

FACULDADES INTEGRADAS DE BAURU
DIREITO

Ana Clara Rodrigues Domênico

**EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA E EXIGÊNCIA DO DOLO
ESPECÍFICO NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REFLEXOS
JURÍDICOS E PRÁTICOS**

Bauru
2025

Ana Clara Rodrigues Domênico

**EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA E EXIGÊNCIA DO DOLO
ESPECÍFICO NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REFLEXOS
JURÍDICOS E PRÁTICOS**

**Monografia apresentada às
Faculdades Integradas de Bauru para
obtenção do título de Bacharel em
Direito, sob a orientação do Professor
Me José Paulo Nardone.**

**Bauru
2025**

Domênico, Ana Clara Rodrigues

Exclusão da modalidade culposa e exigência do dolo específico na nova lei de improbidade administrativa: reflexos jurídicos e práticos. Ana Clara Rodrigues Domênico. Bauru, FIB, 2025.

49f.

Monografia, Bacharel em Direito. Faculdades Integradas de Bauru - Bauru

Orientador: Ms. José Paulo Nardone

1. Improbidade Administrativa. 2. Dolo Específico. 3. Elemento Subjetivo. Faculdades Integradas de Bauru.

CDD 340

Ana Clara Rodrigues Domênico

**EXCLUSÃO DA MODALIDADE CULPOSA E EXIGÊNCIA DO DOLO
ESPECÍFICO NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REFLEXOS
JURÍDICOS E PRÁTICOS**

**Monografia apresentada às
Faculdades Integradas de Bauru para
obtenção do título de Bacharel em
Direito,**

Bauru, 12 de novembro de 2025.

Banca Examinadora:

Presidente/ Orientador: Prof. Me. José Paulo Nardone

Professor 1: Prof. Ma. SÍntia Salmeron

Professor 2: Prof. Dra. Marli Monteiro

**Bauru
2025**

Dedico este trabalho à minha família, que sempre me apoiou e acreditou em meu potencial. A vocês, que foram meu alicerce e fonte de inspiração, agradeço profundamente. “Vencer” nunca foi no singular, é no plural. Esta conquista é, sem dúvida, fruto do nosso esforço conjunto.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela presença constante em minha vida, pela luz, força e sabedoria que me conduziram até aqui.

À minha família, pelo incentivo constante, amor e suporte emocional ao longo desta trajetória, compreendendo minha ausência e acreditando em mim. Sem vocês, a realização deste sonho não seria possível.

Ao meu noivo, pelo companheirismo, paciência e dedicação ao longo de toda essa jornada. Por ter revisado este trabalho inúmeras vezes, compartilhando comigo cada etapa desse processo com carinho e interesse genuíno. Sua presença tornou esta caminhada mais leve e significativa.

Ao meu orientador, Professor Ms. José Paulo Nardone, pela paciência, disponibilidade e valiosas orientações que contribuíram de forma essencial para a construção deste trabalho.

Às Faculdades Integradas de Bauru e a todos os professores do curso de Direito, pelos ensinamentos transmitidos e por contribuírem para minha formação acadêmica e pessoal.

“As leis são como as teias de aranha que apanham os pequenos insectos e são rasgadas pelos grandes.” – Sólon.

DOMÊNICO, Ana Clara Rodrigues. **Exclusão da modalidade culposa e exigência do dolo específico na nova lei de improbidade administrativa: reflexos jurídicos e práticos.** 2025 49f. Monografia apresentada às Faculdades Integradas de Bauru, para obtenção do título de Bacharel em Direito. Bauru, 2025.

RESUMO

A presente monografia analisa os reflexos jurídicos e práticos da eliminação da culpa e da imposição do dolo específico, implementadas pela Lei nº 14.230/2021, que reformou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). O estudo avalia as principais mudanças trazidas pela nova legislação, principalmente no que diz respeito ao elemento subjetivo necessário para a definição do ato de improbidade e a responsabilização dos agentes públicos. Primeiramente, são discutidos o conceito e a evolução histórica da improbidade administrativa, assim como a identificação dos sujeitos ativo e passivo e das espécies de atos ímprobos. Posteriormente, a pesquisa examina a mudança da modalidade culposa e do dolo genérico para a exigência do dolo específico, entendido como a vontade livre, consciente e focada em produzir o resultado ilícito. A partir de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, o trabalho destaca o impacto dessas mudanças na aplicação da lei e na interpretação dos tribunais, sobretudo após o julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal. Constatou-se que, embora a reforma tenha almejado fortalecer a segurança jurídica e evitar sanções desmedidas, a exigência do dolo específico culminou por restringir em demasia a aplicação da norma, tornando difícil a responsabilização de agentes que atentam contra a moralidade e os princípios da Administração Pública. Essa alteração despertou inquietações sobre a eficácia da lei e a capacidade do Estado de lutar contra práticas ímprobos. Conclui-se que as mudanças trouxeram avanços quanto à clareza da lei, mas ainda exigem uma interpretação equilibrada dos tribunais para garantir a efetiva proteção da probidade e do patrimônio público.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Dolo específico. Elemento subjetivo.

DOMÊNICO, Ana Clara Rodrigues. **Exclusão da modalidade culposa e exigência do dolo específico na nova lei de improbidade administrativa: reflexos jurídicos e práticos.** 2025 49f. Monografia apresentada às Faculdades Integradas de Bauru, para obtenção do título de Bacharel em Direito. Bauru, 2025.

ABSTRACT

This monograph analyzes the legal and practical effects of the elimination of negligence and the requirement of specific intent introduced by Law No. 14.230/2021, which substantially reformed the Administrative Improbity Law (Law No. 8.429/1992). The study examines the main changes brought by the new legislation, especially regarding the subjective element required to define acts of improbity and hold public agents accountable. Initially, it discusses the concept and historical evolution of administrative improbity, as well as the identification of active and passive subjects and the different types of illicit acts. Subsequently, the research analyzes the shift from negligent and general intent to the requirement of specific intent, understood as the free and conscious will directed toward producing an unlawful result. Based on bibliographic, documentary, and jurisprudential research, the work highlights the impact of these changes on the application of the law and the interpretation of courts, particularly after the Supreme Federal Court's ruling on Theme 1,199. It was found that, although the reform aimed to strengthen legal certainty and avoid disproportionate sanctions, the requirement of specific intent ended up limiting, to some extent, the application of the law and making it more difficult to hold public agents accountable. It is concluded that the changes brought greater clarity and precision to the legislation but still require a balanced interpretation by the courts to ensure effective protection of probity and public assets.

Keywords: Administrative improbity. Specific intent. Subjective element.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	11
3	NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	12
4	CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO	14
5	LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	17
5.1	Sujeito Passivo do Ato de Improbidade Administrativa	17
5.2	Sujeito Ativo do Ato de Improbidade Administrativa	18
5.3	Espécies de Improbidade	20
6	ELEMENTO SUBJETIVO NO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	25
6.1	Culpa	26
6.2	Dolo Genérico e Dolo Específico	28
7	IMPACTOS GERADOS PELA LEI 14.230/2021 NO PODER JUDICIÁRIO	34
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	43

REFERÊNCIAS

APÊNDICES

ANEXOS

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como tema a exclusão da modalidade culposa e a exigência do dolo específico na nova Lei de Improbidade Administrativa, abordando os reflexos jurídicos e práticos decorrentes dessa alteração legislativa.

Este tema mostra-se de grande relevância diante da profunda reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, que modificou significativamente a Lei 8.429/1992, especialmente em relação ao elemento subjetivo necessário para configuração dos atos de improbidade e respectiva responsabilização de agente públicos.

Nesse contexto, a pesquisa torna-se relevante, uma vez que os atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos têm grande impacto na administração pública e, conseqüentemente, na sociedade, considerando que os servidores e gestores públicos são responsáveis pelo funcionamento da máquina pública.

O trabalho tem como objetivo analisar se as referidas alterações foram adequadas, conceituando, primeiramente, a improbidade administrativa, apresentando os sujeitos ativos e passivos, as espécies de improbidade, explicando os elementos subjetivos e, por fim, examinando os impactos da reforma no Poder Judiciário.

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa e caráter exploratório, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de casos. Foram consultadas legislações, doutrinas especializadas, acórdãos de diferentes tribunais, artigos científicos e manuais de órgãos de controle.

2 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A lei nº 8.429/1992 não trouxe consigo um conceito específico de improbidade administrativa, limitando-se a definir as condutas que a caracterizam. Essa ausência levou a divergências doutrinárias sobre sua definição.

Muitos autores associaram a improbidade à imoralidade. Luiz Alberto Ferracini, por exemplo, afirma: “Entende-se por ato de improbidade má qualidade, imoralidade, malícia. Juridicamente, lega-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter” (Ferracini, 1997, p.16).

Da mesma forma, Plácido e Silva define: “improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral” (Silva, 1999, p. 416).

Por outro lado, há entendimentos que distinguem esses dois conceitos, classificando a moralidade como gênero e a probidade como espécie, como afirma Marcelo Figueiredo:

Entendemos que a probidade é espécie do gênero ‘moralidade administrativa’ a que alude, v. g., o art. 37, caput e seu § 4º da CF. O núcleo da probidade está associado (deflui) ao princípio maior da moralidade administrativa, verdadeiro norte à administração em todas as suas manifestações. Se correta estiver a análise, podemos associar, como o faz a moderna doutrina do direito administrativo, os atos atentatórios à probidade como também atentatórios à moralidade administrativa. Não estamos a afirmar que ambos os conceitos são idênticos. Ao contrário, a probidade é peculiar e específico aspecto da moralidade administrativa (Figueiredo, 1995, p. 21).

Portanto, quanto ao seu conceito e à sua derivação, não há um único ponto de vista. Contudo, é razoável que, seja a probidade uma espécie do gênero ‘moralidade administrativa’, ou ainda, sinônimo de moralidade – e, analogamente, a improbidade, de imoralidade –, essa pressupõe má gestão no trato da coisa pública e práticas inadequadas na condução dos assuntos públicos.

3 NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Quanto à natureza da ação de improbidade administrativa há alguns pontos a destacar, inicialmente com a previsão constitucional, conforme artigo 37 § 4º, que estabelece:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (Brasil, 1988).

O referido artigo prevê sanções para o agente que pratica os atos de improbidade administrativa e acrescenta que a aplicação das sanções determinadas não prejudica a ação penal cabível, ou seja, há atos de improbidade administrativa que irão gerar, concomitantemente, uma ação penal, como o ato de corrupção, porém isso não faz com que a ação de improbidade administrativa tenha natureza penal, pois nem todo ato de improbidade administrativa configura crime.

Na mesma linha, tem-se a Jurisprudência em Teses, edição 234, improbidade administrativa – VI, item 3, do Superior Tribunal de Justiça (STJ): “Não há prerrogativa de foro em benefício de agentes públicos na instauração de inquéritos civis ou no julgamento de ações de improbidade administrativa, uma vez que não possuem natureza criminal” (Brasil, 2024).

Nesse mesmo sentido, destaca-se o seguinte julgado, utilizado como referência na Jurisprudência em Teses, edição 234, do STJ:

AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO. INVESTIGADO. PRERROGATIVA DE FORO. SUPERVISÃO DA INVESTIGAÇÃO. AUSÊNCIA DE NATUREZA CRIMINAL. NULIDADE. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO TJ-GO. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. [...] 2. Embora o investigado exercesse cargo com foro privilegiado, não havia nenhum ato de investigação criminal iniciado na origem, mas apenas o inquérito de natureza civil, não havendo que se falar, até esse momento, em usurpação da competência do TJ-GO quanto à supervisão da investigação porque, na linha de precedentes do STJ e STF não há prerrogativa de foro em benefício de agentes públicos no âmbito de inquéritos civis e ações de improbidade administrativa, uma vez que elas não possuem natureza criminal. [...] (STJ - AgRg nos EDcl nos EDcl nos EDcl no RHC 171760/GO, Relator.: Ministro RIBEIRO DANTAS, Data de Julgamento: 24/04/2023, QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/04/2023).

Portanto, fica evidente que a ação de improbidade administrativa não possui natureza penal, sendo assim, não é possível aplicar as sanções de natureza penal e não há a possibilidade de converter as penalidades da improbidade em pena privativa de liberdade.

É importante ressaltar, também, que a ação de improbidade administrativa não constitui ação civil, de acordo com o disposto no artigo 17-D da lei nº 8.429/1992, incluído pela lei nº 14.230/2021:

A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (Brasil, 2021).

Por fim, a verdadeira natureza da ação de improbidade administrativa pode ser verificada no artigo 1º, § 4º, que dispõe: Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Visto que a Lei de Improbidade Administrativa cuida da responsabilidade de agentes públicos, e também políticos, ao tipificar comportamentos proibidos e suas sanções, sua natureza se insere no plano material do Direito Administrativo, e, precisamente, dentro do Direito Administrativo Sancionador, ramo responsável pela tipificação de condutas ilícitas e sanções (Osório, 2005).

4 CONTEXTO HISTÓRICO E EVOLUÇÃO

A partir da Constituição de 1891, foi inserida no ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilização por infração à probidade da administração pública, contudo, essa responsabilização era restrita à figura do Presidente da República, não existindo uma norma destinada especificamente a agentes que praticavam atos ilícitos no exercício do cargo ou função pública.

No mesmo sentido, as Constituições de 1934 e 1937 mantiveram o ato de atentar contra a probidade administrativa como um crime de responsabilidade do Presidente da República.

Ainda, a Constituição de 1946, além de manter a responsabilidade do Presidente da República, determinou, em seu artigo 141, § 31, que “A Lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica” (Brasil, 1946).

Posteriormente, para dar cumprimento ao dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei nº 3.164/1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, que sujeitava a sequestro e a perda os bens de servidor público, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilização criminal, conforme artigo 1º, caput. As medidas eram decretadas no juízo cível, sendo o processo promovido por iniciativa do Ministério Público, ou de qualquer pessoa do povo (Di Pietro, 2014).

Um ano depois, foi promulgada a Lei nº 3.502/1958, conhecida como Lei Bilac Pinto, que regulamentou o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função, sem revogar a Lei Pitombo-Godói Ilha, complementando-a (Di Pietro, 2014).

A Lei Bilac Pinto apresentou, no artigo 2º, um rol taxativo das condutas que implicariam casos de enriquecimento ilícito, além de apresentar uma definição mais abrangente de servidor público, conforme o artigo 1º, § 1º da referida lei:

A expressão servidor público compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário (Brasil, 1958).

Ainda em matéria constitucional, a Constituição de 1967, em seu artigo 150, § 11, que após a Emenda Constitucional n° 1/69 passou a ser 153, § 11, determinou, na parte final que “[...] Esta disporá também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta” (Brasil, 1969).

Em seguida, em 13 de janeiro de 1968, foi decretado o Ato Institucional n°5 (AI-5), que previa, no artigo 8°, que o Presidente da República poderia, após investigação, decretar o confisco de bens de todos que tivessem enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis (Brasil, 1968).

Esse confisco foi regulamentado pelo Ato Complementar n°42/69 e pelo Decreto-lei n° 359, de 17 de dezembro de 1968, sendo aplicado como medida administrativa decretada pelo Presidente da República. As leis n° 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e 3.502/58 (Lei Bilac Pinto) também eram aplicadas nesse período, porém, só podiam ser decretadas judicialmente (Di Pietro, 2014).

Alguns anos depois, em 1978, a Emenda Constitucional n°11 revogou não somente o referido Ato Institucional, mas todos os atos institucionais e complementares que contrariavam a Constituição Federal, tendo em vista que o confisco, que implicava a perda de bens, não era sujeito de apreciação judicial, conforme descrito no artigo 11 do Ato Institucional n°5 (Di Pietro, 2014).

Em seguida, a Constituição de 1988, trouxe a necessidade da criação de uma lei específica que tratasse dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, conforme descrito no artigo 37, § 4°:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (Brasil, 1988).

Além da necessidade de criação da lei por expressa previsão constitucional, o Brasil também demandava essa legislação devido ao contexto histórico da época, marcado pela prática de atos de corrupção, fato esse apresentado na fala do ministro da justiça à época, Jarbas Passarinho, durante a exposição de motivos n° GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991, no Congresso Nacional:

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 (Brasil, 1991).

Assim, para dar cumprimento ao artigo 37, § 4º da Constituição de 1988, foi promulgada a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Essa lei, conforme descrito em seu preâmbulo, “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências” (Brasil, 1992).

Diferentemente das leis anteriores, Leis nº 3.164/57 e 3.502/58, que eram aplicadas a agentes públicos que adquiriam bens por influência ou com abuso de cargo público, a LIA apresentou o enriquecimento ilícito como apenas uma das hipóteses de atos de improbidade administrativa, e não como o único, visto que, conforme já mencionado, as Constituições anteriores à de 1988 traziam o ato de improbidade administrativa apenas para designar as infrações de natureza política, restrito ao Presidente da República (Di Pietro, 2014).

Mesmo com o artigo 37, § 4º da Constituição de 1988, a lei regulamentadora deste artigo só foi promulgada em 1992. Assim, com uma lei mais abrangente, as Leis nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e 3.502/58 (Lei Bilac Pinto) foram revogadas, conforme previsão expressa do artigo 25 da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

Portanto, até a entrada em vigor da Lei nº 8.429/92, apenas eram puníveis os atos que implicassem enriquecimento ilícito, sendo cabíveis o sequestro e a perda de bens na esfera cível, as sanções penais cabíveis na esfera criminal e, na esfera administrativa, as penalidades eram previstas no estatuto dos servidores de cada nível de governo (Di Pietro, 2014).

5 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Concebida num cenário em que se construía o processo de redemocratização do país a partir da consolidação do Estado Democrático de Direito advindo da recente Constituição Cidadã de 1988, a Lei nº 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, surgiu com o objetivo de combater a corrupção e garantir a probidade na Administração Pública.

Nesse contexto, o intuito era regulamentar a conduta dos agentes públicos, gestores de recursos e patrimônio públicos, estabelecendo normas de conduta que visavam prevenir e punir atos que causassem enriquecimento ilícito, prejuízo ao Erário e/ou atentassem contra os princípios da administração pública, buscando a ética e transparência no serviço público.

Sendo assim, dentre as principais regulamentações estabelecidas pela LIA, destaca-se a identificação dos agentes abrangidos por ela, assim como a definição da extensão do Erário a ser protegido, ou seja, os sujeitos passivos, alcançados por sua proteção e os sujeitos ativos, alvos das normas de conduta e eventuais penalizações aplicáveis.

5.1 Sujeito Passivo do Ato de Improbidade Administrativa

Segundo o artigo 1º da lei, o sistema visa responsabilizar aqueles que cometem atos de improbidade administrativa e proteger a probidade na estrutura do Estado e no exercício de suas funções, tendo como objetivo assegurar a integridade do patrimônio público (Carvalho Filho, 2023).

No artigo 1º, os parágrafos 5º, 6º e 7º trazem os sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa, ou seja, quem sofre o ato de improbidade:

§5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Brasil, 2021)

Segundo o §6º também é tutelado pela lei o patrimônio de entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais (Brasil, 2021).

Por fim, o §7º adiciona que:

Independente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitando o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (Brasil, 2021).

Pozzo (2022) esclarece onde residiria a tutela da função estatal nos sujeitos passivos dos §§ 6º e 7º, também qualificados como sujeitos passivos secundários por alguns autores, destacando que a função de fomento do Estado está sob proteção, pois pode ser atingida indiretamente por atos de improbidade que ofendam o patrimônio dessas entidades, uma vez que o Estado participa da composição desse patrimônio por meio do exercício da referida função estatal.

A Lei ainda esclarece sobre o partido político, mesmo utilizando dinheiro público por meio do fundo partidário, não é sujeito passivo do ato de improbidade administrativa. Segundo seu artigo 23-C, introduzido pela Lei nº 14.230/2021, os atos que ensejam enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096/95, conhecida como a Lei dos Partidos Políticos (Brasil, 2021).

5.2 Sujeito Ativo do Ato de Improbidade Administrativa

O artigo 2º da Lei nº 8.429/92, após sofrer modificações por meio da Lei nº 14.230/21, trouxe um conceito amplo de agente público, como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, ou seja, quem comete o ato ilícito:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei (Brasil, 2021).

No mesmo sentido, temos a definição de agente público apresentada por Fábio Medina Osório:

Agentes públicos são todas as pessoas que desempenham função pública em todos os seus níveis e hierarquias, em forma permanente ou transitória,

por eleição popular, designação direta, por concurso ou por qualquer outro meio legal. Estende-se essa definição a todos os magistrados, membros do Ministério Público, parlamentares, governantes e outros análogos, o que implica considerar nessa categoria também os chamados “agentes políticos”, sem dúvida alguma (Osório, 2022).

Após uma certa controvérsia de entendimentos, parece pacificada a conclusão de que o Presidente da República não se submete à LIA e sim à Lei dos Crimes de Responsabilidade – Lei 1.079 de 10/04/50.

Nesse mesmo sentido, destaca-se o julgado do agravo de regimento na Pet 3240, que concluiu:

Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa. 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição. [...] (STF - AgR Pet: 3240 DF - DISTRITO FEDERAL 0004163-95.2004.1.00 .0000, Relator.: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 10/05/2018, Tribunal Pleno).

Portanto, é possível verificar que os agentes políticos estão sujeitos a um duplo regime sancionatório, tanto pela LIA quanto pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, com exceção do Presidente da República, que por sua vez responde pela última, conforme previsão do artigo 85, V, da Carta Magna.

Ainda no artigo 2º, o parágrafo único determina que também são sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa:

No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo (Brasil, 2021).

Em sequência, o artigo 3º inclui que as sanções previstas na referida Lei também serão aplicadas, no que couber, a quem induza ou concorra dolosamente

para a prática do ato de improbidade, mesmo que este não seja agente público (Brasil, 2021).

A pessoa jurídica de direito privado também pode ser sujeito ativo do ato de improbidade, e, em regra, os sócios, cotistas, diretores e colaboradores não respondem pelo ato de improbidade atribuído à pessoa jurídica, salvo se comprovado a participação e benefícios diretos, respondendo nos limites de sua participação (Brasil, 2021).

É importante ressaltar que a pessoa jurídica de direito privado também está sujeita a Lei nº 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção, que “Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências” (Brasil, 2013).

No mesmo sentido, o § 2º do artigo 3º da LIA esclarece que se o ato praticado pela pessoa jurídica estiver presente como ato lesivo à administração pública na Lei nº 12.846/13, a pessoa jurídica responderá pela Lei 12.846/13, e não pela Lei 8.429/92 (Brasil, 2021).

5.3 Espécies de Improbidade

Originalmente a Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, previa três espécies de atos de improbidade, sendo eles: atos que importam em enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e os atos que atentam contra os princípios da administração pública, descritos respectivamente nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA.

A primeira espécie de ato de improbidade administrativa é aquela que importa em enriquecimento ilícito, prevista no artigo 9º da LIA, caracterizada pelo agente público que, por meio de uma conduta dolosa, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades abrangidas pela referida lei, elencadas no artigo 1º. (Brasil, 2021).

O referido artigo também traz, em seus incisos, um rol exemplificativo de condutas que caracterizam o ato de improbidade administrativa que importa em

enriquecimento ilícito, como utilizar, em obra ou serviço particular, bem móvel, servidores, empregados ou terceiros de propriedade, à disposição ou contratados por qualquer das entidades sujeitas à LIA; aceitar emprego, comissão, ou exercer consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica com interesse em suas ações ou omissões, entre outras condutas exemplificativas (Brasil, 2021).

Desse modo, é possível verificar que essa primeira espécie não se limita à percepção de valores monetários, mas abrange qualquer tipo de conduta que enriqueça o agente público em razão do exercício de suas atribuições públicas, seja de forma direta, como o recebimento de dinheiro, ou de forma indireta, como o uso indevido de bens ou serviços públicos para fins particulares.

Além disso, para a caracterização do ato ímprobo, é necessário que a conduta seja dolosa, como menciona o artigo 9º da Lei nº 8.429/92. Ou seja, o agente deve agir de maneira livre e consciente, com a intenção de alcançar um resultado ilícito, não bastando a mera voluntariedade do agente, conforme exemplifica o artigo 1º §2º da LIA. Necessita também do efetivo recebimento de vantagem patrimonial indevida pelo agente público, independentemente de haver causado dano ao erário, além da necessária relação entre a vantagem obtida e o desempenho da função pública (Brasil, 2021).

A segunda espécie de ato de improbidade administrativa está prevista no artigo 10 da LIA, é aquela que causa lesão ao erário, por meio de qualquer ação ou omissão dolosa, que ocasione de maneira efetiva e comprovada, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades mencionadas no artigo 1º da Lei (Brasil, 2021).

Da mesma forma que o artigo anterior, o artigo 10 da LIA apresenta um rol exemplificativo de atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário, como permitir, facilitar ou concorrer para o enriquecimento ilícito de terceiros; conceder benefícios administrativos ou fiscais sem a observância da lei e regulamentos aplicáveis à espécie; frustrar a licitude da licitação ou de processo seletivo para parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los de forma indevida, gerando perda patrimonial efetiva à Administração Pública, entre outras condutas exemplificativas (Brasil, 2021).

Ademais, destaca-se que, para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10 da LIA, é necessário o dano patrimonial efetivo à Administração Pública. Essa característica foi introduzida pela Lei 14.230/2021, antes, havia um entendimento majoritário de que não era necessário comprovar o dano patrimonial da administração pública pela dispensa de licitação.

No mesmo sentido, tem-se o seguinte julgado:

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - MUNICÍPIO DE SANTA FÉ DE MINAS - COMPRA DE MATERIAIS GRÁFICOS - LICITAÇÃO - DIRECIONAMENTO - AUSÊNCIA DE PERDA PATRIMONIAL EFETIVA - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - INTELIGÊNCIA DO ART. 10, I, DA LEI 14.230/21. - Se pelo conjunto probatório dos autos, não há prova do efetivo prejuízo ao erário e, ainda que se conclua pela frustração da licitude de processo licitatório, a partir da Lei nº 14.230/21, tal fato não é suficiente para caracterização do ato de improbidade administrativa prevista no art. 10, VIII da LIA, ante a necessária perda patrimonial efetiva. Destarte, ausente a comprovação da efetiva perda patrimonial, na forma do art. 10, VIII da LIA, não há se falar em improbidade administrativa, de modo que impõe-se a reforma da sentença para julgar improcedentes os pedidos (TJ-MG - Apelação Cível: 0025280-72.2008.8.13.0642 São Romão, Relator.: Des.(a) Yeda Athias, Data de Julgamento: 28/11/2023, 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/12/2023).

Na mesma linha, outra mudança significativa na redação do artigo 10 foi introduzida pela Lei nº 14.230/2021, visto que anteriormente, em sua redação original, era aceita a prática do ato de improbidade administrativa que gera dano ao erário de forma culposa, sem necessidade da comprovação do dolo do agente público:

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

Tais mudanças mostram que o legislador buscou restringir a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, com o intuito de garantir maior segurança jurídica e evitar punições excessivas ou desproporcionais. No entanto, essa restrição acabou reduzindo a efetividade da norma, principalmente nos casos em que não se comprova claramente a intenção do agente em alcançar resultado ilícito ou o prejuízo efetivo ao erário, tornando a responsabilização mais difícil.

Por fim, a terceira espécie de ato de improbidade administrativa está prevista no artigo 11 da LIA, é aquela que atenta contra os princípios da administração pública:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000) (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

IX - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

X - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 2021).

O artigo 11, diferentemente dos artigos 9º e 10, traz um rol taxativo de condutas que caracterizam o ato de improbidade administrativa, assim, a conduta somente será caracterizada como ato de improbidade administrativa que atenta

contra os princípios da administração pública se estiver prevista em um dos incisos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Anterior à reforma da LIA, o rol do artigo 11 era exemplificativo, sendo possível uma interpretação mais ampla.

Nesta última categoria, é necessário o dolo, a demonstração objetiva da prática de ilegalidade, indicando quais normas foram violadas, sejam constitucionais, legais ou infralegais, além da lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, de acordo com os parágrafos 3º e 4º do artigo 11 da LIA (Brasil, 2021).

Ademais, observa-se que o legislador, ao estabelecer tais requisitos para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto nessa última categoria, procurou restringir a atuação sancionatória do Estado. Assim, mesmo que um agente público pratique conduta enquadrada no rol taxativo do artigo 11, não haverá punição quando não se verificar lesividade relevante ao bem jurídico tutelado.

A fim de sintetizar as alterações promovidas pela nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, tem-se a seguinte tabela elaborada para melhor compreensão:

	ANTES	DEPOIS
Art. 9º	<ul style="list-style-type: none"> •Elemento subjetivo: culpa ou dolo genérico •Rol exemplificativo 	<ul style="list-style-type: none"> •Elemento subjetivo: dolo específico •Rol exemplificativo •Prova do efetivo recebimento de vantagem patrimonial indevida •Independente de haver causado dano ao erário •<u>Nexo causal entre a vantagem obtida e o desempenho da função pública</u>
Art. 10	<ul style="list-style-type: none"> •Elemento subjetivo: culpa ou dolo genérico •Rol exemplificativo 	<ul style="list-style-type: none"> •Elemento subjetivo: dolo específico •Rol exemplificativo •Necessidade da comprovação do dano patrimonial efetivamente causado à Administração Pública
Art. 11	<ul style="list-style-type: none"> •Elemento subjetivo: dolo genérico •Rol exemplificativo 	<ul style="list-style-type: none"> •Elemento subjetivo: dolo específico •Rol taxativo •Demonstração objetiva da prática de ilegalidade •Necessidade da lesividade relevante ao bem jurídico tutelado

Elaborada pela autora

6 ELEMENTO SUBJETIVO NO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Tornaram-se notórias as alterações proporcionadas pela Lei nº 14.230/2021, também chamada de Nova Lei de Improbidade Administrativa, em relação a Lei nº 8.429/1992, especialmente no que tange ao elemento subjetivo exigido nas modalidades de improbidade administrativa.

Conforme já exposto, as espécies previstas nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA exigem o dolo para a caracterização do ato ímprobo. Porém, em sua redação originária, era possível a modalidade culposa na hipótese prevista no artigo 10, que trata das condutas que causam lesão ao erário:

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

Ressalta-se, ainda, a delimitação da modalidade culposa, destacado pelo artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei nº 13.655/2018, o qual afasta a possibilidade de culpa leve, ao dispor que: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (Brasil, 2018).

Ademais, o dolo genérico era considerado suficiente para a configuração do ato de improbidade administrativa, contudo, a NLIA trouxe em seu §2º do artigo 1º a descrição do dolo exigido pela lei, caracterizado pela “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta lei, não bastando a voluntariedade do agente” (Brasil, 2021).

No mesmo sentido, a fim de delimitar o tipo de dolo estabelecido pelo §2º do artigo 1º, esclarece Fábio Medina Osório:

Diante da reforma da Lei de Improbidade Administrativa, entendemos que o dolo que se exige para a imprescritibilidade é o dolo específico. Isso porque, pelo regime jurídico vigente, não há improbidade administrativa sem dolo específico, para fins de lesão ao erário. Nesses termos, inviável a ação de ressarcimento calcada em dolo genérico [...] (Osório, 2025).

Ao incluir o dolo específico como elemento subjetivo da improbidade administrativa, o legislador buscou restringir a abrangência da lei, limitando a subjetividade presente na redação anterior, entretanto, gerou debates que serão analisados posteriormente.

Desse modo, torna-se necessário analisar os elementos subjetivos culpa, dolo genérico e dolo específico, a fim de evidenciar as mudanças trazidas pela nova redação da Lei de Improbidade Administrativa.

6.1 Culpa

Conforme já citado, uma das principais alterações promovidas pela Lei nº14.230/2021 foi a exclusão da modalidade culposa do artigo 10 que trata sobre lesão ao erário. Essa modalidade era prevista somente no referido artigo, desse modo, as espécies de improbidade administrativa previstas nos artigos 9º e 11 não previam a modalidade culposa.

A partir dessa previsão, era possível a instauração de uma ação de improbidade administrativa em razão do agente que praticou determinada conduta que resultou em lesão ao erário por meio da negligência, imprudência ou imperícia, que são modalidades de culpa.

Desse modo, o agente público que praticasse uma conduta sem a intenção de causar prejuízo e isento de má-fé poderia ser punido, caso sua conduta negligente, imprudente ou imperita causasse dano à Administração Pública.

Embora essa modalidade tenha permanecido durante muitos anos, desde a sanção da Lei, 02 de junho de 1992, até sua reforma, 25 de outubro de 2021, sempre houve oposição à essa qualificação por parte da doutrina, visto que muitos autores definiam improbidade como sinônimo de desonestidade, má índole, mau caráter, como por exemplo o autor Luiz Alberto Ferracini, já citado anteriormente.

No mesmo sentido, esclarece Cristiano Álvares Valladares do Lago:

A despeito de prever o dispositivo (art. 10) a modalidade culposa para o ilícito da improbidade que importe em lesão aos cofres públicos, há de se entender não ser possível conceber que um agente público, sem dolo ou voluntariedade, possa comportar-se de modo desonroso, ímprobo ou desonesto, a ponto de produzir dano ao erário público. O elemento subjetivo

da culpa em sentido estrito (negligência, imprudência e imperícia) não se coaduna com o corpus delicti da infração disciplinar em apreço (Lago, 2012).

Além de ser amplamente criticada pela doutrina, parte da jurisprudência também se opunha à possibilidade de responsabilização culposa por improbidade administrativa nas hipóteses previstas no artigo 10 e seus incisos, como defendeu o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

10.De fato, não se deve admitir que a conduta culposa renda ensejo à responsabilização do Servidor por improbidade administrativa; com efeito, a negligência, a imprudência ou a imperícia, embora possam ser consideradas condutas irregulares e, portanto, passíveis de sanção, não são suficientes para ensejar a punição por improbidade administrativa. O elemento culpabilidade, no interior do ato de improbidade, se apurará sempre a título de dolo, embora o art. 10 da Lei 8.429/92 aluda efetivamente à sua ocorrência de forma culposa; parece certo que tal alusão tendeu apenas a fechar por completo a sancionabilidade das ações ímprobas dos agentes públicos, mas se mostra mesmo impossível, qualquer das condutas descritas nesse item normativo, na qual não esteja presente o dolo (STJ - AgRg no AREsp: 73968 SP 2011/0261049-5, Relator.: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 02/10/2012, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/10/2012).

Apesar das críticas nesse sentido, esse entendimento não era recepcionado pelo STJ, conforme é possível verificar a partir do seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TIPIFICAÇÃO.INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOSARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, NAS HIPÓTESES DO ART. 10).PRECEDENTES. DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA . REEXAMEDE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ. [...] 3. Não é compatível com essa jurisprudência a tese segundo a qual, mesmo nas hipóteses de improbidade capituladas no art. 10 da Lei 8.429/92, é indispensável a demonstração de dolo da conduta do agente, não bastando a sua culpa. Tal entendimento contraria a letra expressa do referido preceito normativo, que admite o ilícito culposos. Para negar aplicação a tal preceito, cumpriria reconhecer e declarar previamente a sua inconstitucionalidade (Súmula Vinculante 10/STF), vício de que não padece. Realmente, se a Constituição faculta ao legislador tipificar condutas dolosas mesmo para ilícitos penais, não se mostra inconstitucional a norma que qualifica com tipificação semelhante certos atos de improbidade administrativa (STJ - REsp: 1130584 PB 2009/0056875-1, Relator.: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 18/09/2012, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/09/2012).

Levando em consideração o contexto histórico da época que a Lei foi criada, no qual o próprio Ministro da Justiça à época, Jarbas Passarinho, demonstrou a necessidade que o Brasil demandava de um controle da corrupção de maneira efetiva, é possível verificar que o legislador buscou a maior abrangência possível

para a Lei de Improbidade Administrativa, e que de certo modo pode ter funcionado para o objetivo primário, quando sequer havia conceituação de improbidade, porém deixou de fazer sentido ao decorrer dos anos.

6.2 Dolo Genérico e Dolo Específico

Sob a ótica do Direito Penal, o tipo subjetivo está relacionado ao vínculo psicológico do agente ao praticar o comportamento delitivo, sendo composto pelo dolo como elemento geral e, em certos casos, por elementos especiais ou acidentais (Souza, 2022).

Nesse sentido, Bitencourt (2024) explica que, quando o elemento geral do tipo subjetivo (dolo) é acompanhado de elementos especiais como intenções e tendências, estes são classificados pela doutrina como elementos subjetivos especiais do injusto ou do tipo penal.

Ainda, Souza (2022) esclarece que a presença de um elemento subjetivo especial do tipo representa que o agente praticou a conduta com um 'especial fim de agir'. Esse denominado pela doutrina tradicional de 'dolo específico', expressão que, segundo o autor, encontra-se em desuso.

No âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, é necessário compreender a diferença entre o dolo genérico – denominação atribuída pela doutrina tradicional, sendo chamado por uma parcela da doutrina de apenas 'dolo' – e o dolo específico. Desse modo, o doutrinador Guilherme de Souza Nucci ensina:

O dolo genérico, que foi reputado essencial para a configuração de ato de improbidade pelos ministros do STJ, no âmbito penal é definido como a vontade de praticar a conduta típica, sem qualquer finalidade especial. Contrapondo-se ao dolo específico, que seria vontade de praticar a conduta típica, adicionada de uma especial finalidade. Por exemplo, nos crimes contra a honra, não bastaria ao agente divulgar fato ofensivo à reputação de alguém para se configurar a difamação, sendo indispensável que agisse com dolo específico, ou seja, a especial intenção de difamar, de conspurcar a reputação da vítima (Nucci, 2018, p. 190).

Anterior à reforma da LIA, o dolo genérico também era aceito como elemento subjetivo para configuração do ato de improbidade administrativa, assim, o agente que praticasse de maneira livre e consciente o ato ímprobo descrito na lei, seria punido, sem a necessidade de comprovação do dolo específico.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) publicou, em 2015, a Jurisprudência em Teses, edição 40, Improbidade Administrativa II, na qual continha diversos itens delimitando assuntos controversos sobre a matéria, consolidando a interpretação sobre a aplicação da Lei nº 8.429/92. Entre as teses firmadas, destaca-se o item 9, que tratava sobre o elemento subjetivo necessário para a configuração do ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública:

O ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico (Brasil, 2015).

A aplicação dessa tese pode ser evidenciada no seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INSTITUIÇÃO DE TAXA DE TRANSPORTE ESCOLAR SEM PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA . ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADO. AFRONTA AOS ARTIGOS 9, INCISO I, 11, INCISO I, AMBOS DA LEI 8.429/1992. HONORÁRIOS RECURSAIS . INDEVIDOS. 1. Conf. entendimento do c . STJ, o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa previsto pelo art. 11 da Lei 8.429/1992 é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica, pois a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo [...] (TJ-GO 0287190-76.2003.8.09 .0069, Relator.: DELINTRO BELO DE ALMEIDA FILHO, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 30/04/2019).

Na redação anterior à reforma promovida pela Lei nº 14.230/21, o elemento subjetivo para a configuração da conduta ímproba era objeto de debate, inclusive, entre as Turmas de Direito Público do STJ. De um lado, uma interpretação estrita do conceito de dolo, um julgado da Primeira Turma, relatado pelo Ministro Sérgio Kukina, o qual sustenta que, analisar a má-fé do agente público ultrapassa o dolo genérico, confundindo-se com a noção de dolo específico:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO ÍMPROBO . DOLO GENÉRICO. CULPA GRAVE. ACÓRDÃO DE ORIGEM QUE AFRONTA A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. DEMONSTRAÇÃO DE QUE HOUVE MÁ-FÉ . DESNECESSIDADE. 1. **A jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10 .** Precedente: EREsp 479.812/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 27/09/2010. 2

. A condenação pela prática de ato administrativa que cause lesão ao erário depende apenas da comprovação da existência ação ou omissão do agente público capaz de causar, ainda que involuntariamente, resultado que danoso ao patrimônio público, o qual poderia ter sido evitado caso tivesse empregado a diligência devida pelo seu dever de ofício. **3. Por outro lado, no tocante à controvérsia em torno do elemento anímico e motivador da conduta do agente para a prática de ato de improbidade que afronta os princípios da Administração Pública, este Tribunal tem reiteradamente se manifestado no sentido de que "o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico"** (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011). 4 . A interpretação conferida pela Corte a qua afronta diretamente os precedentes jurisprudenciais deste Superior Tribunal de Justiça, na medida em que não analisa a atuação dos agentes públicos à luz da existência, ou não, dos elementos subjetivos necessários à condenação pela prática de ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário - culpa - e que atenta contra os princípios da Administração Pública - dolo genérico. **5. Pretender vincular a consecução do ato de improbidade que viola os princípios da Administração à comprovação de que o agente atuou com má-fé afigura-se, em verdade, artifício para introduzir ao tipo ímprobo a figura do dolo específico, providência que não encontra amparo na interpretação conferida pelo Superior Tribunal de Justiça. Tampouco se pode relacioná-la como requisito à configuração do ato ímprobo que causa dano ao erário, uma vez que, para tanto, basta a comprovação de que o agente atuou com culpa grave** . 6. Agravo interno improvido (STJ - AgInt no REsp: 1518920 PE 2015/0050401-0, Relator.: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 22/05/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/06/2018) – destaque nosso.

De outro lado, um julgado da Segunda Turma, relatado pelo Ministro Og Fernandes, o qual esclarece que além da exigência do dolo genérico, também se fazia necessária a nota especial de má-fé, visto que a Lei de Improbidade Administrativa busca punir o agente público desonesto:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. OFENSA AO ART . 11 DA LEI 8.429/1992. DOLO GENÉRICO. INSUFICIENTE . NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA MÁ-FÉ. 1. A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n . 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. **2. Além da compreensão de que basta o dolo genérico - vontade livre e consciente de praticar o ato - para configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art . 11 da Lei n. 8.429/1992, este Tribunal Superior exige, ainda, a nota especial da má-fé, pois a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.** 3 . O Tribunal a quo foi categórico ao afirmar a ausência da nota qualificadora da má-fé (desonestidade) na conduta do agente, o que desconfigura o ato de improbidade a ele imputado. A revisão dessa conclusão implicaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é defeso na via eleita, ante o enunciado da Súmula 7 do STJ. 4. Agravo interno a que se nega provimento (STJ - AgInt no REsp: 1620097 MG 2016/0148162-3,

Relator.: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 09/03/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/08/2021) – **destaque nosso.**

Ao analisar os debates gerados acerca do tema, é evidente que houve uma insuficiência da redação originária da Lei, que gerou lacunas e abriu brechas para interpretações divergentes e até mesmo a banalização da ação de improbidade administrativa, visto que não havia uma definição legal clara sobre o elemento subjetivo exigido, além da grande abrangência das condutas enquadradas no artigo 11, em razão do rol exemplificativo.

Segundo Pozzo (2022), a redação originária da Lei 8.429/92 foi apontada, durante a história, como um importante instrumento de “caça aos ímprobos”, e ainda, equipara o efeito da Lei com a medieval “caça às bruxas”. Ademais, complementa dizendo “nesse contexto, ao assumir a função pública e ordenar a despesa pública, não se trata mais de quem poderá ser processado por improbidade, mas sim de quando isso ocorrerá”.

Ainda que, de certa forma, havia o entendimento majoritário de que a má-fé por parte do agente público se fazia necessária para a configuração de improbidade nas hipóteses dos artigos 9º e 11, o alcance da Lei ainda comportava hipóteses amplas, tendo em vista também a possível ação de improbidade administrativa por negligência, imprudência e imperícia, a modalidade culposa do artigo 10.

Nesse diapasão, a Lei nº 8.429/92 sofreu diversas alterações pela Lei nº 14.230/21, entre elas, conforme já exposto, destaca-se a exclusão da modalidade culposa do artigo 10, a exigência do elemento subjetivo especial do tipo (dolo específico) em todas as hipóteses de improbidade e mudança do rol exemplificativo do artigo 11 para taxativo.

Essas mudanças geraram diversos debates, especialmente em relação à exigência do dolo específico. Questionava-se a eficácia da Lei no combate à corrupção, visto que seria necessária uma análise complexa da intenção do agente, dificultando a comprovação do dolo.

Nesse sentido, Bitencourt (2024) explica que para classificar um comportamento como típico, é necessário conhecer e identificar a vontade e consciência do agente, especialmente quando é exigido um especial fim de agir para configurar a conduta típica, ou seja, quando é exigido o dolo específico.

Alguns exemplos dos debates gerados podem ser encontrados nas diversas manifestações enviadas ao Senado Federal durante a tramitação do Projeto de Lei nº 2505/2021, como o ofício nº 363/2021 da Câmara Municipal de Cascavel, no qual os parlamentares do município se posicionaram contra as mudanças propostas na época:

[...] Uma das principais alterações estabelece que, para a condenação de agentes públicos será exigida a comprovação de dolo, ou seja, da intenção de cometer irregularidade. Atualmente a lei improbidade permite a condenação de agentes públicos que lesarem os cofres públicos por omissões ou atos dolosos e culposos, isto é, sem intenção de cometer o crime.

A mudança prevista no projeto, na prática, dificulta a condenação e, conseqüentemente, pode atrapalhar o combate a irregularidades, na medida em que é “muito difícil” comprovar a intenção nos casos de improbidade.

O texto aprovado excluiu a possibilidade de agentes públicos serem enquadrados por improbidade se não houver comprovação de dolo, isto é, intenção de cometer o crime.

Pelo texto, “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”. Provar o que se chama de dolo específico, aquela vontade objetiva, é quase que entrar na mente daquele que produziu um ato.

Nesse sentido, verifica-se que a mudança prevista no projeto, na prática, dificulta a condenação e, conseqüentemente, pode atrapalhar o combate a irregularidades,

Sendo assim, diante de tudo quanto exposto, devemos enaltecer a nobre atitude dos Senadores da República que votaram contrários a esse projeto, uma vez que entendemos que a transparência e a honestidade devem prevalecer neste país (Câmara Municipal de Cascavel, 2021).

Nesse mesmo sentido, a ICC Brasil, capítulo nacional da International Chamber of Commerce, também se manifestou contra a aprovação do projeto de lei de modificação da Lei de Improbidade Administrativa, expondo:

A ICC Brasil, capítulo nacional da International Chamber of Commerce – maior entidade empresarial do mundo, com uma rede que compreende mais de 45 milhões de empresas em 100 países, e a única organização do setor privado detentora do status de observador junto à Assembleia Geral das Nações Unidas –, tem a missão de levar a voz do setor privado brasileiro aos principais fóruns globais, promover o comércio internacional e trabalhar para avançar a adoção de melhores práticas internacionais no ambiente de negócios doméstico. Ao longo da última década, a ICC Brasil tem mantido papel fundamental de protagonismo no debate franco entre os setores público e privado da sociedade civil brasileira quanto ao fomento do desenvolvimento sustentável, do livre comércio internacional e iniciativas de integridade e combate à corrupção.

Em sua versão original, o texto da Lei 8429 de 2 de junho de 1992 (“Lei de Improbidade”), representou significativo avanço no combate a atos de improbidade praticados por servidores públicos eventualmente em conluio

com agentes privados, contra o erário. O farto e rico arcabouço legal e jurisprudencial criado a partir da Lei de Improbidade permitiu ao nosso país significativos avanços no combate e efetiva fiscalização de atos ilícitos de caráter transnacional, pavimentando caminho para uma maior previsibilidade e segurança jurídica na prospecção de investimentos estrangeiros diretos e de longo prazo para o Brasil.

Assim, é com preocupação que a ICC Brasil e seus associados acompanham a tramitação nas duas Casas do Parlamento Brasileiro de um projeto de Lei que abranda e relativiza o texto da Lei de Improbidade, ao (i) condicionar a punição do agente público que comete ato de improbidade à prova de que agiu com dolo e ainda com intenção ilícita, algo que vai além da própria exigência de provas em casos criminais ; (ii) limitar a legitimidade para propositura de referida ação; e, dentro outras mudanças igualmente graves, (iii) desnecessariamente introduzir prescrição intercorrente na tramitação da ação por improbidade, o que gerará estímulos à medidas protelatórias e impunidade por decurso de tempo, como já aconteceu no processo criminal. Não é exagero afirmar que, com as alterações, a eficácia da ação de improbidade será severamente afetada, tornando-se ela um instrumento de pouca utilidade.

Diante do exposto, são os termos da presente para requerer, respeitosamente, a Vossas Excelências que, no limite constitucional de cada um dos Poderes da República que representam, tomem medidas para evitar a aprovação e sanção de um projeto que representa não apenas um retrocesso no combate à corrupção, como uma séria mácula na integridade de nosso país, bem como um entrave para o Brasil no livre comércio internacional com os demais Estados Democráticos de Direito que prezam e pugnam pela integridade nos negócios. A prevenção e repressão da corrupção é essencial para gerar um ambiente de negócios íntegro e competitivo, favorecendo o desenvolvimento nacional e o bem-estar geral. A reputação do país exige esforços em prol do reforço dos mecanismos de prevenção e combate à corrupção e não o contrário (ICC Brasil, 2021).

Diante do exposto, conclui-se que sempre houve críticas à Lei de Improbidade Administrativa, desde sua redação originária, considerada ampla, até sua reforma, considerada restrita. A alteração promovida pela Lei nº 14.230/21 resolveu a controvérsia sobre a modalidade culposa do artigo 10 (atos que causam lesão ao erário), contudo, instaurou outro debate sobre a dificuldade de comprovação do dolo específico como uma restrição à aplicação da lei e sua efetividade.

7 IMPACTOS GERADOS PELA LEI 14.230/2021 NO PODER JUDICIÁRIO

A exclusão da modalidade culposa do artigo 10 da LIA, em conjunto com a nova exigência do dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa dos artigos 9º, 10 e 11, gerou impactos profundos e imediatos no Poder Judiciário.

Com o advento da Lei nº 14.230/2021 surgiram diversos questionamentos em relação as ações de improbidade administrativa já em curso, afinal, as ações por improbidade culposa já não eram mais necessárias, nem as ações que continham somente o dolo genérico, tampouco as ações que não se enquadravam mais nos incisos do rol taxativo do artigo 11.

Ainda no mesmo sentido, além dos questionamentos referentes as situações elencadas no parágrafo anterior, também se tornou necessário um maior rigor na análise do prejuízo ao erário, tendo em vista que a nova lei exige a comprovação do efetivo prejuízo à Administração Pública, não sendo mais possível o dano presumido.

Desse modo, na tentativa de sanar todas as controvérsias geradas pela alteração da Lei de Improbidade Administrativa, o Supremo Tribunal Federal (STF), em 18 de agosto de 2022, julgou o ARE 843.989, o qual gerou o Tema 1.199 de Repercussão Geral, do Relator Ministro Alexandre de Moraes. No referido tema, foram fixadas as seguintes teses:

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 regulamentos transitados 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 (Brasil, 2022).

Entretanto, é possível notar que o tema citado não menciona expressamente o dolo específico, também não esclarece se deverá ser aplicado a retroatividade da norma benéfica em relação aos processos em curso embasados em dolo genérico,

além de não esclarecer também sobre as ações fundadas no artigo 11 e que eventualmente não se enquadram mais em razão da alteração do rol exemplificativo para um rol taxativo.

Apesar de não esclarecer os questionamentos citados, prevaleceu nos tribunais o entendimento de que, se a lei mais benéfica retroage em relação às ações culposas em curso, também deve retroagir aos processos embasados em dolo genérico e em condutas não mais elencadas no rol do artigo 11.

Posteriormente, o STF consolidou a incidência do Tema 1.199 aos processos em curso fundamentados no artigo 11 da LIA, conforme é possível verificar nos embargos de declaração no ARE 803.568/SP:

Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração nos Embargos de Divergência no Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo. 2. Ação Civil pública de responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Advento da lei 14 .231/2021. **3. Tema 1.199 da sistemática da repercussão geral. incidência imediata da nova redação do art. 11 da lei 8.429/1992 aos processos em curso. questão de ordem pública.** 4. Alegada nulidade de julgamento colegiado pela falta de intimação para apresentar contrarrazões ao embargos de declaração. Inocorrência. 5 . necessidade de arguição da nulidade na primeira oportunidade e prática, desde logo, do ato processual que deveria ter sido realizado oportunamente, sob pena de preclusão. 6. Inexistência de omissão, contradição ou erro material. 7 . embargos de declaração rejeitados (STF - ARE: 803568 SP, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 22/04/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-04-2024 PUBLIC 02-05-2024) – **destaque nosso.**

Dessa maneira, o referido entendimento também passou a fundamentar a aplicação da norma mais benéfica aos processos em curso baseados em dolo genérico, conforme exposto no Recurso Especial nº 2.107.601/MG do STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14 .230/2021. RESPONSABILIZAÇÃO POR DOLO GENÉRICO. REVOGAÇÃO. APLICAÇÃO IMEDIATA . 1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 - em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente - teve a repercussão geral julgada pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1 .199 do STF). 2. A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14 .230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada. 3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031 .414/MG, em 9/5/2023, firmou a orientação de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do

Tema 1.199 do STF . **4. Acontece que o STF, posteriormente, ampliou a abrangência do Tema 1.199/STF, a exemplo do que ocorreu no ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, admitindo que a norma mais benéfica prevista na Lei n. 14 .230/2021, decorrente da revogação (naquele caso, tratava-se de discussão sobre o art. 11 da LIA), poderia ser aplicada aos processos em curso. 5. Tal como aconteceu com a modalidade culposa e com os incisos I e II do art. 11 da LIA (questões diretamente examinadas pelo STF), a conduta ímproba escorada em dolo genérico (tema ainda não examinado pelo Supremo) também foi revogada pela Lei n. 14.230/2021, pelo que deve receber rigorosamente o mesmo tratamento. 6 . Hipótese em que há outros pontos relevantes do processo em exame:i) não se está a rever matéria fática para concluir pela existência ou não do dolo específico; ii) na espécie, o Tribunal de origem categoricamente entendeu não existir tal modalidade (dolo específico) de elemento subjetivo e, por isso, concluiu estar ausente o ato ímprobo; iii): não se está diante de hipótese em que houve condenação por dolo sem se especificar qual tipo (se genérico ou específico), mas sim diante da afirmação expressa da instância ordinária de que não houve dolo específico, não podendo haver condenação. 7. Recurso especial não provido (STJ - REsp: 2107601 MG 2023/0396609-1, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 23/04/2024, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/05/2024) – **destaque nosso.****

Tendo em vista as significativas alterações e a interpretação do STF e do STJ a respeito do Tema 1.199, principalmente em relação a nova exigência do dolo específico, diversas ações ainda em curso foram reavaliadas e modificadas nos casos em que não houve comprovação do dolo específico do agente.

Nesse sentido, tem-se o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais TJ-MG, cuja ação referia-se a possível frustração da competitividade do processo licitatório, resultando em contratações irregulares; nesse caso, a decisão de primeira instância havia determinado sanções aos réus, porém foi interposto recurso de apelação, tendo o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais reformulado a sentença e julgado a ação improcedente:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA PELA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LICITAÇÃO - ABSOLVIÇÃO NA ESFERA CRIMINAL - ATO ÍMPROBO AFASTADO - ALTERAÇÃO LEGISLATIVA - RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA - CONDUTA NÃO CARACTERIZADA NO ATUAL ART. 10 VIII, DA LEI Nº 8.429/92 (REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 14.230/2021)- AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO - ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO . I - Em razão da nova redação da Lei nº 8.429/1992, implementada pela Lei nº 14.230/2021, tem-se que apenas os atos dolosos poderão ser enquadrados no art. 10, VIII, da LIA . II - Descartado na instância criminal a autoria dos crimes licitatórios (arts. 90 e 92, p. único, da Lei nº 8.666/1993), bem como o dolo específico para sua caracterização, inexistentes os elementos subjetivos típicos exigidos para que os mesmos fatos possam ser reconhecidos como administrativamente ímprobos . III - **Comprometida a pertinência da acusação por impossível retirar da prova produzida que as irregularidades no processo licitatório tidas como de responsabilidade do agente público sejam**

suficientes para caracterizar o proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade diante da absoluta inexistência do dolo específico exigido pela Lei nº 8.429/1992 (redação dada pela Lei nº 14.230/2021). (TJ-MG - Apelação Cível: 00856405320108130625 São João del-Rei 1 .0625.10.008564-0/007, Relator.: Des.(a) Peixoto Henriques, Data de Julgamento: 02/07/2024, 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/07/2024) – **destaque nosso.**

Outra decisão que pode ser citada como exemplo ocorreu no Estado de Goiás, a ação, ajuizada em 2017, tratava sobre a contratação de serviços advocatícios sem processo licitatório, fundamentado na inexigibilidade prevista na Lei de Licitações e Contratos. Da mesma maneira, com a nova redação da LIA, a primeira instância julgou improcedentes os pedidos, e o Tribunal de Justiça de Goiás, ao julgar o recurso, manteve a sentença de improcedência, considerando que não houve comprovação do dolo específico:

EMENTA: DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA NORMA MATERIAL MAIS BENÉFICA . DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO, DO DANO AO ERÁRIO OU MESMO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DOS RÉUS . PEDIDOS IMPROCEDENTES. REMESSA OBRIGATÓRIA NÃO CONHECIDA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. 1 . Nos termos do art. 17-C, § 3º, da LIA, inserido pelas recentes modificações legislativas, não há mais nenhuma hipótese de remessa necessária de sentenças que versam sobre improbidade administrativa, sendo ignoscível o reexame absoluto da matéria, restando adstrito o efeito devolutivo às razões apelatórias e de ordem pública. **2. As regras de direito material estabelecidas na Lei nº 14.230/2021, que caracterizarem novatio legis in mellius, devem retroagir para alcançar os processos em curso, uma vez que a retroatividade da lei mais benéfica é princípio geral do direito sancionatório que emana do inciso XL do art. 5º da Constituição Federal. Ademais, o Supremo Tribunal Federal, na conclusão do julgamento do Tema nº 1.199 (ARE nº 843 .989/PR), assentou a tese de que se aplica, aos processos em curso, a modificação legislativa superveniente que passou a exigir a presença de dolo para a caracterização dos atos de improbidade administrativa. 3. A partir da vigência da Lei nº 14.230/2021, a tipificação do ato de improbidade administrativa passou a exigir a descrição do dolo específico das condutas previstas nos arts . 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. Sem esse elemento essencial (dolo específico), não há falar em ato de improbidade administrativa. 4 . No caso, conclui-se que as irregularidades apontadas na inicial não caracterizam, por si só, ato de improbidade administrativa, porquanto não comprovados o dano ao erário, o enriquecimento ilícito dos réus, tampouco o dolo específico destes em alcançarem resultado ilícito, sendo impositiva a improcedência dos pedidos formulados na presente ação.** REMESSA OBRIGATÓRIA NÃO CONHECIDA. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA. (TJ-GO - AC: 54968548420178090097 JUSSARA, Relator.: Des(a) . DESEMBARGADORA MARIA DAS GRAÇAS CARNEIRO REQUI, Jussara - Vara das Fazendas Públicas, Data de Publicação: (S/R) DJ) – **destaque nosso.**

Ainda, na mesma linha, o TJ-SP julgou improcedente a Ação de Improbidade Administrativa contra um ex-prefeito, também em razão da ausência da demonstração concreta do dolo exigido pela Lei:

APELAÇÃO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – Pretensão do Autor Ministério Público do Estado de São Paulo à condenação do requerido por atos de improbidade administrativa por lesão ao Erário e por ofensa aos princípios da Administração Pública – Alegação de que o Requerido teria realizado indevido programa social de distribuição gratuita de produtos de café da manhã para trabalhadores rurais em ano eleitoral, com a aquisição de bens sem licitação – Alterações legislativas realizadas pela Lei nº 14.230/2021 – Aplicação retroativa das normas mais benéficas ao Requerido – Art. 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa – Art. 5º, XL, da CF – Revogação do art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, aplicada retroativamente ao Requerido – **Necessidade de dolo para configuração de ato de improbidade por lesão ao Erário – Nova redação do artigo 10, caput, da Lei de Improbidade Administrativa – Ausência de demonstração concreta do dolo – Sentença de procedência reformada para julgar improcedente a ação** – Apelação provida (TJ-SP - AC: 10003882620188260204 SP 1000388-26.2018.8 .26.0204, Relator.: Ana Liarte, Data de Julgamento: 21/02/2022, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 21/02/2022) – **destaque nosso.**

Entretanto, nem todas as decisões foram reformuladas, visto que poderia existir o dolo específico exigido pela Lei nas ações já em curso, como foi o caso do julgamento do recurso de apelação em Ação de Improbidade Administrativa pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJ-RN), o qual entendeu que ficou evidenciado o dolo por parte dos agentes, mantendo a sentença já proferida a qual condenou um ex-prefeito em conjunto com a secretária municipal de assistência social:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA . SENTENÇA PROFERIDA EM SEDE DE REEXAME, NOS TERMOS DO ART. 1.040 DO CPC, QUE MANTEVE A SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA CONDENANDO O RÉU, ORA APELANTE, PELA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE ALUGUEL DE AUTOMÓVEL E DE ADVOGADOS PARA PRESTAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA E AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO COM RECURSO PÚBLICOS PARA DOAÇÃO A PARTICULARES SEM CRITÉRIOS OBJETIVOS . **CARACTERIZAÇÃO DE ATOS ÍMPROBOS. EXEGESE DO DISPOSTOS NO ART. 10, INCISOS III E VIII E ART. 11, INCISO VI, DA LEI Nº 8 .429/92 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA). ELEMENTO SUBJETIVO EVIDENCIADO. DANO AO ERÁRIO CONFIGURADO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA QUE SE IMPÕE . APELO CONHECIDO E DESPROVIDO (TJ-RN - AC: 01004800820138200160, Relator.: AMAURY DE SOUZA MOURA SOBRINHO, Data de Julgamento: 01/11/2023, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 01/11/2023) – destaque nosso.**

Desse modo, é possível verificar que houve muitas ações reformuladas descaracterizando a conduta ímproba em razão da ausência de demonstração do dolo específico exigido na nova redação da LIA, provocando reflexos imediatos que serão examinados a seguir.

A fim de analisar o impacto gerado no Poder Judiciário em decorrência da alteração da LIA, o Movimento Pessoas à Frente realizou um estudo detalhado, publicado no artigo “Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa”. A pesquisa baseou-se em dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), filtrando a quantidade de novas ações de Improbidade Administrativa no primeiro grau entre janeiro de 2020 até dezembro de 2023 (Rocha, Monteiro, Castro, 2024).

A Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) atua como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), reunindo dados e metadados referentes a todos os processos, físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos dos tribunais previstos nos incisos II a VII do artigo 92 da Constituição Federal (CNJ, s.d.)

Conforme descrito no artigo, os pesquisadores selecionaram, a partir do Painel de Estatística, a variável “Assuntos”, contendo os seguintes tópicos: Improbidade Administrativa (10011), Dano ao Erário (10012), Enriquecimento Ilícito (10013) e Violação Dos Princípios Administrativos (10014) (Rocha, Monteiro, Castro, 2024).

Os autores ressaltam que a análise não aborda informações dos envolvidos e tampouco o resultado das referidas ações, somente a quantidade de ações de improbidade administrativa e suas variações de modalidades no período determinado para a análise. A partir desses filtros, o estudo consolidou os dados na seguinte tabela:

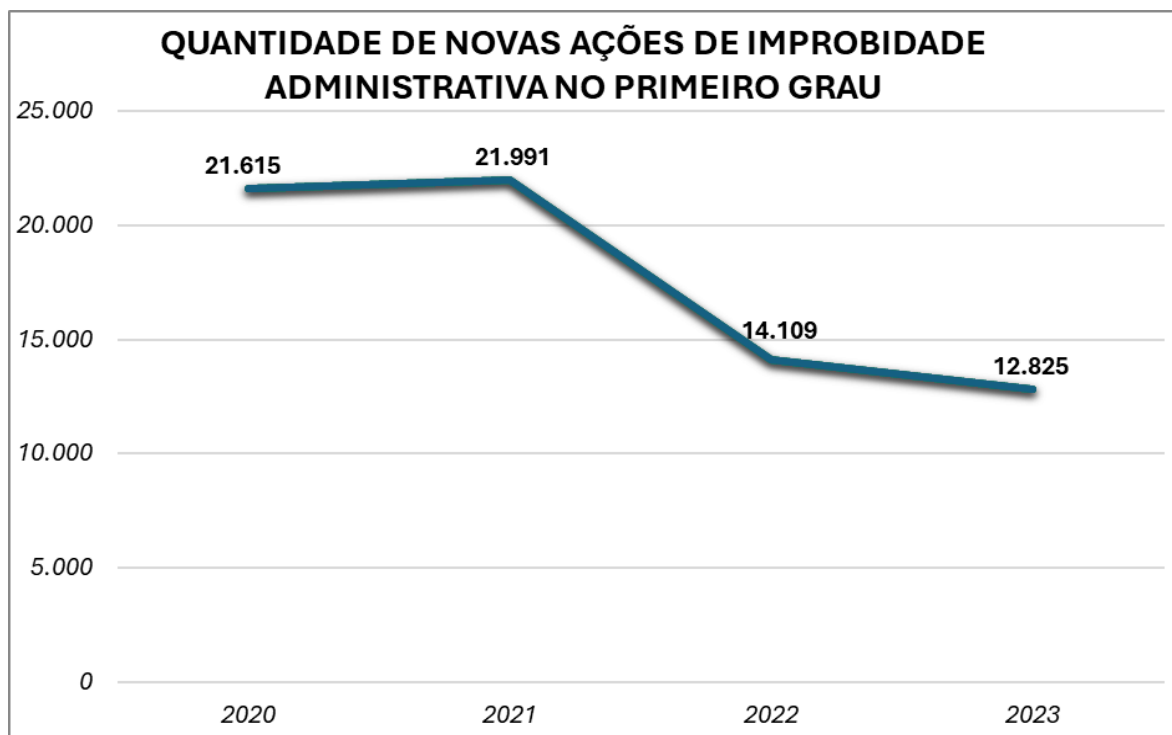
Tabela 1 – Quantidade de novas ações de improbidade administrativa no primeiro grau entre 1º de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2023⁵

Assunto do processo	2020	2021	2022	2023	Total	Total (%)	(2022 vs. 2021)	(2023 vs. 2021)	(2022 vs. 2020)	(2023 vs. 2020)	(2022/23 vs. 2020/21)
Improbidade administrativa (10011)	3.546	3.162	2.045	1.839	10.592	15%	-35%	-42%	-42%	-48%	-42%
Dano ao erário (10012)	8.404	8.737	5.541	5.244	27.926	40%	-37%	-40%	-34%	-38%	-37%
Enriquecimento ilícito (10013)	2.528	2.644	1.762	1.873	8.807	12%	-33%	-29%	-30%	-26%	-30%
Violação aos princípios da Administração Pública (10014)	7.137	7.448	4.761	3.869	23.215	33%	-36%	-48%	-33%	-46%	-41%
Total de ações cadastradas - Justiça Estadual e Federal (Improbidade Administrativa)	21.615	21.991	14.109	12.825	70.540	-	-36%	-42%	-35%	-41%	-38%
Total de ações cadastradas - Justiça Estadual e Federal (Todos os assuntos)	18.868.015	21.759.589	23.188.250	24.868.368	88.684.222	-	+7%	+14%	+23%	+32%	+18%
Proporção Improbidade Administrativa sobre o total de ações)	0,11%	0,10%	0,06%	0,05%	0,08%	-	-40%	-49%	-47%	-55%	-48%

(Rocha, Monteiro, Castro, 2024, p. 9)

A análise dos dados mostrou que houve uma redução no número de novas ações por improbidade no primeiro grau após a reforma da Lei. Segundo o Movimento Pessoas à Frente (2024), em 2022, houve uma queda de 36% em relação ao ano de 2021. Já em 2023, a queda foi de 42% em comparação com 2021, ano no qual ocorreu a reforma da LIA.

Utilizando os dados fornecidos pela pesquisa, foi elaborado um gráfico a fim de evidenciar a queda do número de ações:



Elaborada pela autora

Essa pesquisa tornou-se essencial para demonstrar o impacto das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21, sendo publicada e analisada no Anuário do Ministério Público de 2024. A publicação afirma que “o órgão ainda tenta resgatar o alcance punitivo da antiga legislação, sob o argumento de que o combate às irregularidades cometidas contra a administração pública está enfraquecido” (Anuário do Ministério Público, 2024, p. 30).

Ainda na matéria publicada no Anuário do Ministério público, membros do Ministério Público foram ouvidos e afirmaram que, a exclusão da modalidade culposa e exigência do dolo, além da tipificação dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública “afrouxaram a força punitiva da lei” (Anuário do Ministério Público, 2024, p. 30).

A esse respeito, destaca-se o posicionamento do Procurador Regional da República (PRR-3) e autor do livro Manual sobre Improbidade Administrativa, Ronaldo Pinheiro de Queiroz: “Concordo que merecia uma revisão. No entanto, a diferença entre remédio e veneno está na dose, e parece que, neste caso, a dose foi alta demais” (Anuário do Ministério Público, 2024, p. 30).

Assim, verifica-se que as profundas alterações na LIA geraram inúmeras repercussões, tanto na redução do número de ações quanto nas diversas críticas levantadas neste capítulo por parte de empresas com interesse público, parlamentares e até mesmo do Ministério Público.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com todo o exposto, foi possível compreender os efeitos jurídicos e práticos das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, especificamente em relação ao número de ações de improbidade administrativa, que apresentou uma queda considerável.

A exclusão da modalidade culposa mostrou-se, de modo geral, uma modificação adequada, considerando que, conforme apresentado, o entendimento majoritário da doutrina é de que a improbidade está diretamente ligada à ideia de desonestidade, má-fé, imoralidade. Dessa forma, resta dissonante considerar que um agente público pratique uma conduta ímproba por um mero equívoco.

Importante ressaltar que o agente público que comete um erro por negligência ou descuido não deixará de ser responsabilizado, visto que a Administração Pública possui autonomia para punir esse agente na esfera administrativa. Desse modo, não é necessária a responsabilização judicial, restringindo a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes que tenham atuado com desonestidade ou imoralidade, proporcionando maior segurança jurídica.

Por outro lado, a atual exigência do dolo específico dificulta a caracterização de atos de improbidade administrativa, visto que a necessidade da demonstração do fim especial de agir torna o processo de responsabilização complexo, dificultando a punição de condutas desonestas e enfraquecendo a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, por conseguinte, reduzindo a sua efetividade.

Conforme apresentado, a demonstração do fim especial de agir necessita da comprovação da intenção do agente de causar prejuízo à Administração Pública, diferentemente do dolo genérico, que necessita somente da comprovação da vontade de praticar a conduta típica, sem qualquer finalidade especial. Desse modo, entende-se que para maior efetividade da Lei, o dolo genérico seria suficiente para a caracterização do ato ímprobo.

Quanto à mudança do artigo 11, entende-se que a alteração do rol para taxativo limitou significativamente as possibilidades de punição por violação aos princípios da Administração Pública. Neste caso, para evitar a restrição do alcance da própria lei, seria suficiente um maior rigor na interpretação das condutas que violam os sobreditos princípios.

Todavia, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa se fazia necessária, tendo em vista a omissão do conceito de improbidade, a possibilidade da conduta culposa e conseqüentemente alargada abrangência da redação anterior. Entretanto, o excesso de alterações resultou na redução da eficácia da lei e da capacidade do Estado de proteger a probidade e o interesse público.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO DA JUSTIÇA. **Anuário do Ministério Público Brasil 2024**. Disponível em: <https://anuario.conjur.com.br/pt-BR/profiles/78592e4622f1-anuario-da-justica/editions/anuario-do-ministerio-publico-brasil-2024>. Acesso em: 15 set. 2025.

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de Direito Penal - Parte Geral Vol.1 - 30ª Edição 2024**. 30. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. p.355. ISBN 9786553629325. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629325/>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Ato Institucional N.º 5, de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1946]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 09 mai. 2025.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 09 mai. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**, seção 1, Brasília, p. 14124, 17 ago. 1991.

BRASIL. **Lei Bilac Pinto (Lei nº 3.502)**. 1958. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm. Acesso em 09 mai. 2025.

BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.249)**. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 05 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846)**. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 09 mai. 2025.

BRASIL. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655)**. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 09 ago. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ARE: 803568 SP**, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 22/04/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-04-2024 PUBLIC 02-05-2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão geral – Tema 1199**. Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em relação à Lei 8.429/1992. Recurso Extraordinário nº 843.989/SP. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, julgado em 18 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp: 1518920 PE 2015/0050401-0**, Relator.: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 22/05/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 01/06/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp: 1620097 MG 2016/0148162-3**, Relator.: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 09/03/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/08/2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AREsp: 73968 SP 2011/0261049-5**, Relator.: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 02/10/2012, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/10/2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg nos EDcl nos EDcl nos EDcl no RHC 171760/GO**, Relator: Ministro RIBEIRO DANTAS, Data de Julgamento: 24/04/2023, QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/04/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgR Pet: 3240 DF - DISTRITO FEDERAL 0004163-95.2004.1.00 .0000**, Relator.: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 10/05/2018, Tribunal Pleno.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 1130584 PB 2009/0056875-1**, Relator.: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 18/09/2012, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 21/09/2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp: 2107601 MG 2023/0396609-1**, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 23/04/2024, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/05/2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Tese do STJ – Edição N. 40 - Improbidade Administrativa - II**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/JuriTeses/article/view/11270/11399>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Tese do STJ - Edição 234 - Improbidade Administrativa - VI**. Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20Teses%20234%20-%20Improbidade%20Administrativa%20VI.pdf. Acesso em: 05 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **AC: 54968548420178090097 JUSSARA**, Relator.: Des(a) . DESEMBARGADORA MARIA DAS GRAÇAS CARNEIRO REQUI, Jussara - Vara das Fazendas Públicas, Data de Publicação: (S/R) DJ.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível: 0025280-72.2008.8.13.0642** São Romão, Relator.: Des.(a) Yeda Athias, Data de Julgamento: 28/11/2023, 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/12/2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível: 00856405320108130625** São João del-Rei 1 .0625.10.008564-0/007, Relator.: Des.(a) Peixoto Henriques, Data de Julgamento: 02/07/2024, 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/07/2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **AC: 10003882620188260204 SP 1000388-26.2018.8.26.0204**, Relator.: Ana Liarte, Data de Julgamento: 21/02/2022, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 21/02/2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte - **AC: 01004800820138200160**, Relator.: AMAURY DE SOUZA MOURA SOBRINHO, Data de Julgamento: 01/11/2023, Terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 01/11/2023.

CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAVEL. **Ofício nº 363/2021-C.M.C.**, de 5 de outubro de 2021. Moção de Aplausos nº 56/2021. Cascavel, PR, 2021. Endereçado ao Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9058924&ts=1750789922898&disposition=inline>. Acesso em: 31 ago. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo. 37. Ed.** São Paulo: Editora Atlas, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo. 27. Ed.** São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FERRACINI, Luiz Alberto. **Improbidade Administrativa.** Campinas: Julex Edições, 1997, p. 16.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa.** São Paulo: Malheiros, 1995, p.21.

ICC BRASIL. Ofício n. 60/2021 de 06 de outubro de 2021. **Carta Aberta sobre alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).** São Paulo, SP. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9034282&ts=1750789922825&disposition=inline>. Acesso em: 31 ago. 2025.

LAGO, Cristiano. 55. Improbidade administrativa In: PIETRO, Maria; SUNDFELD, Carlos. **Direito administrativo: Agentes públicos e improbidade.** São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2012. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-administrativo-agentes-publicos-e-improbidade/1510671422>. Acesso em: 09 de ago. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal. 14. ed.** Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador. 2. ed.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 176-177.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/teoria-da-improbidade-administrativa-ed-2022/1734146157>. Acesso em: 18 mai. 2025.

OSÓRIO, Fábio Medina. 2.1. Da Sanção Administrativa In: OSÓRIO, Fábio. **Direito Administrativo Sancionador - Ed. 2025.** São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-administrativo-sancionador-ed-2025/3466228987>. Acesso em: 09 ago. 2025.

POZZO, Augusto; OLIVEIRA, José. **Lei de Improbidade Administrativa Reformada.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/lei-de-improbidade-administrativa-reformada-ed-2022/1712828027>. Acesso em: 18 mai. 2025.

ROCHA, Fernanda Cardoso de Almeida Dias da. MONTEIRO, Vera. CASTRO, Luis Pedro Polesi de. **Balanco sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa: análise a partir dos dados do Conselho Nacional de Justiça.** Nota técnica. São Paulo: Movimento Pessoas à Frente, jun. 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/07/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999, p. 416.

SOUZA, Luciano. **Direito Penal: Parte Geral.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-penal-parte-geral/1590440679>. Acesso em: 16 ago. 2025.