



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

ERIC HOLANDA LINS

**O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO COM A LEI N.º 14.230/2021: EFEITOS DA
INTRODUÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO NA DEFINIÇÃO DA IMPROBIDADE E
SEU ENFRENTAMENTO**

FORTALEZA

2022

ERIC HOLANDA LINS

O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO COM A LEI N.º 14.230/2021: EFEITOS DA
INTRODUÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO NA DEFINIÇÃO DA IMPROBIDADE E SEU
ENFRENTAMENTO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito. Área de concentração:
Direito Administrativo.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga
Albuquerque.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L731d Lins, Eric Holanda.

O direito à boa Administração com a Lei n.º 14.230/2021 : efeitos da introdução do dolo específico na definição da improbidade e seu enfrentamento / Eric Holanda Lins. – 2022.
125 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

1. Lei n.º 14.230/2021. 2. improbidade. 3. dolo específico. 4. boa Administração. I. Título.

CDD 340

ERIC HOLANDA LINS

O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO COM A LEI N.º 14.230/2021: EFEITOS DA
INTRODUÇÃO DO DOLO ESPECÍFICO NA DEFINIÇÃO DA IMPROBIDADE E SEU
ENFRENTAMENTO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito. Área de concentração:
Direito Administrativo.

Aprovado em: 14/06/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dr. William Paiva Marques Júnior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque, pela excelente orientação e por todo o apoio e o acolhimento dedicados nesta curta vida acadêmica.

Aos professores participantes da banca examinadora, Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior e Profa. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva, pela atenção, pelo tempo e pelas valiosas colaborações a este trabalho.

Aos meus pais, por seu amor e por seus esforços, mesmo em tempos de desentendimento.

Aos meus irmãos, pelos sentimentos de leveza e calma nascidos em nossos diálogos.

Aos meus amigos e companheiros, sem os quais estes anos de formação não teriam sido tão prósperos.

A moral é o cerne da Pátria. A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune tomba nas mãos de demagogos, que, a pretexto de salvá-la, a tiranizam. (GUIMARÃES, 1988, *online*)

RESUMO

A preocupação com a corrupção na Administração Pública é um legado datado ainda das primeiras Constituições nacionais e que encontrou no combate à improbidade administrativa, pela Carta de 1988 e pela Lei n.º 8.429/92, mecanismos firmes e eficazes para repreender atos de agentes públicos desviantes dos princípios constitucionais que delimitam o que deve ser uma boa Administração no Estado Democrático de Direito. Em 2021, a Lei n.º 14.230 modificou substancialmente o sistema de improbidade, trazendo, entre diversos pontos, uma nova definição legal aos atos de improbidade, tornando imprescindível em sua prática um dolo específico, cuja demonstração, no curso da ação de improbidade com legitimidade ativa única do Ministério Público, seria indispensável. Neste quadro, objetivou-se analisar como este novel requisito, aliado a outras modificações trazidas no bojo da referida lei, afetam e podem afetar a eficácia do sistema de improbidade, atentando à concretização do direito à boa Administração que ao fim se visa no combate à corrupção pública. Para isso, procedeu-se a uma pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, utilizando manuais e tratados de Direito Administrativo e Penal, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso de bacharelado, artigos acadêmicos de periódicos especializados e de sítios eletrônicos de notório reconhecimento acadêmico, bem como decisões de Tribunais Superiores e de magistrados de primeiro grau do Tribunal de Justiça cearense no período de janeiro a março de 2022. Constatou-se que a redefinição do ato de improbidade, que passou a exigir a demonstração da vontade livre e consciente do agente ímprobo de buscar um resultado ilícito determinado, consolidou o ato ímprobo como necessariamente uma manifestação de má-fé e desonestidade do agente público. Estreitou-se fortemente o alcance da ação de improbidade, sem, contudo, equilibrar-se esta importante mudança com as diversas mais que acompanharam a Lei n.º 14.230/2021, resultando em um sensível encolhimento nas possibilidades de uso do instrumento processual correspondente no caso concreto. Assim, a contribuição da repressão à improbidade para a construção da boa Administração se encontra atualmente diminuída em vista das importantes limitações ao sistema de improbidade de 2021, o que demandará, nos anos que se seguirão, um cauteloso olhar da doutrina e da jurisprudência sobre o instituto da improbidade e dos ditames legais que a regem a fim de compatibilizar todo o ordenamento em vigor com a vontade do constituinte ao estabelecer o combate à corrupção como uma necessidade para a manutenção da Administração Pública.

Palavras-chave: Lei n.º 14.230/2021; improbidade; dolo específico; boa Administração.

ABSTRACT

The concern with corruption in the Public Administration is a legacy which goes back to the first national Constitutions and found in the fight against administrative improbity, through the Code of 1988 and Law n° 8.429/92, strong and effective mechanisms to quell acts of public agents who deviate from the constitutional principles enclosing what should be a good administration in the Rule of Law. In 2021, Law n°. 14.230 substantially modified the system of improbity, bringing, among several points, a new legal definition to acts of improbity, making it essential in its practice specific malice, whose demonstration would be indispensable in the course of the civil actions of improbity with legal standing to sue only for the Public Prosecutor's Office. In this context, this paper's objective was to analyze how this new requirement, combined with other changes brought in the aforementioned law, affect and might affect the effectiveness of the system of improbity, paying attention to the realization of the right to good administration which is aimed at combating corruption. To achieve this, a bibliographical, documentary and jurisprudential research was carried out, using manuals and essays on Administrative and Criminal Law, doctoral theses, master's dissertations, bachelor's degree conclusion works, academic articles from specialized journals and electronic sites of notorious academic recognition, as well as decisions of Superior Courts and first-degree magistrates of the Ceará's Court of Justice in the period from January to March 2022. It was found that the new definition of the act of improbity, which now requires demonstration of the agent's free will and volition to seek a determined illicit result, established the act of improbity as necessarily a manifestation of the public agent's bad-faith and dishonesty. The scope of the improbity action was strongly narrowed down, without, however, balancing this important change with the several more which came with Law n° 14.230/2021 resulting in significant decrease in the possibilities of using the corresponding procedural instrument in specific cases. Thus, the repression of improbity's contribution to the good Administration's building is currently diminished considering the severe limitations of the system of improbity in 2021, which will demand, in the following years, a cautious look coming from the doctrine and jurisprudence on the institute of administrative improbity and laws on it in order to make all the legal system in force compatible with constituent's will when they ordered the fight against corruption as a necessity for Public Administration's maintenance.

Keywords: Law n° 14.230/2021; improbity; specific malice; good administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relação de sanções da Lei de Improbidade Administrativa e gradações.....	44
Figura 2 – Concepções de dolo no Direito Civil, Penal e Administrativo Sancionador....	79
Figura 3 – Concepções de dolo na improbidade administrativa em relação ao especial fim de agir.....	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LAA	Lei de Abuso de Autoridade
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MPF	Ministério Público Federal
MPPR	Ministério Público do Estado do Paraná
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJCE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A BUSCA DA BOA ADMINISTRAÇÃO E A CORRUPÇÃO	15
2.1	O direito fundamental à boa Administração	15
2.2	Princípios constitucionais objetivados pela boa Administração	18
a)	Legalidade	19
b)	Moralidade	20
c)	Lealdade e boa-fé	20
d)	Probidade.....	21
e)	Eficiência.....	22
f)	Impessoalidade.....	23
g)	Supremacia do interesse público.....	23
2.3	Corrupção e boa Administração	25
3	O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	29
3.1	O que é improbidade administrativa	29
3.2	Os elementos de existência do ato de improbidade administrativa	30
3.3	Histórico da legislação brasileira no combate aos atos de improbidade	32
a)	Constituição de 1824.....	33
b)	Constituição de 1891.....	34
c)	Constituição de 1934.....	36
d)	Constituição de 1937 e Decreto-lei n.º 3.240/41	36
e)	Constituição de 1946 e Leis n.º 1.079/50, n.º 3.164/57 e n.º 3.502/58	37
f)	Constituição de 1967, Emenda Constitucional n.º 1/69 e Ato Institucional n.º 5/68	39
g)	Constituição de 1988 e Lei n.º 8.429/92	41
3.4	As formas de responsabilização por improbidade administrativa	42
3.5	A ação de improbidade administrativa	45
3.6	A relação entre improbidade e boa Administração	49
4	LEI N.º 14.230/2021 E A REFORMA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	51
4.1	Justificativas para uma grande reforma no sistema de improbidade	51
4.2	Olhar geral sobre as mudanças na Lei de Improbidade Administrativa	56
4.3	A aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador	63
4.4	A legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público	66
5	O DOLO ESPECÍFICO COMO REQUISITO DA IMPROBIDADE NA ÉGIDE	

DA LEI N.º 14.230/2021	73
5.1 O dolo da improbidade administrativa	75
5.2 A introdução do dolo específico na Lei de Improbidade Administrativa.....	83
5.3 A complexidade da configuração da improbidade	90
5.4 Insuficiente prova do dolo específico e presunção de inocência.....	98
5.5 A possibilidade do indeferimento da inicial sem a prova especial fim de agir	101
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
REFERÊNCIAS.....	111

1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno que em muito afeta o bom funcionamento da Administração Pública, pois o desvio de conduta de seus agentes para fins ilegais ou amorais implica desvirtuar a atuação da máquina estatal para o benefício de indivíduos despreocupados com o interesse público, gerando, além de notáveis prejuízos materiais à coisa pública, a descredibilização dos cidadãos para com o Estado. A massificação do sentimento de ineficácia da atuação estatal e da concepção de que a Administração Pública seja mais um peso para a sociedade do que uma solução para seus problemas são consequência da proliferação e da persistência da corrupção ao longo da História brasileira.

Por esta razão, esse é um tema continuamente tratado em Constituições e leis pátrias há alguns séculos e que não sai da agenda de discussões políticas nacionais. Notadamente, os assuntos que a revolvem entraram em um novo ciclo, dominando os debates das últimas eleições federais, estaduais e municipais, o que apenas ressalta a preocupação sempre atual da sociedade com os rumos que o Estado toma em sua atuação. O que os brasileiros exprimem com sua repulsa ao fenômeno da corrupção pública não é menos do que o desejo de que a Administração Pública seja tão atuante quanto possível, da melhor maneira possível, em suma, que seja uma boa Administração.

A sociedade clama para que o Estado esteja presente nas vidas dos cidadãos e para que aja continuamente em benefício do coletivo, aprimorando-se e transformando a realidade social brasileira. Deve ser uma Administração que previna e corrija exemplarmente atos de seus representantes públicos desviantes do dever de probidade a que devem honrar no exercício de seu *munus*.

Neste contexto, os mecanismos de repressão da improbidade administrativa têm grande importância para o desejo geral de alcançar o estágio da boa Administração, permitindo a concreta ação de órgãos de controle para a célere inibição de uma espécie de corrupção pública possível em todas as esferas administrativas. Isso significa que quaisquer alterações nos distintos mecanismos do sistema de improbidade necessitam ser cuidadosamente avaliados, contemplando os efeitos que o sistema legal anticorrupção sentirá a partir de então.

Sob esta reflexão, a Lei n.º 14.230/2021, que reformou a Lei n.º 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), provoca um misto de admiração e surpresa ao reformular extensamente os mecanismos de combate à improbidade ao mesmo tempo que traz disposições que em muito limitam o uso da ação de improbidade. Chama atenção a nova definição legal aos atos de improbidade administrativa, desta vez exigindo o elemento

subjetivo doloso, aliado à busca de um resultado específico pelo agente ímprobo.

Ocorre que a exigência do chamado dolo específico pela nova lei, além de pôr termo a discussões relacionadas à necessidade da intenção maldosa do agente acusado de improbidade, salvaguardando aqueles que ocasionalmente cometam erros de julgamento no exercício da função, acaba por implicar uma interessante diminuição na quantidade de atos que podem, nesta nova redação, ser tachados ímprobos. É que não basta que haja a vontade do agente em agir de determinada maneira, pois deve se orientar a um resultado pelo ato praticado.

O que surge, neste novo cenário, são discussões sobre como essa nova definição do ato ímprobo afetará a ação de improbidade, que, aliada a outras modificações no texto da LIA, exibem um possível objetivo do legislador de arrefecer o uso da ação de improbidade em um contexto em que a corrupção pública tornou a ocupar o centro das atenções.

Assim, este estudo busca compreender qual a relação entre o combate à corrupção e o direito fundamental do cidadão à boa Administração e como a realização deste direito pode ser afetado pela introdução do dolo específico na definição do ato de improbidade administrativa, disposto na Lei n.º 8.429/92. Para tanto, são analisadas as implicações desta modificação quando no uso da ação específica de improbidade, momento crucial em que o legitimado para esse instrumento processual deve, na forma da nova lei em vigor, lançar mão de provas e justificar a necessidade do sancionamento de agentes públicos acusados.

Há, por isso, um esforço em compreender o novo lugar da ação de improbidade na busca da boa Administração frente à reforma do sistema de improbidade administrativa deflagrada pela Lei n.º 14.230/2021.

Com este propósito, utilizam-se as técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial. Consistem as fontes de pesquisa em manuais e tratados de Direito Administrativo e Direito Penal, apontando aqueles elementos comuns que também integrem o Direito Administrativo Sancionador, de autores reconhecidos nestas áreas; em teses de doutorado, dissertações de mestrado e trabalhos de conclusão de curso de bacharelado que tratem especificamente dos temas abordados na pesquisa; em artigos acadêmicos publicados em periódicos especializados, inclusive mantidos por Tribunais nacionais, em artigos de sítios eletrônicos de notório reconhecimento no meio acadêmico; bem como em decisões de Tribunais Superiores na matéria cujo entendimento se mantenha atual e de decisões de magistrados de piso do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) acerca da aplicação da LIA pós-Lei n.º 14.230/2021, obtidas em consulta a julgados de primeiro grau no portal eletrônico do órgão no período janeiro a março de 2022.

Desta maneira, o primeiro capítulo dá início aos estudos conceituando o direito fundamental à boa Administração, traçando seus contornos e sua aplicabilidade, relacionando-o com os princípios explícitos e implícitos elegidos pela Constituição de 1988 como norte da atuação pública e evidenciando o necessário enfrentamento à corrupção para como condição para uma Administração Pública dessa natureza.

O segundo capítulo se dedica ao estudo da improbidade administrativa, conceituando-a e apontando os elementos legais de sua definição na atual Lei n.º 8.429/92, tratando de sua história no ordenamento jurídico brasileiro desde o século XIX para os moldes atuais. Após, verificam-se as sanções decorrentes do ato de sua prática, conforme o estado do texto da lei atual, caracterizando a ação judicial dedicada a sua perquirição e, ao fim, evidenciando a necessidade da repressão à improbidade, como forma histórica de combate à corrupção pública, para a concretização da boa Administração.

O terceiro capítulo se ocupa das diversas mudanças feitas pela Lei n.º 14.230/2021 sobre a LIA, selecionando e evidenciando aqueles considerados mais notáveis para este estudo. Abordam-se as alterações realizadas, que ora sedimentam entendimentos firmados pela jurisprudência nos trinta anos de vigência da lei em seu texto quase todo original e ora substituem profundamente as disposições anteriores a despeito da predominância de um ou de outro posicionamento acerca do instituto da improbidade e da ação correspondente.

Reserva-se ao quarto e último capítulo tratar da introdução do dolo específico na LIA pela Lei n.º 14.230/2021, pontuando em que consiste o dolo no âmbito do Direito Administrativo Sancionador e distinguindo-o do elemento subjetivo especial do tipo. Evidencia-se o abandono do dolo genérico para a improbidade administrativa, necessário se fazendo a prova do específico pelo legitimado ativo da ação de improbidade. Abordam-se as possibilidades de prova desse elemento subjetivo especial do tipo, traçando paralelos com a recente Lei de Abuso de Autoridade (LAA) e os desafios que nesta foram constatados pela doutrina quando de sua promulgação. Versa-se, assim, sobre a complexidade da demonstração do dolo específico na égide da lei reformadora e as consequências e preocupações com a sua insuficiente prova, ainda associando ao peso desta mudança aquelas tratadas no capítulo anterior, muito notadamente da legitimidade exclusiva do Ministério Público para a ação e o império dos princípios do Direito Administrativo Sancionador em todo o processo de improbidade.

2 A BUSCA DA BOA ADMINISTRAÇÃO E A CORRUPÇÃO

A expressão “Administração Pública” comporta dois sentidos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, grafado em letras maiúsculas, trata dos entes que exercem as próprias funções administrativas, incluindo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos. Em seu sentido objetivo, material ou funcional, grafado em minúsculas, designa a própria função administrativa, exercida por qualquer dos Poderes em funções típicas ou atípicas (PIETRO, 2014. p. 50).

Analisando a etimologia da expressão, o verbo “administrar” significa gerir, zelar, supervisionar e o adjetivo “pública” indica que essa é uma ação ligada ao Poder Público e à coletividade ou ao público em geral (CARVALHO FILHO, 2017, *e-book*).

Independentemente de qual dos dois sentidos apontados, é certo que, ao tratar de Administração Pública, está a se falar de estruturas, órgãos, agentes ou da realização de diversas atividades que devem sempre se voltar à gerência da coisa pública em prol da sociedade. Seja o exercício desse *munus* simples ou desafiador para o administrador público, o maior interesse a seu respeito será sempre da sociedade, a beneficiada ou a prejudicada final de toda essa atuação.

Nesta esteira, o bom funcionamento administrativo é meio pelo qual fundamentos e princípios republicanos podem ser viabilizados pela atuação estatal guiada e sua antítese, naturalmente, tem o condão de também atravancá-los.

2.1 O direito fundamental à boa Administração

O direito fundamental à boa Administração é uma ideia relativamente recente, tendo sido primeiro positivado, com esses termos, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2001, um documento que visou a reforçar a proteção de direitos fundamentais, reconhecendo direitos, liberdades e princípios entre os Estados-Membros do continente europeu. Cita-se, em especial, seu Artigo 41.^{o1}, intitulado “Direito a uma boa administração”, que dispunha não menos do que sobre garantias do cidadão diante da

¹ “Artigo 41.^o Direito a uma boa administração 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.” (UNIÃO EUROPEIA, 2001, *online*)

Administração Pública relacionadas à imparcialidade, isonomia, prazo razoável de respostas, contraditório, publicidade, fundamentação de decisões e reparação cível por danos ocasionados por agentes estatais (UNIÃO EUROPEIA, 2001, *online*).

Naturalmente, visto que não participante do bloco político e econômico em que vigora o referido tratado, o Brasil não é dele signatário. Contudo, isso não impede que a ideia de um direito ligado a uma boa Administração seja detectado no País de outras maneiras.

Neste sentido, Teixeira e Neves assinalam que:

No Brasil, a noção de um direito fundamental à boa administração pública decorre de uma visão sistêmica do ordenamento jurídico, tendo em vista o próprio corpo textual da Constituição Federal de 1988, do qual decorre a elevação da boa administração pública a um patamar de fundamentalidade. [...] Além disso, não obstante estar formalmente previsto num tratado europeu do qual o Brasil não é signatário, todos os elementos que o constituem estão previstos no direito brasileiro. Diante disso, é plenamente viável que seja defendido, pelo menos doutrinariamente, o direito à boa administração pública como um direito fundamental no ordenamento jurídico pátrio. (2016, p. 81-82)

Decerto que a Constituição Federal de 1988 não relaciona no rol de seu Título II, em que constam os direitos e garantias fundamentais, um direito que se nomeie como este abordado. Isso, porém, não impedirá o reconhecimento de quaisquer outros fora dessa extensa lista, pois, conforme Reck e Bevilacqua:

Com efeito, de uma leitura apurada do arcabouço constitucional pode-se extrair, com segurança, que, de fato, o direito à boa administração, implicitamente, se encontra presente no ordenamento jurídico brasileiro. Os princípios estruturantes da cidadania (art. 1º, inciso II) e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), previstos na Carta de 1988, espraiam seus efeitos ao longo de todos os dispositivos constitucionais e irradiam-se para os demais diplomas legislativos. Não por outra razão que, com o fito de bem atender tais bases estruturantes, tem-se o extenso rol de direitos fundamentais do art. 5º, que, aliás, conta com a valiosa previsão do §2º, a chamada “cláusula de abertura”, permitindo que se alcem ao patamar da jusfundamentalidade outros direitos que não estejam expressamente previstos no texto. (2020, p. 194)

Havendo uma cláusula aberta de direitos fundamentais na Carta Magna, não se prejudica o reconhecimento de outros direitos, à revelia de qualquer outro documento legal que o faça expressamente. Assim, o direito à boa Administração é plenamente erigível ao patamar de um direito fundamental de acordo com a Constituição brasileira, vez que, apoiando-se nos fundamentos da cidadania e da dignidade humana, direitos como liberdade de expressão, à saúde e à educação também surgem para a realização do direito pleno à vida dos cidadãos brasileiros².

² Mencione-se, apesar disso, o entendimento esposado por Lima de que, se existe um direito fundamental à boa Administração, seria “[...] inócua a inovação apresentada, pois expressa um vazio normativo, isto é, esse novel direito fundamental possui o maravilhado conteúdo de que o Poder Público deve observar a legislação vigente” (2014, p. 1125), o que já deveria ser óbvio pelo fato da República. Para o autor, contudo, isso não obsta reconhecer que “[...] é um antecedente político-administrativo na satisfação dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, no cumprimento dos deveres correspondentes [...]. Portanto, ela é um dever constitucional que não se confunde com direitos ou deveres fundamentais, o qual exige uma série de arranjos institucionais

Neste ponto, pode-se levantar a dúvida essencial sobre o que, afinal, pode ser entendido como uma “boa Administração”, conceito que Rodríguez-Arana sintetiza e se mostra viável também ao Direito brasileiro:

Una buena Administración pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración pública que sirve objetivamente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas. Ni que decir tiene que la Administración pública podrá cumplir cabalmente las funciones que le son propias en democracia si las personas que en ella laboran lo hacen desde el compromiso al servicio objetivo al interés general.³ (2013, p. 26)

A boa Administração, portanto, é aquela que tem em seu funcionamento a visão de benefício a todo o povo e que busca por isso sempre aprimorar-se para atingir esse estado. O direito fundamental à boa Administração, neste contexto, abrange diversos outros necessários à cidadania e à realização dos interesses da sociedade⁴, e que deve ser desenvolvido e utilizado como parâmetro para moldar a Administração Pública conforme os anseios sociais, pois benéfico a todos em um Estado Democrático de Direito.

Não se fala em um direito específico, que pode ser materializado e inevitavelmente bem identificado, como na entrega de uma certidão gratuita⁵ ou na disponibilização de consultas médicas especializadas a uma população⁶. O direito à boa Administração é muito mais um direito “guarda-chuva”, isto é, um direito amplo, geral e que necessita de diversos fatores para se configurar, porque, na realidade, “[...] é lúdimo plexo de direitos, regras e princípios, encartados numa síntese, ou seja, o somatório de direitos

impulsionadores das prestações fáticas e normativas, justamente por não se confundir com elas” (LIMA, 2014, p. 1228).

³ Em tradução livre: “Uma boa Administração Pública é aquela que cumpre as funções que são próprias a ela dentro da democracia. Ou seja, é uma Administração Pública que atende objetivamente à cidadania, que realiza seu trabalho racionalmente, justificando suas ações e continuamente direcionada ao interesse geral. Em um Estado social e democrático de direito, esse interesse geral reside na melhoria permanente e integral das condições de vida das pessoas. Mostra-se lógico que a Administração Pública só poderá cumprir plenamente suas funções na democracia se as pessoas que nela trabalham respeitarem seu compromisso com o serviço objetivo ao interesse geral”.

⁴ No mesmo sentido, Freitas expõe: “O Estado Constitucional, em sua presumível afirmação da cidadania (não necessariamente de modo linear), possui o compromisso indeclinável de prover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública, compreendido nesses termos: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade de princípios constitucionais e correspondentes prioridades” (2015, p. 198).

⁵ Constituição Federal, art. 5º, XXXIV: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: [...] b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;” (BRASIL, 1988, *online*).

⁶ Constituição Federal, art. 196: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” e seguintes (BRASIL, 1988, *online*).

subjetivos públicos” (FREITAS, 2015, p. 198).

Neste sentido, Reck e Bevilacqua destacam que, apesar dessa natureza abrangente e fluida, e por que não dispersa, o direito à boa Administração envolve a garantia de que as atividades da Administração Pública guardem sempre como finalidade o pleno atendimento dos direitos fundamentais, “[...] de forma que o agir seja sempre comedido pelos princípios e objetivos do Estado Democrático de Direito” (2020, p. 195).

Daí que, sem buscar esgotar a essência desse instituto, Freitas extrai, ainda, alguns direitos que dele se desdobram, ressaltando a não exclusão de outros muitos possíveis: a) direito à Administração Pública transparente; b) direito à Administração Pública sustentável; c) direito à Administração Pública dialógica; d) direito à Administração Pública imparcial; e) direito à Administração Pública proba; f) direito à Administração Pública respeitadora da legalidade temperada; g) direito à Administração Pública preventiva, precavida e eficaz (2015, p. 198-199).

Acentua-se um dos motivos identificados por Hachem que justificam o reconhecimento do direito à boa Administração na ordem constitucional brasileira. Trata-se da possibilidade de se deduzirem, a partir desse direito, pretensões jurisdicionais não explicitamente enunciadas na Constituição, mas às quais se pode estender essa importância a partir do direito à boa Administração que as abrange, como os direitos à proteção da confiança legítima e da boa-fé do indivíduo (HACHEM, 2014, p. 272-273).

Portanto, o direito fundamental à boa Administração é uma realidade identificável na Constituição Federal, a qual alicerça todo o ordenamento jurídico a partir de um sistema normativo baseado em princípios republicanos, aplicáveis inclusive, se não sobretudo, à Administração Pública do Estado Democrático de Direito.

2.2 Princípios constitucionais objetivados pela boa Administração

Os princípios constitucionais, embora possuam conteúdo aberto e por isso possam ser de formas diferentes conceituados e delimitados, “[...] expressam os valores transcendentais (éticos, sociais, econômicos, políticos e jurídicos) arraigados ou consolidados na sociedade, convertidos pelo legislador constituinte em princípios jurídicos” (PAZZAGLINI FILHO, 2008, *e-book*). Ainda assim, essa característica não obsta sua observação, sendo genuínas bússolas para a atuação pública, na ausência de lei ou mesmo apesar da existência de uma claramente contrária aos valores guarnecidos pela principiologia constitucional⁷.

⁷ Neste sentido: “Atualmente, os princípios são considerados normas jurídicas primárias e devem ser levados em consideração mesmo nas hipóteses em que existam regras jurídicas sobre determinado assunto. No cenário pós-

Assim, os princípios de direito público abraçados pela Carta Magna se encontram não apenas expressos como também implícitos e pulverizados por ela inteira. Registrados implícita ou explicitamente, devem regular o modo de ser da Administração Pública e de seus agentes e por isso merecem maior aprofundamento para compreender-se o perfil de Administração que o constituinte, tanto originário quanto derivado, busca em benefício do povo brasileiro.

Passa-se a analisar alguns princípios que certamente compõem a boa Administração e que, mais ainda, demandam seu estudo para os objetivos desta pesquisa.

a) Legalidade

Expresso ao art. 37, *caput* da Constituição Federal, o princípio da legalidade indica que o administrador público se limita ao estrito cumprimento da Lei e a proceder da exata maneira por ela autorizado. Serve ao agente público como mecanismo de controle de suas ações, visando a evitar quaisquer excessos. Deste modo, a legalidade porta significado diferente do que para os particulares em geral, para quem a legalidade significa poder fazer tudo que não seja contrário à Lei⁸.

A respeito do objetivo desse princípio, Mello aponta:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a *tradução jurídica* de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto - o administrativo - a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo - que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social -, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral. (2015, p. 103)

A Administração legal é aquela que segue os mandamentos da Lei, jamais se afastando deles, sob pena de invalidação dos atos e responsabilização. Isso pois o princípio da legalidade dita que em cada norma vigente no ordenamento jurídico estão impressos os anseios da sociedade, não podendo o agente público feri-la senão apenas justificadamente e visando a concretizar a mesma vontade geral.

O bom administrador é aquele que compreenda que não pode agir a seu bel-prazer nem de modo arbitrário, mas segundo o interesse geral do povo. Sua prioridade está, por isso, em compatibilizar sua atuação com os anseios dos cidadãos, confiantes na Administração

positivista, o princípio da legalidade administrativa convive, no mesmo plano hierárquico, com outros princípios constitucionais fundamentais, expressos ou implícitos, tais como a moralidade, a impessoalidade, a publicidade, a eficiência, dentre outros. Desta forma, a Constituição ocupa, na atualidade, a centralidade do ordenamento jurídico, e suas normas (regras e princípios) devem ser utilizadas como parâmetros para o controle da juridicidade dos atos administrativos” (NEVES; OLIVEIRA 2019, *online*).

⁸ O que se extrai do art. 5º, II da Constituição Federal: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988, *online*).

Pública do Estado Democrático de Direito.

b) Moralidade

Também expressa no mesmo art. 37, *caput* constitucional, a moralidade exige do agente público a atuação conforme a moral administrativa, ou seja, conforme a Lei, a moral e os bons costumes. O dever público está em mais do que na obediência cega à regra positivada: o agente deve se policiar para atender ao que a sociedade considera também ética e moralmente adequado.

Cabe acentuar a distinção deste princípio com o anterior de legalidade, na lição de Martins Júnior:

O enfoque principal é dado ao princípio da moralidade na medida em que ele constitui verdadeiro superprincípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios), não se podendo reduzi-lo a mero integrante do princípio da legalidade. Isso proporciona, por exemplo, o combate de ato administrativo formalmente válido, porém destituído do necessário elemento moral. A moralidade administrativa tem relevo singular e é o mais importante desses princípios, porque é pressuposto informativo dos demais (legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação), muito embora devam coexistir no ato administrativo. (2002, p. 31)

É dizer, para a validade de um ato administrativo não basta a prescrição legal, mas também a sintonia com a moral institucionalizada e com o interesse público. A prática de um ato pela Administração Pública deve também ser moralmente válido, isto é, de acordo com os valores prezados pela sociedade em seu tempo.

Logo, a qualidade de uma boa Administração se condiciona ao respeito à moral estimada pelos cidadãos, destinatários finais de seus atos. Não basta que o ato seja legal, mas que também seja moral, ou seja, que vise aos valores, às ideias, aos princípios, enfim, aos objetivos coletivos da sociedade.

Ainda, a partir deste princípio extraem-se dois específicos: lealdade e boa-fé, de caráter objetivo, e probidade administrativa, de caráter subjetivo (PINHEIRO, 2019, p. 104-106).

c) Lealdade e boa-fé

Por sua vez, a lealdade e a boa-fé, princípios constitucionais implícitos, são extratos da moralidade administrativa e implicam, na avaliação de Mello, o dever da Administração de “[...] proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos” (2015, p. 123).

Complementam esta concepção as palavras de Pazzaglini Filho, segundo quem a “[...] atuação do agente público deve se pautar pela lealdade com a própria Administração Pública, objetivando sempre o melhor atendimento do interesse público e a defesa legítima do interesse da entidade que representa” (2018, *e-book*).

A atuação moldada a esses princípios, baseada na correção, lealdade e lisura, em conformidade com o comprometimento e com a palavra empenhada, permite obter-se como resultado o conteúdo da segurança jurídica, princípio que discorre, observando os vínculos entre Estado e indivíduos, sobre a existência de certa previsibilidade da ação estatal aliada ao respeito pelas situações constituídas em consonância com as normas impostas ou reconhecidas pelo Poder Público. Lealdade e boa-fé, assim, contribuem efetivamente para assegurar a estabilidade das relações jurídicas⁹ e a coerência da conduta estatal (TILKIAN, 2014, p. 34-35).

Lealdade e boa-fé apontam para o duplo dever do agente público em atender com presteza e decoro aos melhores anseios de ambos, Administração Pública e administrados. Desta forma, a atuação do bom administrador encontrará legitimidade uma vez que se posicione como patrocinador dos interesses gerais do povo pautado, no dever do agir ético e voltado impreterivelmente às finalidades públicas.

d) Probidade

A seguir e não incorrendo em qualquer risco de redundância, destaque-se o princípio da probidade administrativa, cujos limites comumente se confundem com aqueles da moralidade administrativa. Neste sentido, Pietro observa:

Comparando moralidade e probidade, pode-se afirmar que, como princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência às duas separadamente, do mesmo modo que há referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como princípios diversos, quando este último é apenas um aspecto do primeiro. (2014, p. 901)

Essa aproximação entre a moralidade e a probidade indica uma possível relação de contingência entre os princípios, sem a sua necessária confusão. Neste sentido, Martins Júnior esclarece:

A norma constitucional criou aí um sub-princípio ou regra derivada do princípio da moralidade administrativa: probidade administrativa, que assume paralelamente o

⁹ Aliás, o princípio da segurança jurídica é uma realidade plenamente verificável na jurisprudência dos Tribunais Superiores, que o reconhecem como de vital importância para a pacificação social, sendo justificativa idônea para que se mantenham situações de direito consolidadas com o longo percurso de tempo sem revisões do Poder Público. Daí que interessa a percepção de que “[...] em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material” (BRASIL, 2020f, p. 64), conclusão do relator Min. Gilmar Mendes no Recurso Extraordinário n.º 636.553/RS, no STF, sob o Tema n.º 445 de Repercussão Geral.

contorno de um direito subjetivo público a uma Administração Pública proba e honesta, influenciado pela conversão instrumentalizada de outros princípios da Administração Pública (notadamente, impessoalidade, lealdade, imparcialidade, publicidade, razoabilidade) e pelo cumprimento do dever de boa administração. (2002, p. 103)

A probidade, portanto, é um aspecto concreto da moralidade, princípio maior e mais geral que consiste no dever do agente público de observar a Lei, a moral e os bons costumes em sua atuação. Deste modo, conforme Pazzaglini Filho, a improbidade representa a transgressão da moralidade e o “[...] desvirtuamento do exercício da função administrativa devido a desonestidade e má-fé do agente público no trato dos negócios públicos” (2008, *e-book*).

Seguramente, o princípio da probidade deverá ser perquirido em todo ato de uma dita boa Administração, pois, como um aspecto material da moralidade, imprime na realidade do dia a dia, até mesmo às vistas dos cidadãos, os valores, as ideias, os princípios e os objetivos que, no presente, norteiam a atuação dos agentes a mando da Administração Pública. Um administrador probo necessita ter absorvido em suas condutas o ímpeto moral inerente ao compromisso prestado com o interesse público, sem dele se desviar, como um agente fiel e leal aos seus deveres.

e) Eficiência

Inserido na Constituição via emenda em 1998, o princípio da eficiência toca nos resultados positivos dos atos administrativos, que, malgrado devam incessantemente buscar satisfazer aos interesses dos administrados, devem valorizar estes e os meios de que o Estado dispõe. Neste sentido, Martins Júnior leciona:

O princípio da eficiência é lógico na medida em que a Administração Pública deve satisfazer o interesse público, mas sua concepção indica que o agente público não tem o dever de administrar, senão o de melhor administrar, voltando a face de sua conduta para os meios mais adequados e coerentes para a satisfação da finalidade cuja competência confere. No fundo, a eficiência tem raízes no conhecimento do dever de boa administração, igualmente importante para a compreensão dos princípios da moralidade e da probidade administrativas. (2002, p. 87)

Dito assim, a eficiência se insere no amplo âmbito do enaltecimento da Administração gerencial, aquela que é capaz de atuar com o máximo de efetividade e prestigiando ao máximo os cidadãos. Impõe ao administrador o nobre dever de concretizar uma Administração atuante e que preze pela qualidade junto à economia de recursos públicos com o mínimo ou com ausência total de desvios.

A eficiência é compulsoriamente buscada pela boa Administração, visto que denota com maestria o nível de engajamento que esta possui para com o bem-estar dos cidadãos, não só atingindo as finalidades que integram o interesse público, mas também

valorizando os recursos de que dispõe para tanto. Suas atividades, assim, se orientam a um importante equilíbrio entre o alcance dos objetivos institucionais e o uso dos meios mais adequados para isso, considerando o interesse público.

f) Impessoalidade

O princípio, também constitucionalmente expresso, da impessoalidade dita que a atuação pública deve ser isenta do interesse particular, voltada por isso ao interesse público. O agente que pratica o ato não o faz em nome próprio, mas em nome da Administração Pública, sendo ele apenas um meio dessa manifestação de vontade estatal.

Neste sentido, verifica-se a aproximação que Meirelles faz deste princípio com o da finalidade, igualando-os e assim definindo:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. [...] E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade (2016, p. 97-98).

Logo, o princípio da impessoalidade visa a preservar o interesse público, o objetivo final da Administração, evitando privilegiar uns cidadãos sobre outros ao dispensar tratamento isonômico aos interesses de todos.

Evidente que, na boa Administração, é o princípio da impessoalidade que garante que todo ente ou entidade pública se volte a satisfazer aos anseios dos cidadãos. Não há espaços para que os agentes públicos se autopromovam ou para que garantam indevidos privilégios para si ou para outros sujeitos. Todo ato deve carregar a visão de que a Administração Pública existe para concretizar o interesse da sociedade, dentro dos critérios definidos pelo ordenamento jurídico, de modo que desvios tendentes a indevidos benefícios a grupos seletos de indivíduos, sejam de qualquer natureza, devem ser prontamente cessados e desfeitos.

g) Supremacia do interesse público

Por fim, a supremacia do interesse público (sobre o privado) é um princípio que “[...] está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública” e que “inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação” (PIETRO, 2014, p. 65).

Consiste em princípio geral de Direito inerente a toda sociedade¹⁰, como pressuposto lógico do convívio social, que implica que a Administração, representante do interesse público, tem prerrogativas próprias voltadas ao coletivo e pode constituir obrigações aos particulares por atos unilaterais (MELLO, 2015, p. 99). Neste sentido, a supremacia do interesse público representa imperativo segundo o qual o interesse da coletividade se sobrepõe sobre o do particular, pois volta-se ao bem geral e comum, justificativa idônea também para a existência e para a atuação estatal:

O princípio do interesse público está intimamente ligado ao da finalidade. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral, ou seja, da coletividade; não do Estado ou do aparelhamento do Estado. Esse interesse público prevalente é extraído da ordem jurídica em cada caso concreto [...] (MEIRELLES, 2016, p. 113)

Assim, é um mandamento que inegavelmente se espraia para a atuação dos Três Poderes, além dos atos propriamente administrativos, com sua crítica importância repousando na Constituição como princípio implícito¹¹ e com previsão e delimitação expressas na Lei n.º 9.784/99:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...]
II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; (BRASIL, 1999, *online*)

Evidencia-se que todo e qualquer ato vindo do Estado deve visar, ainda que mediamente, ao benefício da sociedade. Veda-se a sobreposição egoísta e ilegítima do indivíduo sobre o povo.

Será este princípio que, ao cabo, justificará os demais princípios abordados e que, pelo combate à corrupção na forma da improbidade administrativa, privilegiará o

¹⁰ Não obstante, importa observar que há uma crescente na doutrina pela compreensão de que não seria a supremacia do interesse público um princípio. Neste sentido, Binbenbojm, apoiado nos estudos de Humberto Ávila, aponta que esse referido princípio é incompatível com esta ordem constitucional. Isso porque “[...] não há como conciliar no ordenamento jurídico um ‘princípio’ que, ignorando as nuances do caso concreto, preestabeleça que a melhor solução consubstancia-se na vitória do interesse público. O ‘princípio’ em si afasta o processo de ponderação, fechando as portas para os interesses privados que estejam envolvidos. Dê-se destaque, outrossim, ao fato da fórmula preconcebida presente no ‘princípio’ ir de encontro ao dever de fundamentação (‘dever de explicitação das premissas’) a que se sujeitam os Poderes do Estado. Fato é que o ‘princípio’ em questão, ao rejeitar as especificidades de cada caso, impondo uma única e invariável relação de prevalência do interesse público, termina por distanciar-se do princípio da proporcionalidade, mormente no que tange às suas acepções - adequação (o meio escolhido deve ser apto a atingir o fim a que se destina), necessidade (dentre os meios hábeis, a opção deve incidir sobre o menos gravoso em relação aos bens envolvidos) e proporcionalidade em sentido estrito (a escolha deve trazer maiores benefícios do que a restrição proporcionada) -, nas quais sobressalta a relevância da análise casuística pelo aplicador e intérprete da norma” (BINENBOJIM, 2005, p. 41).

¹¹ Da supremacia do interesse público, por exemplo, decorrem os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor e do meio ambiente (art. 170, III, V e VI da Constituição Federal), específicos da ordem econômica, bem como atos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e de requisição administrativa (art. 5º, XXIV e XXV da Constituição Federal)

administrador e agente público probo, leal, moral e vinculado à Lei, à medida que reprimirá e rechaçará aquele que não atinja estes padrões desejados pelo Estado e pelos destinatários de seus serviços.

Desta maneira, a supremacia do interesse público funciona como crítico limitador à atuação dos agentes representantes da boa Administração, que necessitam se ver adstritos aos seus deveres funcionais e obrigados a se privarem de condutas incompatíveis com o interesse geral dos cidadãos. O interesse público se torna um norte para as condutas dos bons administradores, que devem constantemente buscar seu atendimento e se mostrar dignos da confiança indiretamente depositada pelos cidadãos na figura da Administração Pública.

2.3 Corrupção e boa Administração

Rememorados esses princípios inerentes, é de se confirmar que, em um Estado Democrático de Direito, uma boa Administração possui um perfil no qual se relacionam diversos deveres para garantir a concretização de direitos fundamentais de seus administrados e cumprir os objetivos de sua existência. Significa que atos desviantes desses deveres e princípios, que deveriam encontrar sua validade, ao cabo, no interesse público, devem ser enfrentados, reprimidos, pois padecem de vícios irreparáveis.

Daí que é vital para a boa Administração tratar da corrupção em seu âmbito, condição necessária para assim se nomear. Conforme Rodrigues, o termo “corrupção” possui diversos significados, associados a rompimento, quebra, destruição ou degradação (2013, p. 15), e, tentando entendê-lo associado ao Estado, esse fenômeno se caracteriza:

[...] pelo desvio de poder, na medida em que o agente público utiliza a autoridade que lhe foi outorgada pela lei para a obtenção de vantagens ilícitas para si ou para outrem, deixando de lado os verdadeiros objetivos trazidos pelo texto da norma e, principalmente, o propósito de dar supremacia aos interesses públicos. (2013, p. 15)

Nada mais adequado para designar o desrespeito ao decoro e às regras deontológicas do agente público do que um termo que remeta à fatalista ideia de desestruturação, uma vez que o ato corrupto se pratica contra a Administração Pública e, ao deixá-la fadada a uma atuação cheia de percalços, termina minando suas bases.

Nesta visão, convém observar que a corrupção pública é o fenômeno em que um agente público age ou deixa de agir ferindo seu dever para com o interesse público, ou, sendo um particular concorrente, se beneficia dessa ação ou omissão ilegítima, imoral ou ilegal (SANTOS, 2021, p. 37). Sua ocorrência é uma recorrente ameaça à democracia, o governo do povo, para a qual a preservação e a legítima destinação da *res publica* é uma necessidade pulsante para atender os interesses coletivos.

Não é um fenômeno unicamente brasileiro, e tal ideia nem se poderia ventilar. Não à toa a corrupção é considerada uma questão política de alta complexidade cujo tratamento figura entre as prioridades de diversos, se não de todos, os Estados do mundo. Efetuar sua prevenção e repressão é de extrema importância para a consolidação das democracias por medidas tendentes à cooperação internacional, à recuperação e restituição de bens e valores e ao uso de esforços conjuntos dos Poderes e instituições para implementação de outras medidas de combate (PIOVESAN; GONZAGA, 2016, *online*).

Em tempo, é de se ressaltar, no contexto brasileiro, que os cidadãos comuns tendem a condenar práticas corruptas por administradores estatais, mas isso não impede, no dia a dia, que eles mesmos cometam aparentemente insignificantes violações a regras do convívio social, como não recolher tributos (GARCIA; ALVES, 2013, *e-book*) ou pagar “taxas” a servidores públicos por atendimento prioritário.

As causas e as raízes da corrupção pública ainda necessitam de profundos estudos para serem entendidas, mas é inevitável imaginar que talvez estejam relacionadas à cultura na qual pequenas infrações, que inicialmente só atingem particulares, não são devidamente reprimidas e crescem em um sucedâneo de atos reprováveis até alcançar toda a coletividade, no meio público. Neste sentido:

Esse estado de coisas, quase imperceptível nas origens, traz à lembrança, de imediato, a teoria norte-americana das *broken windows*, indicando que pequenas infrações, caso não coibidas, evoluirão para infrações mais graves. Num ambiente democrático, ocorre o mesmo. O cidadão que principia com pequenas violações à juridicidade tende a evoluir para violações mais graves sempre que aumente o seu potencial de ação, o que inevitavelmente ocorre com a ascensão ao poder e a correlata ineficiência dos mecanismos de controle. (GARCIA; ALVES, 2013, *e-book*)

A existência da corrupção tão enraizada na Administração Pública põe em risco a atuação desta até no campo da eficácia de suas políticas públicas para concretizar direitos sociais, econômicos e culturais. Quer dizer, os resultados destas políticas podem mesmo inexistir com o desvio de recursos estatais, a prática de atos administrativos em dissonância com suas finalidades e agentes públicos alheios aos deveres de suas funções.

Sob este viés, vale a reflexão promovida por Costa:

Dentro do Estado Democrático de Direito, a questão da corrupção se torna ainda mais grave. Primeiramente, a própria ideia de democracia se constrói a partir de um modelo ideal elevado, para cujo funcionamento se reclama do homem a virtude. De fato, a honestidade do agente público é inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito, em que o povo elege seus representantes, para que esses governem em seu nome, tendo por finalidade o interesse público e não seu interesse privado. A apropriação da coisa pública por particulares vai contra a própria essência do regime democrático. A corrupção, além dos males a ela inerentes (aumento dos preços públicos, baixa qualidade dos serviços públicos etc), leva ao descrédito das instituições tanto pela população em geral, quanto pelos investidores internos e externos. Em consequência, há a geração de crises políticas e econômicas que prejudicam o desenvolvimento do país como um todo. (COSTA, 2015, p. 8 *apud*

PINHEIRO, 2019, p. 30)

Fato é que a corrupção implica a confusão entre o que é do indivíduo e o que é público e do povo. Não se fala apenas em apossar-se de valores, mas também de fazer uso de recursos humanos, de relações de poder, de acessar informações sigilosas e de tredestinar vários outros tipos de recursos em benefício de um único indivíduo, acima de todo o povo. Os prejuízos se fazem em diversos âmbitos, ao ponto em que o Estado pode realmente não conseguir se prestar mais a realizar os direitos fundamentais dos cidadãos a que deve atender, até pelo descrédito que adquire em razão da atuação desonrosa de agentes a seu nome.

Neste sentido, Pinheiro destaca que a corrupção no setor público produz graves e prejudiciais efeitos a diversos elementos estruturantes do Estado, como: a) Violação ao dever de implementação dos direitos fundamentais, abalando a força normativa constitucional e a legitimidade do Estado de Direito¹²; b) Processo de erosão da legitimidade dos governantes de plantão, constatado em pesquisas oficiais que revelam suspeição geral e indiscriminada da classe política (2022, p. 19).

Tem-se uma máxima de que corrupção gera mais corrupção. Enquanto não interrompida, está-se diante de um ciclo interminável que cada vez se retroalimenta e se robustece às custas da democracia em sucumbência.

Não é demais, assim, concluir que:

A corrupção possibilita violações de direitos humanos, dando início a uma espiral perversa e desenfreada: à medida que os direitos e as liberdades vão se erodindo, a democracia entra em declínio, dando lugar ao autoritarismo — que, por sua vez, possibilita níveis maiores de corrupção. Cada vez mais, tanto os direitos quanto os sistemas de freios e contrapesos vêm sendo comprometidos, não só em países onde a corrupção é sistêmica e as instituições são fracas, mas também em democracias bem estabelecidas. Combater a corrupção é fundamental para garantir direitos humanos. (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2021, *online*)¹³

A corrupção é uma problemática a ser devida e constantemente enfrentada na República, o que demanda a prontidão da atuação administrativa na repreensão e, sobretudo, na prevenção de suas ocorrências.

A formação de uma boa Administração depende da visão de que o cidadão, e seus direitos e garantias fundamentais, está no centro de toda a preocupação do constituinte ao

¹² A respeito, Pinheiro ressalta que essa crise que se instaura com a corrupção faz nascer corrente doutrinária que passa a enxergar a existência de um novíssimo direito anticorrupção: “[...] não se pode olvidar que todos os desvios de verbas públicas ultimados por conta da corrupção afetam sensivelmente a força normativa de qualquer Constituição. Aliás, exatamente por conta desse déficit de efetividade do Texto Supremo advindo da falta de recursos desviados pela corrupção é que começa a surgir a tese de um novo direito fundamental: o de uma gestão pública livre da corrupção ou um ‘direito anticorrupção’” (PINHEIRO, 2019, p. 31).

¹³ No mesmo sentido: “Esse agir em prol dos direitos humanos é erodido pelas práticas de corrupção, ou seja, para que o homem possa viver uma vida digna com a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais básicas, devem atuar os agentes públicos com probidade, devendo o ordenamento jurídico possuir instrumento para zelar por tal conduta e reprimir, sancionando, os faltosos” (RAMOS, 2002, p. 6-7, *apud* SANTOS, 2012, *online*).

sedimentar o Estado Democrático de Direito. Permitir que um problema tão recorrente se prolifere não é opção para uma Administração que busque o bem-estar dos cidadãos.

Mais do que reprimir, é necessário prevenir a corrupção, pois, diante das muitas leis brasileiras voltadas a temas relacionados, tem-se que o legislador admite que a Administração Pública necessita defender-se de seus próprios administradores, perfeitamente corruptíveis (FAZZIO JR., 2000, p. 48). Para tanto, é necessária uma visão ampla, em constante renovação e dependente “[...] de uma série de transformações culturais e institucionais. É preciso reforçar os instrumentos de controle da máquina administrativa, com incremento da transparência, da prestação de contas e do controle social” (NEVES; OLIVEIRA, 2018, *e-book*).

Assim, enfrentar a corrupção é, definitivamente, uma forma de buscar e zelar pela boa Administração, direito fundamental em ascensão que preza por reconhecer e realizar os princípios e garantias constitucionais que regem a Administração Pública. Viabilizar esse enfrentamento em diferentes frentes é uma tarefa dos Três Poderes para garantir, afinal, a plenitude dos fundamentos do Texto Supremo.

3 O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em um dos diversos fronts possíveis do combate à corrupção, está a improbidade administrativa, que veda condutas incompatíveis com os fundamentos constitucionais de agentes públicos em geral e particulares associados em sua prática.

Com seu sistema punitivo previsto na Constituição Federal, por seu art. 37, § 4º, e na Lei n.º 8.429/92, a improbidade administrativa é o resultado de uma construção histórica no ordenamento jurídico brasileiro. Sua compreensão reflete a preocupação crescente do legislador através dos tempos em inibir práticas corruptas indesejadas na Administração Pública, a qual, em seu sentido objetivo e funcional, deve se caracterizar pela “[...] observância da finalidade pública, bem como os princípios da moralidade administrativa e da legalidade” (PIETRO, 2014, p. 63).

Faz-se necessário iniciar o estudo deste instituto compreendendo o que o caracteriza e como se deu sua formação, inevitavelmente ligada aos mesmos valores abrangidos pelo direito à boa Administração retroexposta.

3.1 O que é improbidade administrativa

Acerca do conceito de probidade e de sua antítese, improbidade, são perceptíveis as divergências doutrinárias. Pietro, discutindo aspectos da legalidade, moralidade e probidade, conclui que, como princípios, moralidade e probidade se confundem e, como infração, a improbidade abrange a imoralidade, pois a lesão ao princípio da moralidade seria uma das espécies possíveis do ato de improbidade administrativa (2014, p. 901-902). Por outro lado, Freitas assinala a distinção entre os princípios da moralidade e da probidade administrativa, sendo este, na verdade, derivado do primeiro (2008, p. 97), indo no mesmo sentido Pinheiro (2015, p. 104-106).

Observa-se que o termo improbidade se origina do latim *improbitate* e designa desonestidade, falsidade, desonradez e corrupção, de forma que a improbidade administrativa pode ser compreendida como ato de imoralidade qualificada pela lei e que importa em enriquecimento ilícito do agente, prejuízo ao erário ou violação a princípios da Administração Pública (ANDRADE, 2011, p. 262).

A discussão entre a moralidade e a probidade tende a se alongar na medida em que inexistem documentos legais que lhe ponham fim e sobram os que ensejem ora a confusão dos termos, ora sua separação sem esclarecer a relação. No entanto, essa incerteza não obstrui que se extraia o núcleo de ideias gerais componentes da improbidade.

Oportunamente, Martins Júnior resume a improbidade da seguinte maneira:

Improbidade administrativa, em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os deveres do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. (2002, p. 113)

A improbidade administrativa, logo, trata de um ato que “[...] afronta a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade, às normas de condutas aceitas pelos administrados, o dever de lealdade, além de outros postulados éticos e morais” (ANDREUCCI, 2017, p. 496) garantidos pela Constituição Federal e pelas leis que regem a atuação da Administração Pública. No mais, o ato ilícito de improbidade administrativa somente é aquele assim qualificado pela lei em sentido estrito, regulando o art. 37, § 4º da Constituição Federal.

Com esse propósito, a Lei n.º 8.429/92, não por outra razão denominada Lei de Improbidade Administrativa, recentemente reformada pela Lei n.º 14.230/2021, define quais são os considerados atos de improbidade administrativa. A rigor, consistem de condutas dolosas praticadas por agentes públicos ou por particulares que induzam ou concorram dolosamente para sua prática, conforme os arts. 2º e 3º da lei, violando a probidade na organização estatal e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social do Executivo, Legislativo e Judiciário, seja na Administração Direta ou Indireta da União, dos estados, municípios ou Distrito Federal, conforme o art. 1º, § 5º do mesmo diploma legal.

Assim, a persecução do ato de improbidade, implica proteger a *res publica*, sempre afetada pelo ato desonroso praticado pelo agente público ou particular e assim previsto em lei específica. Trata, não por menos, de proteger e aprimorar a Administração Pública justificando-se a partir do superprincípio da moralidade e de outros caros à Constituição de 1988, “[...] pois o Estado há de descansar sob os alicerces da confiança, da boa-fé e da honradez, cimentado pela probidade que exemplarmente precisa ser demonstrada pelos agentes públicos, em especial pelos ocupantes dos cargos de mais alto escalão” (FREITAS, 1996, p. 83).

3.2 Os elementos de existência do ato de improbidade administrativa

Pelas disposições da LIA, é possível extrair quatro elementos básicos constitutivos do ato de improbidade: sujeito ativo, sujeito passivo, o ato ilícito danoso e o elemento subjetivo (PIETRO, 2014, p. 909).

Ocupa a posição de sujeito ativo o agente público ou particular que induz ou

concorre para a prática do ato. Por “agente público”, a LIA contempla um amplo rol de sujeitos, definindo o agente político, o servidor público (ocupante de cargo público) e todo exercente de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Direta ou Indireta de qualquer nível federativo de qualquer dos Poderes (BRASIL, 1992, *online*).

Ressalve-se, neste ponto, que em relação aos agentes políticos, estes se submetem também aos ditames da LIA, contudo, sua aplicação deve se dar de forma limitada. Isso pois sanções de perda de mandato e suspensão de direitos políticos têm formas procedimentais próprias previstas constitucionalmente para essas pessoas e, por isso, não podem ser aplicadas da mesma maneira que a lei em comento regula¹⁴.

O sujeito passivo é qualquer das entidades mencionadas no art. 1º, § 5º da lei, independentemente de qual dos Poderes, se pertencente à Administração Direta ou Indireta, ou de qual nível federativo. Ademais, conforme o art. 1º, § 6º, condutas dessa natureza também são consideradas atos de improbidade se praticadas contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais (BRASIL, 1992, *online*).

Destaca-se que, em análise mais aprofundada, o sujeito mediato da improbidade administrativa “[...] é o Estado, uma vez que protege o patrimônio público e a administração da coisa pública. Já o sujeito passivo imediato é a pessoa jurídica efetivamente afetada pelo ato, desde que incluída no rol do art. 1º da lei” (ANDREUCCI, 2017, p. 498).

Com relação ao terceiro elemento, ato ilícito danoso, este deve ser previsto na Lei n.º 8.429/92 ou, ainda, outras leis especiais. Concentrando-se na LIA, esta se utiliza de técnica em que lista os atos dentro de três distintas modalidades em seus arts. 9º, 10 e 11: aqueles que geram enriquecimento ilícito, lesão ao erário e que atentam contra os princípios da Administração Pública (BRASIL, 1992, *online*).

Na redação atual dos arts. 9º e 10 da lei, correspondentes às modalidades enriquecimento ilícito e lesão ao erário, permanece o uso da expressão “notadamente” para introduzir o rol de atos que compõem essas modalidades. Isso denota a continuação de um rol

¹⁴ Neste sentido, Pietro observa que, “[...] partindo da ideia de que os dispositivos da Constituição têm que ser interpretados de forma harmoniosa, sistemática, de modo que não leve a conclusões contraditórias, é necessário deixar de lado a interpretação puramente literal. O legislador constituinte certamente teve por objetivo impedir que os crimes praticados por autoridades de tão alto nível, podendo levar à perda do cargo, fossem julgados por autoridades outras que não o STF (para os crimes comuns) e o Senado Federal (para os crimes de responsabilidade). Não teria sentido que essa mesma pena de perda do cargo, em caso de improbidade que não caracterize crime, pudesse resultar em perda do cargo imposta por outra autoridade de nível inferior. Seria absurdo que o crime de responsabilidade (que constitui ilícito mais grave) tenha competência privilegiada para julgamento e aplicação da perda de cargo, e o ato de improbidade (que pode ser ilícito menos grave, porque nem sempre constitui crime) pudesse resultar também em perda do cargo imposta por outro órgão que não o Senado Federal” (2014, p. 913-914).

aberto para essas condutas, que apresentam apenas exemplos nos incisos de seus respectivos artigos para guiar o aplicador da lei.

Em oposição, na redação vigente do art. 11 da lei, correspondente à modalidade de atos que atentam contra os princípios, lê-se que esta se compõe da “ação ou omissão [...] caracterizada por uma das seguintes condutas” (BRASIL, 1992, *online*). Com o advento da Lei n.º 14.230/2021, limou-se qualquer expressão que abrisse espaço para entender um conjunto maior de condutas nesta modalidade, que agora possui um rol exaustivo indiscutível, independentemente de insatisfações de doutrina ou jurisprudência a respeito.

Adiante, o último elemento a caracterizar o atual ato ímprobo é o elemento subjetivo da conduta praticada, também recentemente alterado pela reforma implementada no fim de 2021. Conforme o art. 1º, § 2º da lei reformada, para seus efeitos, o agente ímprobo deve agir com vontade livre e consciente para alcançar um dos resultados ilícitos tipificados em seus arts. 9º, 10 e 11 (BRASIL, 1992, *online*).

Assim, não basta que o agente apenas aja por livre vontade, com imprudência, negligência ou imperícia, movido por pura má-fé ou desonestidade. Deve ele atuar dolosamente e buscando gerar os resultados previstos, não se constituindo o ato de improbidade na ausência desse específico elemento volitivo.

Esta é uma mudança que merece especial atenção e será oportunamente explorada. Por ora, compreenda-se que é o elemento subjetivo aquele que porta a maior carga de reprovabilidade do ato de improbidade praticado pelo sujeito, a justificar a sanção do agente nos moldes legais.

3.3 Histórico da legislação brasileira no combate aos atos de improbidade

A atual Lei n.º 8.429/92, principal a tratar da improbidade administrativa, é o resultado histórico do confronto em uma das várias frentes possíveis contra a corrupção.

Analisar essa paulatina evolução permite visualizar a formação da compreensão do legislador sobre os objetivos do combate. Entender os mecanismos de controle implementados, modificados, pensados e repensados deve auxiliar para também refletir sobre a atual redação das leis e quais são seus reflexos no futuro da Administração Pública brasileira.

Releve-se que a corrupção no meio público tem raízes históricas profundas na Administração Pública brasileira, problemática que antecede mesmo a República:

Há dificuldade histórica por parte dos agentes públicos na distinção entre os domínios público e privado. Na tradição histórica brasileira, os denominados “funcionários patrimoniais” tratam a gestão pública como assunto particular e são escolhidos por meio de critérios subjetivos, laços de amizade, não importando as suas capacidades ou mérito. [...] Até os dias de hoje encontramos resquícios dessa

confusão entre os espaços público e privado na gestão pública. (NEVES; OLIVEIRA, 2020, *e-book*)

Transformações sociais, políticas e institucionais são requisitos para a solução da corrupção pública, de maneira que a criação de mecanismos legais de controle, cada vez aprimorados com o passar do tempo é apenas natural e necessário para o ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, no direito brasileiro, seguiram, umas às outras, Constituições e leis prevendo sanções a agentes por atos que resultassem em locupletamento ilícito e em prejuízos ao erário, chegando-se à atual ideia de improbidade administrativa, que abrange também a proteção dos já trabalhados princípios da Administração Pública.

a) Constituição de 1824

Malgrado o uso do termo probidade, ou improbidade, demore ainda a surgir no ordenamento brasileiro, o ímpeto para guarnecer comportamentos desejáveis dos agentes públicos é o que guia os normativos constitucionais e infraconstitucionais em sua exegese.

É assim que a Constituição Política do Império, de 1824, naqueles primeiros anos do Brasil independente, não citava diretamente a probidade administrativa, mas já esclarecia a responsabilidade de certos agentes políticos e de servidores públicos.

Seu art. 133 previa que os ministros de Estado seriam responsabilizados por suborno, concussão, abuso de poder, não observância da lei e dissipação dos bens públicos. O art. 143 previa a responsabilidade dos conselheiros de Estado por conselhos manifestamente dolosos contra a Lei e o interesse estatal. Os arts. 156 e 157 responsabilizavam juízes de Direito e oficiais de Justiça por abuso de poder, prevaricação, suborno, peculato e concussão. Enfim, o art. 179, XXIX previa, de maneira geral, a responsabilidade dos servidores públicos (sob a expressão hoje menos abrangente “empregados públicos”) por abusos e omissões que violassem direitos civis e políticos de cidadãos (BRASIL, 1824, *online*).

A Constituição de então não definia como se daria a responsabilização destes agentes públicos nem qual seria a natureza desses ilícitos. Assim, em relação aos ministros de Estado, deixava expressamente a tarefa para o legislador infraconstitucional por seu art. 134 (BRASIL, 1824, *online*). Segundo Bueno, igual sorte seguiu a responsabilização dos conselheiros de Estado, que respondiam perante o Senado, nos termos da Lei de 15 de Outubro de 1827 (1857, p. 288) e os juízes e oficiais de Direito, com responsabilidade fixada no Código Criminal (1857, p. 337).

Tendo em vista que, nesta ordem constitucional, nem Imperador nem Regente

poderiam ser de qualquer maneira responsabilizados¹⁵, convém observar a importância conferida por Bueno às possibilidades de responsabilização dos ministros de Estado.

São os agentes constitucionaes interpostos entre a corôa e a lei, afim de conservar sempre a harmonia entre a vontade daquella e desta, da pessoa sagrada do monarcha e do exacto serviço nacional e justiça da administração.

A irresponsabilidade dos ministros aniquilaria toda a ordem e garantias publicas, estabeleceria uma completa escravidão politica e administrativa; não forneceria recurso senão o unico das revoluções.

São funcionarios instituídos para ser órgãos fieis da constituição e das leis, e consequentemente agentes leaes do Imperador e da nação. O monarcha nunca póde querer o mal, apenas poderá uma ou outra vez enganar-se sobre os meios de fazer o bem, e então cumpre ao ministro demonstrar-lhe respeitosa e se equivoco affecta ou contraria a lei. [...]

A responsabilidade é mesmo um grande refugio contra qualquer equivoco da corôa, um meio de fazer com que ella renuncie a esse desejo; é tambem uma grande defesa da corôa contra o ministro, contra suas seducções ou sua usurpação, ou abusos que ella não autorizou ou que pudera ignorar.

Assim, todas as vezes que um ministro violar a constituição ou as leis, ou seja contra o Estado ou contra os particulares, póde ou deve ser chamado á responsabilidade. (1857, p. 261-262)

Ainda que o Imperador não pudesse ser diretamente responsabilizado, os agentes mais próximos dele arcaiam com as sanções oriundas de sua atuação faltosa. Longe de enaltecer a ofensa ao princípio da pessoalidade das penas nessa questão, observa-se que a responsabilização dos agentes públicos do Brasil Império já era vista como uma necessidade para a manutenção da ordem instalada.

Não haveria como um governo ou um Estado se sustentar sem que se permitisse a correição de agentes públicos que atuavam em nome da Coroa.

b) Constituição de 1891

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, primeira da República, foi também a primeira a utilizar o termo probidade ao prever como crime de responsabilidade, por seu art. 54, n. 6^o¹⁶, o ato do Presidente que atentasse contra a probidade da administração, com a regulação do processo para tanto por normas infraconstitucionais (BRASIL, 1891, *online*).

Sendo esta Constituição republicana inovadora do ponto em que considera a responsabilização do chefe do Executivo, inclusive por infrações relacionadas à probidade no cargo, Cavalcanti frisa seu caráter distinto neste ponto em relação a outras cartas magnas afora da época. Considera que:

¹⁵ “Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma. [...] Art. 129. Nem a Regencia, nem o Regente será responsavel” (BRASIL, 1824, *online*).

¹⁶ “Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: [...] 6º) a probidade da administração; [...] § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial. § 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento. § 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso” (BRASIL, 1891, *online*).

[...] a nossa melhor garantia o poder publico e a pessoa do chefe da Nação. Applicou ao acusado o salutar principio que se lê em seo art. 72 § 15 e no art. 1 do código penal. E tirou, quér á camara dos deputados, quer ao senado, todo o poder discrecionario que n'isto de outro modo lhes ficaria pertencendo. D'este feitio, ficou consagrado que presidente denunciado deverá ser processado, absolvido ou condemnado, não *absque lege* e por meras considerações de ordem política, quaisquer que sejam, mas com procedimento de caracter judiciario, mediante as investigações e provas admitidas em direito, e julgado *secundum acta et probata*. (2002, p. 216)

A responsabilização do Presidente pelo crime de responsabilidade decorrente do atentado à probidade administrativa se fazia, por isso, em consonância com os princípios do juiz natural e da anterioridade. Isso implica, respectivamente, o estabelecimento legal prévio de um juízo adequado à apreciação da infração, afastando a existência de juízos de exceção, e a inexistência de responsabilização sem prévia previsão legal das hipóteses infracionais.

Ademais, já não utilizando o termo probidade, a Carta Política responsabilizava os servidores públicos pelos abusos e comissões no exercício do cargo, por seu art. 82 e parágrafo único (BRASIL, 1891, *online*). Assim, também lhes exigia a probidade na vida pública, ligada ao cumprimento de seus deveres legais.

Retomando a análise dispensada por Cavalcanti a esta Constituição, o autor pondera que a responsabilização dos servidores integra as garantias de direitos e civis e políticos dos cidadãos, as quais nomeavam, na anterior Constituição do Império, seu Título 8º, que incluía um dispositivo no assunto semelhante ao da Constituição em apreço (2002, p. 354). Aliás, sendo essa uma garantia, o autor acrescenta:

E será uma das mais solidas e eficazes, si sempre, cada vez que fôr a ocasião, os prejudicados a fizerem valer pelos meios que a lei tem estabelecido. Promovendo-se a responsabilidade dos empregados publicos pelas suas faltas e prejuizos causados, – além do ressarcimento d'estes, se obterá melhorar o serviço publico *formidine poenae* [em razão do medo do castigo]. (CAVALCANTI, 2002, p. 354)

O servidor tem o dever de diligência e zelo em razão da função pública que ocupa, sendo sua cobrança pelos cidadãos um direito, resguardado pela garantia da responsabilização quando se vejam lesados na atuação displicente e mesmo ímproba. O bom funcionamento estatal se liga à consciência do servidor de que gere o interesse alheio, público, não o seu próprio.

Também, pelo art. 89 desta Constituição, instituiu-se um Tribunal de Contas, com seus membros nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, voltado a verificar as contas de receitas e despesas governamentais e verificar sua legalidade (BRASIL, 1891, *online*). A importância deste Tribunal, que não integraria o Judiciário, seria o de servir como um mecanismo de controle dos atos de governo, analisando-os após sua execução e verificando sua legalidade e, por que não, sua correspondência com o interesse público.

O surgimento de um órgão com funções dessa natureza, assegurado pela Carta

Política, é um grande avanço para o cumprimento da legalidade e para a retidão administrativa. Não passava despercebido, como até os dias de hoje, que suas atividades têm grande potencial de causar mal-estar e antipatia sobre certos agentes públicos. A realidade era que o “[...] parlamento imperial nunca quiz que existisse esse fiscal esmerilhador, indiscreto, incompatível com as *facilidades* dos ministros e *exigencias* dos deputados” (CAVALCANTI, 2002, p. 361). O Tribunal de Contas necessitava existir muito apesar do descontentamento de autoridades em relação ao maior controle externo sobre seus atos. Instalou-se para garantir os fins públicos.

c) Constituição de 1934

A Constituição de 1934 continuou a prever, por seu art. 57, *f*, como crime de responsabilidade do Presidente da República atos definidos em lei atentatórios à probidade da administração. Adiante, seu art. 171 seguiu, desta vez, inaugurando a responsabilidade solidária dos servidores públicos com a Fazenda por negligência, omissão ou abuso no exercício do cargo (BRASIL, 1934, *online*). Assim, veio na esteira da Lei Maior que a antecedeu no assunto da responsabilidade dos agentes públicos, com um forte caráter civilista de natureza subjetiva.

O Tribunal de Contas, criado na ordem constitucional anterior, foi mantido a partir do art. 99 desta Constituição na missão de acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (BRASIL, 1934, *online*).

É de interesse observar que é a partir desta Carta Magna que se inicia toda a celeuma acerca da natureza jurídica deste órgão, que persistiria em análises daquelas de 1937, 1946 e 1967. Isso pois o emprego do verbo “julgar” no texto constitucional induziu membros do Tribunal de Contas, como ministros e conselheiros, a entenderem que seria aquele o uso técnico do vocábulo, referente à competência jurisdicional, própria do Poder Judiciário. Não seria esse o caso, entretanto, pois os Tribunais de Contas, em verdade, deviam se ocupar apenas de atividades administrativas de fiscalização, apreciação de contas, concessão de aposentarias, reformas, pensões. Assim, esse seria apenas um erro terminológico cometido pelos constituintes de 1934 e dos anos seguintes, que fizeram o emprego vulgar de um verbo com acepção jurídica própria e específica no mundo do Direito (CRETELLA JÚNIOR, 1986, p. 8-9).

d) Constituição de 1937 e Decreto-lei n.º 3.240/41

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada em 1937, na égide do

Estado Novo de Getúlio Vargas, assim como as antecessoras, previu, por seu art. 85, *d*, como crime de responsabilidade do Presidente da República atos que atentassem contra a probidade administrativa e, como novidade, contra a guarda e o emprego de dinheiro público (BRASIL, 1937, *online*).

O art. 114 desta Constituição manteve a previsão de um Tribunal de Contas para, com organização definida em lei, “[...] acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União” (BRASIL, 1937, *online*).

Castro opina que não se tratava este do mesmo Tribunal de Contas mantido pela Constituição de 1934, senão de um novo que viria a ser instituído por lei na vigência da Carta Constitucional de 1937. Ratifica a asserção ao observar que o Decreto-Lei n.º 7 de 17 de novembro de 1937, publicado sete dias após a outorga da Constituição, declarava que, enquanto não tomasse corpo e vida o Tribunal de Contas previsto na Constituição, o então existente continuaria a exercer suas atribuições nos termos do documento (CASTRO, 2003, p. 246-247).

Na vigência desta Carta Constitucional, o Decreto-lei n.º 3.240/41 foi promulgado, sujeitando a sequestro os bens de indiciados por crimes que resultassem em prejuízo à Fazenda Pública, bem como os bens em posse de terceiros que os adquirissem dolosamente ou com culpa grave, conforme os arts. 1º e 4º do normativo (BRASIL, 1941a, *online*). Assim, observa-se que as medidas têm relação direta com o combate da improbidade a respeito de situações de prejuízo ao erário e de locupletamento ilícito dos agentes.

Tratava-se de medidas aplicáveis no âmbito penal, sem a exclusão do direito da Fazenda em promover a reparação do dano cível uma vez cessado o sequestro por ausência da ação penal ou por extinção ou absolvição em sentença, conforme art. 7º, 2 da lei (BRASIL, 1941, *online*).

e) Constituição de 1946 e Leis n.º 1.079/50, n.º 3.164/57 e n.º 3.502/58

Posteriormente, adveio a Constituição de 1946, que continuou prevendo como crime de responsabilidade do chefe do Executivo atentar contra a probidade da administração, por seu art. 89, V (BRASIL, 1946, *online*). Regulamentando o dispositivo, em 1950, editou-se a Lei n.º 1.079, que definiu uma série de crimes de responsabilidade passíveis de cometimento pelo Presidente da República, ministros de Estado, ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), Procurador-Geral da República, governadores e seus secretários, razão da alcunha Lei

dos Crimes de Responsabilidade, vigente até hoje.

Mencionada lei também regulamenta os crimes de responsabilidade contra a probidade da administração em seu art. 9º, com um rol que claramente ultrapassa hipóteses de lesão ao erário e se relaciona com o bom funcionamento da Administração Pública e a proteção de seus valores, a exemplo da previsão como tal crime “[...] proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo” (BRASIL, 1950, *online*).

A propósito, Miranda esclarece sobre a responsabilização, na recém-editada lei naquela ordem constitucional, que:

Improbidade de alguém antes de ser Presidente da República, na administração de Estado-membro, ou de Município, não é incluível no conceito que aparece no art. 89, V, da Constituição de 1946, e o processo contra êle, já instaurado ou não, nada tem com a denunciabilidade à Câmara dos Deputados e com a decisão sobre a procedência ou improcedência pela Câmara dos Deputados. (1960, p. 142)

Há limitação temporal clara quanto ao momento desde o qual o chefe do Executivo passa a responder por improbidades na administração, a partir de quando é empossado nesse cargo.

Ainda, pelo art. 141, § 31 desta Constituição de 1946, previam-se o sequestro e o perdimento de bens na ocorrência de enriquecimento ilícito decorrente de influência ou abuso de cargo ou função pública ou de emprego de entidade autárquica, em forma a ser regulamentada em lei (BRASIL, 1946, *online*).

Estas medidas constitucionalmente previstas tinham a visão de tolher o desfruto de ganhos patrimoniais oriundos da improbidade por servidores no exercício de suas atribuições. Daí que, entendendo-as necessárias à proteção da coisa pública e do estabelecimento da responsabilidade administrativa, Miranda reflete:

A 2.^a parte do § 31 é arma excelente contra o maior mal dos países sem longa educação da responsabilidade administrativa. O fim do século XIX interrompeu a nascente tradição da honestidade dos homens públicos. A ascensão dos homens públicos, *que não produzem*, teve a conseqüência de acirrar o apetite dos desonestos e dos aventureiros. Sem lei que os obrigue – e a todos os funcionários públicos e empregados de entidades autárquicas – a inventariar todos os anos o que têm, e o que têm os seus parentes sucessíveis, e à publicação dos seus haveres e rendas, anualmente, e sem a *actio popularis* nos casos do § 31, 2.^a parte, com percentagem de prêmio ao denunciante e julgamento pelo júri, é difícil fazer o país voltar àquela nascente tradição. Por outro lado, o simples fato das fortunas fáceis, que de regra se fazem à custa da intervenção na economia e no câmbio, abre a porta dos mais altos cargos, inclusive de diplomacia, a êsses indivíduos de mínimo ético, propício aos negócios mais ou menos escusos e fraudulentos. (1960b, p. 360)

O autor evidencia forte incômodo com o recorrente uso de funções públicas, sobretudo por agentes de altos cargos, para benefício próprio. Por isso, demonstra grande aprovação pelas diretrizes que a Carta Política de então tomava na responsabilização de agentes públicos, a seu dizer, de mínimo ético.

Mais tarde, regulamentando o art. 141, § 31 da vigente Constituição de 1946,

foram editadas as leis n.º 3.164/57 e 3.502/58, respectivamente Lei Pitombo-Godói Ilha e Lei Bilac Pinto.

A primeira, por seu art. 1º, sujeitava, no juízo cível, a sequestro e perda em favor da Fazenda os bens adquiridos pelo servidor público por influência ou abuso de cargo ou função pública ou emprego em entidade autárquica (BRASIL, 1957, *online*). Oportunamente, Pietro observa que essa sanção era claramente de natureza civil, pois aplicada independentemente de responsabilidade criminal, ainda que ocorrendo a extinção da ação penal ou a absolvição do réu (2014, p. 902). No mais, esta lei determinava a obrigação de servidores da União fazerem o registro público de valores e bens particulares (BRASIL, 1957, *online*), como mecanismo para verificar a compatibilidade entre a remuneração e o patrimônio particular, prevenindo casos de enriquecimento ilícito.

Por sua vez, a Lei Bilac Pinto veio para regular o sequestro e a perda de bens de servidor público, dirigente ou empregado de autarquia em casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso de cargo ou função, conforme seu art. 1º, e apresentando em seus arts. 2º, 3º e 4º os casos que considerava, para seus fins, de enriquecimento ilícito (BRASIL, 1958, *online*).

Por fim, a Constituição em trato destacou o estabelecimento da organização e da competência do Tribunal de Contas, já presente em Constituições anteriores e que nesta se manteve e recebeu uma maior atenção sobre sua estrutura e funcionamento por seus arts. 76 e 77, primordialmente concentrada no acompanhamento, na fiscalização e no julgamento de contas e legalidade de atos (BRASIL, 1946, *online*). Verifica-se o aprimoramento dessa instituição, voltada ao controle de atos públicos, cujas existência e atividade são até hoje vitais para o combate à improbidade administrativa por meio da defesa do erário e da *res publica*.

Para tanto, Miranda reconhece no Tribunal de Contas de 1946 uma função judiciária, também comum ao órgão nas Constituições de 1934 e 1937, embora fosse um órgão auxiliar do Poder Legislativo. Em suas palavras, “No plano material, é corpo judiciário; no formal, corpo auxiliar do Congresso Nacional”, com a peculiaridade de que não tem jurisdição quanto a crimes, e sim “[...] julga as contas, o que é da máxima importância” (1960a, p. 20-21).

f) Constituição de 1967, Emenda Constitucional n.º 1/69 e Ato Institucional n.º 5/68

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, manteve sem maiores inovações a previsão de crime de responsabilidade do Presidente da República em ato

atentatório contra a probidade na administração¹⁷, por seu art. 84, V, bem como a existência do Tribunal de Contas, por seus arts. 71 e 73 (BRASIL, 1967, *online*), mais tarde alterados pela Emenda Constitucional n.º 1/69, respectivamente, para o art. 82, V e arts. 70 e 72 (BRASIL 1969, *online*), com a Ditadura Militar em curso.

Avalia-se que, nesta nova ordem constitucional, o sistema de controle da execução financeira e orçamentária estava alterado substancialmente, passando boa parcela do poder de fiscalização de orçamento para a responsabilidade direta dos órgãos de controle do Congresso Nacional e do Executivo, não mais com protagonismo do Tribunal de Contas, conforme Constituição de 1946. O Tribunal de Contas passou a coadjuvar o controle externo exercido pelo Congresso¹⁸ (MAGALHÃES, 1967, p. 215-217), com incumbência de emitir pareceres prévios sobre contas do Presidente da República e relatórios minuciosos de exercício financeiro, realizar auditorias financeiras sobre contas diversas e julgar regularidade de contas de administradores em geral (BRASIL, 1967, *online*).

Previu-se também, pelo art. 150, § 11 da Constituição de 1967, o perdimento de bens por danos ao erário ou enriquecimento ilícito no exercício da função pública, na forma da lei (BRASIL, 1967, *online*), e o mesmo, posteriormente, pelo art. 153, § 11 com a Emenda Constitucional n.º 1/69 (BRASIL, 1969, *online*).

Com a edição do autoritário Ato Institucional n.º 5/68, restringiram-se direitos e garantias individuais e, em relação à repressão à corrupção por improbidade, seu art. 8º previa a possibilidade de o Presidente da República decretar o confisco de bens daqueles que se enriqueceram ilicitamente no exercício do cargo ou função pública, sem prejuízo de eventuais sanções penais (BRASIL, 1968, *online*).

Tratava-se de uma medida de natureza administrativa, decretada pelo chefe do Executivo sem o devido processo legal ou oportunidade de contraditório ou ampla defesa. Desta maneira, o confisco e as medidas judiciais constantes das Leis Pitombo-Godói Ilha e Bilac Pinto, de 1957 e 1958, conviveram lado a lado em vigência (PIETRO, 2014, p. 903-904) até o fim do período ditatorial e o surgimento da atual ordem democrática com a Constituição de 1988.

¹⁷ Assim, debruçando-se em estudo a esta Constituição, Miranda aponta que os crimes de responsabilidade do Presidente necessitam de lei especial, para ele mesmo voltada, assim como nas anteriores republicanas. Trata-se de uma especialidade objetiva, em razão da matéria do art. 84 (ou art. 82, a partir da Emenda Constitucional), e subjetiva, em razão de serem infrações praticáveis apenas pelo chefe do Executivo e por quem a ele os pratique em conexão aos dele (1987, p. 354-355).

¹⁸ O que se observa é que “Muito disso mudou [funções do Tribunal de Contas de 1946 e discussões a seu respeito]. Retirou-se quase toda a função *judiciária* do Tribunal de Contas” (MIRANDA, 1987, p. 254), elaborando-se um desenho único que o órgão tenderia a tomar já ordem seguinte, instalada pela Constituição de 1988, como mecanismo administrativo e de apoio às fiscalizações executadas pelo Legislativo e Executivo.

g) Constituição de 1988 e Lei n.º 8.429/92

Na redemocratização, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz uma série de inovações ao ordenamento jurídico nacional. Em sua égide, a adoção de normas-princípios, de tão compulsório atendimento quanto normas-regras e letras de lei, implica que a Administração Pública direta e indireta, de todos os Poderes e níveis federativos, tem valores que deve resguardar, proteger e realizar visando a honrar a coisa pública e viabilizar a democracia.

Assim, a Administração Pública se sujeita ao seguimento dos princípios implícitos e dos explícitos no texto constitucional, notadamente aqueles presentes ao seu art. 37, *caput*. Entre estes, figurou a moralidade, cuja lesão serviria de fundamento para a propositura da ação popular, nos moldes do art. 5º, LXXIII (BRASIL, 1988, *online*).

Esta Carta Política segue o legado daqueles que a antecederam e prevê por seu art. 85, V o crime de responsabilidade do Presidente da República no atentado à probidade da administração (BRASIL, 1988, *online*).

Porém, indo além, prevê-se entre as causas de perda ou suspensão de direitos políticos a improbidade administrativa, conforme art. 15, V, a qual tem importante previsão pelo art. 37, § 4º como um rigoroso mecanismo de controle da moralidade administrativa, prevendo que “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988, *online*).

A improbidade administrativa parece atingir aqui o ápice de sua existência no ordenamento jurídico brasileiro, agora possuindo uma previsão geral e cujas vedações e sanções não se destinam a uns ou a outros agentes públicos, mas a todos. Como aponta Pietro, “[...] a expressão ato de improbidade administrativa, aplicável às infrações praticadas por servidores públicos em geral, só foi introduzida na Constituição de 1988, não sendo utilizada nas Constituições anteriores a não ser para designar infrações de natureza política” (2014, p. 905).

Daí que, regulamentando o dispositivo constitucional, adveio a Lei n.º 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, revogando e substituindo, por seu art. 25, as Leis Pitombo-Godói Ilha e Bilac Pinto, definindo precisamente, por seu art. 2º, o rol de agentes públicos para seus fins, estabelecendo aspectos da ação de improbidade a partir de seu art. 14 (BRASIL, 1992, *online*), entre outros pontos.

Ademais, a lei, originalmente, listou os atos de improbidade em três diferentes modalidades, com róis exemplificativos em seus arts. 9º, 10 e 11 (BRASIL, 1992, *online*), chegando a uma amplitude maior do que hipóteses de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário contempladas em legislações de décadas anteriores. Determinou-se que atentar contra princípios da Administração Pública também seria passível de consistir em ato de improbidade administrativa para todos os agentes públicos e mesmo particulares relacionados, assim como já o era em relação ao Presidente da República desde a Constituição de 1891.

Eis a lenta e necessária evolução do combate à improbidade administrativa no direito positivo brasileiro, tendo-se aos poucos constatado que o ressarcimento ao erário e o pagamento de perdas e danos, medidas cíveis, não seriam suficientes para evitar essa forma de corrupção pública. O número de situações em que pode se dar a improbidade administrativa tornou-se bem maior do que aquele do passado.

Houve grande expansão da abrangência da expressão legal “improbidade administrativa” e das medidas possíveis para reprimi-la, presentes muito notadamente na Lei n.º 8.429/92, mas ainda em leis dispersas no ordenamento jurídico, como o Estatuto da Cidade, Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

As discussões acerca desta expansão histórica são variadas e militam tanto por sua continuação quanto por sua reprovação.

Nesse contexto, com uma grande série de alterações na LIA, após quase trinta anos de sua vigência com poucas mudanças no assunto, surgiu a Lei n.º 14.230/2021, que será melhor tratada em capítulo próprio.

3.4 As formas de responsabilização por improbidade administrativa

Segundo o art. 37, § 4º da Constituição Federal, os “[...] atos de improbidade administrativa importarão [1] a suspensão dos direitos políticos, [2] a perda da função pública, [3] a indisponibilidade dos bens e [4] o ressarcimento ao erário” (BRASIL, 1988, *online*). Em contrapartida, a Lei n.º 8.429/92 prevê, por seu art. 12, as sanções de (1) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, (2) ressarcimento integral do dano, (3) perda da função pública, (4) suspensão dos direitos políticos, (5) pagamento de multa civil e (6) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente (BRASIL, 1992, *online*).

Constatável que o rol da LIA é bem mais amplo do que aquele do texto constitucional, ressalta-se que inexistente inconstitucionalidade nessa relação. Isso pois a Carta Magna não limitou as sanções à improbidade apenas àquelas inscritas em seu texto, e sim

apenas apontou uma relação mínima de penalidades, sendo semelhante a situação da previsão de reclusão a um crime na Constituição com sua cumulação de multa por lei penal específica (CARVALHO FILHO, 2017, *e-book*), como acontece com o crime de racismo¹⁹.

Buscando melhor terminologia, “Note-se que o dispositivo constitucional, ao indicar as medidas cabíveis, não se refere a elas como sanções. E, na realidade, nem todas têm essa natureza” (PIETRO, 2014, p. 920).

Logo, a Constituição prevê um rol mínimo de medidas disponíveis a partir da ação de improbidade, regulamentada em posterior lei, que poderia prever outras mais medidas e sanções, conforme a necessidade verificada pelo legislador após a edição da Carta Magna de 1988.

Deve-se observar que a indisponibilidade de bens trata de uma medida cautelar aplicada no curso do processo judicial para garantir eventual ressarcimento de danos havidos pelo ato de improbidade. Por sua vez, o ressarcimento de danos é obrigação originada do princípio geral do Direito de que aquele que viola direito e causa dano é obrigado a repará-lo²⁰. De fato a Constituição não se ocupou em limitar sanções, mas apenas apresentou algumas medidas possíveis para a improbidade, esta que necessariamente deveria ser prevenida e reprimida.

Tratando das demais sanções previstas na LIA, o legislador adotou novamente a técnica de divisão dos atos em modalidades (bem como fez nos arts. 9º, 10 e 11), sendo a cada modalidade correspondente um inciso do art. 12 (BRASIL, 1992, *online*). Assim, as sanções aplicáveis se dividem nos atos que resultam em enriquecimento ilícito no inciso I, prejuízo ao erário no inciso II e atentado contra os princípios da Administração Pública no inciso III.

Ainda analisando este artigo, a disposição das sanções e sua decrescente graduação de acordo com as modalidades pré-enunciadas permitem entender que o legislador vê o enriquecimento ilícito como o ato de maior gravidade e por isso o sanciona mais duramente, vindo em seguida aquele que gere prejuízo ao erário e, por fim, aquele que atente contra os princípios (PIETRO, 2014, p. 921). A aplicação de qualquer sanção à improbidade se dá independentemente do ressarcimento integral de dano patrimonial eventualmente existente e das sanções penais comuns e de responsabilidade civil e administrativa oriunda de lei

¹⁹ Ainda que seja este o entendimento dominante, encontram-se manifestações minoritárias em contrário. A propósito: “O legislador ordinário não pode ampliar a restrição de direitos, liberdades, garantias e as respectivas sanções estabelecidas taxativamente pela Lei Maior, parecendo forçoso reconhecer que algumas das penalidades previstas na Lei n.º 8.429/92 padecem de manifesta inconstitucionalidade, [...] que insista-se, não estão arroladas no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal” (SARTI, A.; SARTI, L.; SIMON, 2013, p. 169).

²⁰ Neste sentido, o Código Civil, por seu art. 186, determina: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (BRASIL, 2002, *online*).

específica (BRASIL, 1992, *online*).

Adotando classificação proposta por Martins Júnior, as sanções previstas ao art. 12 da LIA podem ser separadas em variáveis, que comportam graduação e dosagem em sua aplicação pelo magistrado, e invariáveis (2002, p. 298).

Visando a melhor apresentar estas sanções e suas graduações, relacionam-se a seguir em quadro esquematizado conforme as modalidades de improbidade correspondentes:

Figura 1 – Relação de sanções da Lei de Improbidade Administrativa e graduações

Sanções		Modalidades de ato de improbidade administrativa		
		Enriquecimento ilícito (art. 9º)	Prejuízo ao erário (art. 10)	Atentado contra os princípios (art. 10)
Variáveis	Suspensão dos direitos políticos	Até 14 anos	Até 12 anos	<i>Inaplicável</i>
	Pagamento de multa civil	Equivalente ao acréscimo patrimonial	Equivalente ao acréscimo patrimonial	Até 24 vezes remuneração do agente
	Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios	Até 14 anos	Até 12 anos	<u>Até 4 anos</u>
Invariáveis	Perda da função pública	X	X	X
	Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio	X	X	X
	Ressarcimento integral do dano	X	X	X

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Martins Júnior (2002, p. 298) e na Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992, *online*).

Importa mencionar que estes lapsos temporais apresentados foram recentemente alterados pela Lei n.º 14.230/2021, sendo atualmente os apresentados. O que não se alterou, contudo, é que na imposição das sanções variáveis devem se observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, que no caso concreto guiam a dosagem na decisão proferida no âmbito da ação de improbidade²¹, bem como de qualquer decisão judicial.

Esclarece-se a possibilidade de que um ato incorra em apenas uma das modalidades de improbidade ou mesmo em todas, o que pode implicar a cumulação de sanções diversas, conforme autoriza o *caput* desse art. 12. Entretanto, se, no caso concreto, for ensejada a aplicação simultânea da mesma sanção por incisos diferentes do art. 12, adota-se a graduação daquele de maior gravidade com suas agravantes. Essa é a exegese dos atuais art. 12, § 7º e art. 17-C, V da lei, que tratam da observação do princípio constitucional do *non bis in*

²¹ Por oportuno, ressalte-se o recente art. 17-C Lei n.º 8.429/92, que lista requisitos específicos da sentença nestes processos. Destaque-se o rol do inciso IV, que demanda que se considerem, “para aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa: a) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; c) a extensão do dano causado; [...]” (BRASIL, 1992, *online*)

idem (BRASIL, 1992, *online*), já presente na jurisprudência nacional na responsabilização por improbidade antes dessa expressa previsão legal.

Em conclusão, sobre a natureza das sanções previstas na LIA, estas têm natureza eminentemente civil. Contudo, em relação à natureza das sanções de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública, registram-se divergências doutrinárias de que se podem extrair três correntes.

Uma primeira aponta que a possibilidade de suspensão de direitos políticos ou de perda da função na ação de improbidade evidencia que esta ação, bem como suas sanções, tem “[...] forte conteúdo penal, com incontestáveis aspectos políticos” (WALD; MENDES, 1998, p. 214), corrente minoritária²². A segunda aponta estas como de natureza civil, com seus efeitos políticos, reforçando essa ideia “[...] o fato de poderem ser aplicadas a particulares, que não se enquadram no conceito de servidores ou de agentes públicos e sobre os quais a Administração Pública não poderia exercer poder disciplinar” (PIETRO, 2014, p. 908). Já a terceira verifica uma natureza mista, “[...] no sentido de que, dependendo da autoridade que for chamada para integrar o pólo [*sic*] passivo, ela terá a natureza de espelhar crimes políticos, de responsabilidade ou de responsabilidade patrimonial e administrativa [civil]” (DELGADO, 2002, p. 21).

Independentemente, prevalece atualmente a natureza civil das sanções elencadas na LIA, com a possibilidade de concomitância de ação penal pelos mesmos atos, vista a independência de esferas.

3.5 A ação de improbidade administrativa

A ação de improbidade administrativa é o instrumento de direito adjetivo pelo qual se reconhecem judicialmente as “[...] condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa” (CARVALHO FILHO, 2017, *e-book*). Prevista na LIA, é uma das formas de fazer-se o combate à prática de atos ímprobos na Administração Pública e que certamente possui natureza civil, diante das previsões feitas pelo art. 37, § 4º da Constituição Federal no sentido de que seu manejo não prejudica a específica ação penal cabível (NEVES; OLIVEIRA, 2020, *e-book*).

Diz-se uma das formas, pois é apenas um dos diversos instrumentos que integram o chamado microsistema coletivo, uma pluralidade de normas processuais, dispersas em

²² Ressalte-se, ainda, a insurgência de Justen Filho, para quem: “O sancionamento à improbidade administrativa apresenta natureza complexa, mas com forte conotação penal” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 1087).

diversas leis, que regulamentam a tutela coletiva no direito pátrio e que também podem buscar esse objetivo, cujo núcleo duro é composto da Lei n.º 7347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e da Lei n.º 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) (NEVES; OLIVEIRA, 2020, *e-book*). Sendo a ação de improbidade administrativa destinada à proteção do patrimônio e da moralidade pública, inegável que trata de direitos difusos²³, pois atende ao interesse da coletividade e, assim, perfaz-se uma ação coletiva integrante desse sistema.

A ação de improbidade tem seus contornos gerais constantes da LIA, que expõe suas regras específicas a partir de seu art. 17²⁴ e determina que a ação seguirá o procedimento comum previsto no Código de Processo Civil (BRASIL, 1992, *online*).

Por longo tempo, foi comum o processamento dos atos de improbidade mediante ação civil pública pelo Ministério Público, com aceitação da jurisprudência e fundamento no art. 129, III²⁵ da Constituição, aplicando-se a Lei n.º 7.347/85 no que não contrariasse os dispositivos da Lei n.º 8.429/92 (PIETRO, 2014, p. 924). Entretanto, a partir da Lei n.º 14.230/2021, que alterou diversos dispositivos da LIA, ocorre uma grande transformação desta ação:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (BRASIL, 1992, *online*)

Desde então, dispõe-se que a ação de improbidade administrativa é uma ação específica²⁶, de finalidade repressiva e sancionatória, voltada, destaque-se, exclusivamente a sanções de caráter pessoal. Ocorre, por isso, uma delimitação legislativa do escopo da ação de improbidade como uma ação própria, distanciada da ação civil pública, muito embora grande parte da doutrina compreenda uma relação de gênero e espécie entre ambas²⁷.

²³ Ressalta-se a definição de interesses ou direitos difusos oferecida pelo Código de Defesa do Consumidor, por seu art. 81, parágrafo único, I, como sendo “[...] os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” (BRASIL, 1990, *online*).

²⁴ “Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei” (BRASIL, 1992, *online*).

²⁵ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, *online*).

²⁶ Ratifica este entendimento Justen Filho, para quem “A Lei 14.230/2021 previu que a ação de improbidade se configura como uma ‘ação típica’. Isso significa a superação de uma prática tradicionalmente adotada de veiculação da pretensão de sancionamento por improbidade por meio da ação civil pública prevista na Lei 7.347” (2022, *e-book*).

²⁷ Neste sentido, é didática a exposição de Palu: “Não há, ontologicamente, diferença entre a ação civil pública (Lei n.º 7.347/85) e a ação civil pública de improbidade (Lei n.º 8.429/92). Trata a segunda de procedimento de ação civil pública específica à repressão aos atos que violam o Erário, a consolidar, processualmente em um único diploma, especial, o que já havia antes no ordenamento jurídico pátrio. Em substância, são idênticas”

Nesta toada, chama-se atenção ao trecho do artigo em que se lê que a ação de improbidade “não constitui ação civil”. Possivelmente no intuito de distinguir a ação de improbidade, uma ação própria, da ação civil pública, optando pela literalidade “ação civil” em vez de “ação civil pública”, o legislador gerou situação em que se pode interpretar que a lei esteja rechaçando a natureza civil da ação de improbidade.

Levanta-se aqui a hipótese de que esta tenha sido apenas uma escolha infeliz de redação pelo legislador, uma vez que a doutrina e a jurisprudência já se assentaram pela natureza civil desta ação, bem como de suas sanções, o que deve se manter atualmente²⁸.

Neste sentido, o parágrafo único do mesmo artigo:

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. (BRASIL, 1992, *online*)

O parágrafo único faz ressalva exatamente sobre o objeto da ação civil pública, que poderia perfeitamente absorver o da ação de improbidade administrativa, razão do tratamento gênero-espécie dado por estudiosos. Isso apenas não se faria mais por força da Lei n.º 8.429/92, em sua nova redação, que ocupa a específica ação de improbidade das sanções de caráter pessoal para as hipóteses tipificadas em sua lei. Não sendo uma dessas hipóteses, resta a ação civil pública, da Lei n.º 7.347/85, para realizar-se o controle de legalidade necessário.

Provavelmente, muita discussão se fará na doutrina e na jurisprudência sobre essa “divisão de papéis” de ambas as ações. Como indicativo disso, Pinheiro e Ziesemer já discutem qual seria a interpretação necessária para evitar-se a declaração de inconstitucionalidade do Art. 17-D por negativa de prestação jurisdicional:

Ora, se é assim é, deve-se entender que as políticas públicas de Estado, via de regra, não podem ser controladas pela ação de improbidade, salvo àquelas em que se verifique a possibilidade de impacto direto na integridade do patrimônio público. (2022, p. 157)

A atual redação da LIA parece, de alguma maneira, separar sua ação de

(2001, p. 121).

²⁸ Dito assim, salienta-se a reflexão de Pinheiro e Ziesemer sobre esse confuso artigo, entendendo que o art. 17-D se refere de fato à natureza da ação e, sendo assim, é um absurdo: “[...] é importante lembrar que o artigo 17-D também possui uma anomalia ou devaneio legislativo quando o mesmo diz que a ação de improbidade administrativa não ‘constitui ação civil’. Ora, e qual seria a sua natureza jurídica, se não traz a previsão de pena privativa de liberdade (o que a tornaria ação penal) e está submetida ao crivo do Poder Judiciário (o que exclui a possibilidade de ser uma ação administrativa)? Uma ação *sui generis*? Claro que não! O Supremo Tribunal Federal já assentou isso em diversas ocasiões: [...] É preciso deixar fora de dúvidas: a ação de improbidade administrativa possui natureza cível, pois, ainda que a lei diga o contrário, suas características demonstram isso” (2022, p. 158).

improbidade da ação civil pública, até mesmo facilitando a conversão da primeira na segunda por seu art. 17, § 16²⁹, o que não seria necessário se mantivesse a anterior aceitação do manejo da ação civil pública para todos os casos de improbidade administrativa com as peculiaridades da Lei n.º 8.429/92. Parece, por isso, que o desenho da ação de improbidade está muito mais próximo de anteriores percepções minoritárias³⁰ que não enxergavam na ação civil pública o correto instrumento para a repressão das condutas tipificadas pela LIA.

Assim, a harmonização dos novos dispositivos que regulam a improbidade decerto demandará maiores discussões a fim de entender o novo lugar da ação de improbidade no microsistema coletivo.

Seja como for, é certo que a ação de improbidade administrativa sempre possuiu disposições próprias reguladas pela Lei n.º 8.429/92, de obrigatória observação mesmo no manejo de uma ação civil pública. Isto não se alterará com a nova redação do art. 17 e seguintes, que asseguram a conversão da primeira na segunda, inclusive.

Convém destacar as conclusões a que Neves e Oliveira já haviam chegado quando se debruçaram na questão de se a ação de improbidade administrativa se confunde com ação civil pública:

Portanto, chamar a ação regulada pela Lei 8.429/1992 de ação civil pública ou não é formalidade que não muda a realidade: uma ação coletiva que visa a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa regida pela Lei 8.429/1992 e subsidiariamente pelo microsistema coletivo e pelo Código de Processo Civil. [...] O que importa é reconhecer as especialidades presentes na ação de improbidade administrativa, parecendo ser esse um denominador comum entre todos que já tiveram a oportunidade de se debruçar sobre o tema. (2020, *e-book*)

Outro ponto fundamental é observar que a ação de improbidade tem hoje como único legitimado ativo o Ministério Público, visto o vigente art. 17 da Lei n.º 8.429/92. Reservando-se discussões mais intensas ao capítulo específico que tratará da Lei n.º 14.230/2021, observa-se, por enquanto, que foi abandonado o anterior modelo de legitimidade ativa disjuntiva e concorrente (MARTINS JÚNIOR, 2002, p. 353), em que era não só *Parquet*, mas também a pessoa jurídica lesionada legitimada ao manejo da ação de improbidade, simultaneamente.

A petição inicial da ação de improbidade administrativa deve individualizar a

²⁹ A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985. (BRASIL, 1992, *online*)

³⁰ Neste sentido, representam a corrente dissonante Meirelles, Wald e Mendes: “Tem sido uma prática comum tanto do Ministério Público quanto do Poder Judiciário o tratamento desta ação de improbidade administrativa meramente como uma nova modalidade de ação civil pública, freqüentemente [*sic*] chamando-a de ‘ação civil pública de improbidade administrativa’. Trata-se, a nosso ver, de prática de pouca técnica jurídica, pois a ação de improbidade administrativa tem natureza, contornos e regramento próprios, não se confundindo com aqueles específicos das ações civis públicas em geral”. (2009, p. 231)

conduta do agente público acusado, apontando os elementos probatórios mínimos da ocorrência das hipóteses de improbidade. Ademais, também deve ser instruída com documentos ou justificação com indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentá-los (BRASIL, 1992, *online*).

A peça inaugural deve precisamente demonstrar os motivos que ensejam as tão gravosas sanções dispostas pela LIA. Essencial, por isso, detalhar os elementos legais, que configuram o próprio ato de improbidade, já tratados no anterior tópico 2.3 deste trabalho, a saber, agente ativo, agente passivo, ato ilícito danoso e elemento subjetivo composto do dolo específico. Ausente essa demonstração, a ação estará sujeita a ter julgada a demanda improcedente, conforme art. 17, § 11³¹ da lei, ou, em melhor cenário, ser convertida em ação civil pública, conforme § 16³² do mesmo artigo (BRASIL, 1992, *online*), não mais sob o jugo da LIA, mas da geral proteção ao patrimônio público e social e direitos difusos e coletivos conferida pela Lei n.º 7.347/1985 e, claro, do microssistema coletivo.

3.6 A relação entre improbidade e boa Administração

De todo o exposto acerca da improbidade, pode-se, sem grandes dificuldades, afirmar que ela tutela, em última análise, os próprios direitos fundamentais dos cidadãos, pois, já caracterizado que a ação correspondente integra o microssistema coletivo, presta-se a tutelar a probidade estatal como forma de assegurar o patrimônio público social (BRASIL, 1992, *online*). Sua repressão reforça que a gestão da coisa pública necessita se inspirar na concretização dos ideais republicanos.

Sendo o enfrentamento da improbidade um dos aspectos necessários no combate à corrupção, mostra-se natural relacioná-lo com a realização do direito fundamental à boa Administração, que resguarda um amplo leque de direitos e garantias constitucionais, inclusive aqueles correspondentes à probidade administrativa.

Observando esta íntima relação, Reck e Bevilacqua expõem:

A centralidade dos direitos fundamentais é fulcral para a interpretação da Lei de Improbidade Administrativa, e o direito fundamental à boa administração é a sua peça-chave, já que serve de linha-mestra tanto para o Poder Judiciário quanto para a própria administração pública como guia de orientação para a conformação – ou não

³¹ “Art. 17. [...] § 11. Em qualquer momento do processo, verificada a inexistência do ato de improbidade, o juiz julgará a demanda improcedente” (BRASIL, 1992, *online*).

³² “Art. 17. [...] A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985” (BRASIL, 1992, *online*).

– dos atos ímprobos, sempre visando ao fim maior, que é a realização constitucional. O agente estatal (administrador público) é um “servo do povo”, e suas atividades, para serem consideradas democráticas, precisam estar sujeitas a controle e comprovação de realização dos direitos fundamentais, reforçando a ideia central do direito fundamental à boa administração pública. (2020, p. 202)

Se a atividade administrativa deve buscar promover e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, o ato de improbidade deve ser prevenido e reprimido na medida em que ignora essas premissas básicas para a estrutura estatal constitucional. Assim, um dos fins maiores impressos na LIA é viabilizar a existência de uma Administração Pública voltada aos anseios dos cidadãos, que não se desvie do interesse público nem ofenda princípios obrigatórios ao seu funcionamento, que se guie ao bom atendimento da sociedade.

Daí que o objeto da LIA e das medidas que dela decorrem coincide com aquele defendido pelo direito à boa Administração, qual seja, a preservação do Estado Democrático de Direito, em que a soberania popular e da Lei se impõe sobre interesses individuais corruptos e dissonantes daqueles do governo do povo.

Portanto, perseguir o ato de improbidade é também buscar concretizar a boa Administração. Quaisquer inovações tendentes a aprimorar ou fazer regredir o sistema de responsabilização encabeçado pela Lei n.º 8.429/92 implica fazê-lo também sobre as vias que guiam o direito fundamental à boa Administração.

4 LEI N.º 14.230/2021 E A REFORMA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em 26 de outubro de 2021, entrou em vigor a Lei n.º 14.230/2021, que trouxe diversas alterações à Lei n.º 8.429/92. Modificando substancialmente a percepção e a forma de punição dos atos de improbidade, a lei resulta da tramitação do Projeto de Lei n.º 10.887/2018, mais tarde Projeto de Lei n.º 2.505/2021, sob o pretexto de atualizar o texto legal após anos de discussões doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas no assunto.

Em 192 modificações à Lei n.º 8.429/92, a nova lei atrai a si a alcunha de “Nova Lei de Improbidade Administrativa” (PINHEIRO; ZIESEMER, 2022, p. 5), e, não por menos, aponta-se que desencadeou uma verdadeira reforma nos mecanismos de combate à improbidade e que trará muitos reflexos ao combate à corrupção em seu âmbito.

Por esta razão, faz-se necessário analisar o contexto que cercou e justificou a radical Lei n.º 14.230/2021, lançando um olhar geral sobre suas mudanças, seguido de um concentrado sobre aquelas que seguem o novo elemento subjetivo necessário para a definição legal.

4.1 Justificativas para uma grande reforma no sistema de improbidade

A LIA naturalmente atraiu toda sorte de discussões em sua vigência, afinal, trata-se de um documento legal essencial à tutela da probidade estatal que prevê sérias sanções aos seus processados.

Neste diapasão, Pinheiro e Ziesemer ressaltam que esta é uma lei das mais festejadas e também das mais contestadas atualmente, isso pois, em um sistema político desgastado e no qual palanques partidários se constroem sobre más qualidades de adversários, o diploma é utilizado para vinganças e revanchismos políticos (2022, p. 194). Não se apaga a grande conquista que representa a lei nem seu valor para a proteção dos direitos difusos de seu objeto, mas, para o reconhecimento de seus valores, a LIA não poderia também fugir de seus críticos.

Assim, críticas necessárias surgiram e continuarão a surgir visando a seu aprimoramento, ao agravar ou melhor desenvolver medidas e procedimentos nela previstos, ou mesmo à sua atenuação para resguardar em maior medida os interesses dos agentes acusados.

Entre as críticas que justificaram a ampla reforma no sistema de improbidade, interessa o caráter apontado excessivamente aberto da Lei n.º 8.429/92 em sua redação original. Uma vez que a LIA não oferece o conceito do que é improbidade, trabalho que o

legislador brasileiro costuma deixar à doutrina e à jurisprudência, existe certa elasticidade quanto ao uso da lei no caso concreto, não estando limitado a um conceito fechado e imutável. Essa característica, que pode ser um ponto forte do diploma, pode também revelar-se uma fraqueza, pois permite à lei ser manejada em tão grande número de casos que abusos em seu uso se tornam possíveis.

Entendendo que a Lei n.º 8.429/92 se trata de uma norma penal em branco, Mattos avalia que a ação de improbidade utilizada com essa amplitude gerava enormes equívocos ao possibilitar que atos administrativos ilegais, despidos de má-fé ou de prejuízos a entes públicos, fossem confundidos com os tipos da referida lei. Daí que, para evitar estas situações, a LIA necessitaria ser clara quanto ao conteúdo do ato ímprobo, apenas depois passando a tipificar as modalidades (2005, p. 139).

No mesmo sentido, Mudrovitsch e Nóbrega assinalam que a simplicidade “[...] propiciada pela facilidade em se encaixar aquilo que se tem pessoalmente como ímprobo no conceito normativo de improbidade favorece o subjetivismo”, de maneira que os conceitos abertos deixados pela lei permitem o envolvimento indevido de pré-compreensões, preconceitos, desejos, resistências e aspirações do intérprete (2019, *online*).

O caráter aberto do sistema de improbidade, sob este viés, geraria grande insegurança jurídica aos agentes alvos de suas investigações e processos judiciais, estando ao sabor do hermeneuta a compreensão do que seria o ato de improbidade conforme a Constituição e a lei específica no assunto, sem grandes amarras.

Com os usos da Lei n.º 8.429/92, a jurisprudência passou a sedimentar o entendimento da necessidade de constatar-se a má-fé ou a desonestidade do agente³³, direcionando o que para os efeitos da lei se consideraria ato ímprobo. Fazê-lo representava fixar o objetivo de repressão da lei, embora sem se prestar a selar um conceito nacional e único para tanto. Aliás, inovar neste ponto por qualquer reforma futura potencialmente geraria críticas no sentido contrário às empregadas quanto ao conceito aberto, isto é, pleiteando a reabertura do conceito do ato de improbidade, conforme o modelo anterior, para permitir uma ação mais maleável e ajustável ao caso concreto.

Outras críticas relacionadas ao caráter aberto da LIA diziam respeito à tipificação dos atos ímprobos, com destaque à modalidade de improbidade por atentado aos princípios,

³³ Neste diapasão, exemplifique-se com o julgamento da Apelação Cível n.º 0039254-58.2004.4.01.3400 pela Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em que se observa que: “[...] Para a caracterização do ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário é mister a comprovação do dolo ou da má-fé do réu e da existência de concreto prejuízo ao erário. 3. As provas carreadas aos autos não demonstram que os réus agiram com má-fé, ou seja, com desonestidade, deslealdade e corrupção por negligência, imprudência ou imperícia. [...]” (BRASIL, 2011b, *online*).

constante de seu art. 11³⁴. Havia previsão de uma modalidade aberta a qualquer violação a princípios, os quais, como valores transcendentais, também não possuem um conteúdo certo e unificado.

Daí que mesmo Assis e Tourinho, promotores de Justiça que em muito reprovam transformações feitas na Lei n.º 8.429/92 em 2021, reconhecem que o uso da interpretação literal do art. 11 conduziu a situações disparatadas nas quais meras irregularidades foram tachadas de atos ímprobos. Ocorria um cenário de insegurança jurídica em que a categoria referente à violação de princípios era de difícil compreensão (2021, *online*) pelos órgãos de controle e aplicadores da lei, em vista do conteúdo aberto que qualifica até o mais vital dos princípios constitucionais.

Propondo o Projeto de Lei n.º 10.887/2018, o deputado Roberto de Lucena registrou “[...] que inúmeras alegações de improbidade são impingidas a agentes públicos e privados que praticaram atos protegidos por interpretações razoáveis, quer da doutrina, quer do próprio Poder Judiciário” e que ações de improbidade se ajuizavam por legitimados ativos com base em “[...] interpretação acerca de princípios e regras destoante da jurisprudência dominante ou em desconformidade com outra interpretação igualmente razoável, quer seja dos setores de controles internos da administração, quer dos Tribunais de Contas” (BRASIL, 2018a, p. 19-20).

Mais tarde, em parecer ao mesmo projeto de lei, o deputado Carlos Zarattini posicionou-se de maneira muito mais radical pelas mesmas razões. Defendeu que, em lugar de acrescentar-se uma cláusula aberta que protegesse a interpretação principiológica razoável, deveria ocorrer, na verdade, a completa retirada do art. 11 da Lei n.º 8.429/92, acreditando que as Leis da Ação Civil Pública e da Ação Popular seriam suficientes à proteção dos princípios da Administração Pública proba (BRASIL, 2020a, p.18).

Embora discordantes quanto à solução legislativa para essa questão, trata-se de críticas relacionadas a comandos que comportavam alto grau de interpretação, inclusive desfavorável a agentes públicos no honesto exercício de seu *munus*. Atacavam-se possíveis excessos por órgãos de controle internos e externos que tinham em mãos o dever implícito de conferir interpretações razoáveis à norma aberta do art. 11, visto inexistir uma cláusula expressa exigindo que assim o fizessem.

Com essa mesma preocupação, advieram críticas sobre a improbidade na

³⁴ Na redação original do art. 11 da Lei n.º 8.429/92: “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]” (BRASIL, 1992, *online*).

modalidade de prejuízo ao erário a título de culpa do agente, presente na redação original do art. 10 da Lei n.º 8.429/92³⁵. A literalidade do texto legal permitia a punição na forma culposa sem fazer quaisquer limitações ou gradações sobre o elemento subjetivo do agente. Assim, qualquer nível de culpa poderia teoricamente merecer a pecha de improbidade administrativa sem o devido uso da razoabilidade e da proporcionalidade por órgãos de controle quanto aos atos que a lei de improbidade visa a combater.

Em vista da seriedade com que a Lei n.º 8.429/92 lida com os atos de improbidade, ganharam espaço entendimentos como o trazido por Garcia e Alves sobre a culpa na redação anterior do artigo em comento, para quem este “[...] não distingue entre os denominados graus da culpa. Assim, quer seja leve, grave ou gravíssima, tal será, em princípio, desinfluyente à configuração da tipologia legal” (2013, *e-book*). Malgrado a culpa, de maneira indefinida, persistisse, os autores propunham triparti-la em leve, grave e gravíssima, conforme fossem os resultados danosos previsíveis apenas no emprego de uma diligência incomum (leve) até que enfim fossem previsíveis só com a mera diligência rotineira (gravíssima).

Via-se a necessidade de um juízo de proporcionalidade, entre ato e sanção correspondente, e de razoabilidade, fixando que o ato de improbidade pressupusesse a desonestidade do administrador³⁶. Daí que, assim como a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) já entendia³⁷, o “erro grosseiro” constante do acrescido art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)³⁸ passou a balizar a interpretação do muito questionado art. 10 da Lei n.º 8.429/92 como sinônimo da culpa grave punível³⁹.

Essa mudança, entretanto, não satisfaz a todos os críticos, pois remanesceu a visão de que mesmo a punição apenas da culpa grave não bastaria para se considerar improbidade.

³⁵ Na redação original do art. 10 da Lei n.º 8.429/92: “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, *online*).

³⁶ Recorde-se que a improbidade administrativa tem seu mandamento de repreensão constitucional não por outro motivo senão porque “[...] afronta a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade, às normas de condutas aceitas pelos administrados, o dever de lealdade, além de outros postulados éticos e morais” (ANDREUCCI, 2017, p. 496), conforme já citado anteriormente.

³⁷ “Conforme pacífico entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo ‘indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do artigo 10’ (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJE 28/09/2011)” (BRASIL, 2018d, *online*).

³⁸ “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (BRASIL, 1942, *online*).

³⁹ A propósito, o Decreto n.º 9.830/2019 explicita: “Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia” (BRASIL, 2019a, *online*).

Destaca-se, neste sentido, a visão de Santos, que considerava que a permissão de hipóteses de improbidade culposa um dos mais graves problemas da LIA, incompatíveis com o binômio improbidade-desonestidade, visto que inexistia o caso de que alguém possa ser desonesto por acidente. Afirmava que havia evidente descompasso entre o texto constitucional e a LIA, pois esta não “[...] poderia ampliar ou desnaturar o conceito de improbidade para condutas praticadas sem desonestidade, dela não podendo desprender-se e ampliando-a para condutas culposas, quer por culpa leve, quer por culpa grave” (2020, *e-book*).

Fluem daí as justificativas no bojo do Projeto de Lei n.º 10.887/2018, que observa não ser “[...] dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia”, pois mesmo que sejam ilícitos administrativos, a atrair sanções administrativas e civis, “[...] desbordam do conceito de improbidade administrativa e não devem ser fundamento de fato para sanções com base neste diploma e nem devem se submeter à simbologia da improbidade” (BRASIL, 2018a, *online*).

Sejam as críticas até aqui louváveis ou reprováveis para o interesse público – conclusões a que não se pretende chegar aqui de modo algum –, deve-se observar que as insatisfações giram em torno da grande (in)segurança jurídica que o texto legal permitia na visão desses estudiosos.

Segundo Binnenbojm e Cyrino, analisando a introdução do erro grosseiro na LINDB, este cenário de insegurança é marcado pelo receio de agentes públicos em atuarem com qualquer iniciativa inovadora, submetendo-se acriticamente e imediatamente aos controladores. Avaliam que um cenário de insegurança jurídica desestimula a atração de gestores interessados na mudança do *status quo* e que um controle baseado em cláusulas amplas e sem limites claros tende a favorecer desvios, excessos e abusos em razão da concentração de indesejável poder discricionário nas mãos de agentes controladores (2018, p. 218-219).

Essa tendência de inércia e de receio para tomar decisões no exercício da função pública despertou a previsão de críticos para um fenômeno único de ineficiência justificada pelo medo, o surgimento de uma “asfixia burocrática”, em que o administrador público se privaria do uso de seu poder discricionário para fugir da rigidez de seus controladores. É o chamado “apagão das canetas” (ASSIS; TOURINHO, 2021, *online*).

Neste sentido, Viera assinala que, havendo uma multiplicidade de formas de controle e de interpretações para uma norma, inclusive por diferentes órgãos, existe sempre a possibilidade de o agente público ser alvo de procedimentos administrativos e judiciais para sua responsabilização, até mesmo concomitante, nas esferas administrativa, cível e criminal

em razão de uma tomada de decisão com que os controladores não compactuem (2020, p. 89). Se o administrador será, por fim, penalizado ou inocentado não é relevante, porque o simples medo de ter a reputação manchada por uma investigação ou de ter de se defender de eventual processamento é suficiente para gerar tal fenômeno⁴⁰. Os riscos já são altos desde o princípio.

Ainda, Santos assinala que, nas ações de improbidade, soma-se o medo do efetivo julgamento desfavorável devido à pressão social por punição indiscriminada, pois, desde a acusação, “[...] o gestor passa para aquele rol de acusados que geram certa comoção e ódio em suas comunidades, tal qual ocorre com os pedófilos. A mera pecha de ímprobo faz com que seu processo seja julgado com forte carga pejorativa no plano dos valores” (2020, *e-book*).

Daí que, em defesa do Projeto de Lei n.º 10.887/2018, Mudrovitsch e Nóbrega, em relação à anterior Lei n.º 8.429/92, concluem pela existência de um paradoxo no qual a lei não raro pune até mesmo os agentes honestos e, conseqüente e indiretamente, os administrados. Consideram que, “[...] para quem é correto, a mera possibilidade ou ajuizamento de demanda contra si, independentemente de futura improcedência, já é pena severamente suficiente”, de maneira que só a sombra de ameaça emanada da lei já basta para trazer esses efeitos (2019, *online*).

Logo, há argumentos pertinentes para justificar certas alterações na Lei n.º 8.429/92, ou ao menos reflexões a seu respeito. A norma necessita se adequar à realidade social e jurídica vigente. Significa que, sendo a norma um reflexo das forças políticas atuantes em seu tempo, necessita sempre ser impulsionada para aprimorar-se e manter-se legítima no ordenamento jurídico. Por isso, o questionamento de uma norma deve ser sempre bem-vindo a uma democracia.

As alterações legais que se passarão a analisar resultam, em parte, desses pensamentos expostos. Identifica-se neles a tentativa do legislador em conferir maior proeminência de segurança jurídica aos agentes públicos que incorram na LIA, a despeito de a partir disso se gerarem novas críticas igualmente necessárias.

4.2 Olhar geral sobre as mudanças na Lei de Improbidade Administrativa

A primeira mudança importante aponta para a ementa recém-alterada, que, anteriormente, identificava insuficientemente que a lei se voltava às sanções em casos de enriquecimento ilícito de agentes públicos, quando desde o princípio a lei já previa duas

⁴⁰ “A mera imputação da prática de improbidade impõe uma redução axiológica individual. O sujeito se subordina a uma dose de sofrimento pela imputação formal da conduta de desonestidade. Esse efeito é amplificado pelos reflexos negativos à sua reputação: a instauração da ação para condenação por improbidade se constitui, de modo autônomo, num sancionamento ao réu” (JUSTEN FILHO, 2022, *e-book*).

modalidades de improbidade administrativa distintas dessa única que recebeu destaque. Na nova ementa, não se faz referência a uma única modalidade, senão a “[...] sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal” (BRASIL, 1992, *online*).

Naturalmente, esta mudança não provoca impactos significativos no sistema de improbidade administrativa, mas, sendo a ementa uma síntese do conteúdo da lei e de seus objetivos, nota-se que a nova ementa identifica mais precisamente a matéria de que o diploma se ocupa, regulando dispositivo constitucional específico.

No novo art. 1º, § 5º, observa-se que as sanções objetos da lei serão aplicadas aos atos de improbidade, que necessariamente “[...] violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social” dos Três Poderes e da Administração direta e indireta de todos os níveis federativos (BRASIL, 1992, *online*). Explicitam-se, assim, alguns contornos da definição de improbidade administrativa, dada pela jurisprudência, que já exigia constatar-se o ferimento de valores coletivos pelos agentes para encontrar-se a improbidade, embora tal exigência não estivesse positivada.

O acrescido § 8º do mesmo artigo cria uma excludente legal à improbidade administrativa se o ato na hipótese de ato de ação ou omissão se fundar em interpretação de lei baseada em jurisprudência, “[...] ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário” (BRASIL, 1992, *online*). Dá-se alta segurança àquele administrador que, inseguro quanto a posicionamentos jurídicos atuais e futuros de seus controladores em determinadas questões, preferia no passado manter-se omissos ou agir seguindo os comandos destes sem usar o poder discricionário em suas mãos.

Comemorada ou não, esta mudança encontra resistência por parte de membros do Ministério Público. Em nota técnica ao Projeto de Lei n.º 2.505/2021, o Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR) apontou que esse dispositivo devia ser suprimido, compreendendo-o contrário à segurança jurídica – relacionada ao interesse da sociedade, não dos indivíduos acusados –, visto que tentativa semelhante ocorreu na Lei n.º 13.655/2018 e foi vetada⁴¹

⁴¹ No Projeto de Lei n.º 7.448/2017, que originou a Lei n.º 13.655/2018, fazia-se presente o art. 28, § 1º com a seguinte redação: “Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais” (BRASIL, 2017, *online*). Em tempo, destaque-se a razão do veto ao aludido dispositivo em 2018: “A busca pela pacificação de entendimentos é essencial para a segurança jurídica. O dispositivo proposto admite a desconsideração de responsabilidade do agente público por decisão ou opinião baseada em interpretação jurisprudencial ou doutrinária não pacificada ou mesmo minoritária. Deste modo, a propositura atribui discricionariedade ao administrado em agir com base em sua própria convicção, o que se traduz em insegurança jurídica” (BRASIL, 2018c, *online*).

(PARANÁ, 2021, *online*).

Pela Nota Técnica n.º 3/2020 da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão (Combate à Corrupção) do Ministério Público Federal (MPF), membros do *Parquet* manifestaram-se pela necessidade de supressão, entendendo que o dispositivo criava “[...] uma excludente de ilicitude genérica intolerável, ensejando um grande risco de decisionismo e subjetivismo”, ressaltando que “Não é a interpretação correta, errada ou razoável que caracteriza ou deixa de caracterizar um ato de improbidade administrativa”, mas a presença concomitante dos elementos “[...] da prática de conduta proibida (tipicidade formal), elemento subjetivo e circunstâncias de imoralidade (tipicidade material)” (BRASIL, 2020b, p. 3).

Em posterior Nota Técnica n.º 4/2020 do mesmo órgão, adicionou-se que “Condicionar a existência de improbidade para situações em que não há ‘divergências’, é criar uma barreira generalizante e injustificada que só levantará obstáculos à investigação, apuração e responsabilização dos agentes públicos na aplicação ilegal e ímproba da lei” (BRASIL, 2020c, p. 7).

Adiante, mudança muito esperada de críticos fervorosos à lei é a eliminação do ato de improbidade definido a partir da culpa do agente. O elemento subjetivo continua um dos elementos de necessária investigação ao tratar-se da improbidade administrativa e, na redação original da Lei n.º 8.429/92, podia apresentar-se na forma de dolo ou culpa do agente. A forma culposa foi eliminada com a reforma de 2021, sendo isso claro pelo inserido art. 1º, § 1º da lei, que afirma que são atos de improbidade “[...] as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei” (BRASIL, 1992, *online*), e pela supressão, no art. 10, da expressão “culposa” da tipificação dos atos consistentes em lesão ao erário⁴².

Trata-se de mudança peculiar, pois, apesar de formalmente representar um grande avanço, na prática, apenas sedimenta a jurisprudência dos Tribunais pátrios, que já vinham balizando a aplicação do art. 10 original com as disposições do art. 28 da LINDB, exigindo a culpa grave no caso concreto⁴³. Assim, esta era uma mudança esperada, pois seria a

⁴² Atualmente, “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...]” (BRASIL, 1992, *online*).

⁴³ Exemplifique-se decisão no Recurso Especial n.º 1.919.356/SC, de relatoria do Min. Og Fernandes, em junho de 2021, no STJ, poucos meses antes da promulgação da Lei n.º 14.230/2021, na qual se consignou que “[...] Relativamente às condutas descritas na Lei n. 8.429/1992, esta Corte Superior possui firme entendimento segundo o qual a tipificação da improbidade administrativa para as hipóteses dos arts. 9º e 11 reclama a comprovação do dolo e, para as hipóteses do art. 10, ao menos culpa do agente. [...] 5. Ressalta-se que esta Corte Superior tem a diretriz de que improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja [...] pelo menos, eivada de culpa grave nas do art. 10 (AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 28/9/2011)” (BRASIL, 2021e, p.

atualização da lei neste ponto com relação ao ordenamento jurídico vigente.

Também visando a trazer maior segurança jurídica aos agentes, operou-se alteração sobre o art. 11⁴⁴, que delimita atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, para um rol exaustivo mediante a supressão das expressões “às instituições” e “notadamente” e o acréscimo do limitador “[a ação] caracterizada por uma das seguintes condutas”. Aliado a isso, o novíssimo § 3^o⁴⁵ do mesmo dispositivo denota que as condutas descritas no artigo exigem violação a um conteúdo específico e positivado relacionado aos princípios, vez que passa a se exigir “[...] a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas”.

Indo além, Justen Filho observa que pode ter havido também restrição ao rol de princípios violáveis ao observar que o “[...] art. 11 refere-se exclusivamente à violação aos deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade. Portanto, condutas que não se enquadrem em tais hipóteses não são tipificadas como improbidade” (2022, *e-book*). Sua conclusão faz sentido na medida em que a atual redação do *caput* desse artigo está visivelmente mais concisa e mais fechada a interpretações.

Entendendo as alterações promovidas neste dispositivo, o MPPR, por sua Nota Técnica específica sobre o Projeto de Lei n.º 2.505/2021, já se posicionava pelo retorno da redação original “[...] substituindo-se a expressão ‘caracterizada por uma das seguintes condutas’ por ‘notadamente’, a fim de guardar simetria com os demais preceitos que tratam das tipologias (arts. 9 e 10)” (PARANÁ, 2021, *online*).

Pinheiro e Ziesemer, mesmo reconhecendo a preocupação relevante com a fluidez na conceituação dos princípios administrativos na redação original do art. 11, *caput*, entendem inconstitucional a imposição desse rol taxativo à lei na perspectiva dos princípios republicano e da responsabilidade. Isso pois casos concretos de manifesta reprovabilidade da conduta que somente tipificação aberta poderia contemplar foram descartados da improbidade administrativa, assim como tipificações de condutas constantes de legislação extravagante que remetiam ao art. 11, *caput* seriam anuladas (2022, p. 53-57).

1).

⁴⁴ Atualmente, “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: [...]” (BRASIL, 1992, *online*).

⁴⁵ Leia-se: “Art. 11. [...] § 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas” (BRASIL, 1992, *online*).

Ainda sobre o art. 11, acrescentou-se a ele o § 4^o⁴⁶, que explicita que seus atos de improbidade independem de ocorrência de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, apesar de que se faz necessário constatar lesividade relevante ao bem jurídico tutelado. Significa que, com relação a esta modalidade de improbidade, acolhe-se o princípio da insignificância, de origem no Direito Penal (JUSTEN FILHO, 2022, *e-book*).

O art. 12 da LIA, que trata das sanções, foi radicalmente alterado, portando alterações em seu *caput* e incisos e recebendo diversos novos parágrafos a bem da proporcionalidade⁴⁷. Atenta-se aqui às sanções variáveis, que ganham novos intervalos, determinando valores máximos mais graves, porém sem qualquer determinação de mínimos⁴⁸. Assim, no caso concreto, será possível até a aplicação de sanções por tempo inferior ao que a redação anterior dos incisos I, II e III do art. 12 previa.

A essa alteração se associa o acréscimo do art. 17-C, IV, *a*, que exige o uso da razoabilidade e da proporcionalidade pelo magistrado da aplicação da sanção em sentença na ação de improbidade (BRASIL, 1992, *online*).

Aliás, a ação de improbidade, agora instrumento específico e apartado da ação civil pública, conforme tratado no tópico 2.5 deste estudo, tem seu rito detalhado pela lei, aplicando-se apenas em segundo plano o Código de Processo Civil.

Ainda, a nova redação do § 6^o do art. 17 determina que a petição inicial da ação de improbidade deve “[...] individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9^o, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria” e ser “[...] instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado” (BRASIL, 1992, *online*). Há uma limitação à aplicação do postulado *in dubio pro societate*. Não havendo constituição completa e perfeita das provas na instauração do processo, o que é assaz comum, é necessário que os fatos já apontados sejam típicos e contem com provas suficientes para um mínimo de

⁴⁶ Art. 11. [...] § 4^o Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos (BRASIL, 1992, *online*).

⁴⁷ A respeito, logo antes da promulgação da Lei n.º 14.230/2021, o min. Gilmar Mendes pontuou na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.678/DF sobre as sanções no anterior art. 12: “Esse dispositivo [art. 37, § 4º], por sua vez, prevê que as penalidades aplicáveis aos agentes responsáveis por atos de improbidade administrativa, dentre elas expressamente a suspensão dos direitos políticos, devem ser aplicadas ‘na forma e gradação previstas em lei’. [...] Repito: cabe ao legislador prover parâmetros seguros e proporcionais à aplicação da sanção de suspensão de direitos políticos a cidadãos que praticaram atos de improbidade, tarefa da qual não se desincumbiu a contento na elaboração dos preceitos legais em tela” (BRASIL, 2021f, *online*).

⁴⁸ Por esta razão, a nova redação do dispositivo teve resistência registrada na mesma manifestação do MPPR: “O dispositivo deve ser suprimido, pois reduz significativamente as sanções previstas na lei atual e viola a segurança jurídica ao não estabelecer patamares mínimos de aplicação das penas. Subsidiariamente, cabe a reinserção da sanção de perda dos direitos políticos no inciso III, nos moldes da lei atual” (PARANÁ, 2021, *online*).

credibilidade da acusação (JUSTEN FILHO, 2022, *online*), do contrário, impera a presunção de inocência própria de todo o Direito Sancionador.

Essas novas disposições decerto entram em confronto com o entendimento do *Parquet* Federal, para quem indeferir inicial por existir dúvida quanto à responsabilidade do agente significa deslocar a aplicação do *in dubio pro societate* para a fase inicial da demanda, o que “[...] é atribuir, de forma desproporcional, aos seus autores, ônus argumentativo e probatório que não se coaduna com o estágio inicial da ação”⁴⁹ (BRASIL, 2020c, p. 26). Isso pois as novas disposições possibilitam a rejeição da inicial sem a realização de alguma fase de saneamento ou de instrução, exigindo um trabalho de investigação pré-processual do autor muito mais intenso, consistente e, sobretudo, conclusivo, sem o benefício de quaisquer indeterminações em prol do interesse coletivo desde a propositura da ação de improbidade.

Exige-se do autor que, desde a inicial, indique com primor e precisão os fatos e os dispositivos legais a que se subsumem. Esse dever também significa o impedimento de formulação de pedidos cumulativos de subsunção de um mesmo ato ilícito (BRASIL, 1992, *online*). É a exegese dos §§ 10-C e 10-D⁵⁰ do reformulado art. 17 da LIA.

Deve-se destacar que a subordinação da conduta a apenas uma das modalidades dos arts. 9º, 10 ou 11 não impede que, na complexidade da conduta do acusado, haja seu desdobramento em ilícitos diversos (JUSTEN FILHO, 2022, *e-book*). A preocupação que transparece do legislador é a relativa à ocorrência de *bis in idem* em que ao mesmo fato recaia duas ou mais modalidades.

O § 19⁵¹ do mesmo art. 17 também prevê regras probatórias específicas na ação de improbidade. Define-se que o ônus probatório dos fatos constitutivos cabe ao Ministério

⁴⁹ “Em sua fase preliminar, deve o sistema habilitar o prosseguimento da ação, *in dubio pro societate*. Isto não viola nenhuma garantia constitucional atrelada ao devido processo legal, destacadamente a presunção de inocência. Esta presunção seguirá inviolável ao longo da ação, que exigirá comprovação da autoria, materialidade e elemento subjetivo na prática de atos de improbidade administrativa, para legitimar qualquer condenação judicial, seja de pessoa física, seja de pessoa jurídica, envolvidos em práticas corruptivas. No momento do julgamento, sim, vigorará o *in dubio pro reo*. Deslocar o *in dubio pro reo* para a fase inicial da demanda é atribuir, de forma desproporcional, aos seus autores, ônus argumentativo e probatório que não se coaduna com o estágio inicial da ação. É aplicar a garantia constitucional dentro do processo coletivo, contra a finalidade de interesse público a que deve servir” (BRASIL, 2020c, p. 25-26).

⁵⁰ Art. 17. [...] § 10-C. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor. § 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei. (BRASIL, 1992, *online*)

⁵¹ “Art. 17. [...] § 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa: I - a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia; II - a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); III - o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato, competindo ao Conselho Nacional do Ministério Público dirimir conflitos de atribuições entre membros de Ministérios Públicos distintos; IV - o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito” (BRASIL, 1992, *online*).

Público, como autor da ação, em sintonia com as regras gerais do processo civil. Ademais, na ocorrência de revelia, não se aplica a presunção de veracidade dos fatos alegados em inicial. Isso implica que cabe dar seguimento ao processo, mantendo-se o ônus da prova do autor para demonstrar os fatos constitutivos da improbidade administrativa (JUSTEN FILHO, 2022, *e-book*).

O dispositivo veda o manejo de mais de uma ação de improbidade sobre o mesmo fato, impedindo litispendências e cabendo ao Conselho Nacional do Ministério Público a atribuição de resolver conflitos de atribuições entre órgãos distintos do *Parquet*, em harmonia com a jurisprudência recente do STF⁵². Ainda, prevê que não se aplica à ação de improbidade o reexame obrigatório na ocorrência de improcedência ou da extinção sem resolução de mérito, questão que, na vigência da redação original da Lei n.º 8.429/92, levou à instauração do Tema Repetitivo n.º 1.042 no STJ a respeito da aplicação de dispositivo específico da Lei de Ação Popular (JUSTEN FILHO, 2022, *e-book*), visto que também lei integrante do microsistema coletivo em que se insere a LIA.

Prevê-se pelo § 2º do art. 23-B a “[...] condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade se comprovada má-fé” (BRASIL, 1992, *online*). Cria-se, assim, mecanismo para inibir e desestimular propositura de ações com único intuito de gerar perseguição política e judicial sem fundamentação pertinente, em evidente má-fé do autor, membro do Ministério Público. Tal tratamento legal assemelha-se à previsão constitucional da ação popular, pelo art. 5º, LXXIII, na qual fica “[...] o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (BRASIL, 1988, *online*), por isso compatível com o microsistema coletivo.

Até aqui, sem intenção alguma de esgotar o assunto, salientaram-se diversas mudanças na LIA no intuito de demonstrar que a reforma estudada, mais que demarcar com melhor técnica a improbidade administrativa e sua ação específica, transformou a utilização desses institutos. Os olhos do legislador se voltaram aos agentes acusados e sob sua perspectiva realizou os trabalhos que culminaram com a Lei nº 14.230/2021.

Daí que não há de se estranhar que quem se aventure em analisar esta lei chegue a conclusões mais extremas, entendendo que venha “com a clara pretensão de flexibilizar as

⁵² “[...] 4. EC 45/2004 e interpretação sistemática da Constituição Federal. A solução de conflitos de atribuições entre ramos diversos dos Ministérios Públicos pelo CNMP, nos termos do artigo 130-A, § 2º, e incisos I e II, da Constituição Federal e no exercício do controle da atuação administrativa do Parquet, é a mais adequada, pois reforça o mandamento constitucional que lhe atribuiu o controle da legalidade das ações administrativas dos membros e órgãos dos diversos ramos ministeriais, sem ingressar ou ferir a independência funcional. 5. Não conhecimento da Ação Cível Originária e encaminhamento dos autos ao Conselho Nacional do Ministério Público para, nos termos do artigo 130-A, incisos I e II, da Constituição Federal, dirimir o conflito de atribuições” (BRASIL, 2020e, p. 1).

compreensões anteriores [acerca da improbidade] e, na prática, dificultar o processo sancionatório” (PINHEIRO; ZIESEMER, 2022, p. 5).

Nesta visão, três mudanças devem ser destacadas das demais exemplificadas para os fins deste trabalho. Mostram-se mudanças radicais por alterarem o livre manejo da ação de improbidade, agora muito mais contido, e demandarem maior ponderação de seus legitimados quanto ao instrumento adequado para a responsabilização de agentes públicos. Passa-se a tratar delas.

4.3 A aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador

O novo art. 1º, § 4º da LIA consigna que se aplicam “[...] ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (BRASIL, 1992, *online*), uma questão enfim positivada, mas já intuída pela doutrina e pela jurisprudência anteriores

Uma vez que a improbidade administrativa envolve a violação a valores e a interesses de direito público, é necessário que se aplique um regime de sancionamento condizente, ou seja, que igualmente submeta as infrações a sanções punitivas de natureza pública, resguardadas as garantias próprias do direito sancionatório (JUSTEN FILHO, 2022, *e-book*).

O Direito Administrativo Sancionador nada menos é do que um dos ramos do Direito Administrativo, que trata das limitações ao exercício do *jus puniendi* estatal nesse âmbito, observando as garantias constitucionais e legais pertinentes e necessárias no Estado de Direito e de devido processo legal. Embora encontre diversos pontos de convergência com o Direito Penal, não se confunde com este de qualquer maneira, pois, ainda que ambos tratem do direito punitivo, só se assemelham por inevitavelmente versarem sobre regimes de infrações e sanções e sobre a preservação de garantias constitucionais.

Nas palavras de Osório:

[...] o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, se bem que não se valham invariavelmente das mesmas técnicas, nem encontrem os mesmos regimes jurídicos, acabam adentrando núcleos estruturantes dos direitos fundamentais dos acusados em geral, na perspectiva de submissão às cláusulas do devido processo legal e do Estado de Direito. O Direito Punitivo, assim, encontra um núcleo básico na Constituição Federal, núcleo normativo do qual emanam direitos constitucionais de conteúdos variáveis, embora também com pontos mínimos em comum e aqui talvez resida a confusão conceitual em torno ao debate sobre Direito Público Punitivo. E é precisamente aqui que se deve compreender a unidade do Direito Sancionador [ou Direito Punitivo]: há cláusulas constitucionais que dominam tanto o Direito Penal, quanto o Direito Administrativo Punitivo [ou Direito Administrativo Sancionador]. Tais cláusulas, se bem que veiculem conteúdos distintos, também veiculam conteúdos mínimos obrigatórios, onde repousa a ideia de unidade mínima a vincular garantias constitucionais básicas aos acusados em geral. (2006, p. 153)

Assim, tomando como ramo maior o Direito Punitivo, o Direito Administrativo Sancionador o integra junto ao Direito Penal, tendo ambos um bloco de garantias mínimas intercomunicáveis em diferentes matizes, conforme a interpretação necessária para o objetivo de cada sub-ramo, em favor dos cidadãos. Inexiste coincidência integral de ambos os ramos, mas há pontos de toque comuns, como seria a garantia do devido processo legal e do contraditório e da ampla defesa e a presunção da não culpabilidade ou da inocência⁵³.

A infração e a sanção administrativa correspondente identificam a existência de uma questão relacionada ao Direito Administrativo Sancionador. Para tanto, conforme Osório, mostra-se desimportante anotar-se apenas o órgão administrativo sancionador, vez que há a possibilidade de a sanção administrativa⁵⁴ ser aplicada pelo Judiciário sem desnaturar a natureza administrativa e punitiva da norma, “[...] mormente quando a norma invocada possui em um dos polos a figura da Administração Pública [...] como lesada pela ação de agentes públicos ou particulares, desafiando o Direito Punitivo” (2006, p. 90).

O objeto material, o conteúdo, das leis e normas define aquilo que diz respeito ao Direito Administrativo e, na interface com o Direito Punitivo, ao Direito Administrativo Sancionador. Se o Direito Administrativo volta seus olhos aos sujeitos administrativos, suas atividades e os bens de que a Administração Pública dispõe para alcançar seus fins, de natureza pública (PIETRO, 2014, p. 48), isto é, o interesse coletivo, o Direito Administrativo Sancionador, derivado, ocupa-se da “[...] responsabilização do servidor público em sentido amplo e/ou do particular, em órbita não penal, que tenha atentando contra o interesse coletivo, os princípios da administração pública e/ou a moralidade administrativa [já na órbita judicial]” (ECHE, 2021, *online*).

Contudo, embora a importância do Direito Administrativo Sancionador seja clara como uma baliza ao exercício do *jus puniendi* estatal no âmbito administrativo, sofre dos mesmos males que o predecessor Direito Administrativo: a ausência de uma sistematização única e firme de suas normas. Mais grave, porém, é que, não incomum, doutrina e

⁵³ “O *ius puniendi* se presta como raiz comum para ambas as disciplinas, mas cada qual se ocupa de uma faceta desse poder diante de suas singularidades, o que, antes de confundi-los, reforça a autonomia entre eles” (ECHE, 2021, *online*).

⁵⁴ A propósito, Osório oferece um conceito amplo para a sanção administrativa, evidenciando que o que mais a concebe dessa natureza, integrando-a ao Direito Administrativo Sancionador é o critério material: “Consiste a sanção administrativa, portanto, em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência [*sic*] de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo. A finalidade repressora, ou punitiva, já inclui a disciplinar; mas não custa deixar clara essa inclusão, para não haver dúvidas” (2006, p. 104).

jurisprudência divergem sobre os princípios, e sua exegese, que integram esse ramo do Direito Punitivo. Ainda que as manifestações confluem para a distinção entre o sistema penal e o sistema administrativo-sancionador, na prática, surgem incertezas sobre que garantias constitucionais dizem respeito a um ou a ambos e mesmo que princípios devem prevalecer em cada área.

Neste viés, a regra segunda a qual “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”, do art. 5º, XL da Constituição Federal (BRASIL, 1988, *online*), é um exemplo ideal para notar a dúvida do conteúdo do Direito Administrativo Sancionador em um de seus casos extremos de divergências doutrinária e jurisprudencial. Dois são os posicionamentos possíveis sobre o direito intertemporal no sistema administrativo sancionador: pela aplicação ou pela não aplicação da retroatividade da lei mais benéfica ao acusado.

Em favor da retroatividade, Vitta enuncia que os princípios do Direito Penal são “[...] ‘regramentos’ absolutos, não relativizáveis; e devidos aos valores, ou princípios constitucionais, aplicam-se na seara das sanções administrativas”, pois “Decorrem do Regime Democrático de Direito, e se legitimam na dignidade da pessoa humana, fundamento da República” (2013, p. 678). Aliando-se a esse entendimento o STJ tem diversos precedentes evidenciando que “[...] o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador” (BRASIL, 2018e, *online*).

De outro lado, Munhoz de Mello observa que “[...] não se pode transportar para o Direito Administrativo Sancionador a norma penal da retroatividade da lei que extingue a infração ou torna mais amena a sanção punitiva”, visto que “não há no Direito Administrativo Sancionador o princípio da retroatividade da lei benéfica ao infrator” (2007, p. 154-155). Dando suporte a essa tese, o STJ também registra precedentes de que a retroatividade benéfica poderá não se operar diante do interesse público maior em sua negativa, mitigando-se o princípio da retroatividade para preservar a estabilidade no serviço público⁵⁵.

Nesta confusa perspectiva, a Lei n.º 14.230/2021 vem a ressaltar aplicação

⁵⁵ “[...] 6. A diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal permite a transpor com reservas o princípio da retroatividade. Conforme pondera Fábio Medina Osório, ‘se no Brasil não há dúvidas quanto à retroatividade das normas penais mais benéficas, parece-me prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao direito criminal, dado seu maior dinamismo’. 7. No âmbito administrativo, a sedimentação de decisão proferida em PAD que condena servidor faltoso (acusado de falta grave consistente na cobrança de custas em arrolamento em valor aproximadamente mil vezes maior) não pode estar sujeita aos sabores da superveniente legislação sobre prescrição administrativa sem termo *ad quem* que consolide a situação jurídica. Caso contrário, cria-se hipótese de instabilidade que afronta diretamente o interesse da administração pública em manter em seus quadros apenas os servidores que respeitem as normas constitucionais e infraconstitucionais no exercício de suas funções, respeitadas as garantias do *due process* [...]” (BRASIL, 2013, *online*).

imediate dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador aos ditames da LIA. Dá-se um novo sopro às discussões jurisprudenciais acerca do princípio retroatividade benéfica no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, já tendo se iniciado no STF a análise da existência de Repercussão Geral na questão, sob o Tema n.º 1199, em fevereiro de 2022, para decidir a questão em relação à LIA.

Além da pacificação acerca desse exemplificado princípio, espera-se que outros mais venham ainda a ser discutidos por força do art. 1º, § 4º da Lei n.º 8.429/92, que é um importante marco na LIA ao nela imbuir um sem-número de garantias cujos limites ainda necessitam de discussão no âmbito administrativo sancionador e que, por isso, se desconhecem.

Deverão ser afastados institutos e raciocínios processuais que sejam incompatíveis com o Direito Punitivo, no qual princípios como a presunção de inocência, ou não culpabilidade, têm grande prevalência.

Embora pendentes estas questões, pode-se pelo menos afirmar que o “[...] sancionamento por improbidade pressupõe um provimento judicial, cuja imposição exige a observância do devido processo legal, caracterizado pela observância de um procedimento norteado pela imparcialidade do julgador, pela ampla defesa e pelo contraditório” e que isso gera “[...] a exigência indispensável da tipicidade da conduta infracional, da presença de um elemento subjetivo reprovável, da proporcionalidade da temporariedade no sancionamento e assim por diante” (JUSTEN FILHO, 2022, *e-book*).

A simples subsunção ao Direito Administrativo Sancionador significa não admitir-se a persecução disciplinar indiscriminada, desatrelada de um justo motivo. A jurisdição sancionadora na improbidade deverá ter em vista garantias judiciais que resguarrem eficazmente direitos subjetivos do acusado (MATTOS, 2021, p. 2).

Essa é uma transformação que exigirá amplos debates no âmbito da improbidade, afinal, se há princípios do Direito Punitivo que se mostram intuitivos para aplicação tanto no âmbito Penal quanto no Administrativo Sancionador, há outros que se encontram em áreas cinzentas e cuja pertinente interpretação em um ou outro ramo punitivo demanda reflexões. Certo, porém, é que esses debates precisarão acontecer e que precisarão encontrar um equilíbrio entre o interesse público e as garantias individuais no âmbito do Direito Administrativo Sancionador para permitir e aprimorar a repressão à improbidade por meio da recém-reformada Lei n.º 8.429/92.

4.4 A legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público

Na redação anterior da Lei n.º 8.429/92, possuíam legitimidade para postular a aplicação de sanções pelas disposições específicas da lei o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada (BRASIL, 1992, *online*). Explicando melhor essa legitimação, Martins Júnior apontava que a menção à “pessoa jurídica interessada”, na verdade, referia-se às pessoas jurídicas da Administração direta e indireta ou fundacional, elucidadas no antigo art. 1º, *caput* da Lei n.º 8.429/92 (atualmente discriminadas no § 5º do mesmo artigo), porque integrantes da Administração Pública. Excluía-se, desta forma, aquelas referidas no antigo parágrafo único (presentes nos atuais §§ 6º e 7º): incorporadas ao patrimônio público, entidades criadas ou custeadas com recursos do erário, recebedora de subsídios, benefícios ou incentivos fiscais. Assim, o próprio Poder Público tinha a legitimidade ativa, junto ao Ministério Público (2002, p. 360-361).

A partir do novo marco legal da improbidade administrativa, entretanto, o rol dos legitimados à propositura da ação de improbidade sofre forte restrição, eis que o *Parquet* se torna o único legitimado a propor essa responsabilização, assim como para celebrar acordos de não persecução cível referentes à improbidade, conforme arts. 17 e 17-B da vigente LIA (BRASIL, 1992, *online*).

Para justificar a modificação sobre os processos improbidade, no Projeto de Lei n.º 10.886/2018, apontou-se não ser “[...] razoável manter-se questões de estado ao alvedrio das alterações políticas e nem tratar questões de ato de improbidade como se administrativas fossem” e que “Há um viés político-institucional que deve ser observado [na ação de improbidade], o que torna salutar e necessária a legitimação exclusiva” (BRASIL, 2018a, p. 24). No parecer sobre seu projeto substitutivo, acrescenta-se a percepção do legislador de que as sanções pela LIA “[...] envolvem sensíveis direitos fundamentais, como a suspensão dos direitos políticos” (BRASIL, 2020a, p. 20).

A preocupação legislativa expressa se voltou ao receio do uso desviante do sistema de responsabilização de improbidade para atingir interesses políticos escusos que não iam ao encontro da tutela da moralidade na Administração Pública, a fim de evitar “[...] o risco de distorções, especialmente em virtude de disputas político-partidárias” (JUSTEN FILHO, 2022, *e-book*).

Daí que “[...] a gravidade das sanções por improbidade e o possível uso político da ação, para eventualmente constranger adversários, indicariam a conveniência de estabelecer legitimidade exclusiva ao Ministério Público para propor a ação”, eliminando a legitimidade ativa da pessoa jurídica interessada e ressaltando, contudo, “[...] que a alteração não afeta sua legitimação para buscar o ressarcimento do dano” (MARTINS, 2020, *online*).

Apresentando um contexto de acontecimentos recentes e de repercussão nacional, Gravonski aponta que a legitimidade concorrente passou a apresentar grandes dificuldades operacionais no âmbito da improbidade a partir da disseminação de acordos de não persecução após a previsão do acordo de leniência e seu uso na Operação Lava-Jato. Verificou-se um crescente ajuizamento de ações de improbidade pelos entes e entidades interessados, tendo como causa de pedir os mesmos fatos objetos de acordos celebrados pelo MPF com os colaboradores. Requerendo um complementar ressarcimento ou a impugnação das decisões que extinguíam as ações do *Parquet* Federal após os acordos, utilizavam-se até de provas entregues pelos colaboradores em razão do ajustamento com o Ministério Público (2021, *online*).

Tratava-se, então, de um desacerto entre os legitimados interessados e o MPF, visto que, em um modelo disjuntivo e concorrente de legitimidade, qualquer das partes poderia dar início à ação de responsabilização por improbidade administrativa. Mais ainda, não participando o ente ou entidade do acordo, não estaria vinculado àqueles termos.

Futuramente, diante do veto presidencial ao art. 6º da Lei nº 13.964/2019⁵⁶, que legitimava o Ministério Público à celebração de acordos de não persecução dentro do sistema de improbidade administrativa, mas sem alterar a legitimidade concorrente disjuntiva, o Projeto de Lei nº 10.887/2018 entendeu que a legitimidade exclusiva do Ministério Público se faria necessária também para assegurar a segurança jurídica de colaboradores (GRAVONSKI, 2021, *online*), tal qual a redação atual dos arts. 17 e 17-A da LIA.

Em consonância com essas visões, interessam as ponderações feitas pela juíza Luciana da Veiga Oliveira em decisão proferida nos autos da Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 5027001-47.2015.4.04.7000/PR, cujos autores eram a Petrobras e a União, acrescendo-se posteriormente o MPF como único legitimado ativo:

Ao que indica o novo modelo normativo, busca-se com o estreitamento da legitimidade ativa conferir maior eficiência persecutória ao instrumento, medida imprescindível neste novo cenário sobretudo em razão da prescrição intercorrente (inovação com aplicabilidade a contar da publicação da lei nova) e dos percalços que a [*sic*] litisconsórcio ativo facultativo podem representar à celeridade e ao resultado final do processo sancionatório. Esta ação é um exemplo clássico do potencial danoso que a multiplicidade de legitimados ativos concorrentes pode representar ao

⁵⁶ Para tanto, apresentaram-se as seguintes razões de veto: “A propositura legislativa, ao determinar que caberá ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução cível nas ações de improbidade administrativa, contraria o interesse público e gera insegurança jurídica ao ser incongruente com o art. 17 da própria Lei de Improbidade Administrativa, que se mantém inalterado, o qual dispõe que a ação judicial pela prática de ato de improbidade administrativa pode ser proposta pelo Ministério Público e/ou pessoa jurídica interessada leia-se, aqui, pessoa jurídica de direito público vítima do ato de improbidade. Assim, excluir o ente público lesado da possibilidade de celebração do acordo de não persecução cível representa retrocesso da matéria, haja vista se tratar de real interessado na finalização da demanda, além de não se apresentar harmônico com o sistema jurídico vigente” (BRASIL, 2019c, *online*).

resultado útil do processo, pois do desalinhamento de interesses e posições entre União, Ministério Público Federal e Petrobras, o que se viu foi a abertura de gigantes ramificações recursais e sucessivas reordenações necessárias à harmonização das divergentes posições entre os co-legitimados ativos. [...] Pelo histórico de ocorrências processuais é possível antever que a especialização de um único legitimado ativo representará nítido ganho de coerência e ordenação processual. (BRASIL, 2021g, *online*)

Assim, apontam-se ganhos em relação à eficiência processual, vez que, havendo um único legitimado ativo à ação e os legitimados passivos, restringe-se de forma importante o número de recursos que poderão eventualmente ser manejados durante o processo, que poderá ser mais conciso e ter menores percalços.

Estes ganhos advindos da restrição legal do rol de legitimados não vêm, entretanto, sem perdas igualmente consideráveis sob outros pontos de vista, apreensivos pela defesa dos interesses primários da Administração Pública.

É de se notar que a solução legislativa utilizada prestigia o aspecto sancionatório da Lei n.º 8.429/92, alinhando a responsabilização civil por improbidade com a criminal, à qual também apenas o Ministério Público está constitucionalmente legitimado⁵⁷. Ainda, preservam-se as funções do *Parquet*, voltadas à defesa da probidade e à repressão de ilícitos, bem como a autonomia e a independência de seus membros (GRAVONSKI, 2021, *online*).

Analisando a questão em uma perspectiva constitucional, Souza observa que, quando o constituinte desenhou as funções institucionais do Ministério Público, por bem delimitou a função privativa da ação penal pública, porém não fez o mesmo em relação à tutela do patrimônio público, social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos na seara cível⁵⁸. Daí que essa distinção traçada pela Constituição não poderia ser ignorada pelo legislador ao instituir hipótese de legitimação privativa do Ministério Público em seara extrapenal para tutelar direitos indisponíveis metaindividuais (2022, *online*).

Sua irresignação segue ao considerar a vocação constitucional do Estado de resguardar e assegurar os direitos fundamentais, dever para o qual seria necessário, na verdade, que o quadro de legitimados ativos se ampliasse ao menos para incluir entes federativos e órgãos integrantes da Administração direta e indireta, sob pena de amesquinamento do sistema protetivo da probidade, com indevida e injustificada limitação do exercício do poder-dever estatal (SOUZA, 2022, *online*).

Decerto que a limitação para a propositura da ação de improbidade não impedirá que entes e entidades ingressem em juízo para representar por seus interesses secundários,

⁵⁷ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei [...]” (BRASIL, 1988, *online*).

⁵⁸ “Art. 129. [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos [...]” (BRASIL, 1988, *online*).

assim pleiteando eventuais ressarcimentos ausentes entre os pedidos nas ações de improbidade dos Ministérios Públicos, porém a atual legitimação privativa abandona longo processo de especialização das advocacias públicas construído no modelo original da LIA.

Como observa Gravonski, a concorrência de legitimidade favorecia a especialização da advocacia pública e produziu bons resultados no combate à improbidade, ao propiciar a atuação prioritária de cada legitimado interessado nos casos que mais se aproximavam de suas funções institucionais. Assim, permitia-se que a advocacia da pessoa jurídica se valesse da instrução do processo administrativo disciplinar para assegurar o ressarcimento de danos, aspecto em que os efeitos eram mais visíveis, e o sancionamento específico do instrumento de improbidade. Ademais, desta maneira a inação de um dos legitimados poderia ser sempre suprida ou questionada por outro na ação na defesa do direito de titularidade difusa (2021, *online*).

Reservar a propositura da ação de improbidade ao Ministério Público se mostra uma séria limitação às possibilidades do *jus puniendi* estatal, ainda mais considerando que a atuação administrativa para provocar as sanções específicas da LIA “[...] não é estranha à Administração, que a pratica corriqueiramente, sem sobressaltos sociais, sempre sujeita à sindicância na via judicial” (MARTINS, 2020, *online*), seja na forma do poder de polícia ou do poder disciplinar.

Embora, em primeiro olhar, pareça tentador o argumento de que a natureza grave das sanções da improbidade justifica a exclusão da legitimidade concorrente disjuntiva, frise-se que, tanto no modelo anterior quanto no vigente, a decisão do sancionamento sempre é do Poder Judiciário, e isso permanece inalterado. Eventuais sanções aos agentes acusados só recaem, desde antes, mediante contraditório, ampla defesa e decreto de autoridade judicial imparcial e independente, bem como outras garantias próprias do Direito Administrativo Sancionador. Não importa se uma ação é proposta por sujeitos da advocacia pública ou da promotoria (MARTINS, 2020, *online*). Não será um servidor do ente ou da entidade interessada a impor a sanção por improbidade, nem mesmo um membro do Ministério Público, mas sempre um magistrado, garantidor do devido processo legal, inclusive no curso da ação de improbidade.

Se, por outro prisma, ainda se alega o uso político da ação pelas pessoas jurídicas de direito público, eventuais abusos e excessos não se devem combater com a restrição de legitimados, mas com a fiscalização ampla, evitando concentração ainda maior de poder em poucos agentes. Neste sentido, o estreitamento de legitimados favorece abusos de poder ao passo que estabelecer mecanismos de controle interno sobre o ajuizamento de ações no

âmbito das advocacias cumpriria melhor o papel de inibi-los (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO, 2019, *online*).

A anterior redação da Lei n.º 8.429/92 já previa diversos filtros ao desvio de finalidades da ação de improbidade, valendo citar imposição da participação do Ministério Público, pelo menos na qualidade de *custos legis*⁵⁹, a exigência de que a demanda se propusesse com documentação ou justificação com indícios suficientes da existência do ato ou com razões fundamentadas para a não apresentação das provas, na forma do art. 17, § 6º, a notificação preliminar do acusado antes do recebimento da inicial⁶⁰, oportunidade de contestar⁶¹, extinção do processo sem a instrução na ausência de condições da ação ou pressupostos processuais⁶². Estas garantias próprias são ainda mais ampliadas com o então Projeto de Lei n.º 10.887/2018, “[...] enfraquecendo ainda mais o argumento que sustenta a extinção da legitimidade ativa da entidade prejudicada”, a qual “[...] só teria por consequência a diminuição de instrumentos de controle e fragilização dos meios de combate à imoralidade na Administração Pública” (MARTINS, 2020, *online*).

Desta maneira, a concentração da legitimidade apenas no *Parquet* não socorre o interesse público nem os interesses dessa instituição. Aliás, vislumbra-se o enfraquecimento da persecução à improbidade no contexto nacional de combate à corrupção, com o afastamento de esforços conjuntos de advocacias públicas já especializadas e a concentração da ação de improbidade apenas nas promotorias, possivelmente sobrecarregando o Ministério Público com um sem-número de ajuizamentos até então bem conduzidos (GRAVONSKI, 2021, *online*), somados aos necessários futuros que se farão, com novas cargas probatórias necessárias de cumprir-se.

Neste atual cenário, o ente ou entidade anteriormente interessado, apesar de ser “[...] o primeiro a sentir e perceber condutas reveladoras de improbidade, ficará completamente à mercê do órgão ministerial, que, por sua vez, com a centralização e exclusividade que passará a ter, poderá logo se encontrar sobrecarregado” (MARTINS, 2020, *online*).

Estão em curso as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 7.042 e 7.043 no

⁵⁹ Tinha-se na anterior redação, do art. 17, § 4º: “O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade” (BRASIL, 1992, *online*).

⁶⁰ Na redação anterior do art. 17, § 7º: “Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias” (BRASIL, 1992, *online*).

⁶¹ Na redação anterior do art. 17, § 9º: “Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação” (BRASIL, 1992, *online*).

⁶² Na redação anterior do art. 17, § 11: “Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito” (BRASIL, 1992, *online*).

STF para muito ainda discutir a legitimidade exclusiva do Ministério Público para a ação de improbidade administrativa a partir da Lei n.º 14.230/2021. Considerando todo o apontado no assunto, vem necessidade de compreender se há (in)constitucionalidade nesta mudança e quais reflexos esta nova atribuição trará para a ação de improbidade, inclusive se seu manejo permanece viável de maneira efetiva diante de todo o novo corpo de garantias incluído na LIA.

Aliás, ponderar sobre a atribuição exclusiva das promotorias em relação à ação de improbidade permite refletir acerca da funcionalidade do novo sistema de improbidade, vez que, carregado de alterações materiais, inclusive na definição do ato ímprobo, a atuação dos legitimados ativos deve satisfazer a novos quesitos. Sendo o ônus de prova quanto ao fato constitutivo do direito de punir inegavelmente daquele que acusa, na figura apenas do Ministério Público, cabe analisar se, dentro dos princípios que governam a ação de improbidade, a demonstração do ato ímprobo é viável ao *Parquet* e em que medida a redefinição do ato de improbidade afeta o bom manejo da ação em favor do interesse público.

Assim, passa-se a analisar em capítulo próprio a última mudança radical selecionada da Lei n.º 14.230/2021, cujo peso sobre o sistema de improbidade necessita se acompanhar das alterações até este ponto examinadas para compreender a viabilidade de contribuições do instrumento processual em pauta à boa Administração.

5 O DOLO ESPECÍFICO COMO REQUISITO DA IMPROBIDADE NA ÉGIDE DA LEI N.º 14.230/2021

Até recentemente, os atos de improbidade administrativa consistiam em condutas dolosas, nos casos de enriquecimento ilícito, concessão indevida de benefício tributário e violação aos princípios, ou ao menos culposas, nos casos de prejuízo ao erário. Com o advento do novel diploma tratado, hipóteses culposas foram extintas do sistema de improbidade, permanecendo apenas hipóteses dolosas.

Assim, o art. 1º, § 1º da Lei n.º 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, é conciso ao estabelecer que “Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais” (BRASIL, 1992, *online*). Em consonância com esse dispositivo, o art. 10, *caput* da lei também se vê alterado, removida a previsão de ação ou omissão culposa, e continuando a previsão dolosa de conduta⁶³, ao passo que os *capita* dos arts. 9º e 11 tiveram o acréscimo da expressa previsão dolosa⁶⁴.

Para expurgar quaisquer dúvidas ainda existentes, o legislador foi categórico ao determinar que a “[...] ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”, segundo art. 17-C, § 1º da lei reformada (BRASIL, 1992, *online*).

Contudo, não apenas o dolo se tornou o núcleo do tipo subjetivo pelas novas disposições, pois estas foram além e revestiram a improbidade de um dolo equivalente à “[...] vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11”, conforme atual o art. 1º, § 2º da LIA (BRASIL, 1992, *online*). Soma-se a esta a previsão do § 3º do mesmo artigo, que diz que “O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (BRASIL, 1992, *online*).

Queda muito clara a intenção do legislador não só de definir que todo ato ímprobo se reveste de dolo, mas também de um inegável “dolo específico”. No caso concreto, não apenas se deve contemplar a consciência do acusado sobre a irregularidade voluntariamente praticada, senão também se demonstrar o ímpeto de ação ou omissão na busca de um resultado ilícito, tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 da lei (ASSIS; TOURINHO, 2021, *online*).

⁶³ “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa [...]” (BRASIL, 1992, *online*).

⁶⁴ “Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso [...]” e “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa [...]” (BRASIL, 1992, *online*).

Desta maneira, o ato de improbidade administrativa teve sua redefinição a partir do elemento subjetivo em dois aspectos. O primeiro, que já muito discutido em doutrina e jurisprudência, elimina que possa ser praticado a título de culpa, devendo apenas ser reconhecido havendo consciência e voluntariedade do agente. Segue-se o paulatino convencimento de estudiosos de que, na verdade, a conduta resultante de culpa grave é que seria aquela de almejada repressão na forma da lei, e, portanto, neste ponto culpa e dolo já estariam muito próximos para se confundirem.

O segundo, de mais exíguas discussões a precedê-lo, trata de que o dolo deve ser orientado a uma finalidade. O agente que pratica ato ilícito tipificado na LIA deve fazê-lo dolosamente, ensejando um resultado ilícito também qualificado na lei. Observa-se que, embora o legislador tenha se concentrado em criar novo critério para o entendimento do dolo, descartando resultados de imperícias ou falta de conhecimento de gestores, resguardou-se de vincular expressamente o ato ímprobo à desonestidade e à má-fé, como jurisprudência anterior apontava⁶⁵.

Isto é, mesmo que apenas seja ímprobo aquele que neste sentido direcione sua conduta buscando determinado resultado, não há necessidade de que necessariamente evidencie má-fé ou ânimo desonesto. Concentra-se em perquirir a intenção do agente para algum resultado.

Destaca-se que este segundo aspecto estava ausente no inicial Projeto de Lei n.º 10.887/2018, que só se ocupava em modificar os *capita* dos anteriores arts. 9º, 10 e 11 da LIA para preverem ações ou omissões dolosas. Apenas em 2020, na apresentação do primeiro substitutivo a este projeto na Câmara dos Deputados, surgiu o dolo voltado a uma finalidade. A intenção legislativa com isso seria, declaradamente, a de excluir interpretações diversas na

⁶⁵ Observa-se a concepção do STJ da improbidade vinculada à má-fé e à desonestidade em decisão no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n.º 1.178.445/RJ, no qual assenta: “[...] A Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992) objetiva punir os praticantes de atos dolosos ou de má-fé no trato da coisa pública, tipificando como de improbidade administrativa o enriquecimento ilícito (art. 9o.), o prejuízo ao erário (art. 10) e a violação a princípios da Administração Pública (art. 11). 3. A responsabilização por conduta ímproba exige atos pessoais do Agente Público que se revelem *ultra vires* aos estatutos internos dos órgãos administrativos e que consubstanciem aguda ilegalidade ao conceito de probidade, conceituação essa não fechada, mas apenas obtida por aproximação a virtudes como ética, retidão, honestidade, zelo, decoro e boa-fé. 4. A noção de improbidade é, portanto, a aversão a referidas virtudes, uma vez que a Administração Pública está ornada de princípios que norteiam a atividade vinculada da gestão da coisa pública, nomeadamente: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. [...] 9. De fato, não se constata, na conduta imputada, a identificação clara, precisa e determinante de que, aos atos do então Alcaide, estejam associadas a má-fé de menosprezar os princípios administrativos e a culpa grave de lesar os cofres públicos, conforme deduziu a Corte Regional, que, a partir da moldura fático-probatória que se delineou nos autos, atestou a inexistência de ato ímprobo. [...] 15. Assim, não tendo sido associado à conduta do ora recorrido o elemento subjetivo doloso e malévolo, qual seja, o propósito desonesto, nem mesmo a culpa grave, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa” (BRASIL, 2020d, p. 2).

ação de improbidade que equiparassem o dolo à mera voluntariedade, entendendo que sendo somente este o caso, não se estaria diante de uma ofensa dolosa da ordem jurídica (BRASIL, 2020a, p. 17).

Desta forma, está-se diante de uma repentina e significativa alteração legislativa sobre o que se pode considerar improbidade em prol de promover-se mais ampla segurança jurídica a acusados.

Passa-se, por isso, a estudar o novo elemento subjetivo, defrontando-o com a anterior orientação legal e jurisprudencial no assunto e as possíveis consequências materiais e processuais sobre o manejo da ação de improbidade na égide da Lei n.º 14.230/2021.

5.1 O dolo da improbidade administrativa

Nos primeiros anos da Lei n.º 8.429/92, a responsabilização por improbidade administrativa registrou certas controvérsias a respeito da necessidade de demonstração do elemento subjetivo para a aplicação dos tipos dos arts. 9º e 11, correspondentes a atos de enriquecimento ilícito e de atentado aos princípios. Este não era o caso do art. 10, correspondente aos atos de prejuízo ao erário, que apontava já em seu texto a exigência da demonstração do dolo ou da culpa.

Por fim, prevaleceu o entendimento de que o ato de improbidade não poderia se configurar sem demonstrar o dolo ou a culpa do agente, estando ali implícita a exigência da ação ou omissão dolosa para enriquecimento ilícito e atentado aos princípios. Isso pois, sendo a responsabilização por improbidade parte do Direito Administrativo Sancionador e, por isso, do Direito Punitivo, submete-se às regras gerais constitucionais nesta área.

Esse posicionamento, predominante inclusive nos Tribunais Superiores nas últimas décadas⁶⁶, foi sintetizado por Osório na assertiva de que o ato ímprobo passa pela

⁶⁶ A consolidação desse entendimento no STJ se verifica a partir de 2010, nos autos do Recurso Especial n.º 875.163/RS: “[...] Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta Corte Superior divergiam sobre o tema, pois a Primeira Turma entendia ser indispensável a demonstração de conduta dolosa para a tipificação do referido ato de improbidade administrativa, enquanto a Segunda Turma exigia para a configuração a mera violação dos princípios da Administração Pública, independentemente da existência do elemento subjetivo. 3. Entretanto, no julgamento do REsp 765.212/AC (Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 23.6.2010), a Segunda Turma modificou o seu entendimento, no mesmo sentido da orientação da Primeira Turma, a fim de afastar a possibilidade de responsabilidade objetiva para a configuração de ato de improbidade administrativa. 4. Assim, o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que, para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, é necessária a presença de conduta dolosa, não sendo admitida a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa. 5. Ademais, também restou consolidada a orientação de que somente a modalidade dolosa é comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), e que a modalidade culposa somente incide por ato que cause lesão ao erário (art. 10 da LIA). [...]” (BRASIL, 2010a, p. 1).

adequação típica e pelo reconhecimento da culpabilidade constitucional, que se faz na forma do dolo e da culpa grave mesmo no silêncio da LIA na época. Isso se constatava pela consagração constitucional da responsabilidade subjetiva dos agentes públicos em geral em ações regressivas, inadmitindo a responsabilidade objetiva do mesmo modo que se deve reconhecer ao tratar da improbidade (2007, p. 291).

Na evidência de que a culpa não integra mais o elemento subjetivo da improbidade com a Lei n.º 14.230/2021, resta o dolo como único elemento subjetivo, para o qual há duas distintas concepções possíveis para fundamentar a imputação subjetiva da improbidade administrativa, pertencentes ao Direito Civil e ao Direito Penal.

No Direito Civil, o dolo é abordado sob dois enfoques: a) como defeito do negócio jurídico⁶⁷ e; b) como elemento de responsabilidade extracontratual subjetiva⁶⁸, sendo este aquele que importa para a responsabilização de um agente que atua em desconformidade com a Lei Civil.

De acordo com Pereira, a noção do dolo civil está ligado à prática de uma “[...] infração consciente do dever preexistente ou a infração da norma com a consciência do resultado”, distinguindo-se da culpa por esta implicar a “[...] violação desse dever sem a consciência de causar dano”. Tais distinções, no entanto, perdem força no âmbito civil do direito atual, pois este se atenta ao caráter antijurídico e ao resultado danoso da conduta. Centra-se na reparação, independentemente de dolo ou culpa, duas ideias fundidas em uma culpa *lato sensu*, uma concepção genérica de culpa (2011, p. 550-551).

Na visão de Cavalieri Filho, neste âmbito do Direito, o dolo identifica a existência de uma conduta voluntária, intencional, do agente, que já nasce ilícita, pois dirigida à concretização de um resultado antijurídico. Assim, abrange a conduta e o efeito lesivo dele resultante, portando como elementos a representação do resultado, isto é, a antevisão mental dos efeitos pelo agente, e a consciência da ilicitude, embora o agente pudesse agir no sentido de seu dever jurídico. Ressalta uma estreita relação entre o dolo civil e o dolo penal, os quais considera substancialmente iguais, diferindo-se, quando muito, pelo grau. Daí que o autor não encontra fundamento para apartá-los e oferece conceito muito próximo àquele albergado pela doutrina penalista (2012, p. 32-33).

Gonçalves, buscando diferenciar dolos de diferentes âmbitos do Direito, traça

⁶⁷ Assim, o Código Civil prevê o dolo em seus arts. 145 ao 150, destacando o primeiro artigo que determina: “Art. 145. São os negócios jurídicos anuláveis por dolo, quando este for a sua causa” (BRASIL, 2002, *online*).

⁶⁸ Para exemplificar esse enfoque, o art. 43 do Código Civil prevê o direito de regresso da Administração: “Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo” (BRASIL, 2002, *online*).

paralelos e considera que o dolo civil e o criminal não se confundem, de maneira que o civil, “[...] em sentido amplo, é todo artifício empregado para enganar alguém” e o criminal “[...] é a intenção de praticar um ato que se sabe contrário à lei”⁶⁹ (2016, p. 424).

Nada mais auxilia a diferenciação entre ambos os ramos do Direito do que contemplar o conceito do dolo oferecido no Direito Penal. Daí que Greco é conciso ao lecionar que “Dolo é a vontade e consciência dirigidas a realizar a conduta prevista no tipo penal incriminador”, sendo a consciência referente ao “[...] momento intelectual do dolo” (2016, p. 285). Dá-se especial atenção ao fato de que a conduta se direciona a realizar aquilo expresso na lei penal.

Sobre o conceito de dolo atualmente adotado no Direito Penal brasileiro, Nucci ressalta que “Quando o agente atua, basta que objetive o preenchimento do tipo penal incriminador, pouco importando se ele sabe ou não que realiza algo proibido” (2020, *e-book*), de maneira que a contemplação de potencial (in)consciência da ilicitude não integra o processo de verificação da existência do dolo.

Quatro teorias acerca do dolo se destacam na doutrina penalista: a) teoria da vontade; b) teoria do assentimento; c) teoria da representação e; d) teoria da probabilidade, sendo as duas primeiras aquelas adotadas pelo Código Penal. Na teoria da vontade, o dolo se manifesta na simples vontade livre e consciente do agente de praticar a infração penal prevista em lei, enquanto, na teoria do assentimento, antevendo-se possível o resultado lesivo tipificado com a conduta, mesmo sem querê-lo de forma direta, o agente não se importa com sua ocorrência, assumindo o risco de produzi-lo (GRECO, 2016, p. 288).

Em remate, Farias e Rosendal distinguem o dolo penal e o dolo civil, este inserto na culpa em sentido amplo, focando-se nos ramos em que se conceituam. Entendem que o Direito Penal se centra na conduta do autor do ilícito enquanto o Direito Civil busca eliminar os danos oriundos de uma conduta, sem se preocupar com o juízo de reprovação. Na evolução da responsabilidade civil, neutralizou-se a distinção entre culpa e dolo, concentrando-se na extensão dos danos e tornando irrelevante a intencionalidade do agir do agente, cenário contrário na responsabilidade penal, em que a culpa em sentido estrito é exceção e prevalece o dolo e a sua medição (2019, p. 342).

Uma vez que o Direito Administrativo é desprovido de uma acepção positivada de dolo, mesmo em sua interface com o Direito Punitivo, torna-se necessário compreender as

⁶⁹ Ainda, o autor aponta o dolo processual, “[...] que decorre de conduta processual reprovável, contrária à boa-fé e que sujeita, tanto o autor como o réu que assim procedem, a sanções várias, como ao pagamento de perdas e danos, custas e honorários advocatícios (CPC, arts. 79 a 81)” (GONÇALVES, 2016, p. 424).

noções próprias do Direito Civil e do Penal. O aplicador da lei precisa partir de um dos conceitos providos desses âmbitos distintos para formar um próprio ao âmbito administrativo-sancionador.

Ao analisar o dolo no Direito Administrativo, Osório o entende como:

[...] a intenção do agente que recai sobre o suporte fático da norma legal proibitiva. O agente quer realizar determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica. Eis o dolo. Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie. (1998, p. 135 *apud* CHOINSKI, 2011, p. 3)

Identifica-se grande proximidade do elemento subjetivo com aquele oferecido pelo Direito Penal, pois condicionada sua existência a uma anterior proibição legal e à vontade do agente para praticar a conduta. No entanto, como Choinski ressalta, o dolo administrativo não se resume a uma releitura do criminal, vinculado restritivamente ao tipo. Muito mais, no âmbito administrativo, o dolo “[...] se baseará no desrespeito à legalidade exigida para o ato e se baseará na necessária conclusão de que tal desrespeito se baseou em uma vontade dirigida contra a boa-fé estatal (princípio reitor da finalidade administrativa)” (2011, p. 7).

O dolo próprio ao âmbito do Direito Administrativo Sancionador, em que se insere a improbidade administrativa, inclusive por confirmação da Lei n.º 14.230/2021, liga-se à consciência do agente sobre sua conduta contrária às leis que tratam do regime jurídico administrativo. Há forte proximidade com aquele conceito oferecido pelo Direito Penal, porém não confusão entre ambos, o que se justifica pela relação gênero-espécie anteriormente explicitada em relação ao Direito Punitivo e os ramos Administrativo Sancionador e Penal.

Neste sentido, Osório distancia o dolo administrativo da má-fé e faz uma leitura atrelada ao dever do administrador conforme as leis que regem suas funções, aproximando-se do dolo criminal:

O dolo não é necessariamente a má-fé, porque há ilícitos graves que resultam de desvios comportamentais em face de exigências legais específicas. O desvio de finalidade, em que o agente busca interesse público completamente distinto daquele definido na regra de competência, talvez não se ajuste a uma idéia comum de má-fé ou dolo. Porém, inegável que tal administrador ou agente público pode ser sancionado por seu comportamento ilegal, e essa ilegalidade pode ser compreendida como um limite ao estilo patrimonialista ou personalista de governar, administrar ou simplesmente atuar. [...] Se o agente descumpra abertamente normas legais, pouco importa o interesse perseguido, há uma infração dolosa. Vontade e consciência de realização dos elementos da figura típica, eis o dolo comumente conceituado no direito penal e que, de forma um pouco mais flexível e elástica, diante da maior amplitude típica da infração administrativa, há de ser aceito também do Direito Administrativo Sancionatório. (2006, p. 455-456)

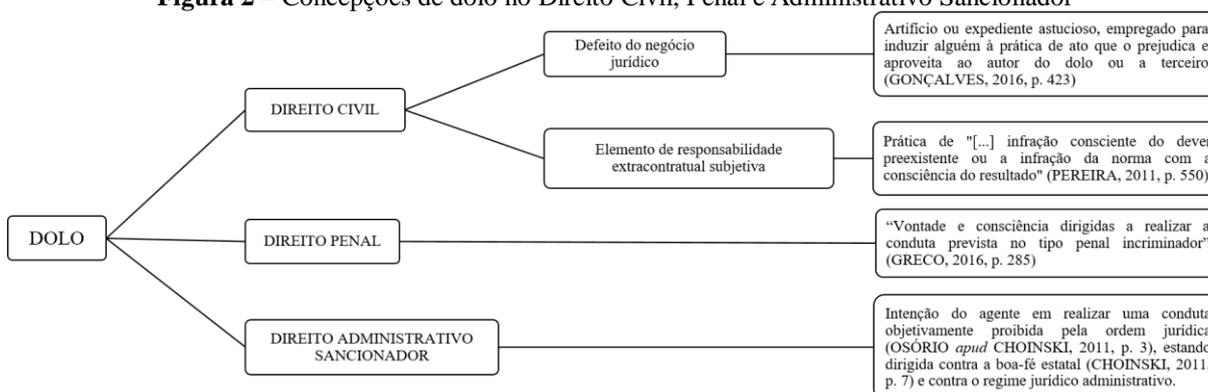
A imputação pelo ato de improbidade administrativa atrai, assim, compreensão da conduta dolosa em semelhança àquela das infrações penais, pois versa igualmente sobre o exercício do direito punitivo estatal. Tal transposição, no entanto, não se faz de maneira pura e

simples, afinal, cuida-se de infrações de naturezas distintas, assim aportando a devida atenção às regras e princípios específicos que regem a atuação do agente público a ser sancionado.

Inicialmente o dolo não se confunde com a má-fé e com a desonestidade, parâmetros utilizados pela jurisprudência para identificar a reprovabilidade de um ato ímprobo no exercício da razoabilidade e da proporcionalidade, mas não a existência da conduta tipificada. Ressalte-se, por isso, que o dolo administrativo tem como elementos nada menos que a consciência e a vontade para infringir dever legal.

Relacionam-se a seguir, resumidamente, as concepções de dolo até aqui abordadas para melhor visualização:

Figura 2 – Concepções de dolo no Direito Civil, Penal e Administrativo Sancionador



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Gonçalves (2016, p. 423), Pereira (2011, p. 550), Greco (2016, p. 285), Osório (1998, p. 135 *apud* CHOINSKI, 2011, p. 3) e Choinski (2011, p. 7).

Neste ponto, a Segunda Turma do STJ havia entendido recentemente no Agravo em Recurso Especial n.º 1.634.079/SE pela prescindibilidade da má-fé do agente público para caracterizar-se a improbidade administrativa, bastando a ciência da prática ilegal e a prática volitiva da conduta para confrontar a lei⁷⁰. Desta maneira, eram perfeitamente possíveis atos ímprobos não desonestos, embora também se pudesse visualizar, em sentido diverso, a exigência desse requisito posicionando a má-fé como equivalente funcional ao conceito de consciência de antijuridicidade, sendo uma condição para a adequada imputação da improbidade administrativa⁷¹.

⁷⁰ “[...] Assim, para a configuração da prática de ato de improbidade administrativa, bastam (i) a ciência de que o ato praticado é ilegal e (ii) a prática de conduta cujo escopo é frustrar a regra de obrigatoriedade da realização de concurso público. É dizer, não se faz imprescindível a comprovação de que o agente público, por má-fé, agiu com a finalidade especial de contratar proposta financeiramente prejudicial à Administração Pública ou benéfica aos seus interesses privados. É suficiente a finalidade genérica de afrontar a exigência legal da realização de concurso público prévio a qualquer contratação por parte do Poder Público. VII - Assim, porquanto o arcabouço fático delineado no acórdão proferido pelo Tribunal de origem confirma a existência da contratação de funcionários sem a devida realização de concurso público, não há como se afastar a existência de ato de improbidade capitulado no art. 11 da Lei n. 8.429/1992 [...]” (BRASIL, 2021d, p. 2).

⁷¹ “A má-fé não constitui elemento do dolo, sendo desnecessário, para sua configuração, a identificação de um intuito específico quando da prática da conduta típica. Nada obstante, conquanto não integre o dolo, a má-fé é condição para a adequada imputação da improbidade administrativa ao sujeito, reportando-se, como equivalente

Por isso, interessa a análise de Garcia e Alves sobre o dolo e a má-fé na improbidade em julgamentos do STJ, identificando a improbidade formal, isto é, atendendo requisitos expressos da redação da Lei de Improbidade Administrativa anteriormente à Lei n.º 14.230/2021, e a material, esta contemplando a má-fé no exercício da proporcionalidade:

O Superior Tribunal de Justiça proferiu algumas decisões em que realçou a necessidade de a transição da denominada improbidade formal para a improbidade material, conceitos analisados por ocasião do estudo do iter de individualização dos atos de improbidade, ser caracterizada pela presença da má-fé do agente público. Apesar de entendermos que a presença, ou não, da má-fé, exige necessária atenção por parte do operador do direito, cremos que ela deve ser analisada não sob a perspectiva do elemento subjetivo do ato de improbidade, mas, sim, como um dos aspectos pessoais e circunstanciais que delineiam o critério de proporcionalidade. Afinal, haja, ou não, má-fé, poderá ser configurada a improbidade formal; mas a sua presença contribui para o delineamento da improbidade material, permitindo, assim, a deflagração dos instrumentos de persecução. Com isto, aparta-se o dolo da má-fé: o primeiro indica a vontade deliberada na prática do ato; a segunda, os objetivos almejados pelo agente. É possível, assim, que um ato ilegal seja dolosamente praticado, mas seus objetivos sejam nobres, atuando o agente com boa-fé. No extremo oposto, é factível a possibilidade de um ato formalmente legal encobrir objetivos dissonantes daqueles que justificaram a própria existência da regra de competência, possibilidade há muito estudada pela teoria do abuso de direito. (2013, *e-book*)

Essas discussões resultaram, em 2010, no entendimento pelas duas turmas do STJ de que a improbidade “[...] exige é o dolo genérico, ou seja, ‘a vontade de realizar fato descrito na norma penal incriminadora’”⁷² (BRASIL, 2010b, p. 14).

Recorrendo à doutrina penal, encontra-se que o dolo genérico é identificado como a “[...] vontade de realizar conduta sem um fim especial, ou seja, a mera vontade de praticar o núcleo da ação típica (o verbo do tipo), sem qualquer finalidade específica” (CAPEZ, 2011, p. 228). Para a caracterização da infração tipificada, basta, portanto, a vontade de realizar a conduta prevista, sem uma finalidade especial designada.

Nesse posicionamento, contudo, a jurisprudência abriu espaço para se proliferarem diferentes interpretações da improbidade, inclusive no sentido de responsabilização objetiva de agentes acusados. Essa preocupação foi expressa pelo Min.

funcional, ao conceito de consciência da antijuridicidade. Este requisito posta-se ao lado do dolo, sem com ele se confundir, mas também como condição sem a qual não se pode falar em configuração da improbidade administrativa. [...] Se a má-fé for considerada como elemento distinto do dolo e sempre exigível, qualquer que seja a modalidade de improbidade de que se trate, preserva-se de forma coerente o norte de aplicação da Lei n.º 8.429/92, reservando-a àqueles que demonstram inaceitável descompasso com o compromisso assumido de bem tratar a coisa pública” (NEISSER, 2018, p. 265).

⁷² No julgamento do Recurso Especial n.º 765.212/AC, que marca a mudança de posicionamento da Segunda Turma para reconhecer a necessidade do dolo em todas as hipóteses de improbidade, bem como já entendia a Primeira Turma, consigna-se que este seria também o dolo genérico: “[...] Ainda que se admita necessidade de comprovação desse elemento subjetivo [dolo], forçoso reconhecer que o art. 1 não exige dolo específico, mas genérico: ‘vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora’. Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo [nas hipóteses do art. 11 da Lei n.º 8.429/92] está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade legalidade, aos princípios da moralidade de administrativa e da impessoalidade” (BRASIL, 2010b, p. 1).

Mauro Campbell Marques ainda em seu voto-vista nos autos do Recurso Especial n.º 765.212/AC, apontando a confusão entre voluntariedade e vontade feita pelo relator Min. Herman Benjamin em seu voto, vez que:

A vontade necessariamente pressupõe uma conduta com resultado querido. Novamente com Luiz Regis Prado, citando Welzel: [...], “‘a voluntariedade significa que um movimento corporal e suas consequências podem ser conduzidos a algum ato voluntário, sendo indiferente quais consequências queria produzir o autor’. Isso que [*sic*] dizer que a *voluntariedade* se caracteriza pela simples inervação muscular que põe em andamento um processo de natureza causal. De outro lado, a *vontade* tem conteúdo próprio inerente ao comportamento humano, e diz respeito a um resultado querido: [...]” O conceito de voluntariedade deixa de fora inúmeras situações, nas quais, apesar de haver voluntariedade na conduta, não se poderá caracterizar a improbidade. (BRASIL, 2010b, p. 28)

Ocorre que, se toda “[...] ação é o exercício de uma atividade final, ou seja, toda conduta é finalisticamente dirigida à produção de um resultado qualquer, não importando se a intenção do agente é mais ou menos evidenciada no tipo penal⁷³” (GRECO, 2016, p. 294), eliminar a análise da finalidade da ação, com a adoção da voluntariedade confundida com vontade, pode acabar gerando a responsabilização objetiva do agente acusado de improbidade.

Neste íterim, não é demais ressaltar que “[...] a responsabilidade objetiva pressupõe normatização expressa neste sentido” e que, por isso, “[...] o mero vínculo objetivo entre a conduta do agente e o resultado ilícito não é passível de configurar a improbidade” (GARCIA; ALVES, 2013, *e-book*). Logo, intui-se que melhor seria perquirir no elemento subjetivo da improbidade a intenção do agente a fim de encontrar-se sua perspectiva não só formal, mas material, e afastar qualquer possibilidade de responsabilidade objetiva, com a apenas voluntariedade do agente.

Malgrado a má-fé não seja elemento que integre o dolo, é a partir dela que se viabiliza com segurança a responsabilização subjetiva, não objetiva, por improbidade administrativa. Não por acaso, multiplicaram-se julgados no STJ ligando a má-fé e a desonestidade à improbidade⁷⁴.

Sob outra vista, o dolo específico, não adotado pela jurisprudência nacional na improbidade até a vinda da Lei n.º 14.230/2021, consiste na “[...] vontade de realizar conduta visando a um fim especial previsto no tipo”, de maneira que, exemplificando com o crime de extorsão mediante sequestro, a infração “[...] exige (1) a vontade de sequestrar alguém + (2) a finalidade especial de exigir vantagem. Só a vontade de realizar o verbo do tipo será

⁷³ Conforme emprega a moderna teoria finalista predominante no Direito Penal brasileiro, em contraposição com a teoria causalista ou natural.

⁷⁴ Retome-se, a propósito, o Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n.º 1.178.445/RJ: “Assim, não tendo sido associado à conduta do ora recorrido o elemento subjetivo doloso e malévolo, qual seja, o propósito desonesto, nem mesmo a culpa grave, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa” (BRASIL, 2020d, p. 2).

insuficiente [...]” (CAPEZ, 2011, p. 228). Daí que o dolo específico indica a prática da ação com uma finalidade especial expressa, sendo a intenção do agente evidenciada no próprio tipo.

Contudo, a doutrina criminalista aponta que a predominância da teoria finalista da ação faz desaparecer a classificação de dolo genérico e específico, observando que em todo tipo existe uma finalidade, mesmo que não tão evidente quanto em exemplos nos quais o legislador tenha destacado a intenção do agente nos artigos de lei, os chamados tipos penais incongruentes. Tem-se a visão de que toda conduta se direciona a um resultado, independentemente de sua expressão no tipo penal (GRECO, 2016, p. 294).

Bitencourt aponta que a terminologia “dolo específico” para indicar o especial fim de agir está superada e sugere denominações, a seu ver, mais adequadas:

Na realidade, o especial fim, embora amplie o aspecto subjetivo do tipo, não integra o dolo nem com ele se confunde, uma vez que, como vimos, o dolo esgota-se com a consciência e a vontade de realizar a ação com a finalidade de obter o resultado delituoso, ou na assunção do risco de produzi-lo. O especial fim de agir que integra determinadas definições de delitos condiciona ou fundamenta a ilicitude do fato, constituindo, assim, *elemento subjetivo do tipo* de ilícito, de forma autônoma e independente do dolo. A denominação correta, por isso, é elemento subjetivo especial do tipo ou elemento subjetivo especial do injusto, que se equivalem, porque pertencem, ao mesmo tempo, à ilicitude e ao tipo que a ela corresponde. A ausência desses elementos subjetivos especiais descaracteriza o tipo subjetivo, independentemente da presença do dolo. Enquanto o dolo deve materializar-se no fato típico, os elementos subjetivos especiais do tipo especificam o dolo, sem necessidade de se concretizarem, sendo suficiente que existam no psiquismo do autor, isto é, desde que a conduta tenha sido orientada por essa finalidade específica (2020, *e-book*).

O especial fim de agir, ou seja, o elemento subjetivo especial do tipo, não integra o dolo (consciência e vontade), mas é um elemento próprio a ser analisado independentemente no caso concreto. Apesar disso, o emprego da nomenclatura criticada pelo autor permanece em uso, inclusive para referir-se às mudanças promovidas na Lei n.º 8.429/92.

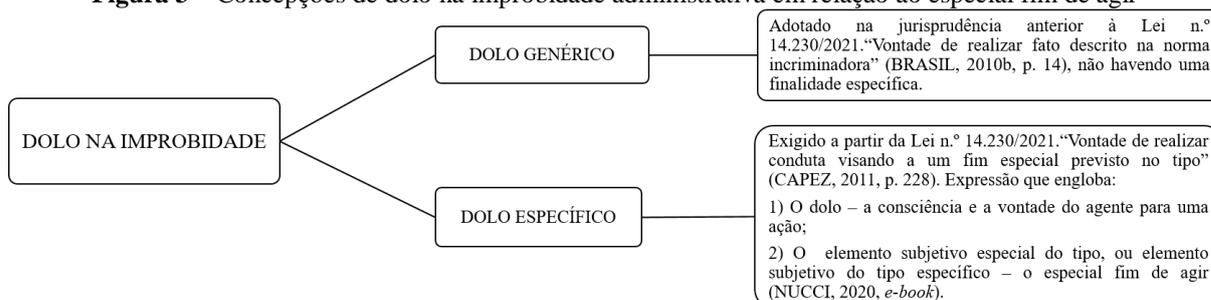
Nucci ameniza as discussões acerca da terminologia para indicar o especial fim de agir, focando-se no fato de que existem o dolo e as finalidades específicas distintamente:

Outra parcela da doutrina costuma, atualmente, utilizar apenas o termo *dolo* para designar o *dolo genérico* e *elemento subjetivo do tipo específico* para definir o *dolo específico*.

Alguns autores, ainda, apreciam a denominação *elemento subjetivo do injusto* ou *elemento subjetivo do ilícito* para compor o universo das específicas finalidades que possui o agente para atuar. Entendemos ser desnecessária essas últimas duas denominações, bastando considerar a existência do dolo e de suas finalidades específicas, que constituem o elemento subjetivo específico, podendo ser explícito ou implícito (2020, *e-book*).

De forma simplificada, pode-se assim relacionar estas concepções de dolo em relação ao especial fim de agir:

Figura 3 – Concepções de dolo na improbidade administrativa em relação ao especial fim de agir



Fonte: Elaborado pelo autor com base na jurisprudência do STF anterior à Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2010b, p. 14), Capez (2011, p. 228) e Nucci (2020, *e-book*).

De todo modo, com a reforma de 2021 na LIA, é evidente que foi abandonado o simples dolo genérico reconhecido pela jurisprudência nacional em anos anteriores para definir a improbidade. Atualmente, deve-se à genérica vontade e consciência do agente em realizar a ação ou omissão proibida sua intenção de “[...] alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (BRASIL, 1992, *online*). A má-fé segue não sendo elemento a constituir o dolo, porém está integrada à nova definição legal de improbidade na forma de elemento subjetivo especial do tipo (ou outro termo que o equivalha).

Voluntariedade e vontade estão separadas, sendo a primeira desconsiderada para definir o ato ímprobo. A vontade, de fato considerada, deve se direcionar ao fim especial que seja apontado em lei. Sem o elemento subjetivo especial do tipo requisitado, o dolo genérico não bastará para se verificar a improbidade administrativa no caso concreto.

5.2 A introdução do dolo específico na Lei de Improbidade Administrativa

A exigência do dolo específico pela improbidade marca a redefinição do ato de improbidade administrativa a partir de 2021. Como discutido, trata-se de mudança que diz respeito não apenas ao elemento subjetivo do agente senão também do próprio tipo ilícito, que que passa a indicar o *animus* que norteia a ação, ou seja, a intenção do agente.

Em anos anteriores à ação legislativa que culminou com sua adoção no sistema de repressão à improbidade administrativa, a jurisprudência do STJ vinha em distintas ocasiões se manifestando pela rejeição desses requisitos, como no posicionamento extraído da Segunda Turma no Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial n.º 1.771.958/SP, julgado ainda sob os parâmetros anteriores de improbidade em 2021:

Em relação à matéria de fundo, cumpre registrar, a jurisprudência do STJ é firme no sentido de que (a) “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” (STJ, REsp 951.389/SP, Rel. Ministro

HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/05/2011); [...] (BRASIL, 2021c, p. 21)

Tem-se, ainda, o posicionamento da Primeira Seção da corte no Recurso Especial n.º 951.389/SC, julgado em 2010:

[...] o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa censurada pelo art. 11 da Lei 8.429/1992 é o *dolo genérico*, consistente na vontade de realizar ato que atente contra os princípios da Administração Pública. Essa já era, em linhas gerais, a posição da Primeira Turma, na esteira da qual passa a se alinhar a Segunda Turma, no que tange à exigibilidade de dolo na tipificação da infração ao art. 11.

Não se impõe a presença de dolo específico, ou seja, de comprovação de *intenção especial* do ímprobo, além da realização de conduta tida por incompatível com os princípios administrativos. (BRASIL, 2011a, p. 6)

Em contrapartida, no entanto, a exigência do simples dolo genérico por vezes não se mostrou suficiente na corte, visualizando a necessidade de, para distanciar a ocorrência da responsabilidade objetiva com a sobreposição entre mera ilegalidade e improbidade, qualificar esta com a animosidade do agente. Neste sentido, guarda-se o peculiar precedente do Recurso Especial n.º 1.193.248/MG, de sua Primeira Turma:

[...] a improbidade é, dest'arte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave. 9. Ademais, dessa atuação malsão do agente deve resultar (i) o enriquecimento ilícito próprio ou alheio (art. 9o. da Lei 8.429/92), (ii) a ocorrência de prejuízo ao Erário (art. 10 da Lei 8.429/92) ou (iii) a infringência aos princípios nucleares da Administração Pública (arts. 37 da Constituição e 11 da Lei 8.429/92). 10. Observe-se, ainda, que a conduta do agente, nos casos dos arts. 9o., 10 e 11 da Lei 8.429/92, há de ser sempre dolosa, por mais complexa que seja a demonstração desse elemento subjetivo; nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/92, cogita-se que possa ser culposa, mas sem nenhuma das hipóteses legais se diz que possa a conduta do agente ser considerada apenas do ponto de vista objetivo, gerando a responsabilidade objetiva. [...] 19. Da leitura dos trechos transcritos no relatório da presente minuta, constata-se que, de fato, a conduta imputada ao recorrente mostra grave culpa; entretanto, não evidencia que tenha agido com dolo específico de lesar os cofres públicos, ou de obter vantagem indevida, que são os bens jurídicos tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa; na seara das infrações, dizem as lições dos especialistas, *mais vale perquirir as motivações das condutas, do que analisar e descrever a sua dinâmica e os seus resultados*; [...] 21. Assim, não tendo sido demonstrado que à conduta do recorrente associou-se o elemento subjetivo doloso, qual seja, o propósito desonesto, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa. (BRASIL, 2014, p. 12-15)

Malgrado a jurisprudência dominante no STJ apontasse para apenas o elemento subjetivo genérico (e a revogada culpa em forma grave) na improbidade, as dificuldades na interpretação desse entendimento, compatibilizado com a própria visão doutrinária do que designa improbidade⁷⁵, gerou ruídos no ordenamento que se somaram às insatisfações com o forte caráter aberto da LIA. Deste modo, enquanto decisões apontavam somente a necessidade do dolo genérico, outras que caracterizavam atos ímprobos pela má-fé ou pela desonestidade traziam a contradição de refletir sobre a vontade dirigida do agente, ou seja, aplicando o dolo

⁷⁵ Não sendo demais ressaltar a ligação já referida que Andreucci faz como um ato que “[...] afronta a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade, às normas de condutas aceitas pelos administrados, o dever de lealdade, além de outros postulados éticos e morais” (2017, p. 496).

específico à improbidade.

A conclusão que se alcança é a de que a reforma de 2021 surge não como fruto da pacificação jurisprudencial na definição do ato ímprobo, mas como reação legislativa à oscilação dos entendimentos eventuais das cortes. A nova definição do ato de improbidade administrativa advém da percepção do legislador de que o dolo genérico não é suficiente para limitar o que críticos consideraram abusos no uso da ação de improbidade e de que a orientação jurisprudencial vacila em ora considerar e ora desconsiderar o *animus* do agente ímprobo.

Assim, fez-se a opção por limitar a improbidade administrativa apenas a condutas dolosas⁷⁶ que voltem a vontade livre e consciente a um resultado tipificado na lei⁷⁷, sem cuja comprovação restará afastada a responsabilidade do agente⁷⁸.

Esses novos contornos para a improbidade administrativa, ainda, encontram grande resistência. A começar as razões para tanto, esta definição estava ausente no original Projeto de Lei n.º 10.887/2018, apenas surgindo em seu primeiro substitutivo, no ano de 2020, como maneira de excluir interpretação que equivalesse o dolo à voluntariedade⁷⁹. A partir de então, discussões no Congresso Nacional acerca desta específica mudança e suas consequências são de escassos registros até a rápida promulgação da Lei n.º 14.230 em outubro de 2021.

Registram-se, porém, manifestações do MPF assinalando que a exigência legal do dolo específico subverteria o sistema estrutural brasileiro da atividade sancionadora com uma equivocada definição de dolo, quando a jurisprudência se fazia consolidada pela configuração do ato ímprobo com dolo genérico. Seria essa uma restrição desqualificada do elemento subjetivo da improbidade administrativa que demandaria um esforço diabólico, hercúleo ou desproporcional do autor da ação de improbidade para ser comprovado. Tal “elemento subjetivo especializante” implicaria apenas “[...] maior proteção injustificada aos envolvidos

⁷⁶ “Art. 1º [...] § 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais” (BRASIL, 1992, *online*).

⁷⁷ “Art. 1º [...] § 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (BRASIL, 1992, *online*).

⁷⁸ “Art. 1º [...] § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (BRASIL, 1992, *online*).

⁷⁹ Sobre o dolo da improbidade, o relatório final do Projeto de Lei n.º 10.887/2018 consignou: “Nesse contexto, necessário ainda incorporar algumas definições no texto da Lei, como, por exemplo, o conteúdo do elemento subjetivo ‘dolo’, a fim de excluir a interpretação que o equipara à mera voluntariedade do agente. Necessário, portanto, ser esclarecido no texto da Lei, para que não se dê margem a interpretações diversas, que não basta a mera voluntariedade do comportamento para que se configure ofensa dolosa da ordem jurídica. Daí a importância de se introduzir orientação normativa de forma a constar a possibilidade de ação de improbidade apenas para os atos ímprobos dolosos, diferenciando-se a prática dolosa da mera voluntariedade” (BRASIL, 2020a, p.17).

nas práticas corruptivas, em detrimento da tutela dos interesses públicos”, aliada a “[...] uma intolerável inefetividade da tutela jurídica que o dispositivo [art. 37, § 4º da Constituição Federal] quer resguardar” (BRASIL, 2020c, p. 5-6).

A inconformidade do *Parquet* Federal, inclusive pela desproporção entre as limitações ao sistema de improbidade com a tutela jurídica de necessária prestação, foi compartilhada pelo órgão correspondente do Estado do Paraná, que assentou que o já Projeto de Lei n.º 2.505/2021 consagrava mecanismos de maior rigor para a definição do ato ímprobo, exemplificando o fim da modalidade culposa e a exigência de minuciosa descrição da conduta e imputação do dolo na petição inicial. Daí que a adequada segurança jurídica na persecução dos ilícitos de improbidade, afastando a responsabilidade objetiva, já estaria garantida por todo o contexto de mudanças previstos naquele projeto (PARANÁ, 2021, *online*).

Pinheiro e Ziesemer indagam com preocupação o destino do discurso da probidade, da retidão e da transparência da sociedade brasileira ao preverem que, por esta mudança, “Muitos reclames podem deixar de ser apurados, por exemplo, ante a impossibilidade de constatação do dolo específico, ou da finalidade de alcançar o resultado ilícito” (2022, p. 202).

Em uma visão um tanto ousada, entretanto, Martins defende que, no caso da LIA, não se exige um dolo específico indiscriminado. Na verdade, estariam presentes tanto figuras de dolo genérico como de dolo específico, sendo estas em menor quantidade. Para tanto exemplifica a conduta constante do art. 10, V, consistente em “permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado” (BRASIL, 1992, *online*), e constante do art. 11, VI, consistente em “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades” (BRASIL, 1992, *online*). Aponta que, no primeiro exemplo, basta a ação ser praticada com consciência, voluntariedade e má-fé, enquanto, no segundo exemplo, a finalidade especial está estampada para ocultar irregularidades. Desta maneira, as figuras dos arts. 9º a 11 da Lei precisam ser conciliadas com as previsões do art. 1º, § 2º, de maneira que “[...] não bastando a voluntariedade do agente” (BRASIL, 1992, *online*), não há improbidade sem má-fé, mas o fim especial estará expresso nos incisos de cada modalidade de improbidade (MARTINS, 2021, *online*).

A interpretação conferida pelo autor se mostra interessante por criar balizas ao dolo específico generalizado na improbidade administrativa. Baseando-se na rotina criminalista de que o elemento subjetivo especial do tipo é declarado em um dispositivo geral ou no próprio dispositivo proibitivo, com o uso de conjunções ou locuções conjuntivas de

finalidade semelhantes a “com o fim de” ou “para”, tem-se uma visão mais estreita para a identificação do dolo específico.

No âmbito do Direito Administrativo, essa prática de previsões também não é estranha. Exemplificam-se, nas vedações Decreto n.º 1.171/94 (Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal), a proibição ao servidor público de fazer “[...] uso do cargo ou função, facilidades, amizades, tempo, posição e influências, para obter qualquer favorecimento, para si ou para outrem” ou de requerer ou receber qualquer sorte de “[...] ajuda financeira, gratificação, prêmio, comissão, doação ou vantagem de qualquer espécie, para si, familiares ou qualquer pessoa, para o cumprimento da sua missão ou para influenciar outro servidor para o mesmo fim” (BRASIL, 1994, *online*).

Ainda, à semelhança com a atual Lei de Improbidade Administrativa, a Lei n.º 13.869/2019, a Lei do Abuso de Autoridade, em suas disposições gerais, antecedendo os tipos próprios do direito punitivo, prevê que as condutas em seus dispositivos só constituem crime “[...] quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal” (BRASIL, 2019b, *online*).

A diferença, porém, repousa no fato de que, em relação à LAA, o dolo específico está declarado de antemão, sendo ele exigido e já definido para os efeitos da lei nas disposições gerais da lei⁸⁰. Já no caso da LIA, o dolo específico não tem a precisa declaração nos artigos iniciais, restando sua definição postergada para os arts. 9º, 10 e 11 da lei, visto que estes que apresentarão o resultado ilícito a que se volta a vontade livre e consciente da conduta ímproba.

O raciocínio de Martins, assim, é razoável ao observar os exemplos de dolo específico expressos existentes no ordenamento brasileiro relacionados ao Direito Punitivo e observar que a LIA tem uma redação diferente e aparentemente imprecisa quanto ao expurgo do dolo genérico de suas previsões.

Entretanto, o autor não considera a possibilidade da existência do elemento subjetivo especial do tipo implícito, o que é aceito pela doutrina⁸¹ e pela jurisprudência em alguns casos. Nesta linha, o STJ já firmou que, na configuração dos crimes contra a honra,

⁸⁰ “Art. 1º [...] § 1º As condutas descritas nesta Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal” (BRASIL, 2019b, *online*).

⁸¹ A propósito, Nucci observa: “O elemento subjetivo do tipo específico é explícito quando se pode constatar a sua presença no tipo penal (subtrair coisa alheia móvel para si ou para outrem, como no furto). É implícito quando, embora no tipo, não seja visível de pronto (é o caso dos crimes contra a honra, servindo o exemplo supramencionado da difamação; não há no tipo a especial vontade de prejudicar a reputação, o que se exige na prática)” (2020, *e-book*).

exige-se a demonstração mínima do intento positivo e deliberado de lesar a honra alheia⁸². Ainda, o STF, sobre o anterior crime de dispensa ilegal de licitação, constante do art. 89 da revogada Lei n.º 8.666/93, constatou que havia necessidade de demonstrar-se o intuito do agente de causar dano ao erário e o efetivo prejuízo à Administração Pública⁸³.

Nada impede, por isso, que o dolo específico da improbidade administrativa esteja ocasionalmente implícito, sobretudo avaliando as disposições expressas do art. 1º, § 2º da atual Lei n.º 8.429/92 por demandar a perquirição do elemento subjetivo do tipo específico sem fazer concessões. Nesse caso, o fim especial estará subtendido nos *capita* dos arts. 9º, 10 e 11 na forma de uma intenção de gerar o enriquecimento ilícito, causar prejuízo ao erário ou atentar contra os princípios pelo ferimento de deveres funcionais.

Neste sentido, os precedentes dos Tribunais pátrios na égide da Lei n.º 14.230/2021 até o momento não têm dado abertura à aplicação do simples dolo genérico diante da ausência da fórmula “conduta + finalidade” nos incisos da LIA. Reafirma-se a necessidade de invariavelmente se perquirir o dolo específico, isto é, o dolo aliado a um elemento subjetivo do tipo específico.

Tomando como paradigmas as recentes decisões de primeiro grau no âmbito do TJCE, inicia-se pela observação da sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública n.º 0011003-85.2013.8.06.0055, da 2ª Vara Cível da Comarca de Canindé, julgada em 14 de fevereiro de 2022, referente a conduta culposa constante do art. 10, XI da Lei n.º 8.429/92:

A Lei n.º 8.429/92 sofreu alterações conforme a Lei n.º 14.230/2021. Destaca-se, pois, a exigência de dolo específico para que os agentes públicos sejam responsabilizados. Danos causados por mera imprudência, imperícia ou negligência não configuram atos de improbidade administrativa, podendo, apenas, buscar-se o ressarcimento. É necessária a comprovação, portanto, de que o agente pretendeu se beneficiar quando da prática do ato considerado ímprobo, tendo a intenção de favorecer a si ou a outrem praticando o ato para poder ser condenado.

Assim, a ação deverá comprovar a vontade livre e consciente do agente público de alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade ou o mero exercício da função. [...]

Não restam mais dúvidas de que o dolo agora exigido é o específico (art. 1º, §2º da LIA), devendo ser cabalmente comprovado no decorrer da instrução processual.

⁸² “Tem prevalecido nesta Corte o entendimento de que, ‘na peça acusatória por crimes contra a honra, exige-se demonstração mínima do intento positivo e deliberado de lesar a honra alheia’, ou seja, o denominado *animus injuriandi vel diffamandi* (APn 724/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, CORTE ESPECIAL, julgado em 20/08/2014, DJe de 27/08/2014). [...] 3. Não verificado o dolo específico ínsito ao tipo, a conduta não ingressa na órbita penal. Precedentes. [...]” (BRASIL, 2018f, p. 2)

⁸³ “Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuíam notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ilegalidade inexistente. Fato atípico. 4. Não restou, igualmente, demonstrada a vontade livre e conscientemente dirigida, por parte dos réus, a superar a necessidade de realização da licitação. Pressupõe o tipo, além do necessário dolo simples (vontade consciente e livre de contratar independentemente da realização de prévio procedimento licitatório), a intenção de produzir um prejuízo aos cofres públicos por meio do afastamento indevido da licitação. [...]” (BRASIL, 2012, p. 2).

(CEARÁ, 2022c, *online*)

Decerto destacando a revogação da improbidade decorrente de ato culposo com a aplicação retroativa da lei material mais favorável no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a magistrada Tássia Fernanda de Siqueira ressalta ainda a exigência da comprovação dolo específico para a responsabilização. Delimita, com vistas à imputação feita, que o elemento subjetivo do tipo específico consistiria em benefício revertido ao agente ímprobo ou em favorecer a si ou a outrem.

Adiante, a sentença na Ação de Ressarcimento n.º 0686514-62.2000.8.06.0001, da 1ª Vara Cível da Comarca de Aracati, julgada em 19 de janeiro de 2022, referente a conduta constante do art. 10, XI e XII da Lei n.º 8.429/92:

Todavia, com o advento da lei 14.230 de 2021, a nova lei que alterou a lei de improbidade, trouxe a exigência do dolo específico, devidamente comprovado, para a punição por ato de improbidade. [...]

Assim não conseguiu demonstrar a parte autora que houve dolo específico da parte demandada, consubstanciada em fraude na aquisição desses bens ou o enriquecimento indevido, mas tão somente que houve desvio na destinação específica das verbas, que inicialmente seria para viabilizar o transporte aos alunos do ensino médio da Rede Oficial.

Ocorre que compulsando detidamente os autos verifica-se, dos documentos juntados pelo próprio autor às fls. 46/173, que as notas de empenho e demais comprovantes de compra remetem a despesas efetivadas com a própria educação, como a compra de insumos, alimentos destinados à escola, bem como com localização de veículos para professores se deslocarem até a escola, locação de espaços para o funcionamento de escolas, etc, o que afastaria a configuração do dolo exigido pela atual legislação para a configuração de ato ímprobo. Logo, haveria a mera irregularidade já que os valores foram destinados para a Educação, ainda que não para setor específico da educação, como previsto originariamente no contrato. (CEARÁ, 2022d, *online*)

A juíza Danúbia Loss Nicoláo observa que o dolo específico é condição para a definição da improbidade administrativa nos moldes atuais e entende que a finalidade especial requisitada não estaria presente no mero desvio de recursos municipais pelo gestor vez que vertidos para o atendimento também do interesse público, inclusive da mesma área. A mera irregularidade não configura improbidade se inexistente o intuito ímprobo do agente.

Não é demais ressaltar, neste ponto, que as condutas analisadas nos julgados referidos consistem, no caso do art. 10, X da lei, em “agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público” e, no caso do art. 10 XI, em “liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular”.

São previstas apenas condutas, sem o direcionamento da vontade do agente. Contudo, isso não impede o julgador de apreender a finalidade especial implícita no arts. 9º, 10 e 11 da Lei n.º 8.429/92 no caso concreto, conforme os precedentes elencados. Na verdade, a interpretação de que a ausência de uma finalidade especial para cada inciso proibitivo da Lei

n.º 8.429/92 implicaria a aceitação da regra do simples dolo genérico pelo legislador poderia mesmo levantar dúvidas sobre qual seria a função da definição oferecida no art. 1º, § 2º da lei para o ato ímprobo. Ora, antes da Lei n.º 14.230/2021, já existiam condutas com finalidades expressas em seus dispositivos, portanto, seria apenas inútil um novo dispositivo que dissesse que as condutas com finalidades expressas deveriam assim ser comprovadas.

Se “As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis”⁸⁴ (MAXIMILIANO, 2017, *e-book*), então o elemento subjetivo do tipo específico deve ser uma regra na LIA, por força da nova definição do ato ímprobo a partir da Lei n.º 14.230/2021, que visou a essa limitação. Daí que, malgrado seja essa uma grande restrição, prevê-se que a jurisprudência tenderá a contemplá-la e aceitá-la como materialização da vontade do povo por meio do Poder Legislativo, ainda que sob questionamentos.

5.3 A complexidade da configuração da improbidade

Associando-se ao elemento subjetivo, o elemento subjetivo do tipo específico é condição para a configuração da improbidade administrativa. No caso concreto, sua caracterização é de muito mais difícil comprovação do que a do corriqueiro dolo genérico, regra notável no Direito Penal.

Não é demais lembrar que, estando o sistema de repressão à improbidade submetido aos princípios do Direito Administrativo Sancionador, toda condenação por improbidade administrativa deve se fundamentar no devido processo legal, com possibilidades abertas ao contraditório e à ampla defesa do acusado, e no qual a presunção da não culpabilidade impera. Prevalece a máxima segundo a qual o que não está nos autos não está no mundo⁸⁵ e as imputações de fatos a agentes acusados de improbidade devem ser acompanhadas das provas correspondentes no curso da ação.

Independentemente do ramo do Direito em que se situe seu uso, as provas não são menos do que os “Meios processuais ou materiais considerados idôneos pelo ordenamento jurídico para demonstrar a verdade, ou não, da existência e verificação de um fato jurídico” (NERY JUNIOR; NERY, 2018, *e-book*).

Como aponta Lima, “[...] provar significa demonstrar a veracidade de um

⁸⁴ “*Verba cum effectu, sunt accipienda*: ‘Não se presumem, na lei, palavras inúteis.’ Literalmente: ‘Devem-se compreender as palavras como tendo alguma eficácia’” (MAXIMILIANO, 2017, *e-book*).

⁸⁵ “*Quod non est in actis non est in mundo*”, brocardo oriundo do Direito Romano que aponta para a necessidade de um julgamento justo que parta da interpretação daquilo que se registre nos autos do processo em exame. A verdade será aquela extraível do acostado nos autos, não de qualquer outra fonte externa, alheia e sobretudo imune de contestação pelas partes.

enunciado sobre um fato tido por ocorrido no mundo real” e, “[e]m sentido estrito, a palavra prova tem vários significados”. Daí que se extraem três concepções comuns do emprego do termo no processo em geral: (1) Prova como atividade probatória, para designar as atividades de verificação e demonstração dos fatos relevantes para o julgamento; (2) Prova como resultado, para designar a formação da convicção do julgador sobre um fato alegado, e; (3) Prova como meio, para designar os instrumentos aptos para formar a convicção do julgador (2020, p. 657-658).

Tratando da prova como meio, inexistente, tanto no processo civil como no processo penal, hierarquia entre os diferentes meios possíveis de sua constituição. Adota-se no ordenamento jurídico pátrio o princípio do livre convencimento motivado do juiz⁸⁶, o que significa que não há prevalência de um meio de prova sobre outro. O magistrado pode chegar à solução da lide considerando a prova que achar melhor, desde que o faça fundamentadamente.

Será objeto de prova o fato controvertido⁸⁷, aquele afirmado por uma parte e contestado especificamente pela outra, não admitindo ou negando. O direito não será objeto senão apenas excepcionalmente⁸⁸, “[...] porque da *mihi factum, dabo tibi jus*, o que significa que a parte deve dar os fatos ao juiz, a quem cabe aplicar o direito (*iura novit curia*)” (NERY JUNIOR; NERY, 2018, p. 975). Ademais, é o crivo do contraditório que permite designar prova o que seja juntado aos autos, tendo em vista que, inexistindo um rol taxativo dos meios de prova disponíveis às partes, toda sorte de instrumentos lícitos pode ser utilizada contanto que se permita a manifestação de cada uma a respeito.

Por outro ângulo, Tourinho Filho faz a distinção entre “objeto da prova”, entendendo-o como a finalidade da prova lançada: o convencimento do juiz, e “objeto de prova”, o fato a ser provado. Isso não altera que, regra geral, as provas se destinam a comprovar os fatos, não o direito, sendo sua finalidade última formar a convicção do magistrado sobre a ocorrência ou não de uma realidade para a decisão que encerra a lide (2010, p. 553).

⁸⁶ Neste sentido, o Código de Processo Civil determina: “Art. 371. O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento” (BRASIL, 2015, *online*). Ainda o Código de Processo Penal é categórico: “Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas” (BRASIL, 1941b, *online*).

⁸⁷ “Art. 374. Não dependem de prova os fatos: I - notórios; II - afirmados por uma parte e confessados pela parte contrária; III - admitidos no processo como incontrovertidos; IV - em cujo favor milita presunção legal de existência ou de veracidade” (BRASIL, 2015, *online*).

⁸⁸ “Art. 376. A parte que alegar direito municipal, estadual, estrangeiro ou consuetudinário provar-lhe-á o teor e a vigência, se assim o juiz determinar” (BRASIL, 2015, *online*).

O destinatário da prova será o processo, “[...] vale dizer, o instrumento que reúne elementos objetivos para que o juiz possa julgar a causa” (NERY JUNIOR; NERY, 2018, p. 975), e que, conforme o princípio da comunhão das provas⁸⁹, adquirirá todo o acervo probatório juntado pelas partes, utilizável por qualquer delas para a busca da verdade processual.

A regra geral da atribuição do ônus da prova é clara: ao autor cabe o ônus da prova do fato constitutivo do direito alegado, e ao réu cabe o ônus da prova da existência do fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito⁹⁰. Uma parte se ocupará de provar os fatos alegados, a outra se ocupará de afastar as imputações feitas provando, se necessário, a ocorrência de fatos diversos que impeçam, modifiquem ou extingam o direito pleiteado pelo autor da ação.

Acerca da distribuição do ônus da prova, Lima identifica no Direito Processual Penal duas correntes doutrinárias. A primeira entende que sobre a acusação recai o ônus de provar a existência do fato típico, a autoria ou a participação do agente, a relação de causalidade e o elemento subjetivo do agente (dolo ou culpa), presumindo-se a ilicitude e a culpabilidade do agente. Por outro lado, então, incumbe à defesa provar causas excludentes de ilicitude, culpabilidade ou extintivas de punibilidade. Para a segunda corrente, minoritária e abraçada pelo penalista, cabe à acusação demonstrar a tipicidade, a ilicitude e a culpabilidade, de maneira que qualquer dúvida razoável em favor do réu sobre fato relevante para a decisão do processo atrairá a presunção de inocência e o ônus probatório à acusação (2020, p. 677-680).

Essas visões se distinguem no grau de importância que dão à presunção de inocência do acusado, assim originando ônus diferenciados para cada parte processual.

Dado que, assim como o direito material que o Processo Penal visa a aplicar, a ação de improbidade administrativa se destina a aplicar sanções de alta gravidade no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a reflexão sobre o modo como se escreve o *in dubio pro reo* no sistema de improbidade administrativa é necessário. Isso pois, a depender de qual abordagem prevaleça no âmbito administrativo-sancionador, a prova da improbidade

⁸⁹ Acerca do princípio, Lima expõe que: “No âmbito processual penal, o ônus da prova subjetivo é atenuado por força da regra da comunhão da prova e dos poderes instrutórios do juiz. Quanto ao princípio da comunhão dos meios de prova (ou regra da aquisição da prova), é sabido que, depois de produzida, a prova não pertence à parte que a introduziu no processo. Ao final do processo, deve o magistrado valorar todo o material probatório constante dos autos, pouco importando quem produziu a prova” (2020, p. 676).

⁹⁰ A respeito, o Código de Processo Penal é conciso: “Art. 156. A prova da alegação incumbirá a quem a fizer [...] (BRASIL, 1941b, *online*). Com maior clareza, a regra geral é exposta no Código de Processo Civil: “Art. 373. O ônus da prova incumbe: I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito; II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. [...]” (BRASIL, 2015, *online*).

administrativa se tornará ou não impossível para o legitimado ativo da ação.

Neste contexto, a comprovação da finalidade especial de agir do agente como condição necessária para a configuração da improbidade deve ser pensada cuidadosamente. Não é suficiente uma mera demonstração abstrata na ação de improbidade. Exige-se, sim, que seja concreta, provando a real intenção do agente mediante “[...] vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito” (BRASIL, 1992, *online*). Não há improbidade accidental, causada por culpa ou por indiferença. Na ação de improbidade administrativa, deverá se demonstrar o dolo voltado necessariamente à produção de um resultado.

Com esta perspectiva, convém analisar a transformação semelhante feita na LAA. Decerto não se pretende afirmar que esta e a LIA se sujeitem às exatas mesmas regras e princípios, mas, conforme já tratado em capítulo anterior, ambas compondo o Direito Punitivo, pontos de convergência são detectáveis, o que estimula o seu estudo conjunto. Sobretudo, analisar as implicações da nova complexidade também presente no dolo específico da LAA permitirá também compreender, em paralelo, os futuros raciocínios que provavelmente se farão sobre aquele da LIA.

Em 2019, a Lei de Abuso de Autoridade foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, revogando lei anterior que tratava do assunto e a substituindo. A introdução de um elemento subjetivo do tipo específico aplicável a todos os tipos nela previstos foi igualmente um ponto de grande atenção. Assim, as condutas tipificadas só se configurariam infrações penais se praticadas com “[...] a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal” (BRASIL, 2019b, *online*).

Assim, a denúncia oferecida com base na lei em comento só pode ser recebida pelo juízo competente se evidenciar, concretamente, o especial fim de agir. Já nos primeiros tempos da reconfiguração do elemento subjetivo sob a recente lei, anteciparam-se opiniões a respeito:

Trata-se de medida imprescindível para que se possa diferenciar o agente que cometeu um erro, ou mesmo uma ilegalidade de boa-fé (por equívoco, mas sem o propósito deliberado de abusar das prerrogativas estatais que lhe foram outorgadas) daquele que agiu com o claro propósito preordenado de praticar a conduta típica para uma daquelas finalidades específicas exigidas pela lei.

É importante registrar que essa válvula de escape trazida pela lei (inserida por emenda no Senado Federal) é o que permite diferenciar o agente corrupto (que deve ser punido exemplarmente) daquele que age de boa-fé, por convicção jurídica ou baseado em doutrina/jurisprudência não pacificadas. Sem isso, a lei seria toda inconstitucional, pois todo e qualquer erro seria abuso de autoridade. [...]

Observe-se que, no regime da lei anterior, esse dolo específico não era exigido, de modo que bastava qualquer atentado aos bens jurídicos para a consumação do crime. É importante registrar que o ônus da prova, nesse caso, é da acusação, sendo vedada qualquer presunção (por ausência de previsão legal) de que a conduta foi praticada

com a finalidade específica. (PINHEIRO; CAVALCANTE, BRANCO, 2020, *e-book*)

A demonstração do especial fim de agir, isto é, o intuito a que se dirige a vontade do agente, permite distinguir aquele que age de má-fé, abusando das prerrogativas originadas do exercício do *munus* público, daquele que o faz de boa-fé e que eventualmente pode cometer equívocos. Adiciona-se mais uma camada à conduta a ser sancionada, não apenas devendo ser típica, mas também revestida de manifesta e comprovada má-fé pela prova da intenção.

A exigência da comprovação implica a vedação à presunção da existência do elemento subjetivo especial do tipo apenas pela presença de um dolo genérico, isto é, vontade e consciência de praticar a conduta. A finalidade precisa de alguma maneira ser estampada, evidenciada, na ação praticada.

Essas determinações eficientemente logram distinguir dentro do processo judicial o real abuso, por que não também o real ato ímprobo, do corriqueiro erro cometido pelo agente que acredite estar no bom desempenho de seus deveres. Em outra mão, no entanto, a necessidade da evidência do elemento subjetivo especial do tipo gera novos ônus a quem deva trazê-la aos autos, os quais podem não ser tão simples:

Árdua será a tarefa da acusação de demonstrar o elemento subjetivo do injusto [ou do tipo, conforme adotamos neste trabalho]. A teoria geral da prova é construída [*sic*] a partir da necessidade de demonstração de fatos passados, a partir das provas. E uma afirmação fática é considerada prova quando o grau de suporte probatório dado pelos elementos de prova permite ao juiz atingir um grau de conhecimento que corresponda ao *standard* de prova exigido para o caso, que para uma condenação penal, costuma ser identificada com a expressão “além da dúvida razoável”.

O fato, enquanto conteúdo da proposição a ser provada, é um acontecimento, um suceder histórico. É uma modificação do mundo exterior, ou o acontecimento ocorrido. Esse conceito material do fato supõe que o fato seja um acontecimento do mundo físico ou um comportamento que se traduz em atos materiais. Contudo, existem muitos “fatos” juridicamente relevantes que não podem ser qualificados como “materiais”, mas sim dizem respeito à esfera psicológica, sentimental ou volitiva de uma pessoa, consistindo em sentimentos, valorações, posicionamentos, intenções ou vontades, como são as finalidades específicas do agir previstas no § 1º do artigo 1º da Lei nº 13.869/2019.

A tendência interna transcendente, ou o especial fim de agir que se exige para a caracterização do crime de abuso de autoridade não é um fato, não modifica o mundo exterior. Ao contrário, situa-se no mundo psíquico ou interno do agente. Isso não afasta, contudo, a necessidade de se “provar” tal elemento subjetivo. (BADARÓ; BREDA, 2020, *e-book*)

Conforme Badaró e Breda, na LAA existe inegavelmente a necessidade de provar o elemento subjetivo especial do tipo, mesmo porque a exegese legal é radical nesse sentido. Contudo, isso não impede verificar que a prova para tanto pode ser árdua de se constituir no processo, vez que o especial fim de agir do agente não é um fato, assim palpável, visível aos olhos e facilmente registrado, e sim uma realidade psicológica, sentimental ou volitiva. Não há modificações no mundo exterior causadas especificamente pelo elemento subjetivo

especial do tipo.

Neste sentido, ainda, Silva e Diniz reconhecem o ponto de ruptura que o elemento subjetivo do tipo específico traz na abordagem do crime de abuso de autoridade sem deixar de se revelar também um desafio impedir que esse mecanismo de proteção da autoridade de boa-fé seja também responsável pela baixa efetividade da norma (2021, p. 58.593). No mais, acrescentam:

[...] garantir que a ação seja tipificada apenas quando haja a finalidade por parte do agente de se beneficiar ou prejudicar outrem, conforme pressupõe a exigência do elemento subjetivo específico vem de encontro à importância de se preservar os limites da intervenção penal na esfera individual. Por outro lado, entretanto, resta claro que é de suma importância compreender as limitações que se apresentam para que a chamada Nova Lei de Abuso de Autoridade seja efetiva, e o dolo específico tem sua participação nesse cenário. Se, caracterizar a finalidade da ação do agente protege a autoridade no exercício regular de sua atividade, essa mesma exigência pode, todavia, dificultar que se configure a situação como típica, que se amolde ao tipo penal. (2021, p. 58.593)

Se levada às últimas consequências, a exigência da comprovação do dolo específico poderia, possivelmente, significar que a única prova contundente para demonstrar o *animus abutendi* que permeia a conduta ilegal praticada pelo agente seria sua confissão ou o relato testemunhal desta, quando seria trazido ao mundo material aquilo que até então somente vagava pelo mundo psicológico do infrator. Assim se posicionam Costa, Fontes e Hoffman ao assinalarem que o “[...] especial fim do agente não se presume, nem se deduz, e deverá ser demonstrado por prova inequívoca”, acrescentando que as hipóteses legais para o fim específico “[...] somente poderão ser comprovadas pela admissão da própria autoridade ou por testemunha que dela tenha ouvido tal relato, sendo impossível de ser demonstradas por raciocínio dedutivo” (2020, *online*).

Conclusões dessa natureza seriam problemáticas se aplicadas na prática jurídica, embora sejam preocupações pertinentes, pois implicariam não menos do que restringir os meios de prova disponíveis para os crimes de abuso de autoridade, limitando-os a situações raras, ou quase improváveis, em que existissem confissões dos agentes.

Por isso, parece mais moderada a reflexão trazida por Badaró e Breda, que entendem que a maneira de fazer-se a prova direta das intenções do agente é por meio de suas declarações, que são a “expressão” do fato psíquico do autor. No entanto, na ausência delas, a reconstrução indireta dos fatos, por uma sucessão de deduções a partir de fatos materiais e dados fáticos demonstrados nos autos, será uma possibilidade (2020, *e-book*). Acrescentam, ainda, afastando que se trate de presunção do elemento subjetivo especial do tipo:

A inferência do elemento subjetivo, a partir de dados fáticos objetivos, não significa que o dolo seja presumido.

Admitir que o fato externo é que indica o elemento interno não implica dizer que o dolo ou o elemento subjetivo do injusto possa ser presumido. Posicionamentos,

teórico e jurisprudencial, no sentido de que há uma “presunção de dolo”, representa flagrante violação da presunção de inocência. Presumir a ocorrência do dolo é estabelecer uma presunção contrária à presunção de inocência, o que não se pode admitir. Nem a lei nem a jurisprudência podem alterar a regra de julgamento do processo penal consubstanciada no *in dubio pro reo*. A presunção de dolo nada mais é do que uma regra de julgamento no sentido de que, havendo dúvida sobre se o acusado agiu ou não dolosamente, deverá ser condenado, pois incumbia a ele provar que não agiu dolosamente. Em última análise, representa a adoção do *in dubio pro societate*, que faz incidir sobre o acusado o ônus da prova de sua inocência. (BADARÓ; BREDI, 2020, *e-book*)

Ocorre a necessidade de que haja provas robustas capazes de não somente apontar o dolo do agente acusado, mas também a intenção indiscutível de que buscava um dos resultados elencados no art. 1º, § 1º da LAA. Só ao examinar os diversos mais elementos de prova trazidos então o magistrado se convencerá da (in)existência do fim especial.

No mesmo sentido, Pacelli orienta, destacando tratar-se esse processo, na verdade, de um raciocínio dedutivo:

Em relação especificamente à prova da existência do dolo, bem como de alguns elementos subjetivos do injusto (elementos subjetivos do tipo, já impregnado pela ilicitude), é preciso uma boa dose de cautela. E isso ocorre porque a matéria localiza-se no mundo das intenções, em que não é possível uma abordagem mais segura.

Por isso, a prova do dolo (também chamado de dolo genérico) e dos elementos subjetivos do tipo (conhecidos como dolo específico) são aferidas pela via do conhecimento dedutivo, a partir do exame de todas as circunstâncias já devidamente provadas e utilizando-se como critério de referência as regras da experiência comum do que ordinariamente acontece. É a via da racionalidade. Assim, quem desfere três tiros na direção de alguém, em regra, quer produzir ou aceita o risco de produzir o resultado morte. Não se irá cogitar, em princípio, de conduta imprudente ou de conduta negligente, que caracterizam o delito culposos.

Nesses casos, a prova será obtida pelo que o Código de Processo Penal chama de indícios, ou seja, circunstância conhecida e provada que, tendo relação com o fato, autorize, por indução (trata-se, à evidência, de dedução), concluir-se a existência de outra ou de outras circunstâncias (art. 239). (2020, *e-book*)

O elemento subjetivo especial do tipo não precisa realmente se concretizar no resultado, basta que exista na mente do autor. Sua demonstração nos autos não se condiciona a uma declaração precisa e categórica da intenção da prática da conduta, mas deve ter como base, no mínimo, uma forte rede de elementos objetivos provados que permita a dedução, sem dúvidas, por parte do magistrado a respeito de sua existência.

Não por acaso, Silva e Marques concluem, diante dessa complexidade, que a intenção que move o agente para a prática do ato, que habita o plano subjetivo, é de complexa comprovação na Lei de Abuso de Autoridade (2020, *e-book*).

Retomando a Lei de Improbidade Administrativa, e a configuração do ato de improbidade administrativa a ela hoje correspondente, nada impede imaginar que as mesmas dificuldades pertinentes ao ato de abuso de autoridade, a respeito do dolo específico, poderão ser nela encontradas. Tanto no caso da Lei n.º 14.230/2021, que reformou a LIA, quanto no da Lei n.º 13.869/2019, que passou a dispor dos crimes de abuso de autoridade, trata-se de

mudanças na definição do ato ilícito que ambas as leis buscam prevenir e reprimir. Não se operaram por esses diplomas mudanças sobre regras e princípios gerais específicos de cada ramo do Direito em que se inserem, de maneira que ser uma lei própria do Direito Penal e outra própria do Direito Administrativo Sancionador não prejudica visualizar identidade nos reveses comuns às leis, inclusive transpondo conclusões doutrinárias acerca de uma para a outra.

Prevê-se que as problemáticas apontadas a respeito do abuso de autoridade também serão sentidas na aplicação do sistema de improbidade reformado. O dolo específico necessitará ser irrefutável e jamais militará em seu favor a presunção de sua existência, de forma que a intenção que move o agente para alcançar o resultado ilícito impresso na Lei n.º 8.429/92 deverá ser auferido por fortes provas que permitam sua dedução pelo julgador na observação dos fatos materiais comprovados no processo.

Bem verdade que essa não é uma tarefa impossível, seguirá, entretanto, árdua para o promovente da ação.

Especialmente a respeito do dolo específico na LIA a partir da Lei n.º 14.230/2021, Castilho ressalta que, ao tratar da má-fé, requisito para a configuração do ato ímprobo, é um erro procurá-la na mente do agente público, por um viés psicológico, sendo necessário, na verdade, procurá-la nas condutas externadas pelo sujeito. A má-fé, a intenção de buscar o resultado ilícito, deve ser observada nos atos praticados, sendo inútil perquirir desejos mentais ou psicológicos, íntimos do sujeito (2022, p. 65-66).

O acadêmico segue asseverando “[...] ser inviável condicionar a condenação ou absolvição de um agente público (ou terceiro vinculado) por ato tido como ímprobo à obtenção de prova de um dolo psicológico desse agente”, de maneira que o contrário poderia implicar que “[...] somente no caso da confissão ter-se-ia prova robusta do dolo”. Assim, comenta que o conteúdo da mente do acusado é inalcançável, razão por que tanto no Direito Civil e Penal “[...] a visão psicológica do dolo (em que pese ainda ser majoritária) está se enfraquecendo por conta da extrema dificuldade (diga-se impossibilidade) de se provar o dolo pela perspectiva psicológica em um caso prático” (CASTILHO, 2022, p. 69-70).

Buscando uma compreensão do dolo específico que garanta alguma efetividade no sistema de improbidade administrativa, Castilho arremata que:

Portanto, o conhecimento exigido para a configuração do dolo, segundo a posição adotada neste trabalho, é baseado em elementos externos à psique do sujeito. O foco são as condutas, as ações externadas pelo sujeito (formação profissional, experiência de vida, informações obtidas, entre outros exemplos), a partir dessa observação conclui se o elemento cognitivo está presente ou não. Essa forma de raciocínio é plenamente compatível com o julgamento de ações ímprobadas, podendo assim ser

adotada pelo operador do direito, sobretudo na praxe forense.

De outro prisma, como relação ao elemento volitivo, mantendo a diretriz atributiva-normativa, o foco deve ser o comportamento externado pelo sujeito. As atenções devem ser direcionadas para os comportamentos realizados pelo sujeito, dessa forma chega-se à intenção dele. [...]

A visão atributiva-normativa do dolo se mostra mais correta diante da impossibilidade de acesso à psique do sujeito. Mais uma vez, condicionar eventual condenação à prova da intenção psicológica do sujeito acarreta verdadeiras injustiças (seja com a condenação ou com a absolvição), já que dificilmente se tem certeza do conteúdo da mente do sujeito no momento da prática do ato. [...]

Enfim, ao analisar o dolo na improbidade administrativa não se deve focar na intenção, psicologicamente falando, do agente que atuou de forma ímproba, mas sim na consciência e na vontade de praticar um ato que infrinja a norma, desrespeitando o compromisso normativo existente. (2022, p. 73-75)

Deste modo, percebe-se que a LIA trouxe novas regras de definição dos atos que reprime notadamente mais específicas, favoráveis aos sujeitos alvos de seu processamento, que deverão exibir inequívoca má-fé no intuito de “[...] alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11” da lei (BRASIL, 1992, *online*). O elemento subjetivo especial do tipo exigido pode ser de difícil prova ou, pior, impossível a depender da abordagem que se adote para perquiri-lo na valoração dos meios de prova lançados na ação de improbidade, exemplo do que já se concluía em estudos próprios à Lei de Abuso de Autoridade.

Para viabilizar sua verificação e não tornar a lei letra morta, necessário que se adote que o dolo específico é visualizável do conjunto de fatos materiais comprovados no processo, não apenas de uma expressão direta da psique, como a confissão. Deve-se, assim, manter a pluralidade dos meios de prova no processo geral. Apesar de que a tarefa de demonstrar o dolo específico não se torne menos complexa, eis que ainda tratará de reconstruir por dedução a intenção do agente sem perscrutar sua mente, não será ainda uma tarefa impossível.

Atende-se, desta forma, à vontade do legislador em limitar o alcance da LIA para atingir apenas o agente que dolosamente age de má-fé, com intenções espúrias, embora permaneça um grande desafio para o legitimado ativo à ação de improbidade demonstrá-las nas fases instrutórias do processo em comparação ao anterior regime mais aberto.

O dolo específico, assim, torna a configuração do ato improbidade administrativa inegavelmente de mais dificultosa prova, o que, alinhado a outras mudanças na lei tendentes à salvaguarda dos acusados, contribui para um forte receio sobre sua introdução no sistema de improbidade administrativa.

5.4 Insuficiente prova do dolo específico e presunção de inocência

Tem-se claro que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (BRASIL, 1988, *online*). Esse é o mandamento extraído a partir

da regra constante do art. 5º, LVII da Constituição Federal, a positivação no ordenamento jurídico brasileiro do princípio da presunção de inocência, ou da não culpabilidade.

Um dos princípios mais prezados pelo Direito Penal, a presunção de inocência é de fácil compreensão:

Em síntese, pode ser definido como o direito de não ser declarado culpado senão após o término do devido processo legal, durante o qual o acusado tenha se utilizado de todos os meios de prova pertinentes para a sua defesa (ampla defesa) e para a destruição da credibilidade das provas apresentadas pela acusação (contraditório). (LIMA, 2020, p. 47)

Essa presunção é, assim, o coroamento do devido processo legal (TOURINHO FILHO, 2010, p. 71), pois significa que a culpabilidade de um agente não poderá ser declarada sem que, mediante o justo e legal processo, ele possa exercer o contraditório e a ampla defesa para afastar arbitrárias imputações. Ninguém será culpado até o julgamento justo.

Ademais, desse princípio derivam duas regras fundamentais: a regra de tratamento e a regra probatória. A primeira é aquela evidente a partir da leitura da regra constitucional e do conceito apresentado, tratando do direito de não ser sancionado nem tratado como se culpado até a decisão definitiva judicial. Por força da segunda, o legitimado ativo atrai para si o ônus de demonstrar a culpabilidade além da dúvida razoável daquele a que imputa. Restando dúvidas na valoração das provas, opera-se a regra *in dubio pro reo*, de maneira que a decisão terá de favorecer ao imputado, pois este não possui obrigação de provar que não praticou o delito (LIMA, 2020, p. 48), sendo suficiente que apenas gere dúvidas razoáveis e sérias a respeito das imputações feitas e provadas pela acusação⁹¹.

Mas este princípio é afeito não só a condenações criminais. Na realidade, o valor trazido não é próprio apenas do Direito Penal senão de todo o Direito Punitivo, pois trata de regra basilar e exemplar limitador do exercício do *jus puniendi* estatal.

Aliás, conforme Osório, ao tratar do Direito Administrativo Sancionador:

A presunção de inocência é uma garantia plenamente vigente no processo sancionador, cuja análise resulta, portanto, imperiosa. É verdade que essa suposta presunção, ou o chamado estado jurídico de inocência, diz respeito a dimensões materiais e processuais do poder punitivo estatal. Sua maior operacionalidade se dá, não obstante, no campo processual, daí porque a preferência pela abordagem nesse cenário. (2006, p. 477-478)

⁹¹ No mesmo sentido, Pacelli leciona: “Afirma-se frequentemente em doutrina que o princípio da inocência, ou estado ou situação jurídica de inocência, impõe ao Poder Público a observância de duas regras específicas em relação ao acusado: uma de tratamento, segundo a qual o réu, em nenhum momento do iter persecutório, pode sofrer restrições pessoais fundadas exclusivamente na possibilidade de condenação, e outra de fundo probatório, a estabelecer que todos os ônus da prova relativa à existência do fato e à sua autoria devem recair exclusivamente sobre a acusação. À defesa restaria apenas demonstrar a eventual incidência de fato caracterizador de excludente de ilicitude e culpabilidade, cuja presença fosse por ela alegada. [...]” (2020, *e-book*).

O processo punitivo se reveste de uma tensão entre os direitos de sociedade e dos acusados em geral, presente sempre um paradoxo de pessoas reputadas inocentes e ao mesmo tempo suspeitas de um fato ilícito, de forma que são necessárias provas definitivas para desencadear a responsabilização do agente infrator mediante a distribuição desigual e casuística, com algumas regras gerais, dos ônus probantes (OSÓRIO, 2006, p. 485-486). Essa é a dinâmica própria para o exercício da pretensão punitiva estatal, razão pela qual a presunção de inocência certamente tem efeitos sobre o Direito Administrativo Sancionador, mesmo em matizes eventualmente distintas do ramo Penal.

O princípio constitucional da presunção de inocência tem sua aplicabilidade não só confirmada como ressaltada na ação de improbidade administrativa uma vez que a atual redação da Lei n.º 8.429/92 não deixa dúvidas de que se aplicam “[...] ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (BRASIL, 1992, *online*). É dizer, a LIA, como parte do *jus puniendi* estatal, integra o Direito Administrativo Sancionador, submissa “[...] ao núcleo básico de direitos individuais consagrados na Constituição, que são utilizados para frear o exercício ilegal do poder punitivo do Estado” (MATTOS, 2021, p. 8).

Aliás, assim como Mattos realça, a aplicação do princípio da presunção de inocência nos processos administrativo-sancionadores já foi advertido pelo Min. Celso de Mello na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 144⁹², visto que “[...] a referida cláusula se impõe ante a intervenção estatal, por ser direcionada à privação de bens ou direitos ou à aplicação de regras de caráter sancionador” (2021, p. 7).

Desta maneira, o *in dubio pro reo* é uma máxima de aplicação confirmada ao sistema de improbidade, submetido ao Direito Administrativo Sancionador até mesmo por força legal. A ação de improbidade precisa estar devidamente instruída pelo legitimado ativo que pretenda sua procedência, vez que, à falta de provas de elementos essenciais ao ato de improbidade conforme a redação legal vigente da Lei n.º 8.429/92, ou sendo as provas insuficientes para a formação da convicção do julgador sobre sua existência, a presunção de

⁹² Em tempo, no mencionado voto proferido na Suprema Corte, assim ficou registrado a respeito: “Torna-se importante assinalar, neste ponto, Senhor Presidente, que a presunção de inocência, embora historicamente vinculada ao processo penal, também irradia os seus efeitos, sempre em favor das pessoas, contra o abuso de poder e a prepotência do Estado, projetando-os para esferas processuais não-criminais, em ordem a impedir, dentre outras graves consequências no plano jurídico ressalvada a excepcionalidade de hipóteses previstas na própria Constituição que se formulem, precipitadamente, contra qualquer cidadão, juízos morais fundados em situações juridicamente ainda não definidas (e, por isso mesmo, essencialmente instáveis) ou, então, que se imponham, ao réu, restrições a seus direitos, não obstante inexistente condenação judicial transitada em julgado” (BRASIL, 2010c, p. 34-35).

inocência certamente operará em favor do acusado.

Daí que a constatada maior carga probatória exigida a partir da Lei n.º 14.230/2021, certamente de maior complexidade, há de influenciar no resultado das ações de improbidade julgadas procedentes a partir da nova lei. O requisito da prova do elemento subjetivo do tipo específico, quer dizer, a finalidade especial do agente ímprobo, é uma necessidade vital a ser atendida para a procedência da ação, visto que sempre estará em desfavor do legitimado ativo a presunção de inocência do agente acusado, regra constitucional geral do Direito Punitivo brasileiro.

Destacada a necessidade de provas mais diversas e robustas destinadas à prova da intenção do agente ímprobo, combinado com a legitimidade única da ação do Ministério Público, seu não atendimento invariavelmente desemboca na presunção de inocência, mesmo quando seja esse um elemento de difícil comprovação no caso concreto.

Não se está, de maneira alguma, a censurar a agregação legal do sistema de improbidade pelo Direito Administrativo Sancionador. Contudo, chama atenção que o conjunto das novas exigências legais para a ação judicial correspondente torna seu manejo notavelmente mais dificultoso. É a constatação de que, embora não seja impossível, comprovar o dolo específico é uma tarefa árdua que, se não atendida no caso concreto, não poderá ser relativizada de qualquer maneira diante do princípio constitucional tratado, implicando a não responsabilização pelo ato de improbidade.

5.5 A possibilidade do indeferimento da inicial sem a prova especial fim de agir

O ônus probatório do autor da ação de improbidade, assim, está criticamente alterado pela Nova Lei de Improbidade Administrativa. A confirmação legislativa da aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador no sistema de improbidade, atrai para os acusados uma série de garantias, que, embora não sejam bem delimitadas e por vezes se discutam doutrinária e jurisprudencialmente até mesmo quais seriam, incitam a ideia de que se trata de um novo sistema, inteiramente reformado.

A aplicação das regras de tratamento e probatórias decorrentes da presunção de inocência como um princípio administrativo-sancionador não deixa dúvidas de que o legitimado ativo tem o dever de fazer prova de todos os elementos do ato de improbidade, sem espaços para presunção, ao longo do processo judicial. O acusado não tem dever de provar sua inocência, senão apenas de afastar imputações feitas mediante provas que ao menos gerem dúvidas razoáveis sobre os fatos demonstrados pela parte contrária.

Neste cenário, a fase instrutória do processo, em que a produção de provas toma

lugar, tem seu valor muito ressaltado na ação de improbidade da Lei n.º 14.230/2021, pois, ainda mais que antes, a comprovação do ato ímprobo, em toda sua configuração, é indispensável. Porém, não somente nessa fase as dificuldades em demonstrar elementos como o dolo específico deverão ser enfrentadas pelo promovente da ação.

É que a LIA exige que a ação proposta, já desde a petição inicial, conte com instrução suficiente da veracidade dos fatos e do dolo imputado, combinada com a apresentação da conduta individualizada do acusado e dos elementos probatórios mínimos dos ilícitos ímprobos, conforme seu reformulado art, 17, § 6º⁹³ (BRASIL, 1992, *online*).

Decerto que, até aqui, fez-se grande esforço para separar o dolo e o elemento subjetivo especial do tipo, sendo este correspondente à qualificação “específico” da expressão “dolo específico”, apontada ultrapassada pela doutrina criminalista. Contudo, verifica-se que essa separação não vem sendo avaliada na prática judicial ao analisar exemplos de magistrados do Tribunal de Justiça Cearense, independentemente do julgamento procedente ou improcedente das ações de improbidade em que se pronunciam.

Esse é o caso da anteriormente citada Ação Civil Pública n.º 0011003-85.2013.8.06.0055, da 2ª Vara Cível da Comarca de Canindé, julgada em 14 de fevereiro de 2022 pela juíza Tassia Fernanda de Siqueira, em que se consignou que “Não restam mais dúvidas de que o dolo agora exigido é o específico (art. 1º, §2º da LIA), devendo ser cabalmente comprovado no decorrer da instrução processual” (CEARÁ, 2022c, p. 336).

Acrescente-se a esse precedente o extraído da Ação Civil Pública n.º 0007715-12.2017.8.06.0178, da Vara Única da Comarca de Uruburetama, julgada em 10 de fevereiro de 2022 pela juíza Anna Carolina Freitas de Souza Feitosa, em que a magistrada observa:

Dessa forma, com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21, passa a ser exigida a comprovação de dolo específico do agente em praticar os atos de improbidade descritos nos artigos 9º, 10 e 11, não bastando a simples comprovação de dolo genérico.

Nesse sentido estão os §§2º e 3º do art. 1º, que preveem, respectivamente, uma definição estreita de dolo (“vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito”, “não bastando a voluntariedade do agente”) e a vedação ao sancionamento de atos de gestão da coisa pública sem demonstração de ato doloso com fim ilícito. (CEARÁ, 2022b, p. 354)

Ainda, o julgado na Ação Civil Pública n.º 0006929-50.2013.8.06.0099, da 2ª Vara da Comarca de Itaitinga, de 04 de fevereiro de 2022 pelo juiz Roberto Nogueira Feijó,

⁹³ Art. 17. [...] § 6º A petição inicial observará o seguinte: I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil) (BRASIL, 1992, *online*).

evidencia o entendimento recorrente no Tribunal de que a intenção compõe o dolo:

Não restam mais dúvidas de que o dolo agora exigido é o específico (art. 1º, §2º da LIA). Portanto, agora inexistente qualquer dúvida sobre a necessidade do Ministério Público, único legitimado ativo, conforme nova redação do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa, demonstrar, *ab initio*, conjunto probatório mínimo a comprovar o dolo específico, sob pena de indeferimento da inicial (art. 17, §6º-B, da LIA), devendo o dolo ser cabalmente comprovado no decorrer da instrução processual, notadamente à luz do que dispõe o Tema 899 do STF, no sentido de que os Tribunais de Contas não analisam a existência de dolo nas condutas de improbidade administrativa.

Assim, deve o Ministério Público apresentar justa causa como condição de procedibilidade e/ou procedência da ação, exigindo-se suporte probatório mínimo que se relaciona com os indícios de autoria, materialidade de uma conduta típica e alguma prova de seu dolo específico, devendo a ausência de quaisquer destes indícios estarem devidamente fundamentados. Dessa forma, na inexistência desses elementos sem qualquer justificção, não é possível o julgamento procedente da ação de improbidade administrativa. (CEARÁ, 2022a, p. 174)

Mesmo que as sentenças citadas não o tenham feito, a partir dos entendimentos extraídos de que dolo e intenção de agir compõem um só elemento, é possível antever o preocupante posicionamento de que a lei exige, desde a inauguração da ação, alguma prova ou indício da intenção do agente, sob pena de indeferimento da inicial, com extinção do processo sem julgamento de mérito⁹⁴. Isso pois, entendendo que a finalidade compõe o dolo da improbidade, abre-se espaço para o uso do novo § 6º-B do art. 17 da Lei n.º 8.429/92, que determina a rejeição da inicial quando não haja instrução da exordial com documentos ou justificção a apresentar indícios suficientes do dolo (BRASIL, 1992, *online*).

Além da complexa carga probatória a ser atendida na fase processual instrutória para demonstrar a intenção de agir do agente ímprobo, visualiza-se a futura possibilidade de uma nova hipótese de indeferimento da inicial ao seguir o entendimento judicial cearense recorrente pela confusão do dolo e do elemento subjetivo do tipo específico. Isso implicaria a extinção da ação em um estágio notavelmente prematuro, em que o promovente ainda não teve chances de produzir provas específicas no âmbito judicial voltadas a demonstrar um componente tão difícil como a intenção do agente.

Aliás, essa mesma preocupação foi externada pelo MPF ao proferir parecer ao primeiro substitutivo do Projeto de Lei n.º 10.887/2018, que previa expressamente como causa de inadmissibilidade da ação a falta de demonstração do dolo⁹⁵. O órgão observou que as previsões nesse sentido ofenderiam o devido processo legal por negar-se ao autor da ação a

⁹⁴ “Art. 17. [...] § 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado”. (BRASIL, 1992, *online*)

⁹⁵ Segundo o mencionado substitutivo, o art. 17º, § 8º da Lei de Improbidade seria: “Art. 17. [...] § 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de até trinta dias, em decisão fundamentada: I - rejeitará a ação, se ficar convencido: [...] b) da falta de demonstração do dolo, nos termos do §4º do art. 1º” (BRASIL, 2020a, p. 31).

fase de produção de provas para provar o elemento subjetivo adjacente à conduta ímproba dos acusados, além de que existiria evidente contradição no tratamento da fase preliminar de admissibilidade, que estaria não menos do que exigindo uma comprovação cabal desde o princípio. Arrematou, desta forma, indicando que a prova do dolo deve permanecer pressuposto de condenação e não de recebimento e processamento da inicial, sob pena de fragilizar-se de maneira desproporcional o modelo sancionador (BRASIL, 2020, p. 24).

Embora o substitutivo a que se referia o parecer tenha sido mais tarde alterado, nele não mais constando um art. 17, § 8º a prever a extinção do processo quando ausente a instrução da inicial com provas do especial fim de agir, é possível notar que a mudança contestada pode ter seguido implicitamente no § 6º-B da atual LIA, conforme a interpretação jurisprudencial que venha a se formar a este respeito. Uma vez que a jurisprudência entenda pela confusão do tipo subjetivo (dolo) e o elemento subjetivo do tipo específico (especial fim de agir), a preocupação lançada pelo *Parquet* Federal naquela ocasião deverá persistir.

Isso porque, incluindo-se erroneamente o elemento subjetivo especial do tipo no dolo, exigir-se-á que a inicial já deva ser instruída com indícios suficientes para demonstrar a intenção do agente, na forma do art. 17, § 6º, II da LIA. Seu não atendimento autorizará a aplicação do § 6º-B do mesmo artigo, situação que agravará ainda mais o ônus probatório que recai sobre o proponente da nova ação de improbidade⁹⁶.

Portanto, o uso da ação de improbidade requer do legitimado ativo uma alta diligência para a reunião de provas fortes e contundentes capazes de demonstrar os elementos necessários para a configuração do ato ímprobo. É certo que esse ônus de prova dos fatos constitutivos será do promovente da ação, que, independentemente das dificuldades que sinta em mostrar no caso concreto a intenção velada, não terá em seu favor qualquer presunção legal da existência da má-fé ou da desonestidade do agente.

No mais, tendo em vista as compreensões de magistrados cearenses em recentes decisões judiciais, é possível prenunciar um cenário em que o dever de prova robusta da acusação a respeito do elemento subjetivo especial do tipo deverá ser excelentemente cumprido não somente no curso dos processos por improbidade, mas também já desde a

⁹⁶ A propósito, embora preterindo a distinção do elemento subjetivo especial do tipo, a opinião de Pinheiro e Ziesemer vai no mesmo sentido da preocupação exposta: “O novo conceito do ato de improbidade administrativa, os elementos do dolo específico e as hipótese de exclusão são de fundamental importância no contexto da acusação e da defesa, pois os ‘indícios suficientes’ dos mesmos devem ser demonstrados pelo Ministério Público já na petição inicial da acusação (o que não se exige para a abertura de uma investigação), sob pena de rejeição liminar da peça acusatória, como deixa claro o art. 17, §. 6º, inciso II c/c § 6-B. Isso trará uma necessidade de rediscussão sobre a aplicação radical do princípio ‘in dubio pro societate’ na fase inicial do processo judicial, como já vem apontando a mais recente orientação jurisprudencial do STJ” (2022, p. 337).

propositura da ação. Para a eventualidade da realização desse cenário, o que é muito possível, é necessário grande precaução do proponente da ação de antemão.

A ação de improbidade conforme a Lei n.º 14.230/2021 está muito mais específica e requer maior dedicação do proponente que dela lance mão. Não há como ignorar que, sob distintas justificativas, foram diversas as mudanças recentes e que, de fato, o desejo do legislador foi o de estreitar o uso desse instrumento, tornando-o intencionalmente mais complexo, inclusive com a exigência de um dolo específico para a própria definição de improbidade.

Assim, o instrumento demandará notáveis esforços doutrinários e jurisprudenciais para evitar desperdícios de esforços com ações dissonantes com as pretensões do novo diploma, consideravelmente mais benéfico a acusados de improbidade e material e processualmente mais tímido e cauteloso em seu processamento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal permite a reflexão e a ponderação acerca das necessidades e dos anseios da sociedade brasileira em constante transformação e dos meios de atendê-los ao abrir-se a outros direitos fundamentais compatíveis com a República e com o Estado Democrático de Direito. O direito à boa Administração decorre dessa abertura, tratando do direito do cidadão a ter a seu dispor uma Administração Pública que se volte à realização da cidadania e a satisfazer ao interesse público, seguindo mandamentos próprios e gerais que guiam suas atividades.

Na ordem democrática inaugurada em 1988, princípios constitucionais explícitos e implícitos ganharam força e regem o que a Administração Pública deve ser. Legalidade, moralidade, lealdade e boa-fé, probidade, eficiência, impessoalidade e visão para a supremacia do interesse público são princípios que atribuem ao administrador público a exigência de um perfil específico, contrário a qualquer manifestação de ganância ou mesquinhez particular no trato da coisa pública.

Assim, a corrupção pública é um fato que, embora muito enraizado no meio público e na realidade brasileira, deve ser amplamente combatido para que se possa concretizar a ideal boa Administração, o resultado final da implementação dos princípios fundamentais republicanos da ordem de 1988. O enfrentamento à corrupção é não menos do que uma das condições necessárias para a efetiva boa Administração.

Neste intuito, o surgimento de um sistema de repressão à improbidade administrativa se justifica ainda na primeira Carta Magna do Império brasileiro, quando eram mesmo prematuros e distantes diversos institutos atuais próprios do Direito Público. Ainda assim, a proteção da coisa pública se mostrou cedo e foi aos poucos, com alguns notáveis reveses, se estabelecendo no ordenamento jurídico brasileiro através das décadas.

O estabelecimento da República brasileira, em 1889, se ligou, já em seus iniciais anos, à imprescindibilidade do respeito à probidade pelo Presidente e à responsabilização dos servidores por abusos e participações em ilícitos. As décadas que se seguiram expandiram a proteção à probidade como premissa para o funcionamento da Administração Pública, mediante leis visando à proteção do erário e à vedação de meios de enriquecimento ilícito por agentes públicos no exercício de seu mister, inclusive para membros de alta patente do Poder Executivo.

Não só isso, marcos legais apontam que o desenvolvimento da probidade se deu também no sentido de abranger valores abstratos de notável importância para o bom funcionamento da Administração Pública, como a Lei n.º 1.079/50, ainda hoje vigente para a

Alta Administração Pública Federal. Mesmo que, até então, a expressão “improbidade” se resguardasse a agentes políticos do Executivo, normas como as Leis Pitombo-Godói Ilha e Bilac Pinto, que permaneceram em vigor até pouco depois da promulgação da atual Constituição Federal, dão conta de um crescente amadurecimento dos meios de enfrentamento a atos ilícitos no meio público hoje ligados aos atos ímprobos. Mesmo que ainda não se delimitasse como improbidade, a firmeza da legislação se construiu aos poucos para seguir o anseio da proteção dos valores públicos hoje abrangidos pela cifra da improbidade administrativa.

A Constituição Federal de 1988 vem a sedimentar e a consagrar no ordenamento jurídico brasileiro a adoção de princípios implícitos e explícitos como normas de vital importância para a república e para a efetividade da democracia. Por seu texto, a probidade administrativa recebe um mandato ao legislador para a previsão, em plano infraconstitucional, dos meios e das medidas de sua prevenção e repressão em relação não só aos agentes políticos, mas também aos agentes públicos em geral. Neste contexto, a Lei n.º 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa, é um importantíssimo marco que define o que se considera ato ímprobo, sem prejuízo de outras leis que dediquem ao assunto, formando um verdadeiro sistema de salvaguarda da coisa pública em face de agentes públicos e particulares a eles associados, no raciocínio de que a boa Administração necessita proteger-se mesmo daqueles que a integram e a fazem funcionar.

A responsabilização civil pela improbidade encontrou na entrada do novo século um fortíssimo diploma que, muito robusto e inovador, tutela a atuação proba e idônea da Administração Pública, conforme os ditames constitucionais de proteção e promoção da dignidade humana. Confirma a necessidade de viabilizar uma Administração Pública que busque incessantemente o interesse público, corrigindo disfunções oriundas da improbidade, não menos do que uma boa Administração, um direito-meio para que os cidadãos tenham acesso a outros diversos consagrados na Carta Magna e outros por ela abraçados.

Desta maneira, a promulgação da novel Lei n.º 14.230/2021, que altera profundamente a LIA, recebendo até mesmo a alcunha de “reforma”, demanda toda sorte de necessárias discussões acerca do novo lugar que a busca da boa Administração ocupa frente ao novo texto legal. A redefinição do dolo específico, a exigência da demonstração da vontade livre e consciente do agente ímprobo para buscar um resultado ilícito determinado, é uma realidade que em muito estreita o que se considera improbidade para os novos efeitos legais.

À parte da nova formatação de diversos tipos legais de improbidade, a ação de improbidade é fortemente reformulada e inegavelmente regida pelos preceitos do Direito

Administrativo Sancionador, um braço do Direito Punitivo e do Direito Administrativo, assim não se confundido, de maneira alguma, com o Direito Penal, embora com notáveis pontos semelhantes. Neste contexto, confirma-se a aplicação de princípios tendentes ao benefício das partes promovidas e uma considerável limitação à aplicação do *jus puniendi* estatal, cenário inspirado pela jurisprudência de Tribunais Superiores, que já vinham observando a existência de barreiras ao sistema de improbidade não previstas no texto legal, mas necessárias diante do ordenamento jurídico encabeçado pela Constituição Federal.

É um cenário de acirrado atrito e redescoberta, desta vez legal e não só jurisprudencial, do sistema de improbidade no Direito Administrativo Sancionador. A exigência de demonstrar-se o elemento subjetivo especial do tipo na ação de improbidade consolida o ato ímprobo como manifestação da má-fé e da desonestidade do agente. É fator que delimita a definição do ato ímprobo não apenas pelo dolo, ou seja, a vontade livre e consciente de praticar-se um ato. Ímprobo será, na verdade, aquele que não apenas queira e se disponha a uma conduta, mas que busque um resultado reprovável, desprezível e odioso frente ao interesse público. Ou seja, ímprobo será aquele que busque um resultado tipificado na lei, manifestando sua intenção desonesta e mesquinha, contrário ao seu dever de buscar a atuação pública proba. O agente de fato mal-intencionado é aquele visado pela LIA.

Esse positivo novo aspecto do sistema de improbidade beneficia o administrador que age de boa-fé, apesar de praticante de atos de necessária e proporcional correção, questão a ser apurada por outros meios adequados. Contudo, carrega o malefício de que a prova da intenção do agente nem sempre, ou melhor, dificilmente, se fará com simplicidade pelo promovente da ação de improbidade, notadamente, na atual redação da LIA, o Ministério Público unicamente.

Conforme ampla doutrina penalista, o elemento subjetivo do tipo específico deve ser, definitivamente, demonstrado por aquele que promova a ação e que impute os fatos ímprobos a alguém. É necessário se fazer uma demonstração concreta, que prove firmemente o direcionamento dos atos de um agente a um resultado específico, pois, em sua falta, a intenção direcionada não poderá ser presumida, visto que à acusação cabe o ônus de prova inicial.

Sendo certo que a presunção de inocência é a máxima que guiará o julgamento na ausência de provas de elementos necessários à definição da improbidade no caso concreto, o Ministério Público, agora o único órgão legitimado à ação improbidade, tem em mãos a difícil tarefa de conduzir eficiente e eficazmente todo o universo das ações de improbidade provando as intenções dos agentes ímprobos acusados. A pena de não fazê-lo será, no mínimo, o

fracasso no uso da ação de improbidade não suficientemente documentada.

Imagine-se uma metafórica balança que tenha, em cada lado, o promovente e o promovido da ação de improbidade e que meça o peso de cada lado baseado na distribuição de ônus de prova. Naturalmente, prevê-se que o lado correspondente à acusação já esteja pendendo mais abaixo do que o outro, tendo em vista caber-lhe o ônus de provar os fatos imputados, conforme mandamentos do Direito Administrativo Sancionador. Reforça-se ainda mais essa situação de descendência com a realidade de que não cabe a um número indistinto de órgãos e pessoas jurídicas promover a ação de improbidade, mas apenas ao Ministério Público. Então, neste momento, está-se adicionando um novo peso nesse mesmo lado da balança correspondente ao promovente, a prova inconteste do elemento subjetivo especial do tipo, o dolo específico.

Não é difícil imaginar que essa hipotética balança continuará a registrar “maior peso” para o lado do promovente, enquanto o lado da parte promovida estará mais leve e ligeiramente mais alta.

Há uma situação de desequilíbrio entre os ônus das partes na ação de improbidade administrativa, que já naturalmente se espera considerando a regência dos princípios administrativo-sancionadores nas questões relacionadas. Entretanto, o referido desequilíbrio é agravado pela exigência de prova do elemento subjetivo especial do tipo, já bem apreciado na doutrina criminalista e, em vista dos moldes em que exigido na LIA, cujos ensinamentos podem ser igualmente transportados para o âmbito administrativo-sancionador.

A prova da intenção do agente, da vontade livre e consciente de alcançar um resultado tipificado, é um novo requisito para a responsabilização pelo ato de improbidade administrativa, que, a uma, beneficia agentes que atuam de boa-fé em seu *munus* público e, a duas, impõe a prova de um elemento de difícil perquirição sobre o Ministério Público em uma ação cível. Entretanto, da mesma maneira que aquele de boa-fé se beneficia dessa barreira em forma de novo requisito, aquele de má-fé também poderá ser igualmente beneficiado na medida em que, no caso concreto, essas provas ou cadeias de indícios se mostrem de difícil reunião pelo *Parquet* sozinho.

Não há ainda dados suficientes para que se confirme, sem dúvidas, essa preocupação, uma vez que as alterações tratadas neste trabalho são recentes, porém prévias análises na jurisprudência de primeiro grau do TJCE apontam para a exigência do dolo específico no julgamento de toda ação de improbidade, o que, nesse volume, tenderá a frear a atuação do *Parquet* no uso do instrumento legal para a correição e a punição de agentes ímprobos.

Por isso, justifica-se o receio de que a reforma na LIA de 2021 altere substancialmente o uso da ação de improbidade, cujas proposições tenderão a ser menos numerosas em razão da forte restrição material e processual originada do novo diploma.

No fim, a perquirição da improbidade administrativa, que se desenvolveu em uma ascendente para alcançar cada vez mais casos desde sua primeira previsão constitucional, no Império, com ápice de alcance em 1992, com a Lei n.º 8.429, tem seu raio de abrangência criticamente diminuído em 2021, pela Lei n.º 14.230. Assim, este importante instrumento, voltado ao combate da corrupção, ganha limitações inimagináveis pelo histórico de expansão que apresentou até esta nova lei.

Seria um exagero afirmar que sua utilidade para a proteção da Administração e da coisa pública se extinguiu, porém, o novo diploma legal traz sensível diminuição nas possibilidades de uso da ação em trato, suficientes para indagar como a busca da boa Administração se insere no novo contexto da ação de improbidade administrativa tão restrita.

Verifica-se que a busca da boa Administração por meio da repressão à improbidade, foi fragilizada e vigorosamente afastada pelo legislador pátrio, atribuindo-se a sua ação uma limitação que em muito favorece aos seus acusados, mas desconsidera a necessidade de reequilibrar os interesses individuais dos acusados e os da sociedade no instrumento. O resultado é que a ação de improbidade tende a ter seu uso minguado por uma inovação que não contabiliza as diversas outras que a acompanharam na mesma Lei n.º 14.230/2021.

A exigência do comprovado dolo específico na improbidade administrativa é, assim, um grande obstáculo no contexto de reforma em que se insere. Por isso, espera-se que, em um futuro não tão distante, a doutrina e a jurisprudência possam adequadamente compatibilizar a aplicação dos novos ditames legais no caso concreto sem perder de vista o intuito primeiro da improbidade administrativa na Constituição Federal, como um meio robusto e acessível para a proteção da Administração Pública proba e idônea: a boa Administração.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Direito Administrativo**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2011.

ANDREUCCI, Ricardo Antonio. **Legislação penal especial**. 12. ed., atual., rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017.

ASSIS, Adriano Marcus Brito de; TOURINHO, Rita. Improbidade sem culpa e com dolo específico: onde se pretende chegar?. **Coletânea Mudanças na Lei de Improbidade**, 2021. Disponível em <https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/25564-improbidade-sem-culpa-e-com-dolo-especifico-onde-se-pretende-chegar>. Acesso em: 02 fev. 2022.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS DA UNIÃO. **Considerações finais sobre o PL nº 10.887/18 da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-10887-18-improbidade-administrativa/expedientes-recebidos/Sugesto8ANAUNI.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BADARÓ, Gustavo Henrique; BREDÁ, Juliano (coord.). **Comentários à Lei de Abuso de Autoridade**: Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. *E-book*.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/4255>. Acesso em: 02 fev. 2022.

_____. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 27-63, jul. 2005. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/issue/view/802>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal, volume 1**: parte geral (Arts. 1º a 120). 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*.

BRASIL. **Ato Institucional N.º 5, de 13 de dezembro de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, DF, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 7.448, de 19 de abril de 2017**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0z0ne7tehtt2

31sl091xus14034249016.node0?codteor=1546764&filename=Tramitacao-PL+7448/2017.
Acesso em: 06 fev. 2022.

_____. **Parecer ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, do Sr. Roberto de Lucena, que “altera a lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa”.** Brasília, DF, 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29. Acesso em: 02 fev. 2022.

_____. **Projeto de Lei nº 10.887, de 17 de outubro de 2018.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01n3p2xz3aweg4h7ty3zji85ff33486985.node0?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29. Acesso em: 02 fev. 2022.

_____. Constituição de 1824. **Carta Política do Império do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. Constituição de 1891. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. Constituição de 1934. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. Constituição de 1937. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Rio de Janeiro, RJ, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. Constituição de 1946. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** Rio de Janeiro, RJ, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. Constituição de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, DF, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Decreto-Lei nº 3.240, de 08 de maio de 1941.** Sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuízo para a fazenda pública, e outros. Rio de Janeiro, RJ, 1941a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del3240.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. **Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, RJ, 1941b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 03 mar. 2022.

_____. **Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.

_____. **Decreto n.º 1.171, de 22 de junho de 1994.** Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. Brasília, DF, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Decreto n.º 9.830, de 10 de junho de 2019.** Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.

_____. **Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. **Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, RJ, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. **Lei n.º 3.164, de 1º de junho de 1957.** Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1957. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. **Lei n.º 3.502, de 21 de dezembro de 1958.** Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Brasília, DF, 1958. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502.htm. Acesso em: 16 jan. 2022.

_____. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 26 jan. 2022.

_____. **Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. **Lei n.º 8.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 22 jan. 2022.

_____. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 23 jan. 2022.

_____. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 03 mar. 2022.

_____. **Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 06 fev. 2022.

_____. **Lei n.º 13.869, de 5 de setembro de 2019.** Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília, DF, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 14 jan. 2022.

_____. Ministério Público Federal. **Nota Técnica nº 1/2021 - 5ª CCR.** Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2022.

_____. **Nota Técnica nº 3/2020.** Nota técnica ao projeto substitutivo do PL 10.887. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-3-2020-projeto-de-substitutivo-do-pl-10-887-pr1a-00022637-2020.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2022.

_____. **Nota Técnica nº 4/2020.** Projeto de lei substitutivo - PL nº 10.887/2018: análise de pontos críticos. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nota-tecnica-4-2020-pontos-criticos-do-subst-pl-no-10-887-2018.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2022.

_____. Presidência da República. **Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018.** Brasília, DF, 2018c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm. Acesso em: 06 fev. 2022.

_____. **Mensagem nº 726, de 24 de dezembro de 2019.** Brasília, DF, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-726.htm. Acesso em: 14 fev. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). **Recurso Especial nº 875.163.** Embargante: Rio Grande do Sul. Embargado: Romulo Ponticelli Giorgi Jr. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, Brasília, DF, 23 de junho de 2010. Diário da Justiça, Brasília, DF, 30 de junho de 2010a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200902429970&dt_publicacao=30/06/2010. Acesso em: 23 fev. 2022.

_____. **Recurso Especial nº 951.389/SC.** Recorrente: João Valmir Schlatter e outro. Recorrido: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Herman Benjamin, Brasília, DF, 09 de junho de 2010. Diário da Justiça, Brasília, DF, 04 de maio de 2011a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200700680206&dt_publicacao=04/05/2011. Acesso em: 28 fev. 2022.

_____. (1ª Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 672.248/CE.** Agravante: Marcio Martins Sampaio de Moraes. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Min. Gurgel de Faria. Brasília, DF, 16 de agosto de 2018. Diário da Justiça, Brasília, DF, 20 de setembro de 2018d. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500519799&dt_publicacao=20/09/2018. Acesso em: 02 fev. 2022.

_____. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.178.445/RJ.** Agravante: União. Agravado: Cosme José Salles e Ministério Público Federal. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 03 de novembro de 2020. Diário da Justiça, Brasília, DF, 18 de novembro de 2020d. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702488048&dt_publicacao=18/11/2020. Acesso em: 16 fev. 2022.

_____. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 37.031/SP.** Recorrente: Antonio de Pádua Gatto. Recorrido: Município de São Paulo. Relator: Min. Regina Helena Costa. Brasília, DF, 08 de fevereiro de 2018. Diário da Justiça, Brasília, DF, 20 de fevereiro de 2018e. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200167415&dt_publicacao=20/02/2018. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Recurso Especial nº 1.193.248/MG.** Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Serra do Salitre e outros. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 24 de abril de 2014. Diário da Justiça, Brasília, DF, 18 de agosto de 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000840422&dt_publicacao=18/08/2014. Acesso em: 28 fev. 2022.

_____. (2ª Turma). **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial nº 1.771.958/SP.** Agravantes: Osvaldo Humer; Adriana Maciel de Moraes Humer; Fernando Cesar Humer. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Assusete Magalhães. Brasília, DF, 14 de setembro de 2021.

Diário da Justiça, Brasília, DF, 20 de setembro de 2021c. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002617199&dt_publicacao=20/09/2021. Acesso em: 28 fev. 2022.

_____. **Agravo no Recurso Especial n.º 1.634.079/SE.** Agravantes: Ministério Público do Estado de Sergipe; Município de Capela. Agravado: Manoel Messias Sukita Santos. Relator: Min. Francisco Falcão. Brasília, DF, 08 de junho de 2021. Diário da Justiça, Brasília, DF, 15 de junho de 2021d. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201903639385&dt_publicacao=15/06/2021. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. **Recurso em Mandado de Segurança n.º 33.484/RS.** Recorrente: Vanderlei Godoy Carvalho. Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 11 de junho de 2013. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1º de agosto de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002215550&dt_publicacao=01/08/2013. Acesso em: 09 fev. 2022.

_____. **Recurso Especial n.º 765.212/AC.** Recorrente: Ministério Público do Estado do Acre. Recorrido: Francisco Batista de Souza e outro. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 02 de março de 2010. Diário da Justiça, Brasília, DF, 23 de junho de 2010b. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501086508&dt_publicacao=23/06/2010. Acesso em: 25 fev. 2022.

_____. **Recurso Especial n.º 1.919.356/SC.** Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Luciano de Mello; João José Zampiva; Jacson Silveira da Costa; JJ Comercio e Servicos de Monitoramento Eletrônico LTDA; Jonas Roberto Berger; Sandra Maria Ribeiro; Jairo Moacir Berger; Orli Genir Berger. Relator: Min. Og Fernandes. Brasília, DF, 15 de junho de 2021. Diário da Justiça, Brasília, DF, 21 de junho de 2021e. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100287047&dt_publicacao=21/06/2021. Acesso em: 22 abr. 2022.

_____. (Corte Especial). **Ação Penal n.º 887/DF.** Autor: Marcos Gutemberg Fialho da Costa. Réu: Rodrigo Sobra Rollemberg. Relator: Min. Raul Araújo. Brasília, DF, 03 de outubro de 2018. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17 de outubro de 2018f. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201703234445&dt_publicacao=17/10/2018. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 144.** Arguente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Arguido: Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 06 de agosto de 2008. Diário da Justiça, Brasília, DF, 26 de fevereiro de 2010c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608506>. Acesso em: 02 mar. 2022.

_____. **Ação Cível Originária n.º 843/SP.** Autor: Ministério Público do Estado de São Paulo. Réu: Ministério Público Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 08 de

junho de 2020. Diário da Justiça, Brasília, DF, 04 de novembro de 2020e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754275876>. Acesso em: 06 fev. 2022.

_____. **Inquérito n.º 3.077/AL**. Autor: Ministério Público Federal. Investigados: Célia Maria Barros Rocha; José Soares da Silva; Débora César Barros. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, Brasília, DF, 29 março de 2012. Diário da Justiça, Brasília, DF, 25 de setembro de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2813001>. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.678 MC/DF**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 1º de outubro de 2021. Diário da Justiça, Brasília, DF, 05 de outubro de 2021f. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348112399&ext=.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2022.

_____. **Recurso Extraordinário n.º 636.553/RS**. Requerente: União. Requerido: João Darci Rodrigues de Oliveira. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 19 de fevereiro de 2020. Diário da Justiça, Brasília, DF, 26 de maio de 2020f. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>. Acesso em: 15 jun. 2022.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (3ª Turma). **Apelação Cível n.º 0039254-58.2004.4.01.3400/DF**. Apelante: Ministério Público Federal. Apelados: Paulo Roberto Luz Braga; Ciro Nogueira Lima Filho. Relator: Des. Fed. Tourinho Neto. Brasília, 24 de outubro de 2011. Diário da Justiça, Brasília, DF, 11 de novembro de 2011b. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?secao=TRF1&proc=00392545820044013400>. Acesso em: 02 fev. 2022.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Decisão Interlocutória em Ação Civil de Improbidade Administrativa n.º 5027001-47.2015.4.04.7000/PR**. 3ª Vara Federal de Curitiba. Autor: Petróleo Brasileiro S/A; União. Réu Paulo Roberto Costa e outros. Julgadora: Luciana da Veiga Oliveira. Brasília, DF, 13 de dezembro de 2021g. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50270014720154047000&selOrigem=PR&chkMostrarBaixados=&todasfases=&selForma=NU&todaspartes=&txtChave=&numPagina=1. Acesso em: 14 fev. 2022.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal, volume 1: parte geral**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017. *E-book*.

CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O dolo na improbidade administrativa: modernas teorias e nova legislação**. 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Econômico e Desenvolvimento, Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3575>. Acesso em: 02 mar. 2022.

CASTRO, Araújo. **A Constituição de 1937**. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2003. (Coleção história constitucional brasileira). Prefácio de Inocêncio Mártires Coelho.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição Federal Brasileira (1891)**: comentada. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002. (Coleção história constitucional brasileira). Prefácio de Walter Costa Porto.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed., rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Sentença na Ação Civil Pública n.º 0006929-50.2013.8.06.0099**. 2ª Vara da Comarca de Itaitinga. Requerente: Município de Itaitinga e outro. Requerido: Francisco das Chagas Cavalcante. Julgador: Roberto Nogueira Feijó. Itaitinga, CE, 04 de fevereiro de 2022a. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjpg/obterArquivo.do?nuProcesso=00069295020138060099&cdProcesso=2RZ25EHZL0000&cdForo=99&nmAlias=PG5CE&cdDocumento=55612745>. Acesso em: 07 mar. 2022.

_____. **Sentença na Ação Civil Pública n.º 0007715-12.2017.8.06.0178**. Vara Única da Comarca de Uruburetama. Requerente: Ministério Público do Estado do Ceará. Requeridos: José Giuvan Pires Nunes; Izabel Rodrigues Batista Nunes. Julgadora: Anna Carolina Freitas de Souza Feitosa. Uruburetama, CE, 10 de fevereiro de 2022. Diário da Justiça, Fortaleza, CE, 15 de fevereiro de 2022b. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjpg/obterArquivo.do?nuProcesso=00077151220178060178&cdProcesso=4YZ2T7USJ0000&cdForo=178&nmAlias=PG5CE&cdDocumento=55816114>. Acesso em: 07 mar. 2022.

_____. **Sentença na Ação Civil Pública n.º 0011003-85.2013.8.06.0055**. 2ª Vara Cível da Comarca de Canindé. Requerente: Município de Canindé. Requerido: Manoel Claudio Pessoa Cardoso. Julgadora: Tássia Fernanda de Siqueira. Canindé, CE, 14 de fevereiro de 2022. Diário da Justiça, Fortaleza, CE, 16 de fevereiro de 2022c. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjpg/obterArquivo.do?nuProcesso=00110038520138060055&cdProcesso=1JZ25EL4R0000&cdForo=55&nmAlias=PG5CE&cdDocumento=55916599>. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. **Sentença na Ação de Ressarcimento n.º 0686514-62.2000.8.06.0001**. 1ª Vara Cível da Comarca de Aracati. Requerente: Município de Aracati. Requerido: Espólio de José Hamilton Saraiva Barbosa. Julgadora: Danúbia Loss Nicoláo, 19 jan. 2022d. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjpg/obterArquivo.do?nuProcesso=06865146220008060001&cdProcesso=ZZ00048W00000&cdForo=35&nmAlias=PG5CE&cdDocumento=55041297>. Acesso em: 01 mar. 2022.

CHOINSKI, Carlos Alberto Hohmann. **Estudo sobre o dolo no direito administrativo**. Universidade Federal de Santa Catarina. Biblioteca jurídica virtual. Publicado em 4 mar. 2011. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/estudo-sobre-o-dolo-no-direito-administrativo>. Acesso em: 24 fev. 2022.

COSTA, Adriano Sousa; FONTES, Eduardo; HOFFMAN, Henrique. **Configuração de abuso de autoridade exige animus abutendi**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-30/academia-policia-configuracao-abuso-autoridade-exige-animus-abutendi>. Acesso em 02 mar. 2022.

CRETELA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 166, p. 1-16, out/dez. 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45315>. Acesso em: 15 maio 2022.

DELGADO, José Augusto. Improbidade administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. **Informativo jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 21-41, jan/jun. 2002. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informativo/article/view/404/363>. Acesso em: 23 jan. 2022.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. **O Direito Administrativo Sancionador e a falta de simetria com o Direito Penal**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal>. Acesso em: 08 fev. 2022.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Novo tratado de responsabilidade civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. *E-book*.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2000.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa Administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 35, ed. 1, p. 195-235, jan./jun 2015. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079>. Acesso em: 06 dez. 2021.

_____. Reflexões sobre moralidade e direito administrativo. **Revista do Direito**, [s. l.], n. 29, p. 94-115, 30 jan. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/671>. Acesso em: 14 out. 2021.

_____. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 204, p. 65-84, abr./jun. 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46754>. Acesso em: 28 jan. 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro**, volume 1: parte geral. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal, volume 1**: parte geral. 18. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

GUIMARÃES, Ulysses Pronunciamento, na qualidade de Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, ao ensejo da promulgação do novo texto constitucional. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, a. 2 n. 308, p. 14380-14382, out. 1988 Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/308anc05out1988.pdf#page=6>. Acesso em: 03 abr. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. Dever constitucional de boa administração e corrupção: o encontro (in)certo no cumprimento das demandas (in)certas. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 30, n. 10, p. 1124-1143, out. 2014. Disponível em: http://www.academia.edu/8599406/Dever_constitucional_de_boa_administra%C3%A7%C3%A3o_e_corrup%C3%A7%C3%A3o_o_encontro_in_certo_no_cumprimento_das_demandas_in_certas. Acesso em: 26 jan. 2022.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**: volume único. 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

MAGALHÃES, Roberto Barcellos de. **A Constituição Federal de 1967 comentada**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1967. 2. v.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MARTINS, Tiago do Carmo. **Alteração na legitimidade ativa para as ações de improbidade**. 2020. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/alteracao-na-legitimidade-ativa-para-as-acoes-de-improbidade>. Acesso em: 11 fev. 2022.

_____. **O dolo na nova Lei de Improbidade Administrativa**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-03/tiago-martins-dolo-lei-improbidade-administrativa>. Acesso em: 28 fev. 2022.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Do excessivo caráter aberto da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Interesse Público - IP**, São Paulo, v. 6, n. 29, p. 139-143, jan/fev. 2005.

_____. **Aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa) e as ações distribuídas pela lei anterior (Lei nº 8.429/92) e demais normas de direito administrativo sancionador**. 2021. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2021/11/aplicacao-retroativa-da-lei-no-14230-2021-lei-de-improbidade-administrativa-mauro-roberto-gomes-de-mattos.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2022.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. Apresentação: Alyson Mascaro. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. Com a colaboração de Carla Rosado Burle.

_____ ; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador**: as sanções administrativas à luz da Constituição federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. rev e aumentada. São Paulo: Editor Borsoi, 1960a. 6 v. Tomo III (Arts. 73-128).

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. rev e aumentada. São Paulo: Editor Borsoi, 1960b. 6 v. Tomo V (Arts. 141, § 15-38, -156).

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 6 v. Tomo III (Arts. 32-117).

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe de. **No Brasil, a lei de improbidade pune até quem é honesto**, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-10/opinioao-brasil-lei-improbidade-pune-quem-honesto>. Acesso em 02 fev. 2022.

NEISSER, Fernando Gaspar. **A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa: um debate pela perspectiva penal**. 2018. 313 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08092020-025053/pt-br.php>. Acesso em: 25 fev. 2022.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: direito material e processual**. 8. ed. São Paulo: Forense, 2020. *E-book*.

_____. **Princípio da juridicidade e o conceito de improbidade administrativa**. [S. l.], 2019. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/11/06/principio-da-juridicidade-probidade>. Acesso em: 14 jan. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 16. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

_____. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PACELLI, Eugênio. **Curso de Processo Penal**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2020. *E-book*.

PALU, Oswaldo Luiz. Ministério Público - Atribuições constitucionais e a ação de improbidade. Considerações. **Justitia**, São Paulo, v. 63 n. 193, p. 115-127, jan/mar. 2001. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/23785>. Acesso em: 09 fev. 2022.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. **Nota Técnica**. Projeto de Lei nº 2.505/2021. Curitiba, PR, 2021. Disponível em: https://comunicacao.mppr.mp.br/arquivos/File/ASCOM/NotaTecnicaPL2505_2021.pdf. Acesso em: 06 fev. 2022.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública**: agentes públicos - discricionariedade administrativa - extensão da atuação do ministério público e do controle do poder judiciário. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2008. *E-book*.

_____. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. *E-book*.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, volume I**: introdução ao Direito Civil / Teoria geral de Direito Civil. Revista e atualizada por Maria Celina Bodin de Moraes. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PINHEIRO, Igor Pereira. **O sistema brasileiro anticorrupção**: análise histórica e aspectos críticos. 2019. 353 f. Dissertação (Mestrado) – Ciências Jurídico-Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/41899>. Acesso em: 26 jan. 2022.

_____; CAVALCANTE, André Clark Nunes; BRANCO, Emerson Castelo. **Nova Lei do Abuso de Autoridade**: comentada artigo por artigo. Leme: JH Mizuno, 2020. *E-book*.

_____; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova Lei de Improbidade Administrativa comentada**. Leme: Mizuno, 2022.

PIOVESAN, Flávia; GONZAGA, Victoriana Leonora Corte. **Combate à corrupção é imperativo para resgatar a força da Constituição**, 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-22/combate-corrupcao-essencial-resgate-forca-constituicao>. Acesso em 14 jan. 2022.

RECK, Janriê Rodrigues; BEVILACQUA, Maritana Mello. O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a Lei de Improbidade Administrativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, a. 20 n. 79, p. 187-206, jan/mar. 2020. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1194>. Acesso em: 06 dez. 2021.

RODRIGUES, Carleane Bezerra. **A ação de improbidade administrativa e o combate à corrupção**. 2013. 72 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/27198>. Acesso em: 26 jan. 2022.

SANTOS, João Carlos dos. **A modalidade culposa da Lei de Improbidade Administrativa após a reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. 2021. 69 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/14213>. Acesso em: 10 out. 2021.

SANTOS, Roberto Lima. Direito fundamental à probidade administrativa e as convenções internacionais de combate à corrupção. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Roberto_Santos.html. Acesso em: 26 jan. 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SARTI, Amir José Finocchiaro; SARTI, Lia; SIMON, Cauê. Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, n. 8, p. 156-173, jan/jun. 2013. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/8>. Acesso em: 11 jan. 2022.

SILVA, Ivan Luís Marques da; MARQUES, Gabriela Alves Campos. **A nova Lei de Abuso de Autoridade: Lei 13.869/2019 - Comentada artigo por artigo**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. *E-book*.

SILVA, Mariana França Oliveira e; DINIZ, Ana Paula Araújo Ribeiro. Da efetividade da “Nova Lei de Abuso de Autoridade”: um estudo quantitativo da Lei 13.869/19 no TJ/MG. **Brazilian Journal Of Development**, Curitiba, v. 6, n. 7, p. 58575-58597, jun. 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/issue/view/132>. Acesso em: 02 mar. 2022.

SOUZA, Motaury Ciochetti de. **Apontamentos acerca da legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público para a tutela da probidade administrativa**. 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/apontamentos-acerca-da-legitimidade-ativa-exclusiva-do-ministerio-publico-para-a-tutela-da-probidade-administrativa/>. Acesso em: 11 fev. 2022.

TILKIAN, Guilherme. **O princípio da confiança legítima sob a perspectivas das práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas em matéria tributária**. 2014. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Econômico-Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-20012015-114657/pt-br.php>. Acesso em: 15 jun. 2022.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**. 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2021**. 2016. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc>. Acesso em: 26 jan. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos direitos fundamentais da União Europeia**. Nice, 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007P&from=PT>. Acesso em: 29 jan. 2022.

VIERA, Filipe da Silva. **Culpa e Erro Grosseiro na Responsabilização do Agente Público por Ato de Improbidade Administrativa**. 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/4713>. Acesso em: 15 nov. 2021.

VITTA, Heraldo Garcia. A atividade administrativa sancionadora e o princípio da segurança jurídica, *in* Rafael Valim, José Roberto Pimenta Oliveira, Augusto Neves Dal Pozzo (org.), **Tratado sobre o Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo**, Belo Horizonte, Fórum, 2013.

WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Competência para julgar ação de improbidade administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 35, n. 138, p. 213-216, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/378/r138-17.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 23 jan. 2022.