava o “dolo genérico”, senão vejamos:

(...) Ainda que se admita a necessidade de comprovação desse elemento subjetivo, forçoso reconhecer que o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: “vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora”. Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade (REsp n. 765.212/AC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/3/2010, DJe de 23/6/2010).

(...). Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei no 8429/92, como visto, dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente (...) (AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/05/2015).

(...) A orientação jurisprudencial sedimentada no Superior Tribunal de Justiça estabelece que a configuração do ato de improbidade por ofensa a princípio da administração depende da demonstração do chamado dolo genérico (REsp n. 1.573.026/SE, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 8/6/2021, DJe de 17/12/2021).

Está pacificada a jurisprudência do STJ no sentido de que, para configurar ato de improbidade na Lei 8.429/1992, inclusive por ofensa a princípio da administração (art. 11), não se exige dolo específico, bastando o dolo genérico. Este, como sabido, verifica-se quando o agente realiza voluntariamente o núcleo do tipo legal, mesmo que ausente finalidade

¹⁹ No assunto, Márcio Cammarosano e Flávio Unes Pereira (2013) inferem que o STJ não examinava a questão da modalidade culposa do ato de improbidade em profundidade, limitando-se a indicar a previsão expressa de culpa no art. 10 da LIA.

específica de agir. Precedentes. (REsp n. 1193248/MG 2014/0220396-7, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 26/06/2019, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 18/12/2020).

Assim, em tese, a Corte consideraria como suficiente para configurar o ato ímprobo, a conduta voluntária e consciente do agente dirigida à ofensa da lei, independentemente de demonstração de uma finalidade específica.

Todavia, semelhante ao que ocorreu com o conceito de “culpa grave”, o STJ não é claro no que tange ao “dolo genérico”. Nesse sentido, Diniz, Rocha e Castro salientam que a definição da Corte acerca desse elemento não é precisa, gerando incoerências nas decisões de improbidade (2022, p. 405):

Em verdade, uma das hipóteses que pode explicar esta incoerência nas decisões de improbidade é a criação do “dolo genérico”, que, conquanto aumento o alcance punitivo, em nada contribui para se decidir se uma conduta é ou não ímproba. O que se observa é um déficit argumentativo ou, conforme José Rodrigo Rodriguez, uma verdadeira “zona de autarquia”. O Caso 41 – um dos poucos nos quais houve votação não unânime – revela como a existência deste dolo genérico pode ser um quid pro quo. Enquanto o voto vencido, do Relator originário, Ministro Napoleão Nunes Maia, reformava a decisão de segundo grau, pois esta teria condenado o agente público sem que houvesse dolo genérico – “caráter malsão ou a desonestidade em prestar contas, até mesmo para esconder algum outro ilícito, como por exemplo, um desvio de verba” – o voto vencedor, do Ministro Sérgio Kukina, em apenas uma lauda, se limitou a afirmar que houve dolo genérico. Porém, nenhum dos dois se propõe sequer a narrar os fatos do caso. Simplesmente um diz que houve dolo genérico e o outro diz que não.

Sobre o assunto, para Rodrigo Valgas dos Santos (2022), a compreensão do dolo no âmbito do STJ padece de incongruências. Da mesma forma, Vivian Maria P. Ferreira (2019) dispõe que o conceito de dolo genérico não fica claro ao observar os julgados do STJ. Ao analisar os votos dos Ministros Mauro Campbell Marques e Humberto Martins no REsp 765212/AC, a escritora aduz o seguinte (FERREIRA, 2019, p. 13-14):

De um lado, o voto do Ministro Mauro Campbell Marques consignou que o dolo compreende necessariamente o conhecimento e o querer (vontade) e que seria necessário que o agente conhecesse a norma proibitiva que está a infringir, bem como que tenha desejado infringi-la sem, no entanto, que fosse necessário buscar qualquer finalidade a mais, além do próprio objetivo reprovável (...). Nesse sentido, o ministro parece indicar que a verificação do dolo independe da comprovação de uma intenção escusa específica na conduta dos réus em uma ação de improbidade (...). Já o Ministro Humberto Martins, em seu voto, sustentou que o dolo reside na simples consciência e

vontade de praticar determinada conduta, comissiva ou omissiva, que não se coadune com os princípios administrativos e com os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, pouco importando se o agente atua com intenção específica de violar a lei ou com outra especial finalidade. O ministro aproxima o dolo genérico, novamente, da tese da voluntariedade da conduta (...). Verifica-se, portanto, uma divergência entre os ministros quanto aos contornos do dolo genérico (...).

Além do mais, novamente, é possível observar divergências entre os julgados, pois enquanto parte da jurisprudência do STJ admitia o dolo genérico somente para os atos de improbidade por violação à princípio, algumas decisões estendiam aos demais atos de improbidade.

Isso considerado, cumpre pontuar que os julgados corriqueiramente entendiam que bastava a “voluntariedade do agente” para restar observado o dolo genérico. Ocorre que, como já pontuado no *tópico 4.2*, o conceito de voluntariedade como elemento suficiente para configuração de um ilícito não é compatível com a noção de dolo (genérico ou específico). É que, no dolo, a ação é voltada a um fim ilícito, enquanto na voluntariedade, não há essa intenção. Há, portanto, uma confusão de conceitos.

Esse entendimento do estado em que se encontrava a jurisprudência no momento da Reforma da LIA é essencial para analisar as alterações ocasionadas pela Lei nº 14.230/21. Isso tendo em vista que, apesar de as divergências mudarem de rumo, inserindo-se a ideia de dolo específico, os julgados do STJ ocuparam um papel notório no debate acerca do elemento subjetivo do ato ímprobo, influenciando conceituações e, por vezes, propiciando ideias distorcidas no que tange a essas definições, o que culmina no presente cenário.

5.2 O ELEMENTO SUBJETIVO APÓS A LEI Nº 14.230/2021

A Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, é clara ao estabelecer que a prática de atos de improbidade administrativa exige a presença de dolo, ou seja, a vontade livre e consciente de cometer a conduta ilícita. Se não, vejamos os principais dispositivos alterados pela Lei 14.230/2021 dos quais emanam as discussões do presente tópico:

Tabela 02 - Dolo na LIA reformada

Lei de Improbidade Administrativa com redação dada pela Lei nº 14.230/2021
Art. 1º (...) §1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.
Art. 1º (...) §2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente .
Art. 11. (...) §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.
Art. 11 (...) § 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.

Elaborada pela autora, com base na LIA.

Tem-se formado, *a priori*, tanto nos esclarecimentos de órgãos jurisdicionais, quanto para doutrinadores e operadores do direito, o entendimento de que os dispositivos destacados no Tabela 02 inseriram, no âmbito da LIA, o dolo específico como elemento imprescindível do ato ímprobo. Observe-se:

Elucidou que o “mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (art. 2º e art. 1º, § 3º, Lei nº 8.429/92). Está a exigir o dolo específico (praticar a ação, em sentido amplo, para “auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida”), (...). (PENTEADO, 2022, p. 36).

Logo a seguir, refere que “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (artigo 1º, §3º). Com base nisso, há quem sustente ter a LIA passado a exigir demonstração de dolo específico para caracterizar a improbidade, o que seria uma superação de entendimento do STJ sobre o tema, que se conformava com a demonstração do dolo genérico (MARTINS, 2021, n. p.).

Relembre que os atos de improbidade administrativa passam a exigir dolo específico, cujas nuances estão elencadas nos parágrafos do artigo 11 e outros mais, (...) não há mais ato de improbidade administrativa culposos, pois houve a exclusão da modalidade dolosa que constava da redação original do caput do artigo 10 da Lei nº 8.429/92 (PINHEIRO, 2022, p. 356).

Para Diniz, Rocha e Castro (2022), inclusive, a exigência de demonstração do dolo específico seria uma reação ao entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência, em que bastava o dolo genérico, na acepção que consta na jurisprudência do STJ (ligado indevidamente à voluntariedade, conforme exposto no *tópico 5.1*) para caracterizar o ato ímprobo.

Pois bem, quanto à isso, a inovação de maior notoriedade sobre o dolo está no art. 1º, §2º, LIA, que se dispôs a conceituá-lo como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (BRASIL, 1992).

Sobre a espécie de dolo exigida, entende-se que este dispositivo não caracteriza, por si só, o dolo na sua modalidade específica, uma vez que, conforme os conceitos expostos no *tópico 4.2.1*, haverá dolo específico quando o próprio tipo legal trazer uma elementar, esta que representa uma finalidade específica para o cometimento da ação, também prevista no dispositivo, como condição para a constituição do ilícito tipificado.

Constata-se, no entanto, que o art. 1º, §2º, LIA sequer se trata de dispositivo que tipifica um ato como improbidade administrativa, limitando-se a conceituar o dolo, não sendo possível que a mera definição do elemento subjetivo estabeleça elementar que, para ser exigível para a configuração do tipo, deve constar no próprio dispositivo sancionador.

Não bastasse isso, veja-se que a norma supramencionada faz questão mencionar que, para haver dolo, não basta a voluntariedade do agente. Tal entendimento se alinha perfeitamente ao conceito de dolo, uma vez que esse elemento se configura em decorrência da consciência e da vontade, vontade esta que não se confunde com a simples voluntariedade da conduta. Assim, de fato, a voluntariedade não é suficiente para caracterizar a improbidade, conforme lecionam Márcio Cammarosano e Flávio Unes Pereira (2013, p. 120):

Também é digno de nota o erro em que alguns laboram ao confundir o comportamento imputável a alguém com o resultado de que o comportamento tenha sido causa. De um comportamento voluntário (causa) não se pode concluir, ipso facto, necessariamente, que o resultado (efeito) tenha sido também pretendido direta ou indiretamente pelo agente. O comportamento

pode haver sido voluntário e, em princípio, lícito, mas o resultado ilícito de que o comportamento tenha sido causa pode não haver sido intencional. Não obstante objetivamente ilícito o resultado, não há de se falar em improbidade administrativa.

Em outra oportunidade, os autores supracitados já haviam se manifestado no sentido de que a aplicação da ideia de “dolo genérico”, comum na jurisprudência, sem a devida observância da vontade de realizar a hipótese vedada na norma, significa esvaziamento do dolo (CAMMAROSANO; UNES, 2014). Nessa esteira, defende Santos (2022) que a mera voluntariedade não se confunde com a vontade livre e consciente de praticar um ato de modo a ferir a probidade.

Na realidade, para Damásio de Jesus (1994), a voluntariedade como elemento suficiente para configuração de um ilícito se aproxima de uma responsabilidade objetiva, uma vez que não há análise da culpa *lato sensu* do agente, sendo irrelevante se o agente quis ou aceitou a produção do resultado (NOBRE JR., 2023).

Assim, ao dizer que não basta a voluntariedade do agente, a LIA reitera a necessidade de haver vontade e consciência na conduta para que o ato seja ímprobo, mas não exige nada mais que o simples dolo. No assunto, esclarecedora é a lição de Edilson Pereira Nobre Júnior ao destacar que o art. 1º, §2º da LIA, de uma só vez, afastou qualquer possibilidade de ato ímprobo culposos, bem como solidificou a necessidade de vontade de atingir o resultado danoso, não bastando a voluntariedade (2023, n.p.):

Desse modo, o §2º do art. 1º da LIA visou espancar, definitivamente, duas dúvidas. A uma, de que não se concebe a improbidade mediante culpa em sentido estrito; a outra, no sentido de afastar a convicção de que a voluntariedade, elemento típico das contravenções (art. 3º, primeira parte, do Decreto-lei nº 3.688/41)[10], no sentido de que a vontade do agente apenas se volte à prática do fato, sendo irrelevante se quis ou aceitou a produção do resultado. A sua explicitação pela Lei nº 14.230/2021 porventura decorreu para evitar outra possível preocupação, diante da existência de ponto de vista doutrinário que considera a voluntariedade como apta para servir de base à culpabilidade no plano das sanções administrativas.

Dando seguimento à análise, outro dispositivo notável é o art. 11, §1º, LIA, o qual estabelece a necessidade de comprovação de que a conduta do agente público teve “fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou

entidade” (BRASIL, 1992) para haver improbidade administrativa. Esclareça-se que este dispositivo é aplicável a quaisquer atos de improbidade administrativa (art. 11, §2º, LIA).

Do mesmo modo, porém, também não se trata do dolo específico, por ser disposição estranha ao tipo legal. Trata-se, na realidade, de requisito legal que exige intenção desonesta do gestor de obter vantagem indevida frente à Administração Pública. Tal requisito é característica da própria definição de improbidade administrativa, a qual pressupõe uma conduta maculada por uma desonestidade que fere, em alguma escala, o interesse público, consubstanciando a “imoralidade administrativa qualificada” (NOBRE JR., 2004, p. 6).

Em outras palavras, é necessário constatar se a conduta do agente público gerou uma mínima lesividade para que se justifique a aplicação da norma sancionadora. No assunto, antes mesmo das alterações legais, já ensinava Emerson Garcia (2012, p. 24-26):

A improbidade formal deve estar associada a improbidade material, que não restará configurada quando a distorção comportamental do agente importar em lesão ou enriquecimento ínfimo ou de nenhum valor, bem como quanto à inobservância dos princípios administrativos, além daqueles elementos, importar em erro de direito escusável ou não assumir contornos aptos a comprometer a consecução do bem comum. Tais circunstâncias devem ser aferidas a partir da natureza do ato, da preservação do interesse público e da realidade social, o que permitirá uma ampla análise do comportamento do agente em cotejo com o fim perseguido pelo Constituinte com a edição dos arts. 15, V, e 37, §4, qual seja, que os agentes públicos respeitam a ordem jurídica, sendo justos e honestos, tudo fazendo em prol da coletividade.

Nessa esteira, Neisser (2018, p. 240-241) esclarece que esse estado mental de desonestidade ou, pelo menos, má-fé, não se confunde com o dolo, apesar de ser elemento essencial para caracterização da improbidade:

Ainda que haja notável confusão entre os institutos, chamando de dolo da improbidade aquilo que não o é – a má-fé ou desonestidade do agir –, é inegável que doutrina e jurisprudência, em raro acordo, reconhecem que não se pode falar em improbidade sem a demonstração de que a conduta foi praticada com um estado mental de desonestidade (...). Entende-se que esse requisito se posta ao lado do dolo, sem com ele se confundir, mas também como condição sem a qual não se pode falar em improbidade administrativa. A ausência de má-fé erige-se, assim, como causa de justificação, afastando a antijuridicidade da conduta, como critério negativo,

e compondo, em conjunto com o dolo, o elemento subjetivo da improbidade administrativa.

Sob análise desta problemática, Ronaldo Pinheiro de Queiroz (2022, n.p.) destacou que o dolo específico é uma figura excepcional, “sendo exigido apenas quando constar dentro do tipo, para além da conduta em si”. O supracitado autor defende que o art. 11, §1º e §2º, LIA apenas estendeu a exigência do “dolo de beneficiamento” a todas as ações ímprobas. No assunto, explica (2022, n.p.):

O dolo de beneficiamento não é propriamente um dolo específico, pois está inserido genericamente em quase todas as condutas de crimes e infrações patrimoniais e também nas situações de abuso de função, cujas violações ocorrem para trazer algum benefício. Frise-se que o proveito ou benefício deve ser indevido, mas não precisa ser necessariamente financeiro (...). Se pararmos para pensar, a improbidade de enriquecimento ilícito sempre exigiu o dolo de beneficiamento próprio em todas as suas condutas, isto é, já está contemplado na própria descrição do tipo (...). Já a improbidade de lesão ao Erário contempla, na maioria das condutas, o dolo de beneficiamento alheio, cujo dano foi causado para gerar proveito para outra pessoa ou entidade (...). De igual modo, o art. 11 (violação a princípios) também contempla o dolo de beneficiamento (próprio ou alheio) na maioria dos seus incisos (...). Portanto, (...) nada de novo foi tratado com relação ao dolo, salvo a redundância dos §§ 1º e 2º do art. 11, os quais reafirmaram um modelo de conduta e de elemento subjetivo que sempre foram contemplados na esmagadora maioria dos tipos da Lei 8.429/92.

Na visão de Diniz, Rocha e Castro (2022), a exigência de dolo específico, na perspectiva de necessidade de demonstração da finalidade específica para configuração de todo e qualquer ato de improbidade administrativa, é incongruente com as próprias disposições da LIA. Nesse sentido, pondera, a título de exemplo, o seguinte (2022, p. 276):

A intenção específica de lesão ao erário para configuração dos atos ímprobos estipulados no artigo 10, da Lei no 8.429/1992-2021, é incongruente. Nenhuma pessoa razoável tem o desiderato específico de praticar um ato de improbidade administrativa “para” impor prejuízo ao erário. Isto pode ser uma consequência do ato ímprobo, não o desiderato de uma pessoa imputável.

Isso não quer dizer, porém, que não há dolo específico na Lei de Improbidade Administrativa, pois nada obsta que existam tipos legais na LIA que exijam essa modalidade de dolo para sua consumação. Tiago do Carmo Martins (2021), no assunto, expõe que a LIA não exige dolo específico de modo indiscriminado, mas

apenas em algumas figuras em particular, havendo na lei, portanto, tanto dolo genérico como específico.

É o caso, por exemplo, do art. 11, VI, dispondo que constitui ato ímprobo, por ofensa a princípios, “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades” (BRASIL, 1992). Da leitura do inciso, é evidente que não basta que o gestor deixe de prestar contas, sendo imprescindível para a caracterização da hipótese prevista que o agente público não preste contas com o objetivo de ocultar irregularidades. Esta é, portanto, a finalidade específica do ato, pelo que é possível afirmar que, na hipótese do art. 11, VI, LIA, exige-se o dolo específico²⁰.

Enquanto isso, o inciso VIII do art. 11 estabelece como conduta ímproba “descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas” (BRASIL, 1992), não havendo maiores exigências acerca da finalidade específica da conduta do agente no tipo legal, apenas sendo necessário demonstrar que houve dolo, isto é, a vontade livre e consciente do agente em alcançar a ilicitude descrita na norma.

Esse é o entendimento adotado por Edilson Nobre Júnior (2023). Para o autor, as inovações na LIA não estabeleceram o dolo específico, mas tão somente solidificaram a necessidade do dolo para configurar o ato ímprobo e, apenas quando presente no tipo sancionador, a observância da finalidade específica do agir. Para tanto, o autor analisa algumas disposições do art. 9º da LIA (NOBRE JR., 2023, n.p.):

Significa dizer que, em princípio, não cogita a LIA de dolo específico, conclusão que há de ser investigada conforme o respectivo tipo em análise. Em assim sendo, é de se notar, no que concernem aos atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito, que não há no art. 9º, caput, da LIA, nenhuma indicação de uma finalidade específica a ser perseguida além do núcleo do tipo. Não obstante, nalguns dos tipos que enumera se vê, precisamente nos incisos V, IX e X, alusão aos escopos de “tolerar a

²⁰ Nesse sentido, também aduz Régis Schneider da Silva (2022, n.p.): “O inciso sexto apresenta, da mesma forma, uma modalidade mais específica de impropriedade, passando a ser considerado quando o agente deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades. Foi inserida um dolo específico para o presente tipo legal, considerando que o agente deverá ter a finalidade de deixar de prestar contas para ocultar irregularidades”.

exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita”, “para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza” e “para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado”. Nestas situações o dolo específico – ou, para quem assim entender, o elemento subjetivo do tipo – é imprescindível.

Desse modo, conclui o supramencionado autor que a pretensão do legislador a partir das alterações no que se refere ao elemento subjetivo do ato ímprobo foi afastar as figuras culposas, sendo imprescindível observar a existência do dolo, “sem prejuízo da figura típica consagrar a indispensabilidade de se visar a uma finalidade específica” (2023, n.p.).

Consolida-se, portanto, a incompatibilidade da culpa *stricto sensu* com a improbidade administrativa. No assunto, Sirlene Arêdes (2012) leciona que o ato ímprobo se caracteriza pela busca de um fim não aceito pelo ordenamento jurídico ou pelo uso de um meio ilícito volitivamente escolhido, pelo que é impossível haver improbidade culposa, pois esta modalidade não comporta a vontade de atingir o ilícito.

O que se percebe com o presente estudo, na realidade, é que houve uma confusão de conceitos. É que, como anteriormente exposto, havia uma tendência no STJ em afirmar que o dolo necessário para configurar o ato ímprobo seria o “dolo genérico”. No entanto, ao tentar conceituar esse elemento, alguns julgados dispunham que este ocorria quando “o agente realiza voluntariamente o núcleo do tipo legal, mesmo que ausente finalidade específica de agir” (STJ, EREsp nº 1193248/MG), o que não se alinha com o conceito doutrinário de “dolo genérico”, pois a voluntariedade está mais próxima de uma conduta culposa do que da dolosa²¹.

Consoante já demonstrado, para configuração do dolo (“genérico”), em qualquer hipótese, não basta a voluntariedade do agente, sendo imprescindível a observância da vontade livre e consciente do agente em praticar a conduta típica. Portanto, o conceito, inclusive considerado superado pela doutrina, de dolo genérico,

²¹ Ou, ainda, mais próxima de uma responsabilidade objetiva, conforme defende Damásio de Jesus (1994), nos termos expostos no *tópico 4.2*.

em nada se diferencia do “dolo”, pois este constitui o elemento subjetivo geral, isto é, quando não há, na norma sancionadora, um elemento subjetivo especial do tipo. No entanto, frise-se, para haver dolo, sempre será necessário haver consciência e vontade, não sendo bastante a voluntariedade.

Elucidando o tema, relevante o seguinte trecho da Nota Técnica nº 01/2021, emitida pelo Ministério Público Federal: “A definição de dolo constante do novo artigo 1º, §1 da LIA não inova, por si só, no regramento da tipificação subjetiva de atos de improbidade, na medida em que só reproduz a definição clássica de dolo, que não é sinônimo de voluntariedade” (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2021, p. 5).

Seguindo nessa linha, do mesmo modo, quanto à utilização do conceito de “dolo específico”, há impropriedade. Isso porque a melhor doutrina considera o conceito ultrapassado, uma vez que o dolo se exaure na consciência e na vontade de realizar o ato (*vide tópico 4.2.1*). Nessa esteira, no máximo, poderia-se dizer, se fosse o caso, que além do dolo, exige-se um elemento subjetivo especial no tipo, o que também não ocorre indistintamente nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA.

É que, conforme já exposto, a suposta exigência de “dolo específico”, de forma geral a todos os atos ímprobos, advém de dispositivos estranhos ao tipo legal que prevê a conduta ímproba. Sendo assim, a previsão da LIA também não se adequa ao que seria “dolo específico”, ainda que considerada nos moldes da doutrina clássica (mesmo aquela considerada ultrapassada). Dessa maneira, para afirmar que há exigência de dolo específico, ou até mesmo elemento subjetivo especial do tipo, o fim especial da ação precisaria estar no próprio tipo sancionador, o que não se observa, regra geral, na LIA.

Dessa maneira, quanto ao elemento subjetivo necessário para caracterizar a conduta ímproba, problemática central do presente estudo, entende-se que a Lei nº 14.230/2021 não alterou de forma substancial a questão do dolo, apenas ampliando o rigor quanto à necessidade de identificar esse elemento na conduta do agente ímprobo, nos moldes previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, sendo ele “genérico” ou “específico” a depender da redação da norma que tipifica o ato ímprobo, mas

sempre imprescindível identificar o beneficiamento indevido de alguém em detrimento da Administração Pública (art. 11, §§1º e 2º, LIA).

6 CONCLUSÃO

A Lei de Improbidade Administrativa foi promulgada com o fim de regulamentar a norma constitucional prevista no art. 37, §4º, da Constituição da República de 1988, estabelecendo três modalidades de atos ímprobos em seus arts. 9º, 10 e 11 (enriquecimento ilícito, dano ao erário e violação a princípios, respectivamente).

A legislação, porém, não estabeleceu um conceito de probidade administrativa, corriqueiramente associada, pela doutrina e jurisprudência, à honestidade e moralidade administrativa. É que, tanto a moralidade, quanto a probidade, estabelecem a necessidade de se observar preceitos gerais como a honestidade e a boa-fé na conduta do agente público, instituindo-se um verdadeiro dever de boa administração.

Após quase 30 anos de vigência, em 25 de outubro de 2021, foi publicada a Lei nº 14.230/21, promovendo alterações substanciais à Lei nº 8.429/1992. Nos termos do Tema nº 1.199/STF, tais mudanças não atingem a coisa julgada, mas deve-se respeitar o *tempus regit actum*, pois o Poder Judiciário não pode conferir ultratividade à lei revogada.

Com a reforma, consagrou-se a aplicabilidade dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, o que autoriza, de modo reflexo, a observância de princípios e conceitos jurídicos fundamentais próprios da doutrina penal, sobretudo no que se refere à culpabilidade.

Além do mais, por expressa decisão do legislador, afastou-se qualquer possibilidade de configuração de ato de improbidade na modalidade culposa, sendo imprescindível a demonstração do dolo na ação do agente. Esse elemento, por sua vez, tomou evidência com a novidade legal, sobretudo diante de especulações de que a Lei nº 14.230/2021 haveria instituído o dolo específico na LIA.

Na doutrina penal, o dolo se caracteriza pela consciência e a vontade de realização dos elementos objetivos do tipo. As teorias clássicas se referiam a dolo genérico quando o tipo possuía um elemento subjetivo geral, enquanto o dolo específico existiria quando detectado um especial fim de agir previsto em algumas figuras delituosas. Atualmente, esses conceitos são considerados impróprios, uma

vez que o dolo se exaure na consciência e na vontade do ato. Assim, o fim especial, previsto no tipo, não integra o dolo, embora amplie o aspecto subjetivo do tipo.

No âmbito da LIA, o art. 1º, §2º se dispôs a conceituar o dolo como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei, não bastando a voluntariedade do agente. O dispositivo, portanto, se alinha ao conceito penal de dolo, considerando que, de fato, para haver dolo, não basta a voluntariedade do agente, sendo imprescindível a observância da vontade e da consciência.

Portanto, a voluntariedade como elemento para configuração de ilícito não é compatível com o dolo, tendo em vista que, naquela, é irrelevante se o agente quis ou aceitou a produção de um resultado ilícito. Assim, ao dizer que não basta a voluntariedade do agente, a LIA reitera a necessidade de haver consciência e vontade de atingir o resultado ilegal (dolo), além de ratificar a exclusão de qualquer modalidade de elemento subjetivo que se aproxime da ideia de culpa em sentido estrito ou, ainda, da responsabilidade objetiva para configurar os atos ímprobos.

No que tange ao art. 11, §1º, LIA, que reputa a necessidade de comprovação de que a conduta do agente teve por fim obtenção de proveito ou benefício indevido para si ou para outrem em todos os atos ímprobos, também não configura “dolo específico”. Primeiro, por se tratar de disposição estranha ao tipo legal, o que não se adequa a ideia de dolo específico nos moldes da doutrina clássica penal (exige-se que a finalidade especial esteja presente no próprio tipo incriminador).

Ademais, o referido dispositivo estabelece requisito legal que exige intenção desonesta do gestor de obter vantagem indevida frente à Administração Pública, característica própria da definição de improbidade administrativa – necessária observância de desonestidade do agente, utilizando-se de meios públicos para alcançar interesses particulares indevidos.

Ante o exposto, conclui-se que a Lei nº 14.230/2021 não institui, de forma indiscriminada, a todos os dispositivos que preveem atos de improbidade administrativa, a necessidade de dolo específico para a configuração do ato ímprobo. Na verdade, a referida legislação tão somente excluiu a modalidade

culposa de improbidade e consolidou a necessidade de observar a responsabilidade subjetiva do agente, passando a exigir a vontade livre e consciente de alcançar o ilícito para todas as espécies de improbidade administrativa.

Assim, para caracterizar um ato como ímprobo, regra geral, exige-se o dolo, simplesmente, isto é, a consciência e a vontade de alcançar o resultado ilícito, independente de outros requisitos legais ou elementos que integram o elemento subjetivo do tipo em alguma das figuras legais, mas que não se confundem com o dolo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. **Direito Processual Coletivo Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. **Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro**. Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001.

ARÊDES, Sirlene. **Responsabilização do agente público**: individualização da sanção por ato de improbidade administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BARBOZA, Márcia Noll (org.). **Cem Perguntas e Respostas sobre Improbidade Administrativa**: incidência e aplicação da Lei nº 8.429/1992. 2ª ed. Brasília: ESMPU, 2013.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Código penal comentado**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**. 24ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: 2018.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Senado Federal: 1946.

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

BRASIL. **Decreto nº 1.171**, de 22 de junho de 1994. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, 22 de junho de 1994.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília: 1940.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília: 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.619.224/MG. Relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 5 out.

2021. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201602098010&dt_publicacao=22/10/2021. Acesso em 10 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Ação de Improbidade Administrativa nº 30/AM. Relator Ministro Teori Albino Zavascki, julgado em 21 set. 2011. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301965125&dt_publicacao=08/06/2006. Acesso em 12 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.921.760/DF. Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20 set. 2021. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002637383&dt_publicacao=23/09/2021. Acesso em 11 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.937.468/RJ. Relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 13 dez. 2022. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101406365&dt_publicacao=14/12/2022. Acesso em 11 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.500.812/SE. Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21 maio 2015. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201403115770. Acesso em 10 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos no Recurso Especial nº 1.193.248/MG. Relator Ministro Og Fernandes, Relator para acórdão Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 26 jun. 2019. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201402203967. Acesso em 10 jul. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo nº 508. Informativo de Jurisprudência. Brasília, 14 nov. 2012. Disponível em:

<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informjurisdata/article/view/4022/4245>. Acesso em: 9 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.573.026/SE. Relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 8 jun. 2021. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&ti>

poPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201503109933. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 604.151/RS. Relator Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 25 abr. 2006. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301965125&dt_publicacao=08/06/2006. Acesso em 12 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 765.212/AC. Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 02 mar. 2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200501086508. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7236. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 3 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral nº 1199. Recurso Extraordinário com Agravo nº 843989, Relator Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 18 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em 04 out. 2022.

BRANDÃO, A. J. Moralidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 25, p. 454–467, 1951. DOI: 10.12660/rda.v25.1951.12140. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/12140>. Acesso em: 8 ago. 2023.

CAGGIANO, Heloísa Conrado; MARTINS, Paula Silva. O impacto da nova LINDB no julgamento de ações de improbidade administrativa pelos Tribunais Regionais Federais: a Lei nº 14.230/2021 era mesmo necessária?. in: **Transformações do Direito Administrativo: Debates e Estudos Empíricos em Direito Administrativo e Regulatório**. FGV DIREITO: Rio de Janeiro, 2022.

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CAMMAROSANO, Márcio; PEREIRA, Flávio Henrique Unes. Improbidade e esvaziamento do dolo. **Os constitucionalistas**, [s. l.], 21 abr. 2014. Disponível em: <https://www.osconstitucionalistas.com.br/improbidade-e-esvaziamento-do-dolo>. Acesso em: 17 jul. 2023.

CAMMAROSANO, Márcio; PEREIRA, Flávio Unes. Improbidade Administrativa e a Jurisprudência do STJ. **Revista CEJ**. Brasília, Ano XVII, n. 61, p. 115-121, set./dez. 2013.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal: Parte Geral**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CASTRO, Renato de Lima. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 83, p.125-138, jan./mar. 2022.

CENTRO de Apoio às Promotorias do Patrimônio Público e Terceiro Setor. Ministério Público - PE. **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. Recife: MPPE, 2021.

COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa**. 2ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

DA SILVA, Régis Schneider. As principais recentes alterações legislativas realizadas na Lei de Improbidade Administrativa. **Jus.com.br**, [S. l.], 4 out. 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/100478/as-principais-recentes-alteracoes-legislativas-realizadas-na-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 2 jul. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

DE ARAÚJO, Clara Skarleth Lopes. RODRIGUES JR, José Gutemberg de Sousa. Revista Consultor Jurídico: Lei de Improbidade, dolo específico e a (nova) carga da prova. 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-10/opiniao-lei-improbidade-dolo-especifico-carga-prova>. Acesso em 10 jun. 2023.

DE JESUS, Damásio. **Lei das Contravenções Penais Adotada**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

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

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Improbidade Administrativa e processo coletivo: nota dos autores sobre o impacto da lei nº 14.230/2021. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2022. p. 24-33.

DINIZ, Cláudio Smirne; ROCHA, Mauro Sérgio; CASTRO, Renato de Lima (org.). **Aspectos controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa: Uma análise crítica a partir dos julgados dos Tribunais Superiores**. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2022. ISBN 978-65-87486-17-8.

DOS SANTOS, Rodrigo Valgas. Genérico ou específico? Afinal, qual o dolo exigível no novo regime de improbidade administrativa? in: **Lei de improbidade administrativa reformada**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2022, p. 259-271.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. Improbidade Administrativa. **BDA: Boletim de Direito Administrativo**. São Paulo. v.21. n.10. p.1093-102. out. 2005.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 15, n. 3, set./dez. 2019, doi: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201937>.

FIGUEIREDO, Isabela Giglio. **Improbidade Administrativa Dolo e Culpa**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

FRAGOLA, Umberto. *Degli atti amministrativi*. Milano: Giuffrè, 1992.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Emerson. Revista do ministério público: **A relevância da má-fé no delineamento da improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: MPRJ, jul./set. 2012.

GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Curso de direito penal**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

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

GRECO, Rogério. **Código penal: comentado**. 11ª ed. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. México: Fondo de Cultura Económica. 2000.

JESUS, Damásio E. de. **Direito Penal**. v. 1, 19ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUNQUEIRA, Gustavo; VANZOLINI, Patrícia. **Manual de direito penal: parte geral**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6ª ed. Niterói: Impetus, 2012.

MARTINS, Tiago do Carmo. **O dolo na nova Lei de Improbidade Administrativa**, 2021. Disponível em:
https://www.conjur.com.br/2021-dez-03/tiago-martins-dolo-lei-improbidade-administrativa#_ftnref1. Acesso em: 09 maio 2021.

MARTINS JR., Wallace Paiva. **Proibidade administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa: o direito dos administrados dentro da lei nº 8.429/92**. 1ª ed. **Rio de Janeiro: América Jurídica**, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros. 2011.

MERÇON-VARGAS, Sarah; PINTO, Marcos Vinícius; SICA, Heitor Vitor Mendonça. **Reforma da lei de improbidade**. 2021. Disponível em:
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-lei-de-improbidade-09112021>. Acesso em: 09 nov. 2021.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Elementos do Direito Processual Penal**. Campinas: Bookseller, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NEISSER, Fernando Gaspar. **A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa**: um debate pela perspectiva penal. 2018. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08092020-025053/pt-br.php>. Acesso em: 08 ago. 2023.

NEVES, D. A. A; OLIVEIRA, R. C. R. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. 6ª ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

NOBRE JR., Edilson Pereira. Improbidade administrativa: alguns aspectos controvertidos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 235, 3 fev. 2004. FGV. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45126>. Acesso em: 10 maio 2022.

NOBRE JR., Edilson Pereira. **Improbidade Administrativa e o seu elemento subjetivo**. Juridicamente, [S. L.], 15 maio 2023. Disponível em: <https://juridicamente.info/improbidade-administrativa-e-o-seu-elemento-subjetivo/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

NOBRE JR., Edilson Pereira. Sanções administrativas e princípios de direito penal. **Revista de Direito Administrativo**, [S.L.], v. 219, 12 mar. 2000. Fundação Getulio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v219.2000.47499>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47499>. Acesso em: 10 maio 2022.

NOBRE JR., Edilson Pereira. **Paradigmas do Direito Administrativo sancionador no Estado constitucional**. Organização Edilson Pereira Nobre Júnior; prefácio José Roberto Pimenta Oliveira. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

NORONHA, Magalhães. **Direito Penal**: introdução e parte geral. 35ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. Vol. 1.

Nova Lei de Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso - MPRJ, 2021. Palestra - Emerson Garcia. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Sg7v7p9VG9o>. Acesso em: 28 abr. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**: Parte Geral e Parte Especial. 10ª ed., rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares; MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O Brasil e o combate à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 46, n. 181, jan./mar.2000.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade administrativa: reflexões sobre laudos periciais ilegais e desvio de poder em face da Lei Federal nº 8.429/92. **Revista de Direito do Estado**, n. 2, abr./jun. 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4474483/mod_resource/content/1/Improbidade%20administrativa%202.pdf. Acesso em: 2 ago 2023.

PEDROSO, Fernando de Almeida. **Direito Penal: Parte Geral**. 5ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: JH Mizuno, 2017.

PENTEADO, Jaques de Camargo. Improbidade administrativa e Lei nº 14.230/21: brevíssimas e atualizadas notas. **Revista Lex de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 4, p. 27-46, abr. 2022.

PINHEIRO, Igor Pereira. Nova Lei de Improbidade Administrativa: esquematizada por assuntos. In: PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova lei de improbidade administrativa**: comentada. São Paulo: Mizuno, 2022.

PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coords.). **Administração Pública**: desafios para a transparência, probidade e desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

POZZO, Augusto; OLIVEIRA, José. Lei de Improbidade Administrativa Reformada - Ed 2022. São Paulo (SP): **Editora Revista dos Tribunais**. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/lei-de-improbidade-administrativa-reformada-ed-2022/1712828027>. Acesso em: 8 ago 2023.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (Brasil). Ministério Público Federal. **Nota técnica nº 01/2021 – 5ª CCR**. Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Brasília, 12 nov. 2021.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. Jota: **Dolo de beneficiamento na improbidade administrativa**. 23 nov. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dolo-de-beneficiamento-na-improbidade-administrativa-23052022>. Acesso em: 04 jun 2023.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis**. São Paulo: Saraiva, 1992.

RODRIGUES, Cristiano. **Manual de Direito Penal**. 1ª ed. São Paulo: Foco, 2019. Páginas: 217-250.

RODRIGUES JÚNIOR, José Gutemberg de Sousa; ARAÚJO, Clara Skarlleth Lopes de. **Lei de Improbidade, dolo específico e a (nova) carga da prova**, 2021. Disponível em: www.conjur.com.br/2021-nov-10/opiniao-lei-improbidade-dolo-especifico-carga-prova#author. Acesso em: 10 maio 2022.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal: parte geral**. 4ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SILVA, Igor Luis Pereira. **Princípios penais**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SIMÃO, Calil. **Improbidade administrativa: teoria e prática**. 3ª ed. São Paulo: JH Mizuno, 2017.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Notícias. Livros: **Espaço cultural sedia lançamento de obra sobre a nova lei de improbidade administrativa**. Publicado em 22 set. 2022. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/p/Paginas/Comunicacao/Noticias/2022/21092022-Espaco-Cultural-sedia-lancamento-de-obra-sobre-a-nova-Lei-de-Improbidade-Administrativa.aspx#:~:text=Na%20noite%20desta%20quarta%2Dfeira,Impacto%20na%20Jurisprud%C3%Aancia%20do%20STJ>. Acesso em: 04 out. 2022.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Comentários à lei de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Direito Administrativo Sancionador no Âmbito da Nova Lei de Licitações e Contratos. In: NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira (Org.). **Paradigmas do Direito Administrativo Sancionador no Estado Constitucional**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

WELZEL, Hans. **O novo sistema jurídico-penal: uma introdução à doutrina da ação finalista**. Tradução de Luiz Regis Prado. 3.ed. rev. e ampl. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2011.