



FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS

**PAULO CESAR FERREIRA AYRES JÚNIOR**

**A EXCLUSÃO DO DOLO GENÉRICO E DA CULPA COMO ELEMENTO  
SUBJETIVO PARA CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES COM O PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

POUSO ALEGRE-MG  
2024

PAULO CESAR FERREIRA AYRES JÚNIOR

**A EXCLUSÃO DO DOLO GENÉRICO E DA CULPA COMO ELEMENTO  
SUBJETIVO PARA CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES COM O PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Dissertação apresentada para a banca do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Dr. Demétrius Amaral Beltrão.

Área de concentração: Constitucionalismo e democracia.

Linha de pesquisa: Efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais

## FICHA CATALOGRÁFICA

A974a AYRES JÚNIOR, Paulo Cesar Ferreira

A EXCLUSÃO DO DOLO GENÉRICO E DA CULPA COMO ELEMENTO SUBJETIVO PARA CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES COM O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. / Paulo Cesar Ferreira Ayres Júnior. Pouso Alegre: FDSM, 2024.

96p.

Orientador: Demétrius Amaral Beltrão.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Administração pública e moralidade. 2. improbidade administrativa. 3. elemento subjetivo. 4. corrupção. 5. jurisprudência. I Beltrão, Demétrius Amaral. II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III Título.

CDU 340

Paulo Cesar Ferreira Ayres Júnior

**A EXCLUSÃO DO DOLO GENÉRICO E DA CULPA COMO ELEMENTO  
SUBJETIVO PARA CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES COM O PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Data de aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Banca examinadora:

---

---

---

Pouso Alegre-MG, 2024

*Dedico este trabalho a Deus, à minha mãe Norma, exemplo de luta, à  
Christiane, minha esposa zelosa e amorosa e ao propósito de minha  
vida, meu filho amado Gustavo, quem me lembra todos os dias da  
inequívoca existência de Deus.*

## **AGRADECIMENTOS**

*Aos Professores Dr. Demétrius Amaral Beltrão, meu orientador, Dr. Rafael Alem de Mello Faria, Dr. Elias Kallás Filho e, Dr. Leandro Corrêa de Oliveira, pela fonte de inspiração, pela amizade e pelo constante incentivo que me levou até o fim dessa jornada. Aos meus colegas do mestrado da Faculdade de Direito do Sul de Minas pelo companheirismo e amizade.*

*Aos Promotores de Justiça, Dr. Alexandre Rezende Grillo e Dra. Kátia de Castro Vilas Boas, pelo incentivo propulsor dessa caminhada, pela orientação jurídica sobre o tema e por possibilitar me ausentar, pelo menos um dia por semana, da Promotoria de Justiça de São Gonçalo do Sapucaí para participar do curso de Mestrado na Faculdade de Direito do Sul de Minas, instituição de onde ambos são egressos.*

*Aos servidores do Ministério Público de Minas Gerais lotados na Promotoria de Justiça de São Gonçalo do Sapucaí/MG, Arlindo Cássio da Cruz, Ellen Cristine Bianchin da Silva, Flaviane Ribeiro Borges e Rodrigo Eiji Tomo, bem como ao estagiário Gustavo Riciery Carvalho Barbosa, pelo constante incentivo, pela amizade devota, pelo apoio e por suprirem minha ausência no trabalho.*

*À minha mãe, Norma Nazareth Suzano, molde de minha vida, exemplo de resiliência e perseverança, que me ensinou a honradez e a honestidade.*

*À minha amada esposa Christiane Miranda Ayres, companheira de sempre e responsável direta por esta conquista, eis que sem seu apoio a jornada seria impossível.*

*E, por fim, ao motivo de minha superação e vontade de viver, meu amado filho Gustavo Miranda Ayres, pelo carinho, pela dedicação, bem como por me lembrar da existência do amor incondicional.*

- 1 Ainda que eu falasse as línguas dos homens e dos anjos, e não tivesse amor, seria como o metal que soa ou como o sino que tine.*
- 2 E ainda que tivesse o dom de profecia, e conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, e ainda que tivesse toda a fé, de maneira tal que transportasse os montes, e não tivesse amor, nada seria.*
- 3 E ainda que distribuísse toda a minha fortuna para sustento dos pobres, e ainda que entregasse o meu corpo para ser queimado, e não tivesse amor, nada disso me aproveitaria.*
- 4 O amor é sofredor, é benigno; o amor não é invejoso; o amor não trata com leviandade, não se ensoberbece.*
- 5 Não se porta com indecência, não busca os seus interesses, não se irrita, não suspeita mal;*
- 6 Não folga com a injustiça, mas folga com a verdade;*
- 7 Tudo sofre, tudo crê, tudo espera, tudo suporta.*
- 8 O amor nunca falha; mas havendo profecias, serão aniquiladas; havendo línguas, cessarão; havendo ciência, desaparecerá;*
- 9 Porque, em parte, conhecemos, e em parte profetizamos;*
- 10 Mas, quando vier o que é perfeito, então o que o é em parte será aniquilado.*
- 11 Quando eu era menino, falava como menino, sentia como menino, discorria como menino, mas, logo que cheguei a ser homem, acabei com as coisas de menino.*
- 12 Porque agora vemos por espelho em enigma, mas então veremos face a face; agora conheço em parte, mas então conhecerei como também sou conhecido.*
- 13 Agora, pois, permanecem a fé, a esperança e o amor, estes três, mas o maior destes é o amor.*

## RESUMO

O presente trabalho tem como escopo desvelar se a modificação operada na Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 14.230/2021, no tocante à configuração do ato de improbidade administrativa, excluindo a possibilidade de caracterizar a conduta ímproba por culpa ou dolo genérico, descuroou na efetivação do princípio da moralidade administrativa insculpido no artigo 37 da Constituição da República. Para tal escopo, necessário trazer a conceituação da administração pública, a boa gestão e a eficiência para traçar a relação entre a gestão pública e os malefícios causados pela corrupção, expressão utilizada para compreender os atos de desvios de condutas dos agentes públicos na seara administrativa. A partir dessa relação entre gestão profícua e os males da corrupção, trazer a teoria da improbidade administrativa como instrumento de combate à corrupção atrelado ao direito administrativo sancionador e os conceitos do ato de improbidade sob o aspecto volitivo do agir do administrador: doloso ou culposo. Por fim, com fulcro no positivismo, uma vez que a mudança realizada no campo da lei afastou a possibilidade de juízo de valor para configuração da conduta positivando o elemento volitivo, bem como através de uma metodologia fenomenológica, utilizando-se do método de pesquisa empírico qualitativo, visto que procede a análise de julgados e técnica de pesquisa bibliográfica, valendo-se de livros, artigos científicos e legislações, o trabalho buscou verificar se a mudança provocou uma descuroa ao princípio da moralidade administrativa no seu aspecto probidade no dever de agir com honestidade do agente público e comprometeu a efetividade dos direitos fundamentais sociais.

**Palavras-chave:** Administração pública e moralidade; improbidade administrativa; elemento subjetivo; corrupção; jurisprudência.

## **ABSTRACT**

*The scope of this work is to reveal whether the change made to Law No. 8,429/1992 by Law No. 14,230/2021, with regard to the configuration of the act of administrative improbity, excluding the possibility of characterizing unethical conduct by generic guilt or intent, has neglected the implementation of the principle of administrative morality enshrined in article 37 of the Constitution of the Republic. To this end, it is necessary to conceptualize public administration, good management and efficiency in order to trace the relationship between public management and the harm caused by corruption, an expression used to understand acts of misconduct by public agents in the administrative sphere. Based on this relationship between fruitful management and the evils of corruption, the theory of administrative improbity is brought up as an instrument to combat corruption linked to administrative sanctioning law and the concepts of the act of improbity under the volitional aspect of the administrator's actions: intentional or culpable. Finally, based on positivism, since the change made in the field of law removed the possibility of a value judgment for the configuration of conduct by positivizing the volitional element, as well as through a phenomenological methodology, using the qualitative empirical research method, since it proceeds to the analysis of judgments and bibliographic research technique, using books, scientific articles and legislation, the work sought to verify whether the change caused a neglect of the principle of administrative improbity in the duty of public officials to act honestly and compromised the effectiveness of fundamental social rights.*

**Keywords:** *Public administration and morality; administrative improbity; subjective element; corruption; case law.*

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Pesquisa de jurisprudência no sítio do Tribunal de Justiça de Minas Gerais...75

Quadro 2 – Resultado da pesquisa de jurisprudência alcançando 238 acórdãos.....76

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Números de acórdãos com separação por temas.....76

Tabela 2 – Porcentagem extraída dos acórdãos de acordo com os temas pesquisados.....77

## **LISTA DE ABREVIACÃO E SIGLAS**

CR/88	Constituição da República de 1988
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
ONU	Organização das Nações Unidas
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1. GESTÃO PÚBLICA, MORALIDADE ADMINISTRATIVA, CORRUPÇÃO E INEFICIÊNCIA</b> .....	5
1.1. Administração pública e a moralidade administrativa.....	10
1.2. Princípios da administração pública .....	16
1.3. Corrupção e ineficiência como malefícios da administração pública.....	22
<b>2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL</b> .....	34
2.1. Considerações históricas e o texto ético-normativo .....	35
2.2. Direito administrativo sancionador.....	39
2.3. Lei de improbidade administrativa .....	49
2.4. Elementos subjetivos da conduta ímproba à luz da jurisprudência do STJ .....	53
2.5. Da necessária distinção entre o administrador inábil e o desonesto .....	655
<b>3. A EXCLUSÃO DO DOLO GENÉRICO E DA CULPA E O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	70
3.1 A exclusão do dolo genérico e da culpa para configuração do ato ímprobo .....	71
3.2. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas quanto ao elemento subjetivo da conduta ímproba .....	73
3.3. Da análise dos julgados.....	76
3.4. A exclusão do dolo genérico e da culpa na LIA e suas implicações ao princípio da moralidade administrativa.....	78
<b>CONCLUSÃO</b> .....	87
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	90

## INTRODUÇÃO

Relativo ao tema de improbidade administrativa, foi com a entrada em vigor da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que houve alterações na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Uma das principais mudanças que pode ser observada é a exclusão dos elementos subjetivos culposos e por dolo genérico para que se possa configurar a conduta do agente como ímproba. Nesta pesquisa, pretende-se analisar se tal exclusão descuroou a efetividade do princípio da moralidade na administração pública como direito fundamental da sociedade brasileira.

A temática se faz pertinente e atual, visto que a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 foi sancionada há poucos anos e as suas alterações são discutidas desde então no âmbito jurídico e acadêmico. Estas determinações influenciam diretamente na dinâmica da Administração Pública no tocante ao entendimento acerca da improbidade, e se faz necessário trazer a pauta ao mundo acadêmico tendo em vista a adequação ao Estado Democrático de Direito, principalmente no que tange aos princípios constitucionais.

É antigo o anseio das sociedades organizadas que os administradores tenham uma conduta retilínea e honesta no âmbito da administração pública. Desde a antiguidade, a corrupção é usual no meio dos poderes públicos, impedindo que políticas que visam a melhoria da qualidade de vida cheguem de forma eficaz à sociedade.

Na era moderna, a preocupação com a corrupção na administração pública é global, ao menos no mundo ocidental e na maioria das repúblicas, levando, inclusive, a Organização das Nações Unidas aprovar em assembleia geral, no ano de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - UNODC<sup>1</sup>.

No Brasil, após anos de preocupação e leis para impedir, ou ao menos tentar impedir, a corrupção e o enriquecimento ilícito de agentes públicos, após o regime militar e em meio a escândalos de corrupção protagonizados pelo Governo Federal, à época, capitaneada pelo Presidente Fernando Collor de Mello, entra em vigor a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - LIA), que traz em seu bojo o sistema de combate à corrupção no setor público pela prática de condutas ímprobas de administradores e terceiros que concorrem com a prática corruptiva e busca arraigar no âmbito legal a ética dos agentes na administração pública, podendo, assim, ser considerado um texto ético-normativo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> UNODC e Corrupção. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/index.html>. Acesso em 22 dez, 2023.

<sup>2</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 161.

No texto original, as condutas consideradas ímprobas na estrutura da legislação em referência, no que tange ao elemento subjetivo, podem ser praticadas tanto por dolo como por culpa, concretizando o desejo do legislador, à época, punir também o administrador que por negligência, imprudência ou imperícia, enriquece a si mesmo ou a terceiro, causa danos ao erário ou atentam contra os princípios da administração pública expressamente consignados no artigo 37, *caput*, da Constituição da República de 1988. Ao longo de quase trinta anos, antes das mudanças promovidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, a jurisprudência firmou o entendimento de que a improbidade culposa seria somente aquela das condutas tipificadas no artigo 10, da LIA, quando o ato cause, concomitantemente, dano ao erário por meio de uma culpa grave, já o texto original admitia a possibilidade da conduta culposa. Quanto ao dolo genérico, a jurisprudência sedimentou entendimento de que somente poderia configurar a conduta ímproba se a intenção do agente era simplesmente atentar contra os princípios da administração pública de uma maneira geral, sem especificar o objetivo final do agente nas condutas descritas no artigo 11, da LIA.

A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, trouxe mudanças significativas, porém, para fins do presente trabalho, nos atemos na impossibilidade de configurar a conduta ímproba quando o elemento subjetivo repousar somente na culpa ou no dolo genérico, sendo exigido no novo texto ético-normativo que a conduta seja dolosa e com o fim especial de agir do agente público e de terceiros.

Em razão dessa modificação, vozes ecoam no sentido de que a modificação descuroou o sistema de combate à corrupção e, conseqüentemente, a efetividade do princípio da moralidade administrativa no seu viés da probidade – dever de agir correto pelo administrador público - com o fim de entregar de forma eficaz as políticas públicas necessárias, a garantir os direitos fundamentais do cidadão com a eficiência necessária, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa. E, de outro norte, vozes ecoam no sentido de que as mudanças foram estritamente necessárias para extirpar a banalização de ações civis públicas ajuizadas e garantir outro princípio constitucional, o da segurança jurídica.

Dessa forma, temos, como objetivo, como já salientado preambularmente, buscar na pesquisa bibliográfica o conceito de improbidade administrativa em relação ao princípio constitucional da moralidade administrativa, sob o viés da probidade em confronto com a corrupção tão usual nos tempos atuais e buscar na pesquisa jurisprudencial dados que demonstrem se as condenações por ato de improbidade culposo e por dolo genérico julgadas antes da modificação promovida pela nova lei, tinham, de fato, efetividade no combate à corrupção no Brasil, visando aclarar se a exclusão dos elementos volitivos: culpa e dolo

genérico implicaram na impossibilidade de efetivar os direitos fundamentais através da probidade administrativa ou se a modificação promoveu ou se aproximou da almejada segurança jurídica, princípio também considerado como fundamental no contexto constitucional.

Para tanto, no primeiro capítulo, pretende-se expor a ideia de que a corrupção e a desonestidade na seara administrativa estão presentes na humanidade desde seus primórdios, com referências literárias e exemplos históricos. A pesquisa bibliográfica conceitua a gestão pública sob os contornos da moralidade administrativa e a corrupção como malefício e obstáculo à eficiência das atividades administrativas no seu viés da probidade.

No segundo capítulo, por sua vez, a pesquisa bibliográfica traça um perfil histórico da improbidade no Brasil, traz o fundamento do direito administrativo sancionador como base da Lei de Improbidade Administrativa e a própria lei no sistema de combate à corrupção, suas estruturas ético-normativas e, por fim, os elementos subjetivos ensejadores da configuração da conduta ímproba. Como pesquisa jurisprudencial buscamos analisar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto aos elementos subjetivos da conduta ímproba ao longo da vigência do texto legal original e, por fim, ainda pela jurisprudência do STJ fazemos a necessária distinção entre o administrador desonesto e o inábil para fins de condenações por ato de improbidade com base no elemento subjetivo.

No terceiro e último capítulo, explicitamos a exclusão do elemento subjetivo culposos ou por dolo genérico promovida pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 e a pesquisa quantitativa de julgados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais antes da modificação referida, com análise dos dados que possam aclarar se houve descumprimento na efetividade do combate à corrupção no Brasil pela exclusão dos elementos volitivos citados e as implicações das mudanças trazidas nos elementos subjetivos da conduta ímproba no princípio da moralidade administrativa.

Pretende-se, com delimitação do tema proposto, contribuir com o debate em torno da modificação trazida pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, na Lei de Improbidade Administrativa, quanto à exclusão dos elementos subjetivos culposos e por dolo genérico, a fim de desvelar se houve o descumprimento com o princípio da moralidade administrativa no viés da probidade exigida pela sociedade ao administrador público, ou se a modificação alcançou um dos fins almejados que é a segurança jurídica nas ações judiciais de improbidade administrativa no Brasil.

Para a elaboração da pesquisa, utiliza-se a metodologia fenomenológica, sendo a elaboração do primeiro capítulo realizada pela pesquisa bibliográfica, com elementos da

literatura, doutrina e legislação do ordenamento jurídico brasileiro. No segundo capítulo, fundamenta-se a dissertação em livros, artigos científicos e legislações para a descrição da improbidade no Brasil. Por fim, no terceiro e último capítulo, vale-se do método de pesquisa empírico qualitativo, visto que procede a análise de julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em uma análise jurisprudencial, extraindo seu conteúdo para a averiguação necessária para o desenvolvimento do tema.

## 1. GESTÃO PÚBLICA, MORALIDADE ADMINISTRATIVA, CORRUPÇÃO E INEFICIÊNCIA

“Não é a ocasião que faz o ladrão... A ocasião faz o furto; o ladrão nasce feito”, essa frase é creditada ao grande escritor brasileiro, Machado de Assis<sup>3</sup>. Dessa irônica frase, temos a ideia de que não importa qual a situação em que o cidadão vive, o seu ambiente ou a sociedade em que está inserido, mas sim o seu caráter que já foi moldado ao nascer. Aponta que o que está arraigado em seu interior, na sua forma de conduta, nas suas ações é o que vai ser seu guia. O poder que lhe é conferido apenas amplia sua vontade, se é de fazer o bem, fará o bem, mas se for para fazer o mal ou se corromper, fará o mal e será corrupto. Nesse caso, o poder não corrompe o homem, mas o homem já está corrompido, se está guardado no ser humano a intenção de tirar proveito, o poder potencializa essa intenção.

Infelizmente, atos desonestos são comuns em quase todas as culturas cujo comportamento desvirtuado acompanha a história da humanidade, tanto que na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento elaborado durante a Revolução Francesa – movimento que visava encerrar séculos de um regime absolutista – o seu artigo 15, preconizava que a “[...] sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração” e, ainda no artigo 12, que a “[...] garantia dos direitos do Homem e do Cidadão carece de uma força pública”<sup>4</sup>.

Desde a antiguidade a corrupção já assola a humanidade, seja por indivíduos com interesses próprios de obter para si vantagens – de todas as formas, materiais, intelectuais, sexuais etc. -, seja por grupos buscando algo de interesse comum. Machado de Assis, em sua obra “Sereníssima República”, descreveu o personagem Cônego Vargas, como um homem voltado para a ciência e que acreditava que ela era capaz de organizar uma sociedade, com direitos e deveres, objetivando a criação de uma sociedade ideal, sem as mazelas da sociedade da época. Vargas, com base na ciência, descobriu que as aranhas eram sociáveis e que poderiam falar, daí teve a ideia de reproduzir de forma maciça aranhas para que, em seu

---

<sup>3</sup> COSTA, Guilherme Kranz. *Revolução de ocasião e impasse histórico em Esaú e Jacó, de Machado de Assis*. 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/218588/001123359.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 04 jun. 2024.

<sup>4</sup> A declaração dos direitos e garantias individuais é obra da revolução anglo-franco-americana, iniciada pela “Bill of Rights”, de 1689, na Inglaterra; prosseguindo pelas Colônias Norte-Americanas, em 1776, e teve seu esplendor na Declaração dos Direitos do Homem e de Cidadão, da Revolução Francesa, em 1789.

experimento, pudesse organizá-las socialmente, com o fim específico de criar um governo idôneo<sup>5</sup>.

A ideia de Vargas era criar uma república com um governo honesto e idôneo que não tivesse a corrupção do governo dos homens experimentado nos dias atuais, iniciando com a organização do sistema eleitoral e com a criação dos partidos. No primeiro pleito, nenhum dos candidatos oficiais venceu, chegando ao poder uma aranha ambiciosa, que levou a uma mudança no sistema eleitoral e novo pleito foi realizado, porém impugnado pelo candidato derrotado, que vencendo a impugnação ofertada e sendo considerado eleito, continuou causando insatisfação que culminou com uma nova modificação no sistema eleitoral. Isso aconteceu até que fosse eleito o candidato desejado<sup>6</sup>:

[...] toda a república é imperfeita; nunca está livre dos abusos, dos descuidos e das lacunas que a lei deixaria. Enfim, a República, segundo Machado, nunca está livre da corrupção, porque a política é discurso, é retórica e está passível à interpretação que a comunidade faz dela. A política é interesse, é conflito, é disputa pelo que a comunidade entende. Na visão machadiana, a política não é domínio da razão teórica, mas da razão prática. A política é o estado prático da moral. Nesse caso, a tão nova forma republicana das aranhas ainda carecia de aprendizado moral. Que só aconteceria com a sequência de pleitos eleitorais, sempre corrompidos.

Nesse cenário de que a política é um estado prático da moral, ao que tudo indica, necessário a prática incansável desse mecanismo para que possa ser afastada a corrupção do sistema e, de mais a mais, parece estar longe de ser alcançado um estado puramente moral sem estar corrompido de alguma maneira. No Brasil, vimos como exemplo notícias que apontava um grupo político atuando na cúpula do Governo Federal que “aparelhou” os mecanismos de compras do governo para a manutenção do partido ou dos partidos participantes do esquema no poder.

As várias reportagens, muitas delas com base em investigações criminais feitas pelos órgãos públicos, apontavam um esquema multimilionário de empresários, agentes públicos – tanto políticos, quanto de carreira - onde o governo iniciava processos licitatórios para contratação de empresas para determinada obra ou serviço e, após um conluio entre diversos empresários, era escolhida uma das empresas participantes para firmar o contrato com o ente estatal.

---

<sup>5</sup> FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 11.

<sup>6</sup> FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 12-13.

A empresa escolhida apresentava, após prévia combinação, um preço menor do que as demais e obtinha a oportunidade de vencer o processo com seu preço superfaturada em razão dos preços mais altos apresentados pelas demais em combinação prévia. Encerrado o procedimento licitatório, vencida a empresa com preço superfaturado, era firmado o contrato. Feita a obra ou prestado o serviço, a diferença entre o valor real do objeto e do valor contratado (resultado do superfaturamento), era entregue aos agentes públicos (políticos ou servidores de carreira), com o fim de aparelhar o grupo político com recursos financeiros que seriam utilizados em campanhas políticas milionárias com o intuito de proporcionar a manutenção desse grupo no poder.

Com poder econômico, fruto do esquema corrupto envolvendo empresas e setores públicos, o grupo político poderia vencer eleições com o intuito de se perpetuar no poder, perfazendo um círculo vicioso nefasto, uma vez que a empresa que lhe repassou o dinheiro vindo do próprio erário em resultado do superfaturamento poderia novamente com o grupo político eleito para exercer o poder, iniciar novo processo de licitação para auferir mais dinheiro e sangrar os cofres públicos.

Essa prática funesta que assolou o país, por sua vez, atinge em cheio qualquer tentativa de promover políticas sociais de forma eficaz, tendo em vista que eficiência almejada na administração pública restou prejudicada em razão dos enormes gastos desnecessários para atingir o superfaturamento e garantir que o dinheiro público fosse distribuído aos corruptos.

De forma, empresas privadas foram beneficiadas com o direcionamento dos recursos públicos o que impede uma concorrência leal, torna o mercado monopolizado e a riqueza concentrada, malefício na economia do país, o que converge também para todos os órgãos públicos, desde a administração municipal da menor cidade do país até o alto escalão do Governo Federal.

Destarte, vê-se claramente que ultrapassou do conceito publicista o fenômeno da corrupção alcançando o setor privado<sup>7</sup>, mas para fins didáticos vamos nos ater ao setor público, uma vez que o tema improbidade administrativa está vinculada a defesa das entidades públicas ou que recebem recursos públicos, sem se afastar é a claro da concorrência do setor privado nos atos ímprobos praticados pelos agentes públicos em detrimento do erário.

---

<sup>7</sup> A Convenção das Nações Unidas contra a corrupção quanto aos crimes do setor privado estabelece dois tipos penais dispostos nos artigos 21º - suborno no setor privado e 22º - malversação ou peculato de bens no setor privado

O exemplo acima traz uma ideia da corrupção que temos nos dias atuais e que, sendo um malefício deve sempre ser combatido para que a sociedade usufrua de uma melhor qualidade de vida proveniente de uma administração profícua. Uma gestão eficaz em que a vontade do povo consubstanciada em políticas públicas de qualidade que possam realmente alcançar sua finalidade e entregar ao cidadão aquilo que o estado se propõe de forma eficiente e não somente eficaz, uma vez que o caminho percorrido entre a vontade política trazida nas ações públicas e o resultado tem que ser também eficiente, consumir o mínimo de recursos possíveis, alcançando a eficácia necessária ao bem da sociedade<sup>8</sup>.

A administração pública protagonizada pelos agentes públicos em busca do bem-estar social, da constante melhoria da qualidade de vida dos administrados, para percorrer um caminho eficiente e entregar de forma eficaz ao cidadão a política pública, deve ser pautada na moralidade de seus atores, sob pena de descara de uma gestão profícua.

A corrupção em contraponto com a administração pública profícua é um desafio imposto a toda sociedade, uma vez que seus malefícios não afetam apenas o Estado e a democracia, mas também à ordem econômica, eis que tanto na administração pública quanto no setor privado, a corrupção pode existir, mormente porque um setor pode interferir no outro de forma corruptiva, como no exemplo acima, quando um grupo de agentes políticos se valeu de empresas privadas para superfaturar obras e adquirir poder econômico para se manter no poder.

E por questões óbvias, a corrupção, o desvirtuamento do comportamento do agente público, seja por diversos modos que visem ao interesse próprio acima do público, onera de alguma forma o processo se tornando ineficiente e caro aos cofres públicos. O caminho percorrido entre a ação do agente público e seu resultado eficaz, deve ser puro, límpido, sem erros e com pouco desperdício e a corrupção, por certo, corrói esse processo.

Portanto, importante eliminar do processo os maus comportamentos do agente público, inibir os atos de corrupção e aplicar sanções para impedir novos atos e punir os que insistem em praticá-los em detrimento de uma sociedade.

Um dos importantes instrumentos de combate à corrupção, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) - Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – foi concebida do comando constitucional expressamente contido no artigo 37, § 4º, da Constituição da República

---

<sup>8</sup> Eficácia nesse contexto significa obter um bom resultado na ação pública e eficiência, por sua vez, significa que o processo para atingir a eficácia deva consumir o mínimo necessário para tal fim.

Federativa do Brasil de 1988 (CR/1988) que preconiza que os atos de improbidade administrativa serão punidos com a “[...] suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário [...]”, na forma da lei.

O caput do artigo 37, da CR/1988, traz em seu bojo os princípios da administração pública como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, uma vez que tais princípios buscam o que se espera do agente público, ou seja, que suas ações sejam legais, legítimas, sem interesse próprio, pautadas na ética, com transparência, além de eficazes, percorrendo um processo eficiente com a utilização mínima de recursos públicos.

Dentre esses relevantes princípios da gestão de recursos públicos tem-se especialmente para fins deste estudo, o princípio da moralidade administrativa que exige um dever de agir do agente público e nesse agir um comportamento honesto em busca de uma eficiência para atingir o resultado esperado por toda a sociedade. A eficiência também é um dos princípios da administração pública, devendo ser da mesma forma que a moralidade administrativa, respeitada como garantia constitucional da sociedade, uma vez que para que a ação política ser eficiente deve ser também moral.

A ausência da ação (omissão do agente público) e o agir desonesto, dependendo do contexto fático, podem configurar o ato de improbidade que estão descritos na LIA, com imposições de sanções severas aos autores.

Ao longo dos anos a LIA combateu os atos ímprobos, consistente na conduta desonesta dos agentes públicos e, no decorrer desse período, a jurisprudência se firmou no sentido de que as condutas consideradas ímprobas poderiam ser praticadas por ato doloso ou por culpa grave, aquela caracterizada por erro grosseiro do agente público e, ainda, ser também punida a conduta perpetrada por dolo genérico.

Ocorre que, há pouco tempo a LIA sofreu importantes modificações, entre elas a exclusão da possibilidade das condutas culposas ou aquelas praticadas por dolo genérico configurarem o ato ímprobo, que ao longo de quase 30 anos, como dito, foram admitidas pela jurisprudência firmada sobre o tema.

A exclusão desses elementos subjetivos pode de alguma forma ter descurado da efetividade do princípio da moralidade administrativa ou trouxe uma segurança jurídica quando se refere às ações promovidas para apurar atos ímprobos.

### 1.1. Administração pública e a moralidade administrativa

São Tomás de Aquino em um excerto dos Comentários à Política de Aristóteles asseverou que o filósofo se referiu ao homem como um animal gregário, um animal político, que dependem uns dos outros para sua própria subsistência, eis que sempre vivem em grupos<sup>9</sup>.

Unidos por necessidades materiais, biológicas e culturais, constituíram grupos sociais que evoluíram ao longo dos tempos até as denominadas sociedades organizadas e quando agrupados, por vínculos políticos e jurídicos, se tornaram o Estado. E mais ainda, quando unidos por tradições, religiões, línguas e culturas, comungando da mesma consciência social, passam a serem considerados, esses grupos, como nações. Porém, não somente esses elementos são os formadores de uma sociedade, outros também se aderem para tal fim, sendo certo que o ser humano se adapta ao meio criando novas formas de relações sociais com o intuito de satisfazer suas crescentes necessidades<sup>10</sup>.

Dessa premissa se extrai que ao viver em sociedade, necessária a criação de regras antes de cunho natural e coletiva e depois também com direitos e deveres acompanhando uma evolução da sociedade em todos os aspectos, culminando com uma sociedade que, organizada politicamente, caracteriza-se, como visto, um Estado. Esse Estado, quando o ator principal do comando era o rei, tratava-se de um Estado absolutista conferindo ao monarca, por exemplo, desde a criação, aumento e extinção de impostos a decidir sobre o direito à propriedade e a própria vida de seus súditos.

Visando encerrar os abusos absolutistas e restringir os excessos os movimentos liberais pavimentaram o advento do Estado Liberal de Direito, onde o constitucionalismo se consolidou atingindo seu ápice na Revolução Francesa, em 1789.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari<sup>11</sup>, o constitucionalismo nasceu com a decadência do sistema político medieval e evoluiu atingindo o apogeu no século XVIII, coincidentemente com o surgimento de documentos legislativos aos quais se deu o nome de Constituição, com três grandes objetivos: a afirmação da supremacia do indivíduo; a clássica e sistemática necessidade de limitação do poder dos governantes e a crença na racionalização do poder.

---

<sup>9</sup> AQUINO, São Tomás. *Excerto dos comentários à Política de Aristóteles: Livro I*. 2011. Disponível em: <https://lumenveritatis.org/ojs/index.php/lv/article/view/55/46> Acesso em 4 jun. 2024.

<sup>10</sup> RICITELLI, Antônio. *Direito Constitucional: teoria do estado e da constituição*. 4 ed. Barueri, SP: Manole, 2007. p. 1-3.

<sup>11</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 198.

Os denominados movimentos constitucionais ou o constitucionalismo se firmou no mundo como forma de garantir aos cidadãos direitos mínimos como a vida, a liberdade, a propriedade privada, entre outros.

Canotilho<sup>12</sup> afirma que o constitucionalismo pode ser dividido entre constitucionalismo antigo e moderno, tendo esse como um movimento político, social e cultural que questiona nos planos político, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de domínio político, sugerindo, ao mesmo tempo, a invenção de uma forma de ordenação e fundamentação do poder político.

O constitucionalismo antigo, como não poderia ser diferente, é visto como fonte de muitos institutos e ideias que amoldam o constitucionalismo moderno, trazendo experiências e lições da Antiguidade, com viés filosófico, ou da antiga democracia ateniense, da república romana e, ainda do ideário moderno, a partir da Inglaterra com a Magna Carta de 1215 do Rei João Sem Terra. Pode-se citar como contribuições principais do constitucionalismo antigo ao moderno: (i) o governo de leis (o Estado de Direito); o direito supra positivo (ou direito natural); (iii) a origem popular do poder; (iv) os freios e contrapesos e a divisão do poder; (v) as assembleias representativas; e (vi) a noção de supremacia da Constituição<sup>13</sup>.

A evolução do constitucionalismo culmina com as constituições escritas, passando ela ser o centro do sistema, de modo que os poderes públicos devam observar a forma prescrita na Constituição e também estar em consonância com o seu espírito e seus valores, eis que adquire, dessa forma, o caráter de norma jurídica, dotada de imperatividade, superioridade e centralidade, o que converge para que tudo deva ser interpretado em consonância com a constituição.

No Brasil, para a elaboração da Constituição da República Federativa de 1988, o caminho foi longo, contando com sete constituições, sendo a primeira ainda no império (1824), e a anterior a CR/88 uma Emenda Constitucional editada sob a égide do governo militar em 1969.

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 era na verdade uma nova constituição de inspiração autoritária e outorgada por uma junta militar em um regime que beirava a rejeição

---

<sup>12</sup> CANOTILHO, j. j. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 52.

<sup>13</sup> BELTRÃO, Demétrius Amaral. *Constitucionalismo, democracia e suas recíprocas implicações*. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 4. n.1. jan.-jun. 2021. p. 57.

à democracia, com diversos atos de exceção (atos institucionais e complementares) editados pela vontade do comando militar sem nenhum controle pelo Congresso Nacional e sem possibilidade de uma apreciação judicial.

Não havia possibilidade nenhuma da oposição, formada pelo único partido (MDB), vencer as eleições presidenciais, uma vez que o partido do governo militar (ARENA) detinha a maioria esmagadora de cadeiras no Congresso Nacional e o chefe do Poder Executivo era eleito de forma indireta pelos parlamentares, restando ao líder da oposição somente o lamento e a luta, sendo certo que assim o fez Ulysses Guimarães durante muito tempo<sup>14</sup>.

Com o fim da era militar no poder e durante o Governo do Presidente José Sarney que se iniciou em 1985, o pluripartidarismo foi ampliado. Com a edição da Emenda Constitucional nº 26 de 1985, foi, logo em seguida, convocada a Assembleia Nacional Constituinte que culminou com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atualmente em vigor.

Como efeito da nova era constitucional no país podemos citar as eleições diretas de 1990, quando o povo elegeu, pelo voto direto, o primeiro presidente da república pós ditadura militar, Fernando Afonso Collor de Mello, que tinha como bandeira exatamente o combate à corrupção tão alarmada pela oposição ao regime militar anterior<sup>15</sup>.

A eleição de um “caçador de marajás”, como era conhecido Fernando Collor, era um prenúncio de que o povo repudiava a conduta dos governantes corruptos e autoritários, buscando a legalidade dos atos administrativos, a impessoalidade em suas ações, a moralidade nas condutas e a publicidade dos atos públicos para que todos pudessem ter conhecimento da forma de governo tão escuso nos tempos da ditadura.

As manifestações contrárias ao regime dos generais, a luta de diversas classes da sociedade civil contra os desmandos dos militares, a mancha da corrupção que pairava sobre o governo dos generais alardeada por muitos opositores à época e a busca de uma administração pública profícua que fosse vinculada às leis e, principalmente, aos comandos constitucionais culminaram com Carta Cidadã de 1988.

---

<sup>14</sup> O discurso de Ulysses Guimarães na Promulgação da Constituição de 1988 demonstra seu repúdio ao regime militar, podendo ser conferido no endereço eletrônico <https://www.youtube.com/watch?v=QoZ5J0P6bNc>.

<sup>15</sup> As notícias sobre o repúdio de Collor aos marajás (corruptos e servidores do alto escalão do governos) eram divulgadas na mídia a todo instante, como podemos ver na reportagem do Uol Política. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/05/25/de-cacador-de-marajas-a-risco-de-prisao-auge-e-queda-de-collor-em-5-pontos.htm>. Acesso em 5 jun. 2024.

NA CR/88 a administração pública recebeu especial atenção tendo um capítulo inteiro (Capítulo VII Da Administração Pública) que visa direcionar os administradores públicos aos anseios da sociedade trazendo em bojo implícita ou expressamente os fundamentos da administração, seus objetivos e características principais.

A administração pública no Brasil com o advento da constituição atual tem como alicerce os fundamentos da República Federativa do Brasil consubstanciado na forma republicana de governo, na forma de estado federalista e em sua característica como Estado Democrático de Direito, bem como em seus objetivos primordiais.

Como fundamentos da república destaca-se a dignidade da pessoa humana e, como objetivo, a promoção do bem de todos em busca do interesse maior de toda uma coletividade que converge para a supremacia do interesse público que, como princípio, abarca na verdade o interesse coletivo sobre o privado, traduz o pressuposto lógico que em um Estado Democrático de Direito Social deve ser haver um interesse maior, de superioridade do poder público sobre o privado, sobretudo na para prevalecer os interesses coletivos sobre os individuais.

É de suma importância observar o princípio da supremacia do interesse público nos atos administrativos, tendo em vista que todas as normas do direito público têm a função específica de resguardar interesses coletivos, mesmo que reflexamente protejam direitos individuais<sup>16</sup>.

Em análise superficial, poder-se-ia extrair da expressão supremacia do interesse público a impressão que há um interesse autônomo do Poder Público em face aos interesses de cada indivíduo, o que não reflete a realidade, uma vez que o interesse público se torna superior justamente para convergir para o interesse da pessoa humana, como animal gregário que vive em um sistema social, buscando sempre a dignidade da pessoa humana e a proteção de seus direitos fundamentais.

Ao lado do princípio da supremacia do interesse público pode se associar o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento para que seu busque sempre a promoção do bem para todos ou do bem-estar social o que impõe a persecução de uma melhoria da qualidade de vida de todo ser humano como destinatário de direitos, mormente, os sociais. Sendo certo que para atingir tais objetivos, as políticas públicas devem ser bem definidas e

---

<sup>16</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 168.

eficientes, cabendo aos administradores uma visão política que busque, além de garantir os direitos individuais, disposto no artigo 5º, os direitos sociais do artigo 6º, ambos da Constituição da República.

A ordem social tem como base o trabalho em primeiro lugar e, como objetivos específicos, o bem-estar e a justiça sociais, como estabelece o artigo 193, caput, da Constituição da República, o que nos remete a necessidade da harmonia com a ordem econômica e essa, por sua vez, na valorização do trabalho humano e da livre-iniciativa, nos termos do artigo 170, caput, da Carta Magna.

José Afonso da Silva afirma:

[...] ter como objetivo o bem-estar e a justiça sociais quer dizer que as relações econômicas e sociais do país, para gerarem o bem-estar, hão de propiciar trabalho e condição de vida, material, espiritual e intelectual, adequada ao trabalhador e sua família, e que a riqueza produzida no país, para gerar justiça social, há de ser equanimemente distribuída<sup>17</sup>.

A ideia do bem-estar e justiça social e sua relação com a ordem econômica impõem aos administradores uma série de políticas públicas realizadas com a riqueza produzida pelos próprios destinatários desses direitos sociais, ou seja, toda riqueza produzida no país devem retornar ao cidadão em melhoria da qualidade de vida, sendo que tais direitos sociais foram estabelecidos pela norma constitucional como sendo a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, fechando, assim, o ciclo dos direitos fundamentais para dignificar a pessoa humana e garantir seu bem-estar.

Assim, o Estado é o responsável pela elaboração de políticas públicas e pela prestação de diversos serviços públicos para atingir esses direitos sociais utilizando-se da riqueza gerada pela força econômica da sociedade. Portanto, deve o Estado, ante o comando constitucional, exercer a função com planejamento das políticas públicas, com a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Isso demonstra claramente que o legislador constitucional previa já em 1988 a necessidade de uma política pública eficiente e transparente pelos órgãos executivos através dos atos administrativos profícuos.

---

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentários contextual à Constituição*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 758.

No entanto, nada obstante o comando constitucional congênito de uma administração profícua, a gestão pública no Brasil vem se modificando durante longos anos na tentativa de buscar um modelo de gestão mais ético e eficiente. Nesse objetivo traz consigo novas formas de controle e transparência para evitar desvios de condutas de agentes públicos e políticos que possam impedir a missão do Estado de alcançar o bem estar social. Para tanto, deve o agente público se ater ao interesse público, afastando o interesse particular como evidencia o *caput*, do artigo 37, da Constituição Federal, ao determinar a obediência aos princípios constitucionais com o intuito de dar validade aos fundamentos e prosseguir os objetivos da República Federativa do Brasil insculpidos no art. 1º, da Carta Magna e seus objetivos fundamentais elencados no art. 3º, do mesmo diploma legal<sup>18</sup>.

Para uma gestão pública profícua, o que se impõe também a todo agente público é o dever de eficiência, ou seja, de “[...] realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contentava mais em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público [...]”<sup>19</sup>, o que significa que o dever de eficiência corresponde ao dever de boa administração que foi consagrado no Decreto-Lei nº 200/67<sup>20</sup>, quando submete toda a atividade do Poder Executivo ao controle de resultado, não podendo desassociar do dever de probidade que está integrado na conduta do administrador público.

A boa administração ou gestão pública como noção jurídica dentro do direito administrativo, bem como seu oposto – a má gestão – tem fundamento da teoria de “[...] Maurice Hauriou, jurista francês que anunciou pioneiramente o princípio da moralidade administrativa, descrevendo-o numa perspectiva funcionalmente alicerçada no ideário de boa gestão pública, [...]”<sup>21</sup>, do início do século XX e segundo Fábio Medina Osório:

Ser bom administrador não equivaleria, em suas origens, apenas mero cumprimento da lei, da mesma forma como o mau administrador poderia descumprir preceitos ligados à ética institucional, à moral administrativa. Foi um ataque ao pensamento positivista estrito predominante naquele momento histórico.  
É possível encontrar-se vestígios da exigência de uma espécie de boa Administração Pública nas remotas culturas ocidentais, mas é na pós-modernidade que se consolida

<sup>18</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Assembleia Constituinte. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 13 jun, 2023.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 90.

<sup>20</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, *Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Dele0201.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Dele0201.htm). Acesso em 13 de jun, 2023.

<sup>21</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 44.

essa exigência ético-normativa por meio da mudança da administração burocrática ao modelo gerencial, contexto no qual – já veremos muito claramente – aumentam os níveis de responsabilidade pessoal dos agentes públicos, suas liberdades, espaços discricionários e balizamentos éticos ligados a vetores de eficiência e boa gestão<sup>22</sup>.

Dessa forma, não há como desassociar a boa administração ao princípio da moralidade, um dos princípios basilares da administração pública, moldado pela necessidade de evitar os desvios de poder e “[...] os abusos cometidos pelos administradores públicos e ampliar a abrangência do controle de legalidade administrativa”<sup>23</sup>. Dentro do princípio da moralidade a probidade, o dever de agir honesto do administrador público.

## 1.2. Princípios da administração pública

Os princípios que regem a administração pública estão insculpidos no artigo 37, *caput*, da Constituição da República (CR), promulgada em 5 de outubro de 1988, assim dispostos: “legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade”, sendo acrescentado o princípio da eficiência pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998. O dispositivo constitucional preceitua que a esses princípios devem obedecer a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>24</sup>.

Na etimologia da palavra, princípio significa “[...] o primeiro impulso a uma coisa; ato de principiar uma coisa; origem; causa primária; o que constitui a matéria [...]”<sup>25</sup>. Extrai-se assim, algo inicial que origina alguma coisa. Ainda etimologicamente, segundo Streck, a palavra princípio vem do latim *principium*, que significa início, origem, aquilo que vem antes, e na “[...] filosofia política, esta raiz grega passou a assumir outras significações (“poder”, “mando”, “autoridade”, “ordem”).”<sup>26</sup>

Hely Lopes Meirelles preconiza que os princípios básicos da administração pública são regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador, constituindo os “[...] fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da

<sup>22</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 44.

<sup>23</sup> GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 43.

<sup>24</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Assembleia Constituinte. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 13 jun, 2023.

<sup>25</sup> DICIONÁRIO PRIBERAM. *Princípio*. [recurso eletrônico]. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/princ%C3%ADpio> Acesso em 25 mai, 2023.

<sup>26</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. 2 ed. Belo Horizonte: Caso do Direito, 2020. p. 376.

atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há mais de elementar par a boa guarda e zelos dos interesses sociais”<sup>27</sup>.

Os princípios da administração pública estão expressos na constituição, porém não são somente esses, como ensina Diógenes Gasparini<sup>28</sup>, outros também se tornam necessária sua observação pelos administradores públicos, sendo inclusive objeto de inserção em constituições estaduais como a de São Paulo (art. 111) que incluiu, além dos princípios constitucionais, a razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público<sup>29</sup> e a constituição mineira que incluiu o princípio da razoabilidade<sup>30</sup>.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello há princípios constitucionais do direito administrativo expressos e outros implícitos no texto constitucional, em razão de estarem abrigados por questões lógicas e por consequências inafastáveis dos próprios princípios e, ainda outros princípios por “[...] serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo”<sup>31</sup>.

Muitos dos princípios implícitos estão afirmados nos textos legais, tais como aqueles preconizados no artigo 2º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999<sup>32</sup>, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, trazendo em seu texto os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Para nossa pesquisa importante recortar os princípios que entendemos que a improbidade administrativa mais afeta, sendo certo que muito embora todos de certa forma são atingidos pela conduta ímproba do agente público, os princípios da moralidade administrativa e da eficiência são diretamente afetados.

---

<sup>27</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. p. 82.

<sup>28</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 5-6.

<sup>29</sup> SÃO PAULO. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24708\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24708_arquivo.pdf) Acesso em 27 jul. 2023.

<sup>30</sup> MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: [https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/48648/1/CE%20Atualizada%202023-05-32%C2%AAed-Maio\\_A.pdf](https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/48648/1/CE%20Atualizada%202023-05-32%C2%AAed-Maio_A.pdf) Acesso em 27 jul. 2023.

<sup>31</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 84.

<sup>32</sup> BRASIL. *Lei nº 9.784, 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm) Acesso em 13 abr. 2023.

Quanto à moral, extrai-se também da etimologia a sua origem no latim *moralis*<sup>33</sup>, que significa “comportamento adequado de alguém em uma sociedade”, sendo uma tentativa de traduzir a palavra grega *ethika*. O que é moralmente aceito no seio de uma sociedade quanto ao comportamento humano é o mesmo que é moralmente aceito na administração pública, uma vez que se trata de recursos públicos geridos por uma pessoa integrante dessa sociedade que tem por objetivo manter da forma mais eficiente possível os serviços para todos e em todos os aspectos administrativos.

Esse comportamento deve ficar adstrito ao poder que lhe é conferido dentro dos anseios da sociedade, se extrapolar seu poder, tem-se um abuso, se desvirtuar sua conduta fora da moral, tem-se a imoralidade, ou seja, um comportamento estranho daquele que lhe é ansiado, esperado e fugindo dessa linha, tem-se uma conduta inadequada, ímproba, censurável e que deve ser repreendida.

Fábio Osório Medina<sup>34</sup> faz a relação da imoralidade administrativa com a improbidade, sendo essa como uma espécie qualificada de desonra do homem público, uma patologia contra o universo da honra e da moralidade administrativa, que afronta o interesse público maior e resta na contramão daquilo que é almejado por todos.

Nesse ponto, importante ressaltar que a improbidade administrativa é senão, a princípio, uma conduta desprovida de moral, desvirtuada de seu princípio que é o bem comum, a primazia e a eficiência da administração pública. Não se pode galgar os passos de uma administração profícua sem caminhar junto com a moral e, de outro lado, também não pode ter uma administração eficiente sem ter um comportamento moralmente aceitável.

A ineficiência é outra “[...] faceta básica e decisiva da má gestão pública. [...] uma atuação contra as regras éticas que presidem o setor público não pode ser eficiente, já que seus resultados e, mais do que isso, seus cominhos estão estranhados no conjunto de danos produzidos”<sup>35</sup>. Não somente de eficiência se faz a boa administração, mas também no dever de probidade exigido o administrador público.

---

<sup>33</sup> Gramática: <https://www.gramatica.net.br/etimologia-de-moral/> Acesso em 27 ago, 2023.

<sup>34</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 81.

<sup>35</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 62-63.

Um agente público que atinge resultados econômicos ou administrativos favoráveis sem percorrer o caminho da ética e da probidade, não pode ser considerado eficiente na perspectiva da ética institucional e se fosse:

[...] necessário tolerar condutas imorais ou antiéticas para justificar resultados econômicos ou administrativos, então nos encontraríamos com algo em si mesmo impossível: o paradoxo da eficiência que destrói o dever de obediência à honestidade funcional. Os princípios e deveres públicos hão de interpretar-se harmonicamente; Se é certo que do agente público são cobrados resultados, não menos correto que dele se cobram parâmetros éticos no agir administrativo. Tais parâmetros integram o conjunto de resultados obrigatórios<sup>36</sup>.

Dessa forma, tem-se a noção de uma administração centrada nos princípios constitucionais, devendo os atores desse gerenciamento agirem dentro da lei em observância ao princípio da legalidade, afastando qualquer intenção de pessoalidade com ações isonômicas e fazendo-a transparente, como preconizam os princípios da impessoalidade e publicidade. Contudo, para alcançar o princípio da eficiência não pode o agente imoral, afastado da ética e da probidade, o que nos traz a ideia central de que os meios (imorais) não justificam os fins (eficácia), pois não há administração eficaz, senão atrelada a moralidade que torna a ação eficiente.

Um dos maiores malefícios de uma sociedade, de modo geral, e na administração pública, em particular, como salienta Rogério Gesta Leal, tanto em cenários de fragilidade financeira e econômica como os de opulência, são os comportamentos corruptivos que se operam em nível de relações pessoais e institucionais públicas e privadas, respaldados nas demandas individuais, corporativas e sociais<sup>37</sup>. O que remonta à ideia de que atos corruptivos assolam não somente as economias opulentas cujas possibilidades são muitas, mas também aquelas onde a escassez é predominante, o que “afigura-se necessária a formatação de arranjos institucionais capazes de coibir ações corruptivas (ativas e passivas)<sup>38</sup>”, de aspecto preventivo, uma vez que as consequências são devastadores ao interesse público, ao bem estar social e à dignidade da pessoa humana.

Nesse viés, a CR/88 expressamente consignou no texto o princípio da moralidade, iniciando uma transformação dos nossos padrões de conduta na administração da coisa pública. Muito embora tem-se a impressão que os princípios constitucionais da administração

---

<sup>36</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 63.

<sup>37</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. 1 ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013. p. 130.

<sup>38</sup> Id., 2002, p. 132.

pública, descritos no *caput* do artigo 37, em muitas vezes já estão inseridos implicitamente em outros princípios ou simplesmente resultam da própria natureza do assunto tratado e mesmo assim foram eles expressamente consignados em momento próprio quando a Carta Magna trata da administração pública, o que podemos dizer de uma Constituição apegada aos detalhes e, em muitas vezes, repetitiva.

A razão para que ocorra esta repetição é que na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal, o que nos remonta a célebre frase cunhada por Hely Lopes Meirelles “[...] Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”<sup>39</sup>

Aqui o Poder Constituinte quis estabelecer, mesmo se tratando de uma relação meramente exemplificativa, um mínimo de regras que deverão ser obrigatoriamente cumpridas no exercício de atividades administrativas e, ainda submeter à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os mesmos princípios, podendo os entes públicos, por força do poder constituinte derivado decorrente, acrescentar outros, porém nunca subtraí-los.

Insculpidos no texto constitucional, toda a administração pública restou vinculada aos princípios básicos, devendo ser respeitados por todos, o que vale dizer que recai sobre todas as pessoas integrantes da administração pública, independentemente da atividade a qual estejam desenvolvendo, vale dizer, prestando serviço público ou explorando atividade econômica.

Do ponto de vista ético, o que se busca com o trato da coisa pública é uma conduta lisa e reta do administrador, de forma mais eficiente possível, sendo a eficiência a tradução da busca da eficácia da política pública, com o mínimo de recursos utilizados e o máximo de resultado possível. Soma-se a isso uma conduta dentro das regras da decência e honestidade, ínsitas à boa administração pública. A despeito do ato administrativo sempre ter que atingir um resultado eficaz – é o que se espera -, a Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe para os princípios da administração pública a eficiência e, aqui, muito mais do que se tornar repetitiva, a Constituição da República, quer demonstrar que não basta ser eficaz a conduta em promover a política pública adequada, vai além e requer a eficiência, quando do processo a ser percorrido para tal fim, trazendo arraigada na conduta a honestidade e boa-fé.

---

<sup>39</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. p. 82.

Nesse cenário, a conduta do administrador realizada através do ato administrativo não deve estar adstrita somente à legalidade, mas aos princípios da supremacia do interesse público, razoabilidade, bem como à finalidade e da eficiência.

Não há como desatrelar do ato administrativo a boa-fé do agente público, como definiu Celso Antônio Bandeira de Mello ao conceituar o princípio da moralidade administrativa<sup>40</sup>:

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu Âmbito, com é evidente, os chamados princípios da lealdade e boa-fé, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús Gonzales Perez em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos.

Ao conceituar a moralidade administrativa e seus aspectos objetivos e subjetivos, José Guilherme Giacomuzzi<sup>41</sup> afirma que no primeiro, pouco explorado, mas sendo o campo mais fecundo de aplicação do princípio da moralidade, vinculando com a boa-fé objetiva na administração pública, uma vez que exige um comportamento positivo impondo deveres de conduta transparente e leal. Se a administração nada fizer, pode gerar aos cidadãos direitos subjetivos (indenizações, por exemplo). Já no segundo aspecto (subjetivo), impõe um dever de honestidade ao agente público, podendo se falar em um dever de probidade.

Assim, afirma Giacomuzzi<sup>42</sup> que para evitar que o princípio da moralidade administrativa seja vinculado com outros princípios jurídicos constitucionais, inclusive da própria administração pública, tais como impessoalidade, publicidade e eficiência (lembrando-se daquela ideia de constituição repetitiva), deve ter conteúdo jurídico próprio e, para tanto traz o caráter “moral” dos “princípios” e a necessária distinção da “moralidade” que no campo objetivo, como visto acima, representa as noções de confiança, no subjetivo, a probidade.

---

<sup>40</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 107.

<sup>41</sup> GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 320.

<sup>42</sup> GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 224.

Dessa forma, o princípio da moralidade administrativa quando observado pela ótica do ilícito da improbidade impõe que o agente público exerça suas funções para atingir o interesse público, não sendo o Estado instrumento de realizações pessoais, eis que a violação da probidade gera sanções descritas na LGIA.

A probidade constituiu, nesse sentido, um dos parâmetros mais importantes para a consecução da moralidade administrativa, eis que advindo de uma vontade da sociedade em reprimir as condutas desviadas do interesse maior, convergindo para uma ética-normativa de repressão extraída do conceito de moralidade insculpida no texto constitucional.

Assim, tem-se claro, que admitir que ato administrativo submetido ao controle judicial sob o fundamento de que o desvio de conduta é uma ilegalidade, pode-se atrelar o agir administrativo e a corrupção, uma vez que essa vinculação entre a moralidade administrativa e a corrupção é frequente, eis que se trata da face inversa uma da outra. Evidentemente há um problema de moralidade ou de moral na corrupção com consequências desastrosas à boa administração pública, tanto no campo econômico, quanto no campo político que perverte o funcionamento normal da democracia.

Dessa forma, o dever de probidade em caráter subjetivo no princípio da moralidade administrativa é o que vincula a Lei de Improbidade Administrativa visando à manutenção da conduta proba.

### **1.3. Corrupção e ineficiência como malefícios da administração pública**

De fato, há uma busca por uma Administração Pública profícua que vise sempre o interesse público, o bem-estar social e a melhoria da qualidade de vida, anseios de uma sociedade livre, justa e solidária. As ações administrativas, por conseguinte, devem estar pautadas na eficácia e entrega aos cidadãos do mínimo existencial em proteção à dignidade da pessoa humana, como os direitos sociais elencados no artigo 6º da CR/88, por exemplo.

Para tal fim, a atividade administrativa deve cunhar um caminho retilíneo, moralmente correto, com vistas a atender os anseios da sociedade, sendo eficaz em seu desiderato e, ainda, eficiente ao consumir o mínimo de recursos públicos. Ocorre que atos corruptivos, consubstanciados em desvios de condutas morais, malversação dos recursos públicos que corrói verbas públicas torna a ação administrativa ineficiente. Devendo ser essa “corrupção” extirpada do seio da sociedade. Porém, sabe-se que é uma tarefa árdua.

Com efeito, tem-se que a corrupção é o ato ou efeito de corromper ou de se corromper<sup>43</sup>. Existem outros significados, tais como: deterioração física de uma substância ou de matéria orgânica, por apodrecimento ou oxidação; alteração do estado ou das características originais de algo; comportamento desonesto, fraudulento ou ilegal que implica a troca de dinheiro, valores ou serviços em proveito próprio; a degradação moral e, ainda a sedução quando se refere ao disposto no artigo 218, do Código Penal<sup>44</sup>.

Etimologicamente, o termo *corruptio*, cujo sentido próprio é deterioração, alteração e no sentido figurado é depravação. Metaforicamente, no latim, “[...] exprime uma analogia, a analogia da podridão física das frutas – que as destrói e traz a destruição e o torna destrutivo para a comunidade.”<sup>45</sup> A corrupção “[...] decorre do afastamento da conduta reta e justa, o que, por sua vez, põe em risco o bem comum.”<sup>46</sup> Esse conceito de corrupção como desvio da justiça é que aparece nos tratados políticos da época moderna<sup>47</sup>.

Na prática a corrupção “[...] reside na violação ao dever funcional. A conduta corrupta envolve a ausência (efetiva e potencial) de satisfação do interesse cuja existência é protegida pela ordem Jurídica.”<sup>48</sup>

O verbete é assim significado no Dicionário Político<sup>49</sup>: “Procedimento contrário às normas legais e aos princípios morais, adotado por quem visa a obter proveito ilícito para si ou para terceiros”. Esses procedimentos são praticados tanto na vida privada quanto nas esferas governamentais, estes pertinentes ao nosso estudo, sendo inúmeros os atos de corrupção, partindo desde o peculato, passando por suborno, tráfico de influência, prevaricação, uso indevido de informações confidenciais, conluio para fraudar licitações etc.,

---

<sup>43</sup> DICIONÁRIO PRIBERAM. *Corrupção*. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/corrupt%C3%A7%C3%A3o>. Acesso 27 jun. 2023.

<sup>44</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 27 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Disponível em: [DEL2848 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br) Acesso em 27 jun. 2023.

<sup>45</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A corrupção como fenômeno Social e Político*. Revista do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 185:1-18, jul/set. 1991. Disponível em <https://www.semanticscholar.org>. Acesso em 27 jun, 2023.

<sup>46</sup> ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p.23.

<sup>47</sup> ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p. 25.

<sup>48</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 10.

<sup>49</sup> SOUZA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. Rio de Janeiro: Ed. CDB, 2021. p. 262.

enfim, uma enorme quantidade de condutas que visam o proveito próprio ou alheio<sup>50</sup> em detrimento dos cofres públicos.

Para o conceito, recorro ao feliz artigo de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>51</sup> que o simplifica em sentido amplo e quanto ao homem, no comportamento do agente público que se desvia das normas aceitas, com o propósito de interesses particulares escusos, sendo certo que esse conceito somente pode se aplicar nas sociedades modernas e que separam o público do privado. Já em sentido estrito, segundo o autor, o termo se refere à conduta de autoridade pública que exerce o poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de um benefício qualquer.

No ordenamento jurídico do Brasil, o termo tem diversos sentidos quando falamos em, por exemplo, crimes de responsabilidade, corrupção ativa e passiva, improbidade administrativa entre outros, mas é sempre utilizado no sentido amplo do desvio de conduta do agente público com a finalidade de se obter uma vantagem.

Nos textos constitucionais ao longo dos anos, o vocábulo corrupção foi expresso pela primeira vez na Constituição Federal promulgada em 24 de janeiro de 1967<sup>52</sup>, no Capítulo IV, que traz os direitos e garantias individuais em seu artigo 151. O dispositivo constitucional impunha a sanção de perda de direitos políticos para aqueles que praticavam corrupção. Em seguida, na mesma Carta em seu artigo 152, § 3º, já no capítulo V, a corrupção é um dos requisitos para que o Presidente da República possa tomar medidas em caso de estado de sítio, a fim de preservar a integridade e a independência do País. No mesmo diploma legal a expressão corrupção estava grafada no § 2º, do artigo 166, Título III - Da Ordem Econômica e Social - que autorizava a lei infraconstitucional estabelecer outras condições para organização e o funcionamento das empresas jornalísticas, sempre no interesse do regime democrático e no combate à subversão e à corrupção.

Já na Emenda à Constituição feita em 1969, a expressão aparecia mais duas vezes, sendo a primeira para permitir a intervenção em Estados para encerrar com a corrupção no poder público estadual (artigo 10, inciso III) e a segunda para restringir a autonomia

---

<sup>50</sup> SOUZA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. Rio de Janeiro: Ed. CDB, 2021. p. 262-263.

<sup>51</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A corrupção como fenômeno Social e Político*. Revista do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 185:1-18, jul/set. 1991. Disponível em <https://www.semanticscholar.org>. Acesso em 27 jun, 2023.

<sup>52</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Assembleia Constituinte. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 27 jun. 2023.

municipal por atos de corrupção, artigo 15, § 3º, alínea *e*. Importante ressaltar que a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 não retirou do texto as três expressões consignadas originalmente na Constituição de 1967, culminado em um total de cinco vezes no mesmo texto constitucional.

Por fim, a palavra corrupção está grafada somente uma vez na Constituição Federal promulgada em 1988, em seu artigo 14, Capítulo IV que traz em seu bojo os direitos políticos, permitindo a impugnação do mandato eletivo no âmbito da Justiça Eleitoral, no prazo de 15 dias contados da diplomação, quando houver provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude<sup>53</sup>.

Para não correr o risco de trazer a corrupção, suas definições e historiografia desde a antiguidade - eis que sempre existiu - importante trazer para a atualidade, mais precisamente nos anos 2010, eis que, definitivamente, a corrupção está na moda<sup>54</sup> desde então:

Ela invadiu as redes sociais, o noticiário televisivo, a mídia impressa, as conversas informais, a cena política... Por todos os lugares, só se fala a seu respeito. É como se, a primeira vez na história brasileira, esse inimigo insidioso da República fosse alvo de uma cruzada para arrancá-lo dos bastidores em que se ocultou durante tanto tempo, para finalmente expô-lo à luz do dia. Impressão bem enganosa bem enganosa! Há mais de cinco séculos a corrupção tem atraído a atenção dos que refletiam sobre a natureza dos que refletiam sobre a natureza dos valores políticos presentes no mundo colonial. Ainda em 1627, Frei Vicente do Salvador lamentava que “nenhum homem nesta terra é republico, nem zela, ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular”<sup>55</sup>.

A par de estar na moda, a expressão corrupção é empregada em diversos cenários, desde um simples suborno até a mais engendradora ação de desvio de recursos públicos. No entanto, em sentido amplo, como visto, trem diversas características e definições, porém, importante sua distinção, eis que se difere da corrupção administrativa com mais clarividência no aspecto legal, haja vista que a corrupção está disposta no Código Penal sob duas modalidades: passiva (artigo 317) e ativa (artigo 333), enquanto que os atos de improbidade – corrupção administrativa – estão dispostos na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992<sup>56</sup>, sendo necessária essa distinção e indicação da terminologia correta:

---

<sup>53</sup> A pesquisa foi feita em todas as constituições brasileiras no sítio do Governo Federal, [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br), através de buscadores de palavras no texto legal.

<sup>54</sup> ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p. 11.

<sup>55</sup> ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p. 11.

<sup>56</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 11.

A corrupção pressupõe a existência de dois sujeitos, um dos quais é titular de função pública, que podem ou não atuar de modo concertado, cuja conduta é orientada a violar os deveres inerentes ao exercício da referida função pública, envolvendo a oferta e/ou o recebimento de vantagens patrimoniais indevidas.

A improbidade ocorre quando o titular de uma função estatal, atuando de modo isolado ou em acordo com um sujeito privado, viola o fim inerente à sua posição, visando ou não obter vantagem patrimonial indevida, independentemente de acarretar prejuízo ao erário.<sup>57</sup>

Muito embora possa haver condutas corruptas que também são atos de improbidade e atos de improbidade que são tidos como corrupção, sob o aspecto normativo, as condutas não se confundem e são figuras distintas<sup>58</sup> para efeitos técnico-jurídicos.

A preocupação com a corrupção é tamanha que a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou em Assembleia-Geral, no dia 29 de setembro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>59</sup>, demonstrando a preocupação mundial ou, pelo menos, dos países ocidentais com o combate à corrupção, incorporado no Brasil pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

A prevenção e o combate à corrupção de agentes públicos tem a atenção de estudiosos espalhados por todo o mundo, eis que destrói o ambiente democrático, onera os cofres públicos, exterminam empresas corretas e seus empregos, desincentiva o surgimento de novos empresários, o que gera uma intolerância da sociedade de um modo geral, mesmo que os atos considerados corruptos e o maior ou menor repúdio da sociedade não sejam uniformes em todo o mundo<sup>60</sup>.

José Celso Cardoso Júnior e Gilberto Bercovici<sup>61</sup> asseveram que a corrupção tornou-se um dos principais problemas para a gestão pública e a democracia e que a pesquisa realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público – CRIP em 2009, aponta que 73% dos brasileiros consideram a corrupção como muito grave, e 24%, como grave. Afirmam que a corrupção influencia na legitimidade do governo e sua capacidade de governar e não pode ser

<sup>57</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 12.

<sup>58</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p.12.

<sup>59</sup> UNODC e Corrupção. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptao/index.html>. Acesso em 22 dez, 2023.

<sup>60</sup> FORTINI, Cristiana Fortini; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da administração pública brasileira. *Revista do Instituto Público*. Balo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44. mar./abr. 2017. P. 28. Disponível em <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corrupcao.pdf> Acesso em jul, 2023.

<sup>61</sup> CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Vol. 10. *Ipea*, 2013. p. 209-211. Disponível em: [https://dlwqtxts1xzle7.cloudfront.net/37976274/Dem\\_Des\\_Des\\_Dem\\_Livro\\_Dialogos-libre.pdf?1435033491#page=211](https://dlwqtxts1xzle7.cloudfront.net/37976274/Dem_Des_Des_Dem_Livro_Dialogos-libre.pdf?1435033491#page=211) . Acesso em 4 jun. 2024.

considerado um fenômeno natural, nem mesmo porque se tem origens históricas, como no Brasil, desde a colonização portuguesa e, segundo os autores, com reflexos nas mazelas produzidas pela malversação dos recursos públicos, tendo em vista a herança histórica do país.

A moralização do país é aclamada pela sociedade brasileira, uma vez que ainda segundo a pesquisa da CRIP realizada em 2009, 66% dos brasileiros concordam totalmente com a frase: “Para diminuir a corrupção, estão faltando novas leis, com penas maiores e mais duras”, o que segundo Cardoso Jr e Bercovici foi instaurada “[...] uma lógica de criminalização gradativa da ação política, por meio da qual o problema das instituições democráticas passa a ser configurado pela lógica do Direito Penal”.

Não se pode olvidar que a corrupção é um mal terrível para a sociedade, mas somente a criminalização com penas duras, por si só, não alcançam o fim almeja que é a extinção desse fenômeno ou, ao menos, sua diminuição em patamares ínfimos.

Isso porque a corrupção é uma das patologias que agregam um universo de patologias de desonestidade funcional e a grave ineficiência funcional dos agentes públicos sob o manto da má gestão pública<sup>62</sup>, sendo claro que não podemos desassociar as patologias, dentre elas a corrupção, da ineficiência na gestão pública.

Os administrados sempre buscaram do administrador, além é claro da conduta honesta, a eficiência das políticas públicas. Hoje em dia, muito mais informados e, como dito, estando a corrupção na moda, essa busca se intensificou, o que requer do agente público o caminhar na escuridão linha ética com o resultado satisfatório.

A eficiência na ação governamental é ligada ao desenvolvimento social, a melhoria da qualidade de vida do ser humano e de tamanha importância que foi elevado a princípio explícito na Constituição da República pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998<sup>63</sup>. A eficiência, portanto, era desejada na sociedade moderna, eis que os princípios constitucionais da administração pública devem ser regras de observância obrigatória para aquele que pretende administrar bem a máquina pública, sendo explicitamente consignado na Carta Magna.

---

<sup>62</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 67.

<sup>63</sup> BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Brasília, DF. Congresso Nacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em 7 mar, 2024.

Nesse cenário, o dever de eficiência do administrador público condiz com a busca pela sociedade de uma melhoria de vida, superando, ao menos no Brasil, do Estado meramente passivo - aquele que em se tratando de estado democrático de direito garante as liberdades individuais se abstendo de produzir atos abusivos - para um estado ativo que busca resultados satisfatórios ao bem comum.

A eficiência na administração pública pode ser considerada como uma espécie do gênero boa governança no sentido amplo, tendo como ponto central a pessoa e seus direitos fundamentais. Difere, portanto, da finalidade pública que visa um resultado de interesse público, enquanto a eficiência está arraigada em uma ação mais específica, tornando o estado ativo no cumprimento de seus deveres.

Não se pode olvidar que a eficiência tem seu viés econômico naquela determinada ação, uma vez que em se tratando de administração do dinheiro público, uma política que consume vultuosos recursos para atingir sua finalidade específica compromete a boa governança. Da mesma forma, se o administrador público desviar-se do caminho da ética e buscar satisfação econômica para si e para seu grupo político, também habita a má gestão pública, uma vez que priva os administrados dos recursos financeiros necessários para uma política pública de resultado satisfatório, recursos esses produzidos pelos próprios administrados.

Nesse ponto, o desvio de recursos, seja para satisfação pessoal, seja para manter o grupo político na administração com uso de poder econômico, encerra um malefício considerável a sociedade de uma forma geral, sendo necessário, dentro de um viés sociológico, um combate ético-normativo para prevenir e sancionar aquele que se desvia da finalidade pública e pratica a corrupção na esfera pública.

É de fato um anseio de uma sociedade justa que sejam criadas formas de combater a corrupção no cenário público, eis que se trata de uma patologia que converge, sem sobressalto, para a ineficiência do estado e, conseqüentemente, para uma má gestão, comprometendo o fim principal de atingir o bem estar social.

Em razão desse anseio, alguns meios de controle da administração pública estão se aperfeiçoando no combate à corrupção, com o objetivo de contribuir para que o Estado se desenvolva e busque a melhoria na qualidade de vida dos administrados e, para isso, deve-se identificar e aprimorar habilidades para lutar contra esse malefício, que tantas atrocidades traz consigo, pois a “[...] ordenação estatal responsável e o desenvolvimento socioeconômico

nacional estruturado, conforme os valores fundamentais constitucionais, são importantes bases para uma nação comprometida com o bem do homem-cidadão,[...]”<sup>64</sup>.

A princípio, para que toda a sociedade possa participar do controle dos atos de seus agentes públicos se faz necessário que a administração pública, em todas as suas manifestações, atue com “[...] legitimidade, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização.”<sup>65</sup> Se o ato for ilegítimo, permite a anulação pela própria administração ou pelo judiciário.

Sendo o ato legítimo, as regras impõe ao administrador o dever se prestar contas, uma vez que a prestação de contas na administração pública não se refere somente ao dinheiro público, mas a todos os atos de governo e de administração, mormente porque a própria Constituição Federal de 1988, garante aos cidadãos o direito de obter certidões (artigo 5º, XXXIV, letra “b”), seguido pelas leis administrativas que determinam a publicidade dos atos e contratos, tendo em vista que a “[...] regra é universal: quem gere dinheiro público ou administra bens e interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização”<sup>66</sup>.

Desse modo, é impositiva a regra de prestação de contas sendo ônus inerente ao cargo público na prática de atos administrativos, com o intuito de permitir ao cidadão o controle desses atos, a vigilância necessária para afastar tudo aquilo nocivo aos interesses da sociedade, posto que o:

[...] dever de prestar contas que é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário<sup>67</sup>.

Meirelles conceitua o controle em tema de administração pública, sendo a “[...] faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce

---

<sup>64</sup> FRANÇA, Phillip Gil. *Controle da administração pública: combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=zEFnDwAAQBAJ&lpg=PT3&ots=WfMwiE9fi0&dq=phillip%20fran%C3%A7a%20combate%20%C3%A0%20corrup%C3%A7%C3%A3o&lr&hl=pt-BR&pg=PT3#v=onepage&q=phillip%20fran%C3%A7a%20combate%20%C3%A0%20corrup%C3%A7%C3%A3o&f=false>. Acesso jul. 2023.

<sup>65</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. p. 574.

<sup>66</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. p. 92.

<sup>67</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. p. 93.

sobre a conduta funcional de outro”<sup>68</sup>. A administração pública direta, indireta ou fundacional, estão sujeitas a esse controle, sendo ele, interno e externo. O “Interno é o controle exercido por órgãos da própria administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração”<sup>69</sup>.

Aqui nos interessa o controle externo, sendo exercido por órgão estranho à Administração, como por exemplo, a verificação da prestação de contas dos demais poderes ao Poder Legislativo, o controle do Tribunal de Contas quanto às despesas do executivo, o controle externo popular exercido pelo cidadão etc. Porém, com visto para a prática desse ato administrativo deve ser precedido de um ato legítimo e com a devida e transparente prestação de contas, eis que sem o devido e obrigatório dever de prestar contas a sociedade não tem como fiscalizar, a não ser em demandas próprias, como o mandado de segurança ou ação popular<sup>70</sup>.

Para tanto, necessário se faz a transparência dos atos administrativos públicos preconizado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011<sup>71</sup>, que regulamentou diversos dispositivos constitucionais, entre eles o inciso II, do § 3º, do artigo 37, da Constituição Federal que reza: “II – o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;”, que por sua vez, trata-se, esse último inciso, de oportunizar ao cidadão receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral. A lei traz a obrigatoriedade dos órgãos públicos em conceder o acesso amplo às informações e a forma que esse acesso deve ser realizado, com o objetivo de possibilitar o controle dos atos administrativos por todos.

Apoiados na transparência dos atos públicos, os administrados possuem várias ferramentas de controle, podendo destacar as legais, entre elas, a Lei de Abuso de Autoridades: Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019, que prevê a criminalização dos abusos cometidos pelos administradores; a Lei de Combate à Corrupção empresarial: Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que prevê a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas por atos contra a administração pública; e, ainda, a Lei de Improbidade

---

<sup>68</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. p. 575.

<sup>69</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 84.

<sup>70</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. p. 574.

<sup>71</sup> BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília, DF. Presidente da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm) Acesso em 13 abr, 2023.

Administrativa: Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, alterada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. A Lei de Improbidade Administrativa e sua recente alteração dispõem sobre “[...] as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; [...]”<sup>72</sup>.

De fato, o controle da administração pública com o escopo de eliminar a corrupção visa claramente à boa gestão pública. Fábio Osório Medina traz parte do Relatório Final da Comissão de Diagnóstico da Legislação Centro-americana no tema da corrupção, quando da Cúpula Centro-americana contra a corrupção que diz:

[...] corrupção como tal representa uma das práticas humanas mais generalizadas e com efeitos tão perniciosos e devastadores que seu exercício impossibilita a saúde moral dos povos, impede o desenvolvimento econômico sustentável das nações e representa um poderoso obstáculo para obter a paz e a harmonia social”. Veja-se que a Comissão fala de saúde moral dos povos e, acrescentamos, instituições.

Segundo o autor, a má gestão contém numerosos tipos e diversificados tipos de enfermidades que requer estudos e ações especializadas com remédios diferenciados.

Na verdade se busca no Brasil formas de combater a corrupção com diversas frentes em diversas áreas, tanto criminal, civil como a administrativa. Porém, no sistema brasileiro de combate à corrupção, no que se refere às empresas, ainda carece de um programa de integridade mais acurado advindo do Poder Público.

É sabido que nos esquemas de corrupção, independentemente dos valores envolvidos, seja nas aquisições de pequena monta ou nas grandes obras públicas que envolvem vultosos recursos públicos a parte contratada pelo Poder Público são as empresas. Não é por menos, que no exemplo utilizado neste trabalho – esquema de corrupção envolvendo grandes empresas particulares com uma estatal e partidos políticos – o superfaturamento dos valores dos contratos eram feitos por pessoas jurídicas em conluio para dar ares de legalidade na licitação.

Nada obstante o avanço da legislação no combate à corrupção por empresas privadas convolado na Lei Anticorrupção Empresarial (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013) e a regulamentação pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que traz em seus artigos 56 e seguintes o programa de integridade que visa mitigar as sanções previstas na Lei

---

<sup>72</sup> 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, DF. Presidente da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm) Acesso: 13 abr, 2023.

Anticorrupção, esse programa de integridade, também conhecido como *compliance*, ainda carece de avanços.

Irene Patrícia Nohara<sup>73</sup> assevera que no Brasil, diferentemente de outros países, no sistema de combate à corrupção não há exigência do *compliance*, muito embora exista na lei anticorrupção em benefício das empresas que o mantém efetivamente funcionando, o Poder Público, por sua vez ainda não tem efetividade. É certo que existem atos infra normativos e previsões legais que determinam exigências de *compliance* em dadas contratações públicas, sem, no entanto, que haja efetividade no que tange a própria Administração Pública em estruturar seus sistemas de *compliance*. Entre outras funções esse programa de integridade visa a não retaliação daquele que auxilia a apuração dos fatos através de informações, sendo necessária sua efetiva implantação no Brasil, como forma de se detectar, apurar e punir os atos de corrupção.

Em suma, restando demonstrado que a corrupção sendo uma enfermidade que corrói, putrifica, destrói e compromete a eficiência das atividades administrativas e lesa a sociedade como um todo, tem-se que importantes ações de combate emergem no Brasil compondo o Sistema Brasileiro de Combate à corrupção.

No tocante à administração pública, que é pautada nos princípios da moralidade administrativa com o escopo de entregar de forma eficaz as políticas públicas à sociedade como direito fundamental entalhado no Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a corrupção deve ser combatida de forma veemente. Para que seja efetivamente preservado o direito fundamental da sociedade em ter de seus administradores o necessário a uma vida digna, foram criados no Brasil ferramentas de combate à corrupção e, para fim desse estudo, destaca-se a lei que combate os atos de improbidade administrativa que será esmiuçada no avançar do trabalho.

Para fins deste estudo, a expressão corrupção com sendo aquele ato desonesto que visa malversar o dinheiro público e traz imensos malefícios à administração pública profícua, tornando-a ineficiente e, por vezes, também ineficaz, deve ser aquela atrelada na corrupção administrativa, o que converge para falta de probidade, desonestidade, fraude, imoralidade, ou seja, no sentido da improbidade.

---

<sup>73</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Whistleblower e políticas de não-retaliação como meios de combate à corrupção. *Publicações da Escola da AGU*, Vol. 12, nº 2. Brasília-DF, maio/ago. 2020. p. 47-58. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/issue/view/158/319>. Acesso em 5 jun. 2024.

A expressão corrupção administrativa para fins desse estudo, é aquela que afeta o princípio da moralidade administrativa, sendo no campo objetivo a confiança e, no campo subjetivo, a probidade, conduzindo ao ato de improbidade administrativa.

## 2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Consagrada na Constituição da República de 1988, a moralidade se firmou como um dos princípios basilares da atividade administrativa no Brasil como já ressaltado nesse trabalho, sendo a partir de então um instrumento relevante do poder fiscalizador dos atos administrativos, tanto no aspecto legal, quanto do aspecto moral. Serve como um contrapeso ao poder discricionário do administrador, traduzindo na opção do legislador em orientar e vincular o ator político por meio de princípios setoriais com objetivo de controlar a atividade (discricionária) desse agente público na condição de administrador<sup>74</sup>.

O legislador constituinte de 1988, além de firmar a moralidade administrativa como princípio expresso, estabeleceu responsabilidades jurídicas ao administrador que praticar atos que possam ferir o princípio básico dessa moralidade administrativa, denominando-os de atos de improbidade. O intuito, obviamente, é fazer com que o administrador, aquele que gere recursos alheios, deve o fazer ciente de que não seus e, desta forma, zelar pelo patrimônio público, com ética e retidão.

Além de administrar com honestidade e observância da boa-fé com escopo de satisfazer o interesse público, fim último do Estado, preceitos do princípio da moralidade administrativa, deve o agente público agir com ética e honradez no trato da coisa pública, em outras palavras, com probidade administrativa. A expressão probidade pode ser compreendida como:

Vocabolario Etimologico della Lingua Italiana, de Ottorino Pianigiani, *probo* tem origem no latim *prōbus*, composto pelo prefixo *pro-* («adiante») e pelo sufixo *-bus*, que alguns estudiosos pensam representar o radical pré-latino *bhu-* «ser». À letra, *prōbus* quereria dizer algo como «que está à frente» e, logo, «hábil», «valente», «bom», que são os significados prevaletentes em latim.<sup>75</sup> E significa também crescer retilíneo, eis que tal expressão era aplicada às plantas, utilizado depois em sentido moral, dá origem a *provo*, *reprovo*, *aprovo* e outros cognatos<sup>76</sup>.

A probidade administrativa é, portanto, a conduta retilínea do administrador público que atua na condição de um bom gestor, como aquele que, gerindo recursos alheios, o faz de forma consciente, atuando com eficiência, honestidade, e acima de tudo, com boa-fé.

<sup>74</sup> GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública*. 2 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013. p. 216-217.

<sup>75</sup> CIBERDÚVIDAS DA LÍNGUA PORTUGUESA. *As palavras probo e probidade*. [recurso eletrônico]. Disponível em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/as-palavras-probo-e-probidade/21705>. Acesso: 10 nov. 2023.

<sup>76</sup> FONSECA, Cláudia de Oliveira Fonseca. *O princípio da moralidade na administração pública e a improbidade administrativa. Âmbito Jurídico*. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-da-moralidade-na-administracao-publica-e-a-improbidade-administrativa/>. Acesso: 10 nov, 2023.

A conduta inversa converge para o ato de improbidade, ou seja, aquele administrador que atua de forma desonesta, sem retidão, com má-fé ou na direção oposta ao interesse público, agindo em proveito próprio ou alheio, com a intenção de enriquecer a si ou a outrem, causar dano ao erário ou atentar contra os princípios da administração pública.

De plácido e Silva<sup>77</sup>, afirma: “Improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, pro não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral”. O agente público para atuar na condição de um bom administrador, como alguém que, gerindo recursos de interesse publico, deve fazer sabendo que tais recursos são alheios, dispondo com responsabilidade, honestidade e, sobre tudo com observância da boa-fé, buscando sempre o interesse público.

Conceituadas as bases da improbidade, fundadas nos princípios constitucionais, notadamente no princípio da moralidade administrativa, tem-se a necessidade de aprofundarmos no universo jurídico e normativo, eis que para fins de normatização da matéria probidade, as leis desempenham funções ético-normativos no contexto da ética institucional<sup>78</sup>.

## 2.1. Breves considerações históricas e o texto ético-normativo

No fim do estado absolutista, onde o rei era a lei, momento em que se buscou a independência dos poderes e a legitimação da sociedade no poder legislativo que, talvez por temor a interpretação equivocada dos anseios liberais, trazia arraigado a necessidade de transcrever expressamente na lei a definição da correta conduta humana na sociedade, o positivismo se firmou. Por certo, visava impor ao aplicador da lei, o juiz, a não interpretar e sim somente aplicar da lei: o *Juiz Boca da Lei*, trazido na escola exegese, que surgiu no início do Século XIX na França revolucionária. No entanto, a ideia de governo de leis tem profunda relação ao pensamento de Aristóteles e ao desenvolvimento do *Rule of law*<sup>79</sup>.

Já na antiguidade, Aristóteles em sua obra *A Política*, já incitava o legislador a acomodar os poderes essenciais, tais como o Poder Deliberativo (Assembleia), “as magistraturas governamentais”, este como sendo o governo propriamente dito e, por fim, o

---

<sup>77</sup> DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. Vol. 2. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1996. p.431.

<sup>78</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 161.

<sup>79</sup> BELTRÃO, Demétrius Amaral. *Constitucionalismo, democracia e suas recíprocas implicações*. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 4, n. 1, p. 55-82, 2021.

aquele que detinha o encargo de jurisdição com várias espécies de juízes, sendo, pois, o Poder Judiciário<sup>80</sup>.

Conquanto a contribuição aristotélica não tenha surtido efeito durante, no mínimo, os mil anos que se seguiram à sua vida, o marco inicial da história das liberdades políticas individuais é a promulgação da Magna Carta de João Sem Terra de 1215. Já o Estado de Direito ou *rule of law*, ainda na Inglaterra medieval contemplava a ideia de garantia de proibição ao poder arbitrário, exigia normas públicas e claras e previa a existência de tribunais acessíveis<sup>81</sup>.

Seguindo o *Rule of law*, aportamos no início do século XX com o positivismo jurídico, escola de pensamento na filosofia do direito caracterizada pela ideia de que o direito é um conjunto de regras criadas por autoridades legítimas e que sua validade não está ligada ao seu conteúdo moral, mas à sua origem no sistema jurídico – *Escola da Exegese*. Herbert Hart, também conhecido por estar à frente dessa escola, por conhecer o giro linguístico da filosofia do século XX, não coloca a validade do direito em um mundo concreto e social, tal como uma regra de governo, eis que o “Direito tem validade porque a comunidade política na qual ele governa o reconhece como tal. Por isso aparece o conceito de regra de reconhecimento”<sup>82</sup>. Assim, Hart não coloca a validade do direito em um pressuposto lógico-transcendental, mas a coloca no mundo concreto e social.

Na mesma corrente, caminha outro jurista, Hans Kelsen, que, por óbvio e pela linguagem traz a ideia do positivismo jurídico se contrapor ao jusnaturalismo e, daí parte sua crítica na teoria pura do direito, quando separa a ciência do direito das demais ciências, tendo em vista que busca uma teoria neutra, observando que a objetividade da lei, possível no campo científico, não seria na aplicação do Direito, podendo o juiz no ato de sentenciar ficar desvinculado da lei, dos conceitos e dos precedentes<sup>83</sup>.

Streck identifica Kelsen também como um positivista pós-exegético e traz a ideia kelsiana de que: “[...] o material jurídico – a norma – criada pela autoridade competente pode

---

<sup>80</sup> BELTRÃO, Demétrius Amaral. *Constitucionalismo, democracia e suas recíprocas implicações*. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 4, n. 1, p. 55-82, 2021.

<sup>81</sup> BELTRÃO, Demétrius Amaral. *Constitucionalismo, democracia e suas recíprocas implicações*. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 4, n. 1, p. 55-82, 2021.

<sup>82</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. 2 ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 267.

<sup>83</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. 2 ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 266.

ser analisado pelo cientista/teórico do Direito, que irá descrever as possíveis interpretações dessa norma, sem fazer juízo de valor.”<sup>84</sup> E continua:

Como Kelsen – seguindo os pressupostos neokantianos e contrapondo-se ao juspositivismo clássico (ele é o primeiro positivista pós-exegético) -, parte de uma separação entre fato e valor, a validade da norma jurídica não pode advir de qualquer elemento factual. A validade da norma advém, então, de uma norma superior, e esta por sua vez de outra norma ainda mais superior.

Streck, ao citar Kelsen, afirma nesse ponto:

Para não terminar em um regresso *ad infinitum*, Kelsen apresenta a norma fundamental (Grundnorm), isto é, um pressuposto lógico-transcendental para dar validade a todo o sistema jurídico (mais tarde Kelsen abandona essa tese kantiana e adere à filosofia do “como se” – als ob – de Hans Vahingher: a Grundnorm é uma ficção necessariamente útil). Essa norma, na medida em que não contém nenhum conteúdo, admite que qualquer conteúdo seja Direito, inclusive aquele que possa vir a ser considerado injusto. Veja-se, aqui também, o caráter de objeto da norma. E o olhar externo do intérprete.<sup>85</sup>

O positivismo pós-exegético de Kelsen, cuja concepção está inserida no contexto de uma teoria descritiva da ciência, que não aceita a presença de juízos de valor de justiça no conhecimento jurídico, por não poderem ser objetivamente comprovados<sup>86</sup>, traz a ideia de uma concepção formalista de seu objeto, eis que a análise do direito positivo deve ser limitada à forma e, portanto, não há espaço para referências de conteúdo. O positivismo exegético separa o direito do fato e proíbe a interpretação da lei pelo juiz e, segundo Streck, Kelsen é um positivista pós exegético normativista, que traz a ideia de que se a lei não cumprir seu papel cabe ao juiz interpretar e aplicar<sup>87</sup>.

Partindo dessa escola pós exegética normativista, a relação que aqui é proposta, traz em seu bojo a imposição ético-normativa para gerir as condutas dos agentes públicos no texto da lei que visa prevenir e sancionar atos praticados ao arrepio dos princípios constitucionais, notadamente da moralidade administrativa no seu parâmetro da proibidade, não deixando margem para qualquer juízo de valor, eis que não aceita a concepção dissociada do direito positivo.

---

<sup>84</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. 2 ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 266.

<sup>85</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. 2 ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. 162.

<sup>86</sup> HONESKO, Vítor Hugo Nicastro. Hans Kelsen e o Neopositivismo lógico: Aspectos de uma teoria descritiva da ciência do direito. *Revista Jurídica da Unifil*, ano I, nº 1. Pág. 175.

<sup>87</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. 2 ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 266.

Esse ideia fica bem clara nas lições do membro da comissão que atuou na reforma da lei, Marçal Justen Filho, ao falar sobre a probidade, seu conceito, sua concepção intuitiva e o conceito “jusnaturalista”<sup>88</sup>:

#### 5.2 A improbidade

A improbidade ocorre quando o titular de uma função estatal, atuando de modo isolado ou em acordo com um sujeito privado, viola o vim inerente à sua posição, visando ou não obter vantagem patrimonial indevida, independentemente de acarretar dano ao erário.

#### 6 A identificação do conceito de improbidade

Um equívoco reside em pressupor a existência de um conceito abstrato apriorístico de improbidade administrativa, dotado de aplicabilidade autônoma. Essa solução é incorreta, ainda que a sua ocorrência seja muito frequente.

#### 6.1 A concepção intuitiva

Esse enfoque funda-se numa concepção intuitiva de improbidade. Em muitos casos, o operador jurídico formula uma valoração ética quanto à conduta, qualificando-a como reprovável, independentemente de uma avaliação quanto ao direito positivo, afirmando que se trata de “improbidade administrativa”.

#### 6.2 O conceito “jusnaturalista” de improbidade

Não seria exagero aludir a um conceito “jusnaturalista” de improbidade, a propósito das práticas acima referidas. Em tais hipóteses, o operador jurídico adota uma concepção dissociada do direito positivo. Toma em vista concepções abstratas sobre valores e realiza um enquadramento antecipado da conduta concreta objeto da controvérsia. Nesse caso, reconhece-se a improbidade antes de subsumir a atuação concreta à disciplina legal.

Esse contorno jurídico da improbidade, no plano do direito administrativo, com concepções abstratas sobre valores, passa necessariamente pela moral administrativa, que na verdade se apoia o texto normativo que busca o legislador, sobretudo pelo dever de obediência à legalidade<sup>89</sup>.

Dessa maneira, inserir o dever de probidade com contornos de ética institucional no plano jurídico, equivale reconhecer sua dimensão ética, sendo a lei de improbidade administrativa um texto ético-normativo carregado com deveres de lealdade do administrador público que ao se desvirtuar da probidade será sancionado, tudo com fundamento no direito administrativo sancionador sem se descuidar das garantias constitucionais, como o devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

Feitas essas breves considerações históricas com intuito de aclarar o motivo pelo qual, alguns doutrinadores, entre eles Fábio Medina Osório em sua Teoria da Improbidade Administrativa, traz como sendo a característica principal da Lei de Improbidade Administrativa ser um texto ético-normativo.

<sup>88</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 12.

<sup>89</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 161.

## 2.2. Direito administrativo sancionador

O dever de probidade e da lealdade institucional na administração pública no Brasil pode-se dizer que é relativamente recente se amparada na legislação que surgiu no país em meados do século XX.

O Código Penal de 1940, a Lei dos Crimes de Responsabilidade de 1050 (Lei nº 1.079/1950), a Lei Federal nº 3.164, de 1º de junho de 1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, denominada de Lei Bilac Pinto, além da Lei da Ação Popular nº 4.117/1965, são alguns exemplos de que a sociedade brasileira ansiava pela integridade, transparência e combate à corrupção.

No Brasil o combate à corrupção política e administrativa é uma tarefa árdua e de muito tempo, como avalia Francisco Bilac Moreira Pinto<sup>90</sup>:

A corrupção em numerosos e importantes setores governamentais do nosso país assumiu tal intensidade e extensão que, desgraçadamente, parecer ter sido institucionalizada.

A pertinácia com que a improbidade administrativa se exerce e a apatia da opinião pública em face dela retiraram tôda a acústica às vozes isoladas que a denunciam e condenam.

Vê-se claramente que já em meados do século XX, a corrupção já despontava como um problema social no Brasil e Constituição da República de 1946 trazia em seu artigo 141, § 31, a sanção para enriquecimento ilícito dos servidores públicos e dos empregados autárquicos: “A lei disporá sobre o seqüestro 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, [...]”<sup>91</sup>.

Para complementar o texto constitucional foi editada a Lei nº 3.502/1958, que regulava o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função<sup>92</sup>, denominada de Lei Pitombo-Godói Ilha, publicada em 1º de junho de 1957, que trazia em seu bojo a possibilidade de sequestro e perdimento em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo

---

<sup>90</sup> PINTO, Francisco Bilac Moreira. *Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Forense, 1960. Pág. 43.

<sup>91</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Assembleia Constituinte. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 13 jun, 2023.

<sup>92</sup> BRASIL. *Lei nº 3.502 de 21 de dezembro de 1958*. Dispõe sobre sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3502.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm). Acesso: 13 abr. 2023.

ou função pública<sup>93</sup>. Já a Lei Bilac Pinto pretendia, segundo seu próprio autor “colocar ao alcance dos brasileiros uma técnica específica e eficaz para o combate à corrupção mesmo sob as formas especiosas e dissimuladas que vem assumindo.”<sup>94</sup> Concluiu-se com esse posicionamento que a corrupção política e administrativa já constituía um dos vícios dos regimes políticos latino-americanos<sup>95</sup>.

Advertia Bilac Pinto que a opinião pública não tinha se advertido que o locupletamento indevido pelos governantes implicava uma séria violação dos deveres éticos inerentes aos cargos e funções de cada agente político ou administrador, o que de fato implicava sempre na alteração das finalidades do Estado, fazendo-o funcionar, em detrimento da sociedade como um todo, em prol de grupos econômicos ou de indivíduos, quando na verdade o seu objetivo é o bem estar social e da coletividade<sup>96</sup>.

Dessas normas se extraem os primeiros atos normativos que permitiam sancionar o administrador corrupto para fins de evitar a prática da denominada corrupção administrativa.

A Constituição da República, promulgada em 1988, traz em seu bojo as expressões proibidade e improbidade administrativa em seu texto no artigo 14, § 9º (inexigibilidade de agentes públicos), no artigo 15, inciso V (suspensão de direitos políticos), no artigo 37, § 4º (sanções severas para a prática do ato de improbidade com determinação de criação de lei especial para tal fim) e, também no artigo 85, inciso V, que se refere ao crime de responsabilidade e atos de improbidade praticados pelo Presidente da República.

Em todos os dispositivos constitucionais citados vê-se claramente a importância de coibir os atos faltosos dos administradores da coisa pública, notadamente, os artigos 14, § 9º e 37, § 4º, da CR, que podem ser considerados os mais relevantes no combate à corrupção administrativa, eis que eles importam na suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário dos administradores desonestos, sem prejuízos das ações administrativas e penais.

---

<sup>93</sup> BRASIL. *Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957*. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm). Acesso em: 17 nov. 2023.

<sup>94</sup> PINTO, Francisco Bilac Moreira. *Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos*. 1 ed. São Paulo: Editora Forense. 1960. p. 17.

<sup>95</sup> PINTO, Francisco Bilac Moreira. *Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos*. 1 ed. São Paulo: Editora Forense. 1960. p. 17.

<sup>96</sup> PINTO, Francisco Bilac Moreira. *Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos*. 1 ed. São Paulo: Editora Forense. 1960. p. 21-22.

No entanto, devemos ter em mente que o Direito Administrativo deve ser associado a mecanismos que possam prevenir as condutas consideradas ilegais, com o escopo de evitar danos, principalmente ao erário e à coletividade de modo geral, o que traz novamente a ideia da superioridade do interesse público ao privado.

Ocorre que a supremacia do interesse público não pode ser o único elemento a permitir que o Estado avance sobre o particular, sob pena de se tornar estado de exceção, onde o poder maior sobrepõe aos direitos fundamentais do cidadão.

Isso porque a atuação da administração pública com o advento da Constituição da República de 1988 foi expandida para diversos setores da vida social com fundamento no Estado Democrático de Direito, o que em linhas gerais, pode-se afirmar que foi inaugurado um Estado Social e Democrático de Direito. De um lado o Estado Social avançando em diversas áreas para garantia de um bem estar social e da dignidade da pessoa humana e, de outro lado, o Estado Democrático de Direito garantindo a participação do povo na administração pública, organização política, gestão, implementação, controle de políticas públicas, o que redundou na crescente administrativização da vida social<sup>97</sup>.

Da mesma forma que avança na garantia dos direitos sociais a Constituição da República firma, normativa e estaticamente, o modo de ser do Estado culminando no direito administrativo que deve obediência aos princípios e regras constitucionais, ainda mais especificamente, quando o Estado se movimenta para aplicar sanções aos cidadãos, adentrando em uma área sensível para o sentimento democrático que precisa haver na sociedade<sup>98</sup>.

Nessa linha de ideia, pode-se destacar que o Poder Público de um modo geral, dentro de suas funções de administração pública, alinhavadas no Direito Administrativo, assume um papel de interventor, uma vez que interfere na esfera de seus administrados, inclusive com o exercício sancionador, com o escopo de evitar condutas ilícitas em proveito de uma coletividade.

---

<sup>97</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano, v. 22, p. 83-126, 2020. [https://d1wqtxs1xzle7.cloudfront.net/65135840/INTERESSE\\_PUBLICO-libre.pdf?1607462373](https://d1wqtxs1xzle7.cloudfront.net/65135840/INTERESSE_PUBLICO-libre.pdf?1607462373). Acesso em: 23 nov. 2023.

<sup>98</sup> GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. *REI - Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.636. Disponível em: <http://estudos.homologacao.emnuvens.com.br/REI/article/view/636>. Acesso em: 23 nov. 2023.

Seria correto afirmar que o Estado, no âmbito do Poder Executivo, tinha como finalidade ao se tornar sancionador somente a intenção de precaver as ações ilícitas de seus servidores no âmbito funcional e de seus administrados de modo geral, enquanto que o Poder Judiciário, também como sancionador, em muitas das vezes, além do caráter preventivo, tem o poder de punir, de aplicar as sanções aos cidadãos, principalmente quando se trata de ilícito penal.

É o que se extrai da lição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>99</sup>:

[...] a razão pela qual a lei qualifica certos comportamentos como infrações administrativas, e prevê sanções para quem nelas incorra, é a desestimular a prática daquelas condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias. Assim, o objetivo da composição das figuras infracionais e da correlata penalização é intimidar eventuais infratores, para que não pratiquem os comportamentos proibidos o upara induzir os administrados a aturem na conformidade de regra que lhes demanda comportamento positivo.

Também poderia afirmar que a função do direito administrativo sancionador tem como finalidade abrigar o máximo de possível de prevenção aos delitos, inclusive com delimitação de condutas ilícitas e prevenção de sanções, prevenir o dano aos bens públicos, bem como trazer para sua aplicação conceitos basilares do direito penal, como a imputação objetiva, culpabilidade, exigência de conduta diversa, perigo concreto, entre outras<sup>100</sup>.

Importante, portanto, construir um mecanismo real de garantias aos particulares, uma vez que toda a atividade administrativa deve observância aos princípios e regras constitucionais, sendo a constituição a intersecção entre a administrativa e à juridicidade, conforme Gustavo Binenbojm<sup>101</sup>:

O mesmo se passa em relação ao exercício de poder punitivo pela Administração Pública. Aliás, essa é uma das searas em que o grau de impregnação constitucional é dos mais intensos. E há razão para tanto. Ao sancionar os particulares, a Administração lhes impõe gravame que afeta de forma severa a sua esfera de direitos fundamentais. Daí a importância de se reconduzir essa atividade repressiva à lógica garantística da Constituição, da qual se extrai um robusto sistema de princípios e regras voltados à proteção dos administrados contra o exercício do poder punitivo estatal.

---

<sup>99</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

<sup>100</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. Sanções administrativas e prevenção da lavagem de dinheiro. In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). *Direito administrativo sancionador*. 1 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2024. p. 37.

<sup>101</sup> BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014. p. 468.

Nesse cenário, novamente se apresenta a ideia de que no regime democrático de direito há a necessidade fundamental de garantir aos administrados as garantias fundamentais ao enfrentar o agir administrativo, mormente quando o Estado visa punir e aplicar sanções aos cidadãos por práticas ilegais ou, como no caso, atos de improbidade administrativa. Essas garantias, fundadas na Constituição da República, são atreladas aos direitos e garantias fundamentais do cidadão em razão do Estado Democrático de Direito o que demonstra que a natureza administrativa das sanções não afasta a necessidade de se conceder tais garantias ao cidadão, tanto na esfera administrativa, como na esfera judicial como no caso das sanções por improbidade por exemplo.

Não se pode garantir em menor intensidade os direitos do administrado por se tratar de sanção administrativa e não sanção de natureza penal, ou seja, da mesma forma que se manter todas as garantias ao cidadão para aplicação da norma penal, deve-se manter para a aplicação das sanções administrativas, sendo esse o motivo do legislador através da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 incluir na LIA a aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador.

Aliás, a jurisprudência já caminhava nesse sentido, como se extrai do acórdão proferido pela Quinta Turma do STJ, sob a relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia, no RMS 24.559/PR, seguido da decisão proferida na Segunda Turma, sob a lavra do Relator Ministro Campbell Marques (um dos membros da comissão para elaboração da Lei nº 14.230/2021), no REsp 1251697/PR:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ATIVIDADE SANCIONATÓRIA OU DISCIPLINAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO PENAL COMUM. ARTS. 615, § 1o. E 664, PARÁG. ÚNICO DO CPP. NULIDADE DE DECISÃO PUNITIVA EM RAZÃO DE VOTO DÚPLICE DE COMPONENTE DE COLEGIADO. RECURSO PROVIDO.

1. **Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina.**

2. A teor dos arts. 615, § 1o. e 664, parág. único do CPP, somente se admite o voto de qualidade - voto de Minerva ou voto de desempate - nos julgamentos recursais e mandamentais colegiados em que o Presidente do órgão plural não tenha proferido voto quantitativo; em caso contrário, na ocorrência de empate nos votos do julgamento, tem-se como adotada a decisão mais favorável ao acusado.

3. Os regimentos internos dos órgãos administrativos colegiados sancionadores, qual o Conselho da Polícia Civil do Paraná, devem obediência aos postulados do Processo Penal comum; prevalece, por ser mais benéfico ao indiciado, o resultado de julgamento que, ainda que por empate, cominou-lhe a sanção de suspensão por 90 dias, excluindo-se o voto presidencial de desempate que lhe atribuiu a pena de demissão, porquanto o voto desempataador é de ser desconsiderado.

4. Recurso a que se dá provimento, para considerar aplicada ao Servidor Policial Civil, no âmbito administrativo, a sanção suspensiva de 90 dias, por aplicação analógica dos arts. 615, § 1o. e 664, parág. único do CPP, inobstante o douto parecer ministerial em sentido contrário. (RMS n. 24.559/PR, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, julgado em 3/12/2009, DJe de 1/2/2010.)<sup>102</sup> (Sem destaque no original)

AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. MULTA APLICADA ADMINISTRATIVAMENTE EM RAZÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. EXECUÇÃO FISCAL AJUIZADA EM FACE DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE. ILEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA COMO PENALIDADE ADMINISTRATIVA, DIFERENTE DA OBRIGAÇÃO CIVIL DE REPARAR O DANO.

1. Trata-se, na origem, de embargos à execução fiscal ajuizado pelo ora recorrente por figurar no polo passivo de feito executivo levado a cabo pelo Ibama para cobrar multa aplicada por infração ambiental.

2. Explica o recorrente - e faz isto desde a inicial do agravo de instrumento e das razões de apelação que resultou no acórdão ora impugnado - que o crédito executado diz respeito à violação dos arts. 37 do Decreto n. 3.179/99, 50 c/c 25 da Lei n. 9.605/98 e 14 da Lei n. 6.938/81, mas que o auto de infração foi lavrado em face de seu pai, que, à época, era o dono da propriedade.

3. A instância ordinária, contudo, entendeu que o caráter propter rem e solidário das obrigações ambientais seria suficiente para justificar que, mesmo a infração tendo sido cometida e lançada em face de seu pai, o ora recorrente arcasse com seu pagamento em execução fiscal.

4. Nas razões do especial, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 3º e 568, inc. I, do Código de Processo Civil (CPC) e 3º, inc. IV, e 14 da Lei n. 6.938/81, ao argumento de que lhe falece legitimidade passiva na execução fiscal levada a cabo pelo Ibama a fim de ver quitada multa aplicada em razão de infração ambiental.

5. Esta Corte Superior possui entendimento pacífico no sentido de que a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais adere à propriedade, como obrigação propter rem, sendo possível cobrar também do atual proprietário condutas derivadas de danos provocados pelos proprietários antigos. Foi essa a jurisprudência invocada pela origem para manter a decisão agravada.

6. O ponto controverso nestes autos, contudo, é outro. Discute-se, aqui, a possibilidade de que terceiro responda por sanção aplicada por infração ambiental.

7. A questão, portanto, não se cinge ao plano da responsabilidade civil, mas da responsabilidade administrativa por dano ambiental.

**8. Pelo princípio da intrascendência das penas (art. 5º, inc. XLV, CR88), aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível ajuizar execução fiscal em face do recorrente para cobrar multa aplicada em face de condutas imputáveis a seu pai.**

9. Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com demonstração do nexo causal entre a conduta e o dano.

10. A diferença entre os dois âmbitos de punição e suas consequências fica bem estampada da leitura do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81, segundo o qual "[s]em obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo [entre elas, frise-se, a multa], é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade".

11. O art. 14, caput, também é claro: "[s]em prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias

<sup>102</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Mandado de Segurança n. 24.559/PR*. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, julgado em 3/12/2009 Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre>; Acesso 23 nov. 2023.

à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...]"

12. Em resumo: a aplicação e a execução das penas limitam-se aos transgressores; a reparação ambiental, de cunho civil, a seu turno, pode abranger todos os poluidores, a quem a própria legislação define como "a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental" (art. 3º, inc. V, do mesmo diploma normativo).

13. Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo *propter rem*, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental - e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois).

14. Mas fato é que o uso do vocábulo "transgressores" no caput do art. 14, comparado à utilização da palavra "poluidor" no § 1º do mesmo dispositivo, deixa a entender aquilo que já se podia inferir da vigência do princípio da intranscendência das penas: a responsabilidade civil por dano ambiental é subjetivamente mais abrangente do que as responsabilidades administrativa e penal, não admitindo estas últimas que terceiros respondam a título objetivo por ofensa ambientais praticadas por outrem.

15. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.251.697/PR, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12/4/2012, DJe de 17/4/2012.)<sup>103</sup> (Sem negrito no original)

Da análise da jurisprudência trazida à colação acima, vê-se claramente que o sistema sancionador penal foi atraído ao sistema sancionador administrativo, trazendo as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, corolários do devido processo legal (artigo 5º, incisos LIII, LIV e LV).

Com mais propriedade, quando se trata de fiscalização, investigação, repressão e combate à corrupção, merece destaque no avanço desse sistema as diversas leis que municiam o combate aos atos lesivos à administração pública, sendo consignada expressamente pela primeira vez expressa no texto normativo a aplicação do direito administrativo sancionador na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei de combate à corrupção empresarial), incorporando regras para reger o processo investigatório e a imposição das sanções previstas, o mesmo sendo feito pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 que alteou a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, como se verá em momento oportuno.

A CR/88 traz princípios e garantias que devem prevalecer sempre que o Estado visa punir o cidadão, não sendo relevante a natureza da sanção ou se esteja na seara administrativa, penal ou da improbidade, uma vez que todo o infrator, criminoso ou agente ímprobo deve ser alcançado pelo núcleo de garantias da Carta Magna, uma vez que o direito sancionatório administrativo está submetido ao regime de garantias fundamentais.

---

<sup>103</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.251.697/PR*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12/4/2012 Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre>. Acesso em 23 nov. 2023.

Independentemente da celeuma doutrinária sobre o tema, pode-se atrair para o conceito e a natureza das sanções impostas na seara da improbidade administrativa, a mesma natureza das sanções penais, uma vez que, mesmo não havendo privação de liberdade, tem-se que as sanções da improbidade são graves a ponto de afetar a estabilidade do servidor, a perda das funções públicas, a perda dos direitos políticos e, ainda de caráter patrimonial pela perda de bens e obrigação de ressarcir o dano provocado aos cofres públicos.

Soma-se a isso a intenção do legislador em abarcar na LIA condutas descritas na legislação penal, tanto como crimes comuns, como crimes de responsabilidade e mesmo sendo dado tratamento autônomo à matéria da improbidade e independentemente do qualitativo das penas ali impostas, resta claro que as sanções são graves devendo atrair, como dito, todas as garantias constitucionais.

Com efeito, se tratando ou não de natureza penal, importante trazer os conceitos e princípios constitucionais e também do direito penal, eis que se trata de direito administrativo sancionador, tendo em vista que a clara e perceptível identidade de fundamentos entre os princípios, podendo ser aclarados quando trazidos juntos ao presente estudo.

Nesse viés, para que possa ser bem delineado os critérios para a utilização do direito administrativo sancionador nas fronteiras como direito penal, destacam-se como núcleo comum os princípios da legalidade, sob o viés da tipicidade, da segurança jurídica e da irretroatividade, da culpabilidade e da pessoalidade da pena, da individualização da sanção, da razoabilidade e da proporcionalidade, segundo Binenbojm<sup>104</sup>.

Aqui vamos nos ater ao princípio da legalidade, sob o viés da tipicidade, em razão da inclusão do elemento subjetivo doloso no texto legal, ou seja, como elementar da conduta ímproba - núcleo do trabalho e da pesquisa aqui proposta.

O princípio da legalidade está insculpido na Constituição da República no artigo 5º, incisos II e XXXIX, como garantias fundamentais e no artigo 37, caput, como princípio da administração pública. Assim, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei e não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (*Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*), sendo aplicável também o

---

<sup>104</sup> BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, p. 468, 2014.

princípio da legalidade nas atividades administrativas, mesmo em se tratando de processo administrativo com objetivo de investigar e punir o cidadão.

Esse princípio é aplicável no âmbito do direito administrativo sancionador, uma vez que as infrações disciplinares devem estar suficientemente descritas de forma clara e detalhada em lei com o escopo de demonstrar corretamente o comportamento punível do agente público, podendo este se precaver das condutas ilícitas.

No âmbito penal, a tipicidade tem a tarefa de definir e descrever os crimes e, portanto, não proibir uma conduta de forma generalizada, mas sim, especificar se aquela conduta configura o delito. Impõe a descrição específica do crime, individualizando o comportamento delituoso, impedindo uma descrição genérica e muito abstrata da conduta, sob pena de não ser caracterizado o ato ímprobo.

No mesmo norte, superando a exigência da descrição específica da conduta, sob o amparo dos princípios constitucionais garantistas e dos princípios que regem o direito penal, em razão da intenção punitiva do direito administrativo no caso da improbidade, necessário trazer para o estudo que a mesma conduta, seja considerada para efeitos de punição, tanto na esfera administrativa, quanto na penal e também na improbidade administrativa.

Portanto, a descrição da conduta, em respeito ao princípio da legalidade e da tipicidade, pode ser passível de punição em mais de uma esfera.

Há, portanto, a possibilidade da punição na esfera cível (improbidade) - direito administrativo sancionador - e nas esferas administrativa (demissões, cassações de mandatos etc) e penal (crimes de responsabilidade, crimes descritos no Código Penal e em legislações especiais) pelo mesmo contexto fático. Ou seja, a mesma conduta considerada ato de improbidade, pode ser punida pela esfera administrativa e nas iras do direito penal, salvo se na ação penal o agente público for absolvido por inexistência material do fato ou pela negativa de autoria, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Processo administrativo disciplinar. Cassação da aposentadoria. Constitucionalidade. Independência das esferas penal e administrativa. Precedentes. 1. O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido da possibilidade de cassação da aposentadoria, em que pese o caráter contributivo do benefício previdenciário. 2. Independência entre as esferas penal e administrativa, salvo quando, na instância penal, se decida pela inexistência material do fato ou pela negativa de autoria, casos em que essas conclusões repercutem na seara administrativa, o que não ocorre na espécie. 3. Agravo regimental não provido, insubsistente a medida cautelar

incidentalmente deferida nos autos. 4. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança (art. 25 da Lei 12.016/09).<sup>105</sup>

A jurisprudência citada convolou-se em lei, uma vez que restou expressamente consignado na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, artigo 21, § 4º, incluído pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que somente a absolvição criminal por decisão colegiada sobre o mesmo fato imputado ao agente público na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, impede o prosseguimento desta:

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

[...]

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).”<sup>106</sup>

Esse dispositivo deixa claro o que a independência das instâncias, o que afasta o princípio do *ne bis in idem*, invocada para justificar a inexistência de óbice à multiplicidade de sanções, uma vez que cada instância repressiva é autônoma, não impedindo que um indivíduo, pela prática da mesma conduta, pode receber uma penalidade administrativa, bem como uma sanção penal<sup>107</sup>.

Dessa forma, tendo o fundamento o direito administrativo sancionador com todas as premissas constitucionais, atraindo os princípios garantistas, notadamente o da legalidade e tipicidade, repousa a Lei de Improbidade Administrativa brasileira, uma fórmula jurídica que visa, como veremos, o controle da atuação dos agentes públicos na prática dos atos administrativos.

Ampare-se a lei na busca constante da conduta honesta dos administradores ao refletir na prevenção do desvio de probidade dos agentes públicos e terceiros concorrentes do ato ímprobo e também na punição dessas condutas, que podem ser realizadas em todas as esferas seja na cível, penal ou administrativa, eis que atua nesse particular o princípio da

<sup>105</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1044681*. Relator: Ministro Dias Toffoli, Brasília, 20 mar. 2018. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa\\_inteiro\\_teor](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa_inteiro_teor). Acesso em: 21 mar. 2024.

<sup>106</sup> 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*. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm) acesso 20 nov. 2023.

<sup>107</sup> ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*, v. 23, n. 131, out. 2021/jan. 2022. p. 629-653. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/rbccrim-192-ne-bis-in-idem-entre-direito-penal-e-administrativo-sancionador.pdf>. Acesso em 8 jun. 2024.

independência das instâncias sem que ocorra o indesejado *bis in idem*, a punição pela mesma conduta em diferentes searas.

A par dessas considerações sobre o direito administrativo sancionador e a necessidade de um texto ético-normativo para prevenir e punir o administrador ímprobo, nasce a lei de improbidade administrativa.

### 2.3. Lei de improbidade administrativa

Promulgada a Constituição Federal em 1988, passados quase quatro anos foi sancionada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que regulamentou o comando constitucional e trouxe os conceitos, definições, procedimentos de apuração dos atos ímprobos, sanções etc<sup>108</sup>. Essa normatização dos atos de improbidade tem como fundamento o dever constitucional de probidade que deve ser compreendido no universo da moral administrativa, sendo necessária a observação da legalidade, da honestidade e da eficiência.

A improbidade está diretamente ligada a uma gestão pública ineficiente, comportando ações dolosas e culposas. Essa assertiva está contida em diversos sistemas jurídicos em todo o mundo e se for checar o direito comparado, em muitos sistemas a improbidade se posiciona em um universo muito maior, estruturado em diversos escalões, chamado de má gestão pública<sup>109</sup>. Certamente porque a improbidade interfere diretamente na eficiência da gestão, sendo proporcional: quanto mais probidade mais eficiência na gestão. Havendo improbidade, a ineficiência converge para uma má gestão.

Em todo o mundo há a necessidade da gestão pública se tornar eficiente, sendo uma busca incessante para a administração entregar de forma eficaz as políticas públicas, afastando os atos, que de alguma forma, impedem que esse desiderato se concretize, como os desvios de condutas dos agentes públicos.

Os atos ímprobos não são aqueles que causam exclusivamente um enriquecimento ilícito, ou seja, não são atos de corrupção no sentido restrito da palavra e descritos no Código Penal, passiva e ativa, como salientado nesse estudo, mas sim todos os atos de que, além do

---

<sup>108</sup> 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*. Disponível: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm) Acesso: 13 abr, 2023.

<sup>109</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 43.

que enriquecem o agente, gerem prejuízo ao erário e atentem contra os princípios da administração pública.

Dentro deste cenário de má gestão e também olhando pela estrutura da Lei de Improbidade Administrativa, descritas nos artigos 9º, 10 e 11, a LIA não se prende aos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito o que impossibilita de ser denominada somente de Lei Anticorrupção, uma vez que ela segundo Fábio Medina Osório<sup>110</sup>:

[...] regula as penas aplicáveis aos agentes públicos nos casos de má gestão pública com enriquecimento ilícito, lesão material ao erário ou lesão formal às normas da Administração Pública, no exercício de mandato, cargo, emprego ou ofício na Administração Pública, direta, indireta ou institucional e dispõe outras providências. Frisa-se que o legislador, em um primeiro momento, parece indicar que se ocupará exclusivamente dos casos de enriquecimento ilícito. Sem embargo, na cláusula que prevê a possibilidade de dispor sobre outras medidas, a LGIA autoriza uma ampla tipificação dos atos de improbidade administrativa, transcendendo os estreitos campos do enriquecimento ilícito. A atual ressalva da Lei de Improbidade quanto aos atos culposos não impede, todavia, que tipos sancionadores esparsos na Legislação consagrem expressamente ilícitos culposos, por erros grosseiros ou culpa grave. Daí também decorre a inadequação da terminologia “Lei Anticorrupção”, na caracterização da LGIA, porque seu objeto é realmente mais amplo, incluindo a tutela repressiva de desonestidades que talvez não se encaixem na categoria sociológica da corrupção, sem falar nos ilícitos culposos derivados de violência à eficiência administrativa, estes últimos carentes de previsão expressa em legislação extravagante, eis que banidos na Reforma da Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse passo, a LIA é de fato um Código Geral de Conduta que traz como objetivo regular os “[...] fenômenos de graves desonestidades e ineficiências funcionais dos homens públicos”<sup>111</sup> que não podem ser confundidos somente como corrupção. A referida lei se encaixa no conceito de Código por suas características fundamentais, com o objetivo central de regular a conduta de todos os agentes públicos, cominando sanções aos atos ilegais perpetrados por eles em busca, primordialmente a implementação de valores éticos.

Porém, não somente se preocupa a lei com os deveres de diligência, de honestidade, de ética e de valores morais, mas também com os deveres de resultado, buscando em um só tempo, o foco na honestidade e também na eficiência funcional dos administradores públicos, o que demonstra claramente que para atingir a eficiência na administração pública deve o agente público pautar-se sempre na moralidade de sua conduta, pois sem ela o dever de resultado, mesmo que aparentemente possa ser atingido, o foi, em muitas das vezes, à custa do erário utilizado de forma desnecessária.

---

<sup>110</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 177.

<sup>111</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 178.

Sem dúvidas um instrumento importante para uma administração pública profícua, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, promoveu novas perspectivas no combate à corrupção e na moralização nas condutas dos agentes públicos em uma época que a moralidade no trata da coisa pública havia se tornado princípio expresso na Constituição da República e o país almejava mudanças na forma de administrar o erário, na forma de punir os corruptos, inclusive consignado na exposição de motivos do Projeto de Lei, enviado pelo Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, que culminou como a aprovação e sanção da referida lei, no ano seguinte:

Trata-se, Senhor Presidente, de proposta legislativa destinada a dar execução ao disposto no art. 37, § 4º, da Constituição, onde se estabelece que "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

A medida, a todos os títulos da maior relevância política e administrativa, insere-se no marco do processo de modernização do País, que Vossa Excelência vem perseguindo com obstinação e sem desfalecimentos, em ordem a resgatar, perante a sociedade, os mais gratos compromissos de campanha que, por decisão majoritária do povo brasileiro, transformaram-se em plano de governo.

Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito.

Assim, de maneira explícita, o texto proposto define, claramente, quais os casos de enriquecimento ilícito, para os fins da lei, com o que se garante o respeito ao princípio da legalidade, pedra angular do estado de Direito.

De outra parte, e com finalidade didática e preventiva, impõe-se a todo agente público - também conceituado com precisão no texto em referência - o dever de apresentar declaração de bens e valores, como condição prévia indispensável à posse e ao exercício sem cargo, emprego ou função pública, definindo-se, outrossim, a abrangência dessa declaração, que há de ser anualmente atualizada.

Com relação ao procedimento tendente a apurar os casos de enriquecimento ilícito, está ele disciplinado com a devida minúcia, não apenas para orientar os aplicadores de lei, como também para garantir ao Estado a certeza de sua correta e criteriosa observância, sem margem a desmandos e arbitrariedades.<sup>112</sup>

Importante lembrar que o projeto de lei foi enviado pelo Ministro da Justiça em 1991 ao então Presidente da República, Fernando Collor de Melo, em meio a escândalos de corrupção envolvendo o mandatário, sendo ele, inclusive, afastado do cargo definitivamente em 29 de setembro de 1992, após três meses de sancionada a LGIA, e definitivamente em 29 de dezembro de 1992, tomando posse o vice-presidente da república Itamar Franco.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> PASSARINHO, Jarbas. *Exposição de motivos nº EM. GM/SAA/0388, de 1991*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>. Acesso em 21 mar, 2024.

<sup>113</sup> SALLUM JÚNIOR, Brasília. O governo e o impeachment de Fernando Collor de Mello. In.: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). *O Brasil Republicano: o tempo da Nova República* – da

É curiosamente nesse cenário que a LIA foi criada, sancionada e entra em vigor, resultado da vontade política pós Constituição da República de 1988, amalgamada pela necessidade de uma construção ético-normativa para coibir os desmandos dos agentes públicos em defesa do patrimônio público. A defesa do patrimônio público, em questão, torna-se exigência crescente das sociedades modernas, organizadas e comprometidas com a representação da vontade popular.

A sociedade ansiava colocar os poderosos no banco dos réus com aplicação de duras sanções, sem, contudo, a natureza penal, ou seja, uma norma que combatia à corrupção criada para ser reativa ou responsiva, portadora de traços emocionais que cunharam condições vagas e ambíguas da linguagem, o que certamente demandou forte empenho do aplicador para atingir seus fins sociais e do interesse público<sup>114</sup>.

A LIA nasceu como uma nova etapa no fortalecimento das instituições de controle à corrupção no Brasil, porém com a falta de identidade quanto à natureza jurídica da improbidade administrativa, ora tratando-a como um ilícito civil, ora como um delito de natureza criminal.

Quanto ao rito processual, ainda que estabelecido um processo judicial e não administrativo, somente após amplo e extenso debate, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>115</sup> e do Supremo Tribunal Federal<sup>116</sup> firmaram tese de que a ação de improbidade administrativa tem caráter civil.

De todo o modo, a LIA distingue três tipos de condutas consideradas ímprobas, sendo aquelas que importam no enriquecimento ilícito, os atos que causam prejuízo ao erário e os atos que violam os princípios da Administração pública. No *caput* dos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, que trazem as condutas, os conceitos são abertos e se completam com os exemplos definidos em seus incisos, deixando para os operadores do direito, no caso concreto a árdua

---

transição democrática à crise política de 2016. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 164. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/historiab/governo-collor.htm>. Acesso em 21 mar. 2024.

<sup>114</sup> DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. Aspectos da aplicação adequada da Lei de Improbidade Administrativa no atual enfrentamento à corrupção no Brasil. In: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa*. Brasília: MPF, 2018. p. 162. Disponível em: <http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/publicacoes>. Acesso 09 jun. 2024.

<sup>115</sup> No Superior Tribunal de Justiça o tema foi enfrentado na Reclamação nº 2.723/SP, em 15 de outubro de 2008, decisão que se baseou na distinção entre a persecução criminal e as investigações por práticas de atos de improbidade.

<sup>116</sup> O Supremo Tribunal Federal sedimentou o entendimento pela natureza civil nas ADIs 2.797 e 2.860, em 15 de setembro de 2005.

tarefa de interpretar a proibidade de outras condutas, eventualmente não listada na lei, eis que, por exemplo, no caso do artigo 11, trata-se de rol meramente exemplificativo<sup>117</sup>.

O regime de responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa, como esclarece José Guilherme Giacomuzzi<sup>118</sup>, possuiu contornos “[...] *sui generis*: só existe no Brasil. Nos demais países da família de Direito Continental a quase totalidade dos atos previstos como ilícitos de improbidade entre nós é combatida somente por meio do direito penal”.

Independentemente da natureza jurídica das condutas ou das ações judiciais, o ato de improbidade é uma ação ou omissão, que em razão da qual o agente público tenha uma vantagem indevida em conjunto ou não com particulares, no bojo de sua competência funcional, em prejuízo de toda a coletividade.

Nesse viés, para efeitos deste trabalho, importa o elemento subjetivo da conduta ímproba, ou seja, o dolo: a vontade livre e consciente do agente em praticar o ato ímprobo, sendo ele específico ou genérico ou, como era admitido antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, a possibilidade de punir o ato culposos, quando o agente, ao causar dano ao erário, agiu com culpa grave e por dolo genérico, sem o fim especial de agir do administrador público no ato ímprobo.

#### **2.4. Elementos subjetivos da conduta ímproba à luz da jurisprudência do STJ**

Atraindo ao sistema da improbidade administrativa os princípios do direito administrativo sancionador, importante trazer o conceito de dolo e culpa do direito penal para a verificação do elemento subjetivo da conduta apto a configurar o ato de improbidade, uma vez que o direito, como ciências sociais aplicadas, em muitas vezes, impõe a análise de alguns elementos sob a ótica de outra área, como no caso, a do direito penal na seara do direito administrativo.

Assim, antes da análise das mudanças trazidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, quanto ao elemento subjetivo da conduta ímproba, deve-se trazer à colação o conceito do elemento subjetivo da conduta advindo do Direito Penal.

---

<sup>117</sup> Esse foi o entendimento predominante no STJ antes da reforma pela Lei nº 14.230/2021, como no AgInt no REsp nº 1.793.393/CE.

<sup>118</sup> GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 292.

Damásio Evangelista de Jesus<sup>119</sup> conceitua o dolo como sendo “a vontade de concretizar as características objetivas do tipo”, sendo certo, que tipo é o penal, ou seja, o que está descrito na lei como infração penal. Adota-se a teoria da vontade que é a intenção de praticar o fato descrito na lei como delito ou crime, como narra o inciso I, do artigo 18 do Código Penal, “Diz-se do crime doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo”<sup>120</sup>.

Adotando a teoria finalista da ação, insculpida no Código Penal Brasileiro, como o próprio nome já aponta, a vontade e a consciência do que geram a conduta, não caminham sozinhas, uma vez que não são desprovidas de finalidade, no sentido de que toda a ação ou omissão estão arraigadas pela voluntariedade objetiva de atingir um fim, um resultado pretendido.

Esse é o denominado dolo direto, o agente tem a intenção de atingir aquela finalidade ao perpetrar uma ação comissiva ou omissiva, ou seja, quando tem a intenção de matar a vítima, sua conduta deve estar pautada na vontade e na consciência de que ao atirar na cabeça da vítima vai, muito provavelmente, leva-la à morte. Aqui o elemento subjetivo doloso, demonstra que em seu psíquico-espiritual e ao mundo da representação do autor, nos denominados delitos de intenção, o agente tem a intenção de atingir um fim, ou seja, atingir aquele resultado pretendido, como a intenção de se apropriar do ladrão ou a intenção de enriquecer do estelionatário<sup>121</sup>.

Fernando Capez ensina: “se a conduta consciente e voluntária produz um resultado coincidente com a finalidade que dirigiu o ato, o crime será doloso;”<sup>122</sup>, portanto, tem-se que o dolo é o elemento psicológico da conduta, consciência (conhecimento do fato que constitui a ação típica) e a vontade (desejo de praticar o fato), independentemente da consciência da ilicitude, eis que essa pertence à estrutura da culpabilidade<sup>123</sup>.

Ainda quanto ao dolo, para o fim aqui proposto, necessário distinguir o específico do genérico, eis que como será visto na análise da jurisprudência objeto da pesquisa, havia condenações por ato de improbidade administrativa quando a conduta apontava um elemento subjetivo na modalidade dolosa de forma genérica.

---

<sup>119</sup> JESUS, Damásio E. *Direito Penal: 1º Volume – Parte Geral*. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 281.

<sup>120</sup> BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 27 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Disponível em: [DEL2848 \(planalto.gov.br\)](http://del2848.planalto.gov.br) Acesso em 22 dez, 2023.

<sup>121</sup> CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral. Vol 1*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 149.

<sup>122</sup> CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral. Vol 1*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 219.

<sup>123</sup> CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral. Vol 1*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 223.

Os dolos genéricos e específicos se distinguiram pela existência no tipo penal de uma finalidade especial do agente, como conceitua Fernando Capez<sup>124</sup>:

O legislador pode, no entanto, destacar parte do dolo e inseri-la expressamente no tipo, fazendo com que uma conduta só seja típica se aquela estiver presente. Essa parte do dolo é a finalidade especial do agente, o seu fim específico. Quando o agente pratica a conduta, tem uma finalidade em mente, uma vez que em toda ação ou omissão há a vontade como força propulsora. Não é dessa finalidade que o legislador cuidou, mas da finalidade especial, que pode ou não estar presente. Assim, se “A” esquarteja a vítima, certamente o fez com intenção, isto é, com a finalidade de matá-la. Pode ser, no entanto, que além dessa vontade tivesse alguma finalidade especial (matar para ...?). Quando o legislador colocar expressamente no tipo alguma finalidade especial, o fato nele enquadrar-se-á somente se o autor tiver esse fim em mente. Em contrapartida, se não tiver escrita no tipo nenhuma exigência de finalidade especial, basta o dolo para configuração do fato típico (antigo dolo genérico).

Na conduta culposa, ainda nos ensinamentos de Fernando Capez<sup>125</sup>, a ação também é voluntária, mas o resultado não é o querido, o esperado e decorreu de uma falta de dever de cuidado. Os crimes, no âmbito penal, que definem as condutas culposas são, em geral, abertos, uma vez que não descrevem em que consiste o comportamento humano. Capez salienta: “o tipo culposo é chamado de aberto, porque a conduta culposa não é descrita. Torna-se impossível descrever todas as hipóteses de culpa”.

A lei de combate à corrupção avançou nas décadas seguintes gerando inúmeras ações civis públicas por atos de improbidade administrativa cometidos pelos mais diversos agentes públicos, tanto pelos agentes políticos, quanto servidores de carreira ou comissionados e também por terceiros partícipes.

Ao longo de quase vinte e nove anos de vigência, entre 1992 e 2021 – quando entrou em vigor a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 - a jurisprudência caminhou fortemente para fixar entendimentos e interpretar o sistema de responsabilização das condutas ímprobas no Brasil.

Entendimentos que variavam entre o aspecto formal do processo a ser seguido nas ações judiciais, sempre com respeito aos ditames constitucionais como a ampla defesa e o contraditório corolários do devido processo legal e as interpretações sobre as condutas, no que tange ao direito material.

Essa evolução se faz necessária para que se possa ter a dimensão do que se pretende com a presente pesquisa, uma vez que no aspecto material no tocante a configuração das

<sup>124</sup> CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral. Vol 1*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 220.

<sup>125</sup> CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral. Vol 1*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 230.

condutas ímprobas a jurisprudência acompanhou o tempo e moldou entendimento sólido no sentido de punir o agente público também pelo ato culposos.

A CR/88, no comando do artigo 37, § 4º, não exigia elemento subjetivo específico, vejamos: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei<sup>126</sup>, [...]”.

Fábio Medida Osório<sup>127</sup> salienta que antes da reforma promovida pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, o Superior Tribunal de Justiça, amparado pelo Supremo Tribunal Federal, admitia a modalidade culposa de improbidade administrativa, mormente porque a estrutura constitucional do dever de probidade prevista no artigo 37, parágrafo 4º, da Carta Magna, contempla a modalidade de ilícito culposos, uma vez que a conduta não intencional também afeta de forma grave a eficiência que converge para uma má gestão pública, o que permite ao legislador infraconstitucional considerar ato de improbidade por erro grosseiro ou culpa grave, considerando o princípio democrático.

Esse comando também era preconizado pelo artigo 5º da LIA, que admitia as condutas dolosas e culposas quando o resultado era danoso ao erário para o seu devido ressarcimento, assim dispendo: “Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.”<sup>128</sup>

Nessa linha de raciocínio pode-se inferir que tanto os tipos dolosos quanto os culposos dos atos de improbidade administrativa têm amparo constitucional, uma vez que se faz necessário sempre a proteção de valores que abarcam o interesse público, corolários da moralidade administrativa e eficiência.

Não há qualquer desrespeito à Constituição da República, se o legislador infraconstitucional prever uma série de sanções aos atos ímprobos por ilícitos culposos, certo de que “[...] o castigo reservado ao ilícito culposos haverá, como ocorre nos demais tipos de

---

<sup>126</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Assembleia Constituinte. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 13 jun, 2023.

<sup>127</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 249.

<sup>128</sup> 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*. Disponível em: [L8429 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/legis/leis/l8429.html) Acesso em: 28 nov, 2023.

ilícitos, de ser balanceado e ponderado, em consonância com ao postulado ou princípio da proporcionalidade.”<sup>129</sup>

Dessa forma, a LIA previa a conduta ímproba em decorrência da conduta culposa, no entanto, muito embora a lei permitisse a forma culposa para caracterização do ato de improbidade, somente no artigo 10, que expressamente autorizava a forma culposa, a jurisprudência, entendia com possível a configuração.

Para entender a possibilidade de punir a conduta culposa, importante saber sobre a estrutura dos atos ímprobos distribuídos nos artigos 9º, 10 e 11, da LGIA, sendo eles: (a) atos que implicam enriquecimento ilícito (art. 9º da LGIA); (b) atos que ensejam dano ao erário (art. 10 da LGIA); e (c) atos que vulneram princípios da administração e parâmetros da ordem moral e constitucional (art. 11 da LGIA).

O STF para enfatizar essa estrutura em diversos julgados assim se pronunciava, como por exemplo, no trecho do acórdão do Recurso Extraordinário com Agravo – ARE nº 843989/PR<sup>130</sup>:

O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – “ilegalidade qualificada pela prática de corrupção” – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA) [...].

Deve forma a LIA definiu os atos ímprobos elencados no artigo 9º, como aqueles em que a conduta somente se configura ato de improbidade quando importar no enriquecimento ilícito auferindo qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa que por qualquer meio tenha sido incorporada ao patrimônio público, e, ainda de entidade para cuja criação ou custeio o Poder Público, através do erário, haja concorrido ou concorra.

<sup>129</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 p. 250.

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 843989. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 18/8/2022. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=improbidade%20e%20administrativa%20e%20artigo%2010%20e%20culpa%20&sort=score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=improbidade%20e%20administrativa%20e%20artigo%2010%20e%20culpa%20&sort=score&sortBy=desc) Acesso em 28 nov, 2023.

Nestes termos, pode-se classificar como o ato de improbidade próprio<sup>131</sup>, cometido pelo agente que age ou se omite de agir para receber vantagem econômica indevida, sendo nesse caso a ação ou omissão dolosa, uma vez que não há previsão no dispositivo legal a modalidade culposa da conduta, vejamos:

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:<sup>132</sup>

Importante ressaltar que no sistema penal brasileiro - atraído para aplicação no direito administrativo em razão do instituto do Direito Administrativo Sancionador – o tipo legal é um dos postulados básicos do princípio da reserva legal, na medida que a CR consagra que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”<sup>133</sup>, devendo descrever de forma delimitada, em termos precisos, o que o ordenamento entende como fato criminoso. Assim, para que o tipo penal possa admitir a conduta culposa, deve estar descrito essa possibilidade de conduta no texto legal, o que não é o caso do artigo 9º da LIA<sup>134</sup>.

Já no artigo 10, da lei em epígrafe, o legislador prevê para a configuração da improbidade administrativa aquele ato que causa lesão ao erário e que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas, descrevendo como conduta a ação ou omissão, dolosa ou culposa do agente.

Nesse caso, o ato pode ser chamado de ato de improbidade administrativa impróprio, uma vez que se trata de ato que causa lesão ao erário sem que o agente receba, direta ou indiretamente, qualquer vantagem econômica indevida<sup>135</sup>:

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

---

<sup>131</sup> MASCARENHAS, Paulo. *Improbidade administrativa e crime de responsabilidade de prefeito comentado*. 3. ed. São Paulo: RCN, Editora e Distribuidora, 2006.

<sup>132</sup> 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*. Disponível em: [L8429 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/l8429). Acesso em: 28 nov, 2023.

<sup>133</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Assembleia Constituinte. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 13 dez 2023.

<sup>134</sup> CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral*. Vol 1. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 209.

<sup>135</sup> MASCARENHAS, Paulo. *Improbidade administrativa e crime de responsabilidade de prefeito comentado*. 3. ed. São Paulo: RCN, Editora e Distribuidora, 2006. p. 33.

O texto trazia expressamente o elemento subjetivo culposo, possibilitando nessa hipótese legal a conduta culposa ser considerada ato de improbidade administrativa. Em acórdão publicado em 8 de dezembro de 2007, o STJ, através da relatoria do Ministro João Otávio de Noronha, ao julgar o Recurso Especial nº 601935/MG, reafirmou a possibilidade trazida na lei para condenar o agente público que praticou uma conduta culposa como ato de improbidade, ao asseverar que:

Funções burocráticas desenvolvidas por presidente ou tesoureiro de Câmara Municipal, tipicamente administrativas, que provoquem dano ao erário público ocasionado por culpa, sujeitará o agente culposo às sanções previstas na Lei n. 8.429/92, pois, como bem afirma Emerson Garcia, não há previsão legal de um salvo-conduto para que se possa dilapidar o patrimônio público (In Improbidade Administrativa, 2ª edição, pág. 278) <sup>136</sup>.

No referido acórdão, o caso concreto era de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa que o Ministério Público ingressou contra uma servidora pública que exercia a função de secretária da câmara municipal de um determinado município mineiro e também contra o presidente e o tesoureiro da casa legislativa.

Narrava a inicial daquela ação que a servidora emitia cheques em duplicidade que eram assinados pelo, então, presidente e pelo tesoureiro. A servidora se locupletava do dinheiro em excesso, enquanto os demais de forma negligente assinavam o que lhes era apresentado, sem a devida fiscalização e sem verificar destino do recurso público.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais entendeu que a conduta culposa foi grave tanto por confiabilidade extrema, quando por desleixo mesmo, uma vez que o presidente da casa e o tesoureiro assinavam os cheques sem qualquer questionamento e sem conferir a necessária relação com as notas de empenho. É evidente também que a conduta perpetrada pelos agentes causaram dano ao dano ao erário.

Desse modo, a servidora se locupletava do dinheiro público, sob a visão míope do Presidente da Casa Legislativa e de seu tesoureiro, responsáveis por assinar os cheques, ou seja, responsáveis pela despesa, sendo grave a conduta culposa, eis que negligente ao descurar o destino do recurso público.

---

<sup>136</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 601.935/MG*. Relator: Ministro João Otávio Noronha. Julgado em 12/12/2006. Disponível em [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200301876565&dt\\_publicacao=08/02/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301876565&dt_publicacao=08/02/2007) Acesso: 16 abr, 2024.

Outro exemplo para ilustrar a culpa grave pode ser extraído do acórdão prolatado nos embargos de declaração no agravo interno no agravo em recurso especial – EDcl no AgInt no AREsp nº 1631846/CE, sob a relatoria do Ministro Francisco Falcão do Superior Tribunal de Justiça que manteve a condenação por improbidade administrativa por conduta culposa grave do ex-prefeito em razão de ausência adequada de fiscalização de contratos para prestação de serviços de transporte escolar<sup>137</sup>.

Relata a decisão que os contratos feriam o edital por vários motivos: as empresas contratadas terceirizaram os serviços pactuados com o município; não tinham sede no município e, por fim por receberem por oito meses de serviços tendo prestado apenas seis meses, ou seja, houve pagamento por serviços não prestados durante dois meses o que resultou em evidente dano ao erário.

Ao descurar da fiscalização do edital, dos serviços prestados e dos pagamentos feitos a maior, o ex-prefeito, agiu com negligência, aos olhos do STJ, da forma qualificada, o que corresponde à culpa grave e, em razão desta negligência, houve dano ao erário, o que configura a conduta ímproba descrita no artigo 10, da LIA.

A análise das decisões acima, quanto ao elemento subjetivo culposo por condutas descritas no artigo 10, da LIA, revela que para que seja configurada a conduta culposa, deve ela vir acompanhada de uma falta de cuidado qualificado, ou seja, que a descuro seja tamanha a ponto de lesar o erário. Uma negligência, de fato, qualificada e não somente aquela advinda de um administrador inábil.

Nesse ponto, importante distinguir a figura do administrador desonesto do inábil e daquela que, por negligência qualificada, pratica o ato um ato administrativa que esteja descrito na lei como ato ímprobo, com escopo de configurar a conduta como ato de improbidade, sob a ótica do elemento subjetivo doloso, culposo ou por culpa grave.

A jurisprudência sempre fez a distinção entre o administrador inábil e o desonesto. Sendo o desonesto aquele que por dolo, com a intenção de desviar o caminho retilíneo imposto pelo dever de probidade, perpetrava a conduta ímproba.

---

<sup>137</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EDcl no AgInt no AREsp 1631846 / CE*. Ministro Francisco Falcão. Julgado em 9/08/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+%3Cb%3Eato+improbidade+condena%E7%E3o+por+culpa+grave%3C%2Fb%3E&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=ato+improbidade+condena%E7%E3o+por+culpa+grave&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=&nota=&ref=#DOC6>. Acesso em 10 jun. 2024.

Já o inábil, por sua vez, era aquele que por falta de conhecimento, por despreparo e, até mesmo, por falta de uma assessoria competente, procedida de forma incorreta na descara do patrimônio público e, em razão dessa descara, provocava dano ao erário.

Dessa forma, importante fazer a distinção entre o desonesto e o inábil, com se verá ainda neste estudo, uma vez que o sistema de combate à improbidade administrativa, de modo geral, não visava punir o administrador inábil, como traz o excerto do acórdão proferido no Recurso Especial nº 601.935/MG, sob a lavra do Relator Ministro João Otávio Noronha, julgado em 12 de dezembro de 2006:

Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé<sup>138</sup>.

O que também era rechaçado pelos tribunais superiores era a punição do administrador inábil por simples culpa, sem que houvesse uma valoração do elemento volitivo traria para a análise da conduta a responsabilização objetiva do agente, o que também é vedado pela jurisprudência uníssona do STJ nos julgados: AgInt no AREsp nº 1123605/RJ, REsp nº 1713044/SP e AgRg no AREsp nº 567988/PR.

Dessa maneira, mesmo sendo culposa a conduta descrita no artigo 10, da LGIA, não se pode cogitar em nenhuma hipótese que seja ela considerada do ponto de vista objetivo, gerando assim a responsabilidade objetiva atribuída ao Estado, como ensina Maria Helena Diniz<sup>139</sup>:

Como em certos casos a teoria da culpa, que funda a responsabilidade civil na culpa, caracterizada como uma violação de um dever contratual ou extracontratual, não oferece solução satisfatória, devido, p. ex., aos progressos técnicos, que trouxeram um grande aumento de acidentes, a corrente objetivista desvinculou o dever de reparação do dano da ideia de culpa, baseando-o na atividade lícita ou no risco com o intuito de permitir ao lesado, ante a dificuldade da prova da culpa, a obtenção de meios para reparar os danos experimentados. Assim, o agente deverá ressarcir o prejuízo causado, mesmo que isento de culpa, porque sua responsabilidade é imposta por lei independentemente de culpa e mesmo sem necessidade de apelo ao recurso da presunção. [...] A responsabilidade objetiva funda-se num princípio de equidade, existente desde o direito romano: aquele que lucra com uma situação deve

---

<sup>138</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 601.935/MG*. Relator: Ministro João Otávio Noronha. Julgado em 12/12/2006. Disponível em [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200301876565&dt\\_publicacao=08/02/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301876565&dt_publicacao=08/02/2007) Acesso: 16 abr, 2024.

<sup>139</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro. 7. Responsabilidade Civil*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 52.

responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes (*ubi emolumentum, ibi ônus; ubi commoda, ibi incommoda*).

Trazendo para o direito administrativo e, notadamente para o ato de improbidade, o exame do elemento volitivo culposo sem que haja uma valoração de gravidade, como dito, traz uma punição por responsabilidade objetiva, sendo o mesmo dizer que o simples fato de ser agente público e ter se descurado do dever de cuidado e causado dano ao erário, importaria para ser responsabilizado objetivamente pelo prejuízo causado ao erário.

Portanto, não basta uma simples conduta culposa para configurar o ato de improbidade previsto no artigo 10, da LGIA, anterior a reforma em 2021, tem que ser um ato grave para que seja afastada a responsabilização objetiva.

O combate à improbidade não tinha como alvo o administrador, que por inabilidade causava dano ao erário, mas aquele que por sua conduta negligente qualificada – culpa grave – lesava os cofres públicos.

O núcleo de dano ao erário descrito no artigo 10, da LIA, não poderia vir sem a comprovação inequívoca do dano ao erário, uma vez que o resultado da ação - dolosa ou culposa - deve causar prejuízos aos cofres públicos, sendo necessária para configuração do ato ímprobo, além do exame do elemento volitivo, a “[...] perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades.”, como narrava o artigo 10, antes da modificação operada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, nos termos de diversos julgados do STJ, ex vi, REsp 842428/ES e REsp 1737857/SP<sup>140</sup>.

Já no que tange aos atos de improbidade descritos no artigo 11, do LIA, como no caso do artigo 9º, da referida lei, o elemento subjetivo é o dolo, mas ao contrário daquele que previa um fim especial de agir ao expressar no dispositivo legal “[...] importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida [...]”, a jurisprudência dominante entendia, quanto às condutas descritas no artigo 11, ser possível a responsabilização pelo dolo genérico, uma vez que o artigo considerava para a configuração do ato ímprobo a ação ou omissão dolosa que constituía apenas atentar contra os princípios da administração pública.

---

<sup>140</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EDcl no Resp nº 1.737.857/SP*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 22/4/2020. Disponível em: GetInteiroTeorDoAcordao (stj.jus.br). Acesso em 16 abr, 2024.

Esse ato atentatório em um conceito de conduta aberta imponha a demonstração somente do ato contra os princípios insculpidos no artigo 37, *caput*, da CR/88 e, ainda trazia em seus incisos um rol exemplificativo, ante a expressão: “e notadamente:<sup>141</sup>”.

O dolo genérico, assim denominado pela necessidade do tipo legal não dispor de uma finalidade específica do agente, assumindo, assim, uma forma mais ampla, mais genérica de vontade e consciência de atingir seu desiderato.

Para exemplificar o que a jurisprudência trouxe como conceito de dolo genérico para fundamentar condenações por ato de improbidade administrativa descrito no artigo 11, da LGIA, tem-se o excerto da decisão no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.539.929/MG<sup>142</sup>, sob a relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques que conceituou o dolo genérico:

3. Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11 da Lei nº 8429/92 dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.

4. Cumpre destacar, ainda, que o dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas.

5. No caso em questão, o Juízo de origem esclareceu restar comprovado que a conduta dos réus, consistente na prática de utilização de evento institucional do Município de Juramento, qual seja, festa de comemoração dos cinquenta anos do Município, em que foi realizada a doação, através de sorteio, de 234 lotes a municípios carentes, com o fito de propaganda eleitoral, daí porque não há que se falar na inexistência do elemento subjetivo doloso.

Em um caso concreto o Superior Tribunal de Justiça entendeu que a conduta de um prefeito de uma cidade do interior de São Paulo configurou ato de improbidade administrativa nos termos do artigo 11, da LIA, em razão de ter nomeado uma servidora em cargo comissionado para exercer simples funções burocráticas como auxiliar administrativa sendo, inclusive, cedida à cooperativa dos servidores municipais.

Nesta caso, o STJ entendeu que a conduta feriu os princípios da administração pública, em virtude do desvio de finalidade, uma vez que a servidora sequer exerceu as

<sup>141</sup> 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.* Disponível em: [L8429 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br) Acesso em: 19 abr. 2024.

<sup>142</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Especial nº 1.539.929/MG.* Relator: Mauro Campbell Marques. Segunda turma. Julgado em 2/8/2026. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=P&acao=pesquisar&novaConsulta>. Acesso em 19 abr. 2024.

funções de seu cargo em comissão, sendo cedida à cooperativa recebendo seus vencimentos dos cofres públicos. Tal entendimento pode ser visto no acórdão do AgInt no AREsp 1221590/SP<sup>143</sup>.

Em outro caso concreto, no AREsp nº 1798093<sup>144</sup>, entenderam que o prefeito de um município do interior do Mato Grosso desenvolveu ações de autopromoção pessoal, uma vez que inseriu a logomarca da administração com dizeres: “Construindo uma Nova História”, em todas as placas publicitárias de obras públicas, nos carnês de IPTU, em pastas e mochilas compradas para os alunos da rede municipal, em adesivos de veículos e prédios públicos em afronta aos princípios da administração pública como disposto no artigo 11, da LIA.

Nesse jaez, pode-se extrair que a conduta para configurar o ato ímprobo nos termos do artigo 11, da LGIA, antes da reforma, não exigia a presença do dolo específico, mas de um dolo mais amplo que produzisse um resultado contrário à norma jurídica.

Nos casos acima expostos os agentes públicos utilizaram de algo legal, nomeação de servidor em cargo comissionado ou de utilização de publicidade de atos de governo, mas em desvio de finalidade, no primeiro caso ao nomear a servidora em um cargo de chefia que nunca assumiu de fato e, no segundo, em desvirtuar a publicidade de obras e serviços para autopromoção pessoal em completa afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência.

Portanto, havia a vontade e consciência de ceder servidora em desvio de função e de se promover com atos contrários aos princípios e leis que mesmo sem causar dano ao erário e sem fim especial de agir, tiveram a intenção de praticar as condutas ímprobas.

Nestes termos, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, a jurisprudência admitia a dolo para caracterização das condutas ímprobas dispostas no artigo 9º e dolo genérico ou específico nas condutas descritas no artigo 11, e ao menos culpa grave

---

<sup>143</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no AREsp 1221590 / SP*. Relator: Benedito Gonçalves. Primeira turma. Julgado em 21/9/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201703225232&dt\\_publicacao=23/09/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201703225232&dt_publicacao=23/09/2021). Acesso em 10 jun. 2024.

<sup>144</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AREsp nº 1798032 / MT*. Relatora: Assusete Magalhães. Segunda turma. Julgado em 10/8/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202003160180&dt\\_publicacao=16/08/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202003160180&dt_publicacao=16/08/2021). Acesso em 10 jun. 2024.

para configurar ato de improbidade descrito no artigo 10, quando o agente público agia de forma negligente e assumia o risco de produzir o resultado danoso.

Com o advento da nova legislação, restou expressamente consignado que a configuração de todos os atos ímprobos devem trazer como elemento volitivo o dolo com o fim específico de agir.

## **2.5. Da necessária distinção entre o administrador inábil e o desonesto**

Ao longo dos anos, desde a entrada em vigor da LIA em 1992, a doutrina e a jurisprudência vêm buscando diferenciar o administrador inábil do desonesto. O objetivo é demonstrar que a lei não poder ser aplicada àquele gestor da coisa pública despreparado, mas sim aquele que de má-fé, com escopo diverso do interesse público e com má gestão possam locupletarem-se do dinheiro público ou causarem prejuízos ao erário, bem como ferir os princípios da administração pública com condutas divorciadas da ética.

Entre o administrador inábil e o desonesto, haviam aqueles que por culpa grave, notadamente por negligência qualificada praticava o ato ímprobo, mas para que a jurisprudência pudesse construir o agente culposo por conduta culposa qualifica, obrigou-se de outro turno a distinguir o desonesto do inábil simples.

Quanto ao desonesto, Fábio Medina Osório<sup>145</sup> afirma que: “Uma das facetas da má gestão pública é, sem dúvidas, a desonestidade funcional dos homens públicos. Essa é uma das piores facetas da má gestão pública, pode-se dizer.” A desonestidade, aqui referida por Osório, se traduz em toda ação ou omissão do agente público que o leva a desviar-se dos deveres de seu cargo, com o fim de obter benefícios particulares ou para seu grupo político, que podem ser pecuniários, políticos ou de posição social, utilizando de informação privilegiada, influências, atribuições públicas ou oportunidades<sup>146</sup>.

A desonestidade está amparada no desejo do administrador público em desviar-se da retidão, do agir corretamente. O agente público que por ação ou omissão pratica uma conduta desonesta fere os princípios norteadores da administração pública, notadamente, o da moralidade administrativa e, também, o da eficiência, uma vez que, mesmo atingindo a finalidade de uma determinada política pública, o faz com prejuízo ao erário.

---

<sup>145</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 55.

<sup>146</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 58-59.

A jurisprudência destacou a necessidade de demonstrar o agente público desonesto para que a LGIA possa sancionar sua conduta.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) criou precedentes importantes para a distinção do desonesto e do inábil: AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/5/2015; REsp 1.512.047/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 30/6/2015; AgRg no REsp 1.397.590/CE, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 5/3/2015; AgRg no AREsp 532.421/PE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 28/8/2014, notadamente a decisão do Ministro Herman Benjamin, em 18 de dezembro de 2020, assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DA SENTENÇA RECEBIDOS SEM EFEITOS INFRINGENTES. INTIMAÇÃO PRÉVIA DO EMBARGADO. DESNECESSIDADE. INEXISTÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. NOMEAÇÃO DE ASSESSOR PARLAMENTAR. DESEMPENHO DE ATIVIDADES EM ASSOCIAÇÃO DE NATUREZA PARTICULAR. DANO AO ERÁRIO. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL A QUO. ALTERAÇÃO DO JULGADO. SÚMULA 7/STJ.  
(...)

5. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial do STJ, improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo "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 8.429/1992, ou, pelo menos, evitada de culpa grave nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe de 28/9/2011).  
6. Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé. (...)<sup>147</sup>

Da mesma forma, as decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais pacificaram o entendimento sobre punir o administrador desonesto e não aquele que não tem habilidade e aptidão para gerir a coisa pública e comete erros e irregularidades, veja-se:

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - MUNICÍPIO DE PASSA QUATRO - CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS - ILEGALIDADE - INEXISTÊNCIA DE DOLO OU CULPA - SENTENÇA CONFIRMADA - IMPROCEDÊNCIA DA PRETENSÃO . De acordo com o entendimento sedimentado no âmbito do colendo Superior Tribunal de Justiça, "a lei de improbidade administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé" (AgRg no AREsp 654.406/SE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/11/2015, DJe 04/02/2016).  
. A ilegalidade das contratações temporárias de servidores, por si só, não tem o condão de configurar o ato de improbidade administrativa, na hipótese em que

<sup>147</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1849513/RO*. Relator: Benjamin Herman. Brasília, 18 dez 2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON> Acesso em: 04 abr. 2024.

ausente a comprovação do elemento subjetivo do gestor voltado a fraudar o processo seletivo.

. Sentença confirmada na remessa necessária.<sup>148</sup>

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL / REMESSA NECESSÁRIA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONVÊNIO - PRESTAÇÃO DE CONTAS - COMPROVAÇÃO - INOCORRÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO OU CULPA) INDISPENSÁVEL PARA CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO - SENTENÇA CONFIRMADA. 1. Segundo o STJ "O ato ilegal só adquire os contornos de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má-intenção do administrador, caracterizando a conduta dolosa; a aplicação das severas sanções previstas na Lei 8.429/92 é aceitável, e mesmo recomendável, para a punição do administrador desonesto (conduta dolosa) e não daquele que apenas foi inábil (conduta culposa)" (REsp 1257150/MG, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, p. 17-9-2013). 3. Nem toda irregularidade administrativa caracteriza improbidade, nem se confunde o administrador inábil com o administrador ímprobo" (REsp 892.818/RS, rel. Min. Herman Benjamin, p. 10-2-2010). 4. Tendo em conta que não houve omissão quanto à prestação de contas ou prova de prejuízo, a sentença deve ser confirmada na remessa necessária.<sup>149</sup>

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ELEMENTO VOLITIVO - MEROS INDÍCIOS - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO - IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA- A irregularidade administrativa não se enquadra, necessariamente, como ato de improbidade, sendo imprescindível a comprovação dos elementos: dolo e/ou culpa e dano ao erário.- A Lei de Improbidade Administrativa coíbe atos do agente político corrupto e desonesto, e não os do meramente inábil.- Não se confundem os complexos atos que configuram a improbidade com a prática dos de simples ilegalidade.- Aplicar-se-ão as sanções da Lei de Improbidade Administrativa diante da prova robusta de prática de atos ilícitos pelo agente político, não bastando meros indícios dela.<sup>150</sup>

A jurisprudência vem construindo ao longo dos anos esse entendimento com o fim de cobrir uma lacuna sobre a desonestidade funcional e a ineficiência funcional para que o ato possa se subsumir ou não entre aqueles descritos na LGIA, sempre na intenção de punir o desonesto e não o inábil.

Fábio Medina Osório entende ser necessária a construção de um modelo de normas gerais para tratamento unitário do dolo e da culpa na atividade administrativa, uma vez que

---

<sup>148</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Processo Remessa Necessária nº 1.0476.16.001207-8/002*, Relator: Corrêa Junior. Belo Horizonte, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao>. Acesso em: 04 abr. 2024.

<sup>149</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Processo Remessa Necessária nº 1.0393.13.000960-7/001*, Relator: Audebert Delage. Belo Horizonte, 6 out. 2020. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao>. Acesso em: 04 abr. 2024.

<sup>150</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Processo Remessa Necessária nº 1.0775.11.002296-6/001*, Relator: Alice Birchall. Belo Horizonte, 8 out. 2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao>. Acesso em: 04 abr. 2024.

existe de fato a necessidade de diferenciar a desonestidade da inabilidade com escopo de buscar a maior eficiência na gestão pública<sup>151</sup>.

Daí a importância do elemento subjetivo na configuração da conduta ímproba do agente público, seja por dolo na desonestidade funcional ou por culpa a ineficiência funcional, devendo o arcabouço normativo nortear os operadores do direito para coibir a má conduta com sanções proporcionais em razão da gravidade do ato.

Não se pode olvidar que a conduta dolosa com base da desonestidade funcional do agente público está diretamente relacionada com a ausência da boa-fé no ato administrativo a ser analisado, uma vez que a boa-fé é instrumento que convalida os princípios da moralidade e honestidade no âmbito administrativo. A ausência da boa-fé na administração pública e a conjugação da conduta realizada de forma livre e consciente pelo agente público resultam na desonestidade funcional que caracteriza o ato ímprobo, diferente daquele agente, que por culpa provoca algum tipo de dano ao erário, sendo este, segundo a jurisprudência referida acima, considerado apenas um administrador inábil.

Assim, o ponto nodal da diferença entre o administrador inábil e o desonesto é que no primeiro caso o agente pratica o ato sem a vontade e a livre consciência de causar dano ao erário, ou de enriquecer-se ilicitamente ou, ainda de ferir os princípios da administração pública, demonstrando apenas uma inaptidão para gerir a coisa pública, enquanto, que no segundo caso, o ato se torna desonesto na medida em que agente deseja o resultado com vontade, livre consciência ou má-fé de ao praticar as condutas descritas na lei como ímprobos.

Superada a necessária distinção, o que a jurisprudência considerou para configurar a conduta ímproba culposa, ao longo dos anos, como visto no subcapítulo anterior, não foi a inabilidade do gestor de forma simples, mas sim qualificada no que se refere a conduta culposa. Um administrador desonesto, de fato é desonesto e visa praticar a conduta de forma desonesta para atingir seu fim. Um administrador inábil não quer praticar o desvio de conduta, mas o faz sem a intenção, por simples inaptidão. Já o administrador que age de forma culposa qualificada, pode não ter a intenção de praticar o ato ímprobo, mas o pratica porque descuro de forma leviana de atos que poderiam impedir a prática do ato de improbidade.

Na jurisprudência, como mostrado anteriormente, o STJ ao condenar os agentes por condutas culposas qualificadas, na maioria dos julgados, traziam condutas perpetradas por

---

<sup>151</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 55.

terceiros, sejam empresas contratadas que não realizavam os serviços e recebiam assim mesmo ou, por servidores subordinados, como no caso da emissão dos cheques pela secretária. Dessa forma, havia sempre um descuido do administrador em deixar que os terceiros ou subordinados agissem em desvio de condutas, por simples desídia ou descuidado, que seriam facilmente identificadas se houvesse o mínimo de atenção do gestor público.

Esse descuido qualificado era considerado ato de improbidade administrativa, segundo remansosa jurisprudência do STJ.

De fato, as modificações trazidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, extraiu da LIA a possibilidade de punição de condutas culposas e também por dolo genérico, em proveito ao administrador inábil ou desatento, punindo sempre o administrador desonesto.

### **3. A EXCLUSÃO DO DOLO GENÉRICO E DA CULPA E O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

Feitas as considerações para compreensão da evolução do sistema de combate à corrupção que culminou com a aprovação da LIA, partindo da premissa do entendimento pacificado dos nossos tribunais no que se refere à configuração do ato de improbidade a partir da análise do elemento subjetivo anímico do agente público, concluindo, para a possibilidade de caracterização do ato pela conduta dolosa nas condutas descritas nos artigos 9º e 11, sendo este último também na forma genérica e na forma culposa grave para as condutas do artigo 10, tem-se as modificações trazidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, exclusivamente no que se refere ao elemento subjetivo que, de fato, causaram impactos na configuração do ato ímprobo.

É certo que as mudanças são significativas e foram realizadas para uma nova perspectiva de combate à corrupção, na tentativa de moralização do desempenho das funções públicas e, sobretudo, na necessidade de tornar o serviço público mais eficaz que consiste em chegar ao resultado desejado e com eficiência ao dispor de menos recursos para atingir o fim almejado, trazendo expressamente no campo ético-normativo para configuração da conduta ímproba dos agentes públicos o elemento subjetivo doloso.

Sabe-se que, ao longo dos anos, os administrados sempre almejaram que os administradores desempenhassem suas funções com ética, moralidade e boa-fé, como foi amplamente demonstrado neste estudo, mas nem sempre as condutas primam por essa ética e, quase sempre, o desvio de conduta gera um resultado desastroso nas políticas públicas necessárias à coletividade e, mesmo que seja atingido o objetivo final (eficácia), com a má conduta, esse objetivo foi atingido sem a eficiência desejada, uma vez que foram utilizados recursos demasiados para tal fim, seja financeiro ou não.

Mas, a modificação ética-normativa trazida pela nova lei, ao restringir o elemento volitivo para o dolo específico, retirando a possibilidade da configuração da conduta ímproba ser praticada com culpa grave ou com dolo genérico, de fato, não abrandou o combate à corrupção no Brasil? As modificações feriram o princípio da moralidade administrativa? Ou apenas visou atingir uma das buscas do ideal, a segurança jurídica? Questões até certo ponto simples, mas com possibilidade de uma descara indesejável no sistema de combate à corrupção no Brasil no que tange à improbidade administrativa ou, enfim, o atingimento ou quase de uma segurança jurídica desejada.

### 3.1 A exclusão do dolo genérico e da culpa para configuração do ato ímprobo

O § 2º, do artigo 1º, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, com a modificação trazida pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, trouxe o conceito do dolo e afastou a voluntariedade do agente, dispondo: “Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado lícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.<sup>152</sup>”

Isso significa que um dos núcleos das mudanças promovidas pela nova lei:

[...] consistiu em afirmar que a improbidade somente se configura nos casos de conduta dolosa. O elemento subjetivo do tipo de improbidade é o dolo. Isso significa a consciência do sujeito quanto à antijuridicidade de sua conduta e a vontade de praticar a ação ou a omissão necessária à consumação da infração<sup>153</sup>.

Procedida a modificação com a retirada dos elementos subjetivos dolosos genéricos e culposos qualificados para configuração do ato ímprobo, resta saber se houve implicações quanto ao princípio da moralidade administrativa no seus aspecto de probidade expressamente consignado no texto constitucional.

Não se pode olvidar que possibilidade de se punir o ato ímprobo culposo ou por dolo genérico sendo rechaçado pelo novo ordenamento jurídico colocou um ponto final na celeuma jurisprudencial que debatia qual conduta culposa era qualificada (grave) para configurar o ato de improbidade. Como visto, eram tormentosos os entendimentos jurisprudenciais para a subsunção do caso concreto às condutas descritas como ímproba do artigo 10, da Lei (único que a lei disponha sobre a possibilidade de condenação por ato culposo), uma vez que ao sedimentar o entendimento que somente a culpa qualificada ou grave era passível de punição, nascia outra celeuma, qual a conduta culposa era de fato grave ou não. Essa possibilidade de punir atos culposos com juízo de valor, ou seja, com a valoração da conduta, trouxe instabilidades no mundo jurídico, com se extrai da jurisprudência pesquisa como se verá.

Da mesma forma, o legislador excluiu a possibilidade de punição do dolo genérico, exigindo na tipificação da conduta ímproba com fim especial de agir, o que já foi objeto de estudo da nova doutrina, como se verifica na lição de na lição de Rafael Guimarães: “O dolo do agente para toda e qualquer conduta tipificada na nova lei de Improbidade Administrativa

---

<sup>152</sup> 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*. Disponível em: [L8429 \(planalto.gov.br\)](http://L8429(planalto.gov.br)) Acesso em: 19 abr. 2024..

<sup>153</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa: comparada e comentada*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 25.

passa a ser específico: consciência + vontade + finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade<sup>154</sup>”.

A jurisprudência, logo após a entrada em vigor da nova lei já respaldou o texto legal e, ainda se manifestou sobre constitucionalidade e retroatividade da norma considerada mais benéfica, como demonstra o julgamento do Tema nº 1.199 pelo STF, decidido em forma de repercussão geral nos autos do ARE nº 843.989<sup>155</sup>, o qual fixou a seguinte tese:

- 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 norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei."

Mesmo não sendo declarada inconstitucional a modificação realizada na LIA, o legislador houve por bem extinguir a conduta culposa para configuração dos atos de improbidade administrativa, modificando o elemento subjetivo da conduta do agente público para o dolo específico com escopo de punir o administrador, ou terceiro concorrente, desonesto, aquele que tem a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, como disposto no artigo 1º, § 1º, do referido diploma legal.

Mas o por que o legislador preferiu definir como elemento subjetivo doloso ao culposo? Uma das explicações está no excerto das lições de Marçal Justen Filho<sup>156</sup> sobre o tema:

Um problema fundamental foi a banalização de ações de improbidade. [...] Essa situação propiciou a proliferação de julgamentos em primeiro grau sem produção de prova, fundados em presunções de diversa ordem. Em um cenário inicial, tratava-se de alteração do ônus da prova, atribuindo ao réu o ônus da prova de sua inocência.

---

<sup>154</sup> GUIMARÃES, Rafael. *Nova lei de improbidade administrativa comentada*. Leme: Imperium, 2022. p. 22.

<sup>155</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral Tema nº 1.199*. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&is\\_repercussao\\_geral=true&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1.199&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&is_repercussao_geral=true&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1.199&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em 12 abr. 2024.

<sup>156</sup> Marçal Justen Filho foi membro da comissão formada para formular proposta de reforma da Lei de Improbidade.

Depois, eliminou-se inclusive a faculdade de o réu produzir prova quanto à improcedência da acusação<sup>157</sup>. Outra dificuldade era a improbidade fundada em mera culpa, nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429. Condutas que não envolviam corrupção nem violação à moralidade eram sancionadas de modo muito severo.”<sup>158</sup>

Ou como pontua Fábio Medina Osório<sup>159</sup>: “A eliminação dos tipos culposos, pelo Legislador, na Reforma da Lei de Improbidade, foi apenas uma reação conta os excessos no manejo arbitrário da lei.”

Mas essa determinação legal impõe uma reflexão mais acurada, mormente porque o legislador repudia em parte um princípio constitucional insculpido no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, qual seja: o princípio da moralidade administrativa que impede aqueles que administram a coisa pública desvirtuar o poder e impõe ao Estado o dever de atuar segundo os parâmetros éticos presentes em determinada sociedade, respeitando-se sempre a salvaguarda do interesse público<sup>160</sup>.

Outro problema é que a modificação pode ter causado a impunidade de atos ímprobos, eis que ao longo de anos várias foram as condenações por condutas culposas, na modalidade de culpa grave que causa dano ao erário público (art. 10, da LGIA), bem como por dolo genérico (art. 11), gerando possível implicação ao princípio da moralidade administrativa e tendo consequências na eficiência da administração pública.

### **3.2. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas quanto ao elemento subjetivo da conduta ímproba**

Para tentar buscar a resposta, a pesquisa jurisprudencial realizada no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais<sup>161</sup> trouxe as condenações por ato de improbidade, tanto por dolo simples, quanto por culpa grave e por dolo genérico, além das ações julgadas improcedentes por ausência de dolo específico ou genérico na conduta apontada inicialmente

<sup>157</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa: comparada e comentada*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. s/n (Apresentação).

<sup>158</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. s/n (Apresentação).

<sup>159</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 249.

<sup>160</sup> PINHEIRO, Igor Pereira. O princípio da moralidade administrativa na prevenção e repressão à corrupção: a atualidade do contraponto filosófico entre Maquiavel e Erasmo de Rotterdam. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, 10(1), 139–152, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v10i1.126> Acesso: 12 abr. 2024.

<sup>161</sup> A pesquisa foi realizada no sítio do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais com as expressões, “ação” E “civil” E “pública” E “improbidade” E “administrativa” E “dolo” E “culpa”, nos últimos três anos antes da vigência da Lei nº 14.230/2021, conforme quadro 1.

como ímproba, a fim de mensurar se há possibilidade de atos ímprobos se tornarem impunes ante a exigência legal da intenção dolosa ou se as condenações por culpa já se encerra no cenário jurisprudencial a justificar a exclusão do elemento anímico texto ético-normativo consubstanciado na Lei de Improbidade Administrativa.

Por conseguinte, na forma quantitativa foram levantados inúmeros julgados de ações por ato de improbidade com o objetivo de verificar, também, se as modificações no elemento anímico promovido pelo Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, provocou a descara ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

Buscou-se na pesquisa empírica promovida verificar o número de ações civis públicas por atos de improbidade administrativa e suas decisões sob o aspecto de seus elementos subjetivos: dolo, dolo genérico e culpa.

A intenção foi verificar quantas ações foram julgadas procedentes por dolo genérico e culpa grave em comparação com as ações procedentes por dolo ou improcedentes por ausência do dolo, para demonstrar se a mudança da lei poderia negligenciar o sistema de combate à corrupção no âmbito administrativo.

O quadro 1 a seguir demonstra como a pesquisa foi realizada no sítio do TJMG:

### Quadro 1 - Pesquisa de jurisprudência.

#### Pesquisa por Jurisprudência do TJMG

Acórdãos	Decisões Monocráticas	Decisões da 1ª e 3ª Vice-Presidência	Súmulas	Decisões de Turma Recursal	Decisões de Turma Recursal - PJe	Sentenças	Ajuda
----------	-----------------------	--------------------------------------	---------	----------------------------	----------------------------------	-----------	-------

  

**Pesquisa por Número**

\* Número do Processo

**Pesquisar** **Limpar**

---

**Pesquisa Livre**

\* Palavras  e ou não \$

Pesquisa em  Ementa  Inteiro Teor  Pesquisar termos relacionados

Ordenar por  Data de Julgamento  Data de Publicação  Precisão

\* Órgão Julgador  **+**

\* Relator  **+**

Classe  **+**

Assunto:

Data da Publicação  a

Data do Julgamento  a

Referência Legislativa

\* pelo menos um dos campos é obrigatório.

Resultados por Página

**Pesquisar** **Limpar**

A pesquisa retornou 238 acórdãos com as expressões dispostas na busca, conforme quadro 2 a seguir:

### Quadro 2 - Resultado da pesquisa.



Tribunal de Justiça do  
Estado de Minas Gerais

**Resultado da busca**

Acórdãos	Decisões Monocráticas	Decisões da 1ª e 3ª Vice-Presidência	Súmulas	Decisões de Turma Recursal	Decisões de Turma Recursal - PJe	Sentenças	Ajuda
----------	-----------------------	--------------------------------------	---------	----------------------------	----------------------------------	-----------	-------

Lista de Resultados

Foram encontrados 238 Espelhos de Acórdãos com os critérios utilizados  
 Palavras: ação E civil E improbidade E administrativa E dolo E culpa  
 Utiliza termos relacionados: NAO  
 Data de publicacao inicial: 25/10/2018  
 Data de publicacao final: 25/10/2021

Para acessar mais informações clique no número do acórdão.

Foram verificados que dos 238 (duzentos e trinta e oito) acórdãos, 24 (vinte e quatro), traziam as expressões, mas se referiam a assuntos diversos que não se relacionavam com os atos de improbidade da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sendo excluídos da pesquisa, restando, portanto, para os dados perseguidos 214 (duzentos e quatorze) acórdãos.

Dos julgados extraímos os dados inseridos na tabela abaixo:

Tabela 1 – Julgados do TJMG 2018-2021

Número de acórdãos	Resultado
238	Total pesquisado
(-) 24	Assuntos diversos
214	Total com assunto pertinente
127	Improcedente por ausência de dolo
48	Procedente por dolo
14	Procedente por dolo genérico
23	Procedente por culpa grave
2	Sem recebimento inicial

Fonte: TJMG pesquisa de jurisprudência.

Os dados acima demonstram claramente que os atos investigados e as ações ajuizadas em sua maioria traziam atos culposos ou meras irregularidades, eis que em 127 (cento e vinte e sete) decisões os desembargadores do Tribunal Mineiro julgaram improcedentes os pedidos por ausência de dolo, o que converge em cerca de 59,35% (cinquenta e nove vírgula trinta e cinco por cento) dos julgados.

Apenas 22,43% (vinte e dois vírgula quarenta por cento) foram julgados procedentes por conduta dolosa, 6,54% (seis vírgula cinquenta e quatro por cento) por dolo genérico e 10,75% (dez vírgula setenta e cinco por cento) dos julgados foram procedentes para a conduta culposa grave, como se insere na tabela a seguir:

Tabela 2 – Resultado dos julgados em porcentagem

Número de acórdãos	Resultado
100% (214)	Total com assunto pertinente
59,35% (127)	Improcedente por ausência de dolo
22,43% (48)	Procedente por dolo
6,54% (14)	Procedente por dolo genérico
10,747% (23)	Procedente por culpa grave

**Fonte:** Porcentagem extraída da pesquisa.

### 3.3. Da análise dos julgados

O resultado da pesquisa aponta que quase 60% das ações ajuizadas por ato de improbidade administrativa são julgadas improcedentes por ausência do elemento subjetivo doloso, reforçado pelo entendimento dominante do Tribunal de Justiça de Minas Gerais de que o elemento volitivo doloso não pode vir desacompanhada da má-fé ou desonestidade dos agentes, em razão das penas severas descritas no artigo 12, da LIA, como exemplifica o Acórdão proferido na Apelação Cível, sob a lavra do Relator Desembargador Geraldo Augusto, cuja ementa traz a seguinte disposição em parte<sup>162</sup>: “Ademais, as sanções da Lei

<sup>162</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação nº 1.0471.12.006584-5/001*. Relator: Desembargador: Geraldo Augusto. Julgado em 20/08/2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?palavras=a%E7%E3o%20E%20ci vil%20E%20p%FAblica%20E%20improbidade%20E%20administrativa>. Acesso: 20 abr. 2024.

8.429, de 2 de junho de 1992, só podem ser aplicadas em casos de comprovado dolo, má-fé ou desonestidade do agente, capazes de caracterizar a improbidade administrativa; caso contrário, não ocorrerá o ilícito previsto na lei”.

O elevado número de ações julgadas improcedentes por ausência de dolo demonstra que nem sequer havia conduta culposa ou por dolo genérico naquele ato imputado ao réu, uma vez que não foram acolhidos os pedidos iniciais por entenderem que naquelas condutas imputada aos agentes públicos não comportavam nem mesmo outro elemento volitivo, mas somente o dolo específico para a configuração do ato ímprobo, o que se extrai que um elevado número de ações são propostas sem que o autor verifique se havia a intenção do réu em perpetrar aquele ato descrito como ímprobo, daí o insucesso das ações.

Nesse ponto, importante trazer novamente as considerações feitas por Marçal Justen Filho no que tange às banalizações das ações de improbidade como sendo um problema fundamental, situação que, segundo o autor, propiciou a proliferação de julgados em primeiro grau sem produção de provas, fundados apenas em presunções de diversa ordem<sup>163</sup>.

Continuando a análise, apuramos que as condenações por dolo simples ocorreram em apenas 22% das ações pesquisadas, ou seja, em cada 100 ações propostas, em vinte e duas os fatos convergem para a configuração das condutas ímprobadas narradas nas iniciais.

No que tange ao propósito da pesquisa, as condenações por dolo genérico e culpa grave, as decisões condenatórias caem drasticamente, sendo cerca de 6,5% por dolo genérico e 10,5% por culpa grave.

No recorte pesquisado tem-se que as condutas ímprobadas cujos elementos volitivos são o dolo genérico e a culpa grave têm um percentual muito baixo de condenação, seja pela própria escassez desse tipo de conduta, seja pela tolerância dos julgadores com atos que não apontem para o dolo específico acompanhado por má-fé ou a desonestidade do agente.

O Superior Tribunal de Justiça somado com a pesquisa realizada nesse estudo junto ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais já demonstravam claramente a tendência em não punir o administrador inábil e tolerar condutas desacompanhadas de intenções nefastas, muitas das vezes cometidas por administradores inábeis e não desonestos e, essa tendência resta clara quando em um universo de 100 ações, apenas seis são acolhidos os pedidos de condenações

---

<sup>163</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa: comparada e comentada*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. s/n (Apresentação).

por dolo genérico e 10 por atos culposos graves, além ainda de outras sessenta serem julgadas improcedentes.

Assim, podemos concluir que a pesquisa revelou os baixos índices de condenações por atos de improbidade administrativa quando valorado o elemento volitivo pelas condutas perpetradas por dolo genérico ou culpa grave.

Em um dos núcleos das modificações trazidas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, foi exatamente excluir a possibilidade da conduta para ser considerada ímproba quanto o elemento subjetivo for o dolo genérico ou a culpa grave, sendo essa a tendência da jurisprudência como analisado.

Desse modo, a exclusão da possibilidade de punir o agente público, por condutas culposas graves ou por dolo genérico promovida pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, de certa forma, acompanhou o entendimento jurisprudencial, o que demonstra que as condenações por este tipo de condutas já estavam em desuso no sistema judiciário.

#### **3.4. A exclusão do dolo genérico e da culpa na LIA e suas implicações ao princípio da moralidade administrativa**

A conformação dos anseios populares com a edição de um texto ético-normativo capaz de trazer para o sistema jurídico brasileiro, um dever de probidade dos agentes públicos com contornos de moralidade e lealdade administrativa, ao longo de quase trinta anos percorreu tormentoso caminho com interpretações doutrinárias e jurisprudenciais variadas, mormente no tange ao elemento subjetivo da conduta ímproba como apurado na pesquisa jurisprudencial aqui realizada.

Com a finalidade de formular uma proposta com o escopo de promover modificações no texto original da LIA, foi formada uma comissão de juristas composta por: Marçal Justen Filho, Cássio Scarpinella Bueno, Emerson Garcia, Fabiano da Rosa Tesolin, Fábio Bastos Stica, Guilherme de Souza Nucci, Mauro Roberto Gomes de Mattos, Ney Bello, Rófrigo Mudrovitsch e Sérgio Arenhart, presidida pelo Ministro do STJ, Mauro Campbell Marques<sup>164</sup>, e como resultado de um estudo de mais de três anos, foi confeccionada a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

---

<sup>164</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 1.

A intenção era promover reformas com o fim de atingir um ideal texto ético-normativo que pudesse nortear os operadores do direito tanto quanto os aspectos formais, quanto materiais do sistema de responsabilização pro atos de improbidade administrativa no Brasil.

Várias modificações foram realizadas na lei original pela novel legislação, destacando-se entre elas a possibilidade de sancionar as entidades privadas que tenham recebido benefício, incentivo ou vantagem de origem estatal; a restrição ao sancionamento por improbidade do terceiro à comprovação de ter induzido ou concorrido para a prática da improbidade; o rigor na descrição e individualização dos fatos descritos nos artigos 9º, 10 e 11, da LIA; a vedação ao julgamento antecipado nas hipóteses de condenação do réu; a fixação do prazo de oito a contar a partir da consumação do ilícito e a previsão da prescrição intercorrente.

Soma-se a essas a atribuição exclusiva ao Ministério Público para o ajuizamento da ação por ato de improbidade administrativa como sendo o único legitimado, o que foi afastado pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs ADI 7042 e ADI 7043 propostas perante o STF, que considerou inconstitucional o artigo 17, *caput*, da LGIA, atribuindo legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação<sup>165</sup>.

Para efeitos da pesquisa proposta, a alteração quanto à exigência do elemento subjetivo doloso, devidamente comprovado na conduta do agente público para configurar o ato de improbidade administrativa e, conseqüentemente, a imposição das sanções descritas na LIA é a modificação que nos interessa, eis que entendendo ser a corrupção uma enfermidade à boa administração pública, precisa ser realizado um diagnóstico dessa corrupção administrativa sob a ótica de má gestão pública no direito brasileiro, a fim de que possamos passar pelos atos ímprobos, seus aspectos e culminar nas sanções administrativas.

Dessa maneira, entre as modificações realizadas, destaca-se a que envolve o núcleo de condutas, especificamente quanto ao elemento volitivo, sendo excluída qualquer outra forma senão a dolosa para configuração do ato ímprobo, como expressamente consignado no artigo 1º, § 1º, da LIA com as modificações trazidas pela recente reforma.

---

<sup>165</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 7042*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635> acesso 21 nov, 2023.

Ademais, o texto traz ainda a necessidade da conduta dolosa ter o fim especial de agir do agente, ao consignar no § 2º, ao artigo 1º, da LIA, a definição do dolo como sendo “[...] 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”.

A par dessa modificação, importantes juristas brasileiros asseveram que as mudanças vieram para por um fim no desvirtuamento excessivo na aplicação das sanções por ato de improbidade, que durante anos se tornaram um problema fundamental diante de inúmeras ações de improbidade e em muitos casos sem lastro probatório mínimo, sem especificações das condutas, conduzindo à eternização dos litígios, usualmente envolvendo disputas políticas e não jurídicas, com fins eleitoreiros<sup>166</sup>.

De outro lado, juristas afirmam que as mudanças afrouxaram, no sentido de impunidade, a lei de improbidade, como diversas matérias jornalísticas e críticas advindas principalmente do Ministério Público<sup>167</sup>.

As críticas do *Parquet*, entre outros temas, repousavam principalmente na modificação do elemento subjetivo doloso como pressuposto de configuração do ato de improbidade - em razão da dificuldade de se comprovar a intenção do agente público - e também na eliminação das sanções de perda do cargo ou mandato nas infrações descritas no artigo 11, da LGIA, esse de somenos importância para nosso trabalho, servindo apenas de registro.

Entre críticas e aprovações, o texto de lei caminhou no congresso nacional e foi aprovado, sendo posteriormente sancionada a lei sem vetos pelo, então, Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, em 25 de outubro de 2021.

Desse modo, a partir da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021 que alterou a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, está expressamente previsto na lei que no sistema da improbidade se aplicam os princípios do direito administrativo sancionador - o que traz a ideia do poder punitivo estatal diante de atos que ferem a administração pública de modo geral, como disposto no artigo 1º, § 4º, da LIA – e que as condutas para configurar o ato ímprobo devem possuir o elemento volitivo doloso afastando a voluntariedade do agente

---

<sup>166</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. s/n. (Apresentação)

<sup>167</sup> NETTO, Wladimir. *Portal G1*, Brasília, 26 de outubro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/10/26/bolsonaro-sancao-lei-de-improbidade-administrativa.ghtml>, Acesso 22 nov. 2023.

público, ou seja, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito com o fim especial de agir do agente.

O legislador, portanto, retirou qualquer valoração da conduta do agente público, afim de por um fim, como visto, na celeuma jurisprudencial de verificar se a conduta culposa é grave no caso concreto ou se o dolo é genérico para fins de configuração de alguns tipos de improbidade.

Uma corrente doutrinária capitaneada por Fábio Medina Osório<sup>168</sup>, quanto à teoria da improbidade administrativa, defende que não somente o elemento subjetivo doloso deve configurar o ato de improbidade, uma vez que segundo o autor existe uma aproximação crescente entre atitudes dolosas e culposas, o que determina que o sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa deve se ocupar em tipificar condutas que configurem erros grosseiros na lesão ao setor público ou lesão às normas e valores vigentes, para coibir ilícitos<sup>169</sup>.

Nesse sentido, afirma textualmente Osório<sup>170</sup>:

A eliminação dos tipos culposos, pelo Legislador, na Reforma da Lei de Improbidade, foi apenas uma reação contra os excessos no manejo arbitrário da Lei. Porém, tal reação também pode ser interpretada como um retrocesso no combate à má gestão pública.

Essa corrente doutrinária entendida que a conduta culposa qualificada (grave), ou como dito pelo autor, por erro grosseiro também implica na improbidade, eis que macula a eficiência da gestão pública, uma vez que a ausência de eficiência viola os direitos fundamentais e os princípios da lealdade institucional da administração público ferindo o princípio da moralidade administrativa<sup>171</sup>.

Importante ressaltar que a improbidade culposa é, de toda forma, constitucional, uma vez que os tipos culposos descendem do próprio texto constitucional, não havendo sequer

---

<sup>168</sup> Fábio Medina Osório e outros autores sustentam que vem se operando, no cenário global, uma aproximação do fenômeno das desonestidades com aquele das ineficiências funcionais dos agentes públicos, o que justificaria, a seu ver, uma punição igualmente severa a condutas dolosas ou culposas por parte daqueles que integram funções públicas, com vistas à preservação do prestígio da Administração e da honra institucional das entidades públicas.

<sup>169</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 248.

<sup>170</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 248.

<sup>171</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 78.

alguma restrição à modalidade culposa da improbidade ao contrário, há reforço no sentido da necessária proteção do valor “eficiência” ao abrigo da moral administrativa e de outros princípios expressos da administração pública<sup>172</sup>.

Trazendo o direito penal para o tema, seria correto afirmar que, acaso fosse inconstitucional a improbidade culposa, também seria inconstitucional o peculato culposo, uma vez que “[...] na tutela dos crimes contra a Administração Pública, é possível e recomendável apanhar condutas culposas, pois várias figuras delitivas são culposas [...]”.

Logicamente, a possibilidade de punir o agente por culpa não pode ocorrer em detrimento ao princípio da proporcionalidade, nem violentar à legalidade ou a segurança jurídica, devendo ser preservadas todas as garantias constitucionais reservados ao Direito Administrativo Sancionador.

Segundo ainda essa corrente, as considerações afetas à administração pública, passando pelo dever de probidade inerente ao princípio da moralidade, sendo a eficiência das políticas públicas atreladas à boa administração, a conduta culposa do administrador público que descarta a lealdade às instituições e aos administrados pode e deve ser responsabilizada como conduta ímproba, sob pena de afrontar os direitos fundamentais.

De outro norte navega outra corrente doutrinária, essa, por sua vez, capitaneada exatamente por Marçal Justen Filho, um dos membros da comissão que confeccionou as modificações na LIA, quando ressalta que: “A ação de improbidade deve ser reservada para infrações muito graves, que comportem execração diferenciada. As soluções contempladas na Lei 14.230 serão submetidas à experimentação na realizada vida jurídica.”<sup>173</sup>

Essa posição demonstra claramente que não se pode configurar atos de improbidade a não intenção do agente em buscar o fim pretendido, como em uma conduta culposa, devendo ser extirpado no sistema de responsabilização por ato de improbidade a configuração do ato ímprobo por erro, mesmo que grosseiro, ou seja, mesmo que a culpa seja grave a ponto de ser qualificada como era o entendimento jurisprudencial antes da reforma.

O que se busca, e de toda a forma a legislação imposta no mundo jurídico busca, é a segurança jurídica, no caso em estudo, no sistema de combate à corrupção e, notadamente, no

---

<sup>172</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 250.

<sup>173</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 12.

sistema de responsabilização do ato de improbidade administrativa, bem como a agilização dos processos e a efetividade da punição a conduta ímprobas<sup>174</sup>.

A respeito da segurança jurídica, importante ressaltar que é um dos pilares pela qual se erigiu as mudanças propostas pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021<sup>175</sup> e, sem arriscar em tornar repetitivo, para evitar a banalização das ações de improbidade sem elementos probatórios, como sustentado na justificativa do projeto de lei que originou a referida legislação, ao afirmar:

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.<sup>176</sup>

De qualquer forma, a tempestade de reformas constantes e, como no caso em estudo, profundas por que passa o Direito Positivo de nossos dias, não podemos nos afastar de analisar o que pretendeu, a que tudo indica também, essa mudança: a promoção da segurança jurídica. Isso porque, a reforma se revelou, nas palavras do membro da comissão que realizou a reforma (Marçal Justen Filho), como visto, preocupada com a segurança jurídica e as diversas ações propostas sem prova ou com digressões sobre o ato de improbidade propriamente dito.

Nesse jaez, tendo em vista que o princípio da segurança jurídica também é um princípio constitucional, inclusive já no preâmbulo da Constituição da República que anuncia que o Estado Democrático de Direito de que se constitui a República Federativa do Brasil, está destinado a garantir os direitos fundamentais, entre eles a segurança.

Humberto Theodoro Júnior<sup>177</sup>, ao trazer a noção de segurança jurídica afirma: “O Estado Democrático de Direito conta com os princípios de “segurança jurídica” e de

<sup>174</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. s/n. (Apresentação)

<sup>175</sup> A justificativa foi apresentada no Projeto de Lei nº 10.887/2021.

<sup>176</sup> BRASIL. Projeto de Lei (s/nº), 2018. *Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa*. Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em 26 abr. 2024. Acesso em 11 jun. 2024.

<sup>177</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. A onda reformista do direito positivo e suas implicações com o princípio da segurança jurídica. *Revista da Escola da Magistratura*. V. 1. N. 1, abr. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br>. Acesso em 24 abr. 2024.

“proteção da confiança” como elementos constitutivos da própria noção de “Estado de Direito”.

Canotilho por sua vez, ao conceituar o princípio da segurança jurídica, ressaltando que exige a “confiabilidade, a clareza, a razoabilidade e a transparência dos atos do poder”<sup>178</sup>, traz as mais importantes manifestações sobre o tema:

(1) Relativamente a actos normativos – proibição de normas retroactivas de direitos ou interesses juridicamente protegidos; (2) relativamente a actos jurisdicionais – inalterabilidade do caso julgado; (3) em relação a actos da administração – tendencial estabilidade dos casos decididos através de actos administrativos constitutivos de direitos. A jurisprudência da Corte Constitucional portuguesa, porém, não limita a incidência do princípio da segurança jurídica, em matéria de atos normativos, apenas à defesa contra os efeitos retroativos. Exige também que as leis sejam formuladas segundo a exigência de precisão e clareza de seus preceitos, chegando a conceber um princípio que denomina de “princípio de determinabilidade das leis”.

Afinal, o aprimoramento do ordenamento jurídico e a mudança das leis sempre acontecerão para acompanhar o homem em mudança constante na sociedade, jamais pretendendo que a lei se torne definitiva. As revisões, acréscimos, substituições, modificações e supressões legais sempre existirão devendo o legislador cada vez mais inserir valores éticos ao direito positivado, ressaltando que qualquer tentativa de obstar a busca constante dos ideais de justiça será inócua.

A segurança jurídica, como princípio fundamental do estado democrático de direito, deve trazer a confiabilidade aos destinatários e isso foi certamente buscado pelo legislador ao suprimir a possibilidade da configuração do ato de improbidade culposo ou praticado com dolo genérico, ainda, forçoso repisar, a lição de Marçal Justen Filho<sup>179</sup>, ao falar sobre a exclusão da conduta culposa do artigo 10, da LGIA:

A eliminação da improbidade culposa é a solução mais acertada e não implica transigência com condutas danosas ao patrimônio público, nem configura admissão quanto à prática da corrupção.

Toda ilicitude que acarretar dano ao erário sujeita-se a repressão. Existem normas sancionatórias no âmbito civil e administrativo. Em alguns casos, há inclusive tipificação penal. Mas a improbidade, como instituto jurídico diferenciado, é reservado para infrações dolosas.

Ou seja, inexistente cabimento de reconhecer a corrupção em condutas evitadas simplesmente de imprudência, imperícia ou negligência. A exigência do dolo como elemento subjetivo da improbidade reflete o reconhecimento da distinção entre a ilegalidade.

<sup>178</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 256.

<sup>179</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 26.

Com efeito, não se pode dissociar a improbidade da corrupção como desvio de conduta daquele que deveria acima de tudo zelar pelo bom andamento da administração pública com eficiência, uma vez que, como vimos, o ato de corrupção depende da vontade livre e consciente do agente público em locupletar-se do patrimônio ou lesar o erário, bem como atentar contra os princípios gerais da administração pública ou pela conduta culposa de tornar ineficiente a função pública e afrontar, pela improbidade, o princípio da moralidade.

Daí se tem a celeuma da possibilidade da mudança pode ter afrontado o princípio da moralidade administrativa ou, ao contrário, ter aperfeiçoado a forma de repressão e combate à corrupção, evitando a denominada “banalização das ações civis por ato de improbidade administrativa”, criticada por muitos.

A conformação da doutrina e da jurisprudência pesquisada, sob à ótica do texto ético-normativo e as mudanças trazidas no bojo da LIA após a entrada em vigor da Lei 12.340, de 25 de dezembro de 2021, definindo as condutas dolosas como aptas a configurar o ato de improbidade, revela-se que a modificação proposta não pretendeu afastar o princípio da moralidade administrativa disposto na CR/88, eis que, de modo geral, a lei continua sendo regida pelo princípio constitucional, sendo aperfeiçoada para evitar disparidades a todo sabor de interpretações.

De fato, não há como dissociar a conduta descrita na LIA e seu aspecto de probidade com a corrupção, uma vez que a lei visa exatamente o combate a esse fenômeno mundial denominado corrupção e não se pode exigir que o ato de corrupção seja praticado por descuro do agente, ou seja, não há como compreender que o ato de corrupção seja cometido pelo administrador inábil, mesmo que de forma qualificada ou grosseira, na configuração da culpa que venha a lesar o patrimônio público.

Assim, a alteração promovida na LIA, no que concerne a exclusão dos elementos subjetivos culposos e do dolo genérico para configuração dos atos ímprobos, com base na pesquisa doutrinária bibliográfica realizada não feriu o princípio da moralidade administrativa, eis que manteve o foco no combate à corrupção para garantir uma administração profícua, honesta e com eficiência a atingir o bem comum.

A corroborar com essa assertiva, a investigação jurisprudencial realizada na pesquisa aponta que cerca de 60% das ações propostas foram improcedentes por ausência de dolo e apenas cerca de 23% foram procedentes por dolo, o que demonstra claramente a inexatidão quanto ao elemento volitivo das condutas nas ações civis públicas por ato de improbidade administrativa por força da interpretação dos autores quanto à conduta. Mas quando se refere

às condutas por dolo genérico e culpa grave, somente 6,54% e 10,75%, respectivamente, resultavam em condenações, o que sinaliza o desuso de condenações desta natureza.

Ademais, além de não se contrapor ao princípio da moralidade administrativa, o conjunto de ideias apresentados nesta pesquisa, convergiu também para a possibilidade de se atingir uma racionalidade nas decisões provenientes de ações civis públicas com condutas mais definidas o que importa na atenção a outro princípio constitucional fundamental que é a segurança jurídica.

## CONCLUSÃO

Tendo em vista os aspectos abordados, com lastro nas diversas premissas estatuídas ao longo do trabalho e com o objetivo de oferecer respostas às perguntas inauguradas na propositura desta pesquisa, concluímos de forma sintética que, inicialmente, a corrupção é um fenômeno indesejável de cunho social, político e econômico que atinge toda a humanidade assolando a boa gestão e obstando a sociedade de usufruir, na seara administrativa, de políticas públicas importantes na melhoria da qualidade de vida. Uma administração profícua, com administradores honestos na condução do Estado é um direito fundamental do ser humano.

A corrupção, como fenômeno no âmbito administrativo, gera preocupação em boa parte do mundo ocidental, resultando, inclusive, na aprovação pela Assembleia-Geral da ONU, em 29 de setembro de 2003, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

No Brasil não é diferente, tendo o sistema de combate à corrupção na seara administrativa percorrido longo caminho até a Constituição da República de 1988, quando sob o viés da moralidade administrativa, princípio expresso no texto constitucional, surge o comando ao legislador infraconstitucional em confeccionar a lei que visa combater a improbidade do agente público. Quatro anos após é sancionada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Um texto ético-normativo que inaugura de forma específica no Brasil o sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa.

A LIA tem sua natureza jurídica própria e traz em seu bojo diretrizes formais e materiais, notadamente quanto às condutas consideradas atos de improbidade e suas sanções. Ao longo de quase 30 anos a lei foi submetida à experimentação na realidade da vida jurídica e diversas doutrinas e correntes jurisprudenciais se formaram ao longo do tempo percorrido.

Quanto ao elemento volitivo do agente para configurar o ato ímprobo, o texto original permitia que o ato fosse configurado por dolo e culpa grave, assim considerada como uma culpa qualificada ou um erro grosseiro do administrador, bem como por dolo genérico sem a necessidade de se exigir o fim especial de agir do agente.

Nesse aspecto, a corrente doutrinária sob o comando forte de Fábio Medina Osório e sob a ótica de que a moralidade administrativa insculpida na CR/88 em seu aspecto da probidade, somente poderia ser considerada boa gestão se houvesse do administrador a lisura, a ética e a honestidade em seus atos. Assim, sendo a conduta dolosa ou mesmo de descuidada grosseira, considerada culposa ou por o dolo genérico, o ato se subsumia a lei e configurava-se em ímprobo, sendo as sanções necessárias ao administrador desonesto e inábil por culpa

qualificada. Concluía, por fim, que a exclusão dos elementos culposos ou por dolo genérico acarretaria em um retrocesso no combate à má gestão pública.

Já a corrente doutrinária que culminou pela exclusão dos demais elementos subjetivos para configurar o ato de improbidade, permanecendo somente o dolo específico, capitaneada por Marçal Justen Filho, justamente um dos membros da comissão da reforma da LIA, entende que em razão das severas penas contidas no bojo da lei de improbidade, a conduta deveria ser revestida de dolo na intenção do agente em praticar o ato e, ainda com o fim específico de agir, evitando assim interpretações diversas e juízos de valor em detrimento da segurança jurídica, ante a banalização das ações ajuizadas ao longo dos anos. A robustez das penas dispostas na lei atrai a necessidade da lei punir as infrações muito graves, que comportem execração diferenciada em busca da segurança jurídica, outro princípio constitucional.

Quanto à configuração do ato ímprobo, sob o prisma do elemento subjetivo, o texto original da LIA enfrentou toda a sorte de interpretações, sedimentando-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que a lei devia punir somente o administrador desonesto e não o inábil. Quando esse administrador inábil agisse de forma tão grosseira que elevasse sua conduta ao patamar de uma culpa qualificada, nos atos descritos no artigo 10, da lei de regência, deveria também ser punido. Além disso, pacificou entendimento também a respeito do dolo genérico quanto às condutas descritas no caput e incisos do artigo 11, da LIA.

A pesquisa empírica quantitativa realizada neste trabalho apontou que diversas ações eram propostas sem a robustez das provas necessárias às condenações por ato ímprobo, sendo cerca de 60% delas julgadas improcedentes por falta de comprovação do ato de improbidade, ou seja, os autores, ao seu prazer entendiam que tais condutas eram ímprobas, porém sem qualquer elemento probatório. Quando julgadas procedentes as ações civis públicas, cerca de 24% era por dolo simples, 10% por culpa grave e 6% por dolo genérico, o que revelou que as condutas por ato de improbidade por culpa ou por dolo genérico tinham baixíssimas incidências no universo das ações por ato de improbidade.

Com o advento da Lei nº 14.230, de 25 de dezembro de 2021, encerra-se a celeuma quanto aos elementos subjetivos para configuração dos atos de improbidade administrativa, determinando a lei que somente o dolo específico, ou seja, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito descritos na LIA configura o ato ímprobo.

Em conformação com a doutrina que entende que o ato ímprobo, sob o viés da corrupção, não pode ser praticado por administrador ou qualquer agente público sem a intenção de se corromper, sendo necessária a vontade de praticar o ato lesivo ao patrimônio

público, a exclusão dos elementos subjetivos culposos ou por dolo genérico somente vieram a abarcar esse entendimento, somada ainda à pesquisa jurisprudencial que revelou que as ações civis públicas por atos culposos eram ínfimas e já estavam em desuso no Brasil.

A busca incessante por uma administração pública proveitosa, frutífera e útil que ampare os anseios da sociedade sob o aspecto da eficiência e da probidade administrativa, esses sob o manto do princípio da moralidade administrativa, passa pelo sistema de combate à corrupção e, sendo a lei o instrumento positivado que traz os atos de responsabilização por improbidade, em algum momento, pode e deve sofrer modificações para atingir o fim que é a prevenção e a punição dos agentes que desvirtuam a administração pública. Se as modificações buscam a segurança jurídica, anseio do mundo jurídico, e pacífica entendimentos jurisprudências e visa extirpar a banalização das ações, não podem afrontar princípios constitucionais.

Partindo de tais premissas, a exclusão do elemento subjetivo culposo ou por dolo genérico promovida pela Lei nº 14.230, de 25 de dezembro de 2021, na Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - não implicou em descumprimento ou afronta ao princípio da moralidade administrativa, sendo certo que o sistema de combate à corrupção tendo com um de seus elementos, o sistema de responsabilização por atos de improbidade, com as modificações operadas pela recente reforma na LIA, será lançado ao mundo jurídico com a expectativa de sua melhoria, mas não como abandono aos princípios constitucionais ou na contra mão aos anseios da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Conceito e validade do direito*. 1 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*, v. 23, n. 131, out. 2021/jan. 2022. p. 629-653. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/content/dam/ewp-m/documents/brazil/pt/pdf/other/rbccrim-192-ne-bis-in-idem-entre-direito-penal-e-administrativo-sancionador.pdf>. Acesso em 8 jun. 2024.

AQUINO, São Tomás. *Excerto dos comentários à Política de Aristóteles: Livro I*. 2011. Disponível em: <https://lumenveritatis.org/ojs/index.php/lv/article/view/55/46> Acesso em 4 jun. 2024.

BELTRÃO, Demétrius Amaral. *Constitucionalismo, democracia e suas recíprocas implicações*. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 4. n.1. jan.-jun. 2021.

BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Assembleia Constituinte. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 13 jun, 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, *Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0201.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm). Acesso em 13 de jun, 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 27 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Disponível em: [DEL2848 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm) Acesso em 27 jun. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Brasília, DF. Congresso Nacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em 7 mar, 2024.

BRASIL. *Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957*. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm). Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. *Lei nº 3.502 de 21 de dezembro de 1958*. Dispõe sobre sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13502.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13502.htm). Acesso: 13 abr. 2023.

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, DF. Presidente da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm) Acesso: 13 abr, 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.784, 29 de janeiro de 1999.* Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm) Acesso em 13 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.* Brasília, DF. Presidente da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm) Acesso em 13 abr, 2023.

BRASIL. Projeto de Lei (s/nº), 2018. *Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.* Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1687121&filenome=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filenome=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em 26 abr. 2024. Acesso em 11 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no AREsp 1221590 / SP.* Relator: Benedito Gonçalves. Primeira turma. Julgado em 21/9/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201703225232&dt\\_publicacao=23/09/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201703225232&dt_publicacao=23/09/2021). Acesso em 10 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AREsp nº 1798032 /MT.* Relatora: Assusete Magalhães. Segunda turma. Julgado em 10/8/2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202003160180&dt\\_publicacao=16/08/2021](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202003160180&dt_publicacao=16/08/2021). Acesso em 10 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EDcl no AgInt no AREsp 1631846 / CE.* Ministro Francisco Falcão. Julgado em 9/08/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+%3Cb%3Eato+improbidade+condena%E7%E3o+por+culpa+grave%3C%2Fb%3E&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=ato+improbidade+condena%E7%E3o+por+culpa+grave&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=&nota=&ref=#DOC6>. Acesso em 10 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *EDcl no Resp nº 1.737.857/SP.* Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 22/4/2020. Disponível em: [GetInteiroTeorDoAcordao](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao) (stj.jus.br). Acesso em 16 abr, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.251.697/PR.* Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 12/4/212 Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre>. Acesso em 23 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 601.935/MG.* Relator: Ministro João Otávio Noronha. Julgado em 12/12/2006. Disponível em [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200301876565&dt\\_publicacao=08/02/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301876565&dt_publicacao=08/02/2007) Acesso: 16 abr, 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1849513/RO.* Relator: Benjamin Herman. Brasília, 18 dez 2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON> Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Mandado de Segurança n. 24.559/PR*. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, julgado em 3/12/2009 Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre>; Acesso 23 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 7042*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635> acesso 21 nov, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1044681*. Relator: Ministro Dias Toffoli, Brasília, 20 mar. 2018. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa\\_inteiro\\_teor](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa_inteiro_teor). Acesso em: 21 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE nº 843989*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 18/8/2022. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=improbabilidade%20e%20administrativa%20%20e%20artigo%2010%20%20e%20culpa%20&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=improbabilidade%20e%20administrativa%20%20e%20artigo%2010%20%20e%20culpa%20&sort=_score&sortBy=desc) Acesso em 28 nov, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Especial nº 1.539.929/MG*. Relator: Mauro Campbell Marques. Segunda turma. Julgado em 2/8/2026. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=P&acao=pesquisar&novaConsulta>. Acesso em 19 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral Tema nº 1.199*. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&is\\_repercussao\\_geral=true&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1.199&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&is_repercussao_geral=true&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=1.199&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em 12 abr. 2024.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal: parte geral. Vol 1*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Vol. 10. *Ipea*, 2013. p. 209-211. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37976274/Dem\\_Des\\_Des\\_Dem\\_Livro\\_Dialogos-libre.pdf?1435033491#page=211](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37976274/Dem_Des_Des_Dem_Livro_Dialogos-libre.pdf?1435033491#page=211) . Acesso em 4 jun. 2024.

CIBERDÚVIDAS DA LÍNGUA PORTUGUESA. *As palavras probo e proibidade*. [recurso eletrônico]. Disponível em <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/as-palavras-probo-e-probidade/21705>. Acesso: 10 nov. 2023.

COSTA, Guilherme Kranz. *Revolução de ocasião e impasse histórico em Esaú e Jacó, de Machado de Assis*. 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/218588/001123359.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 04 jun. 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. Vol. 2. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1996.

DICIONÁRIO PRIBERAM. *Corrupção*. [recurso eletrônico]. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/corrupt%C3%A7%C3%A3o>. Acesso 27 jun. 2023.

DICIONÁRIO PRIBERAM. *Princípio*. [recurso eletrônico]. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/princ%C3%ADpio> Acesso em 25 mai, 2023.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro. 7. Responsabilidade Civil*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A corrupção como fenômeno Social e Político*. Revista do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 185:1-18, jul/set. 1991. Disponível em <https://www.semanticscholar.org>. Acesso em 27 jun, 2023.

FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). *O Brasil Republicano: o tempo da Nova República – da transição democrática à crise política de 2016*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 164. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/governo-collor.htm>. Acesso em 21 mar. 2024.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, democracia e legitimidade*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FONSECA, Cláudia de Oliveira Fonseca. *O princípio da moralidade na administração pública e a improbidade administrativa. Âmbito Jurídico*. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-principio-da-moralidade-na-administracao-publica-e-a-improbidade-administrativa/>. Acesso: 10 nov, 2023.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. *Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da administração pública brasileira*. Revista do Instituto Público. Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 27-44. mar./abr. 2017. P. 28. Disponível em <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/11/governanca-combate-corruptao.pdf> Acesso em jul, 2023.

FRANÇA, Phillip Gil. *Controle da administração pública: combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=zEFnDwAAQBAJ&lpq=PT3&ots=WfMwiE9fi0&dq=phillip%20fran%C3%A7a%20combate%20%C3%A0%20corrupt%C3%A7%C3%A3o&lr&hl=pt-BR&pg=PT3#v=onepage&q=phillip%20fran%C3%A7a%20combate%20%C3%A0%20corrupt%C3%A7%C3%A3o&f=false>. Acesso jul. 2023.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. *Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988*. REI - Revista Estudos Institucionais, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467–478, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.636. Disponível em: <http://estudos.homologacao.emnuvens.com.br/REI/article/view/636>. Acesso em: 23 nov. 2023.

GUIMARÃES, Rafael. *Nova lei de improbidade administrativa comentada*. Leme: Imperium, 2022.

HONESKO, Vítor Hugo Nicastro. *Hans Kelsen e o Neopositivismo lógico: Aspectos de uma teoria descritiva da ciência do direito*. Revista Jurídica da Unifil, ano I, nº 1.

JESUS, Damásio E. *Direito Penal: 1º Volume – Parte Geral*. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da lei de improbidade administrativa: comparada e comentada*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. 1 ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

MASCARENHAS, Paulo. *Improbidade administrativa e crime de responsabilidade de prefeito comentado*. 3. ed. São Paulo: RCN, Editora e Distribuidora, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. *Apelação nº 1.0471.12.006584-5/001*. Relator: Desembargador: Geraldo Augusto. Julgado em 20/08/2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?palavras=a%E7%E3o%20E%20civil%20E%20p%20FAblica%20E%20improbidade%20E%20administrativa>. Acesso: 20 abr. 2024.

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: [https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/48648/1/CE%20Atualizada%202023-05-32%C2%AAed-Maio\\_A.pdf](https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/48648/1/CE%20Atualizada%202023-05-32%C2%AAed-Maio_A.pdf) Acesso em 27 jul. 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Processo Remessa Necessária nº 1.0393.13.000960-7/001*, Relator: Audebert Delage. Belo Horizonte, 6 out. 2020. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao>. Acesso em: 04 abr. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Processo Remessa Necessária nº 1.0476.16.001207-8/002*, Relator: Corrêa Junior. Belo Horizonte, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao>. Acesso em: 04 abr. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *Processo Remessa Necessária nº 1.0775.11.002296-6/001*, Relator: Alice Birchal. Belo Horizonte, 8 out. 2019. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao>. Acesso em: 04 abr. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. *Avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa*. Brasília: MPF, 2018. p. 162. Disponível em: <http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/publicacoes>. Acesso 09 jun. 2024.

NETTO, Wladimir. *Portal G1*, Brasília, 26 de outubro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/10/26/bolsonaro-sancao-lei-de-improbidade-administrativa.ghtml>, Acesso 22 nov. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. Whistleblower e políticas de não-retaliação como meios de combate à corrupção. *Publicações da Escola da AGU*, Vol. 12, nº 2. Brasília-DF, maio/ago. 2020. p. 47-58. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/issue/view/158/319>. Acesso em 5 jun. 2024.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. Sanções administrativas e prevenção da lavagem de dinheiro. In: BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). *Direito administrativo sancionador*. 1 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2024.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público*. Belo Horizonte, ano, v. 22, p. 83-126, 2020. [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/65135840/INTERESSE\\_PUBLICO-libre.pdf?1607462373](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/65135840/INTERESSE_PUBLICO-libre.pdf?1607462373). Acesso em: 23 nov. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

PASSARINHO, Jarbas. *Exposição de motivos nº EM. GM/SAA/0388, de 1991*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>. Acesso em 21 mar, 2024.

PINHEIRO, Igor Pereira. O princípio da moralidade administrativa na prevenção e repressão à corrupção: a atualidade do contraponto filosófico entre Maquiavel e Erasmo de Rotterdam. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*, 10(1), 139–152, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.54275/raesmpce.v10i1.126> Acesso: 12 abr. 2024.

PINTO, Francisco Bilac Moreira. *Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Forense, 1960.

RICITELLI, Antônio. *Direito Constitucional: teoria do estado e da constituição*. 4 ed. Barueri, SP: Manole, 2007.

ROMEIRO, Adriana. *Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII*. 1 ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

SÃO PAULO. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em:

[https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24708\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24708_arquivo.pdf) Acesso em 27 jul. 2023.

SILVA, José Afonso da. *Comentários contextual à Constituição*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. Rio de Janeiro: Ed. CDB, 2021.

STRECK, Lenio Luiz. *Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito*. 2 ed. Belo Horizonte: Caso do Direito, 2020.

THEODORO JUNIOR, Humberto. A onda reformista do direito positivo e suas implicações com o princípio da segurança jurídica. *Revista da Escola da Magistratura*. V. 1. N. 1, abr. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br>. Acesso em 24 abr. 2024.