



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA – UNEB**  
**PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO E ENSINO - PROGRAD**  
**DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS VIII**  
**CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**LEANDERSON DE SOUZA OLIVEIRA**

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DAS INOVAÇÕES INTRODUZIDAS  
PELA LEI Nº 14.230/2021: A EXCLUSÃO DA CULPA E A RESPONSABILIZAÇÃO  
DO AGENTE ÍMPROBO**

Paulo Afonso-BA

2025

**LEANDERSON DE SOUZA OLIVEIRA**

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DAS INOVAÇÕES INTRODUZIDAS  
PELA LEI Nº 14.230/2021: A EXCLUSÃO DA CULPA E A RESPONSABILIZAÇÃO  
DO AGENTE ÍMPROBO**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientador Prof. José Ivaldo de Brito Ferreira.

Paulo Afonso-BA

2025

**LEANDERSON DE SOUZA OLIVEIRA**

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DAS INOVAÇÕES INTRODUZIDAS  
PELA LEI Nº 14.230/2021: A EXCLUSÃO DA CULPA E A RESPONSABILIZAÇÃO  
DO AGENTE ÍMPROBO**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientador Prof. José Ivaldo de Brito Ferreira.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Me. José Ivaldo de Brito Ferreira (orientador)

---

Me. Carlos Henrique Alves Limeira

---

Me. Jean Roubert Felix Netto

Paulo Afonso, 21 de fevereiro de 2025

A venda sobre os olhos da Justiça não significa apenas que não se deve interferir no direito, mas que ele não nasceu da liberdade.

ADORNO, Theodor W.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a improbidade administrativa que trata de atos praticados por agentes públicos que causam prejuízo ao erário, violam os princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), ou enriquecem ilicitamente, à luz das inovações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase nas consequências negativas para a Administração Pública, com fundamento no princípio da probidade administrativa, previsto no artigo 37, §4º, da Constituição Federal de 1988. O estudo ressalta a importância de uma conduta ética, moral e responsável por parte dos servidores públicos, além disso, examina os avanços e desafios da responsabilização do agente ímprobo, em conformidade com os princípios constitucionais da transparência e da participação ativa da sociedade como instrumentos essenciais no combate à corrupção. A pesquisa também destaca os novos critérios para caracterização do dolo e seus reflexos na responsabilização dos agentes públicos, aspectos cruciais para o fortalecimento dos mecanismos de controle e a promoção de uma gestão pública eficiente e íntegra. Por fim, aborda os impactos dessas práticas irregulares, que frequentemente resultam na ineficiência dos serviços, na falta de transparência e em graves prejuízos financeiros aos cofres públicos, além de comprometer a confiança da sociedade nos gestores.

**Palavras-chave:** Atualizações trazidas pela Lei 14.230/2021. Culpa. Dolo específico. Ética pública. Improbidade administrativa. Responsabilização do agente público.

## ABSTRACT

This study aims to analyze administrative misconduct, which involves acts committed by public officials that cause harm to the public treasury, violate the principles of public administration (legality, impartiality, morality, publicity, and efficiency), or illicitly enrich the public, in light of the innovations introduced by Law No. 14,230/2021, with an emphasis on the negative consequences for the Public Administration, based on the principle of administrative probity, provided for in article 37, §4, of the 1988 Federal Constitution. The study highlights the importance of ethical, moral, and responsible conduct on the part of public servants, and also examines the advances and challenges in holding the corrupt official accountable, in accordance with the constitutional principles of transparency and active participation of society as essential instruments in the fight against corruption. The research also highlights the new criteria for characterizing fraud and its impact on the accountability of public officials, aspects that are crucial for strengthening control mechanisms and promoting efficient and honest public management. Finally, it addresses the impacts of these irregular practices, which often result in inefficient services, lack of transparency and serious financial losses to public coffers, in addition to compromising society's trust in managers.

Keywords: Updates brought by Law 14,230/2021. Fault. Specific intent. Public ethics. Administrative impropriety. Accountability of public agents.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONCEITO E EVOLUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
2.1 O CONCEITO DE IMPROBIDADE E A CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS.....	11
2.2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: O CONTEXTO SOCIAL E SUAS INFLUÊNCIAS NA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA.....	15
2.3 AS ALTERAÇÕES TEMPORAIS NO CONCEITO DE IMPROBIDADE E NO NEXO CAUSAL AO LONGO DOS ANOS.....	21
<b>3 AS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS TRAZIDAS PELA LEI ° 14.230/2021.....</b>	<b>26</b>
3.1 RETIRADA DO ELEMENTO CULPA.....	26
3.2 O ELEMENTO DOLO.....	30
3.3 A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	34
3.3.1 A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE ÍMPROBO.....	37
3.3.2 O SUJEITO ATIVO.....	39
3.3.3 O TERCEIRO COMO SUJEITO ATIVO.....	41
3.3.4 SUJEITO PASSIVO.....	43
3.3.5 DA LEGITIMIDADE PARA FIGURAR EM JUÍZO.....	46
3.4 DAS CONDUTAS ÍMPROBAS EM ESPÉCIE E SUAS MODIFICAÇÕES PELA LEI 14.230/2021.....	48
3.4.1 DO ATO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.....	49
3.4.2 DA PENA APLICADA AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.....	52
3.4.3 O ATO DE CAUSAR LESÃO AO ERÁRIO.....	52
3.4.3.1 DA APLICAÇÃO DA PENA DA LESÃO AO ERÁRIO.....	54
3.4.4 DO ATO QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	54
3.4.4.1 DA PENA APLICADA AO ATO QUE ATENTA CONTRA PRINCÍPIO.....	56
3.5 DOS REQUISITOS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO.....	57
3.6 DA PRESCRIÇÃO PUNITIVA.....	62
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>65</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, é fundamental compreender o conceito de improbidade administrativa, que se caracteriza pela violação dos princípios da moralidade, honestidade e boa-fé, alinhados aos preceitos constitucionais estabelecidos no artigo 37, §4º, da Constituição Federal. Observa-se ainda que o ato de improbidade administrativa representa uma infração de natureza administrativa.

Regulamentada pela Lei nº 8.429/1992, abrange atos praticados por agentes públicos que causem prejuízo ao erário, violem os princípios da administração pública ou resultem em enriquecimento ilícito. As sanções para esses atos incluem perda do cargo, suspensão de direitos políticos, pagamento de multa e ressarcimento ao erário, sem, contudo, envolver penas criminais como a prisão.

Apesar da existência de uma legislação específica, os desafios persistem, especialmente em relação à eficiência e transparência da administração pública. A sociedade e as organizações são afetadas pela desonestidade administrativa, resultando em perdas financeiras e comprometendo a qualidade dos serviços prestados, o que pode gerar desconfiança na população em relação às instituições públicas.

A Lei nº 14.230/2021 introduziu atualizações significativas à Lei de Improbidade Administrativa, destacando-se a exclusão da culpa como elemento de responsabilização, passando a exigir apenas o dolo para a configuração da infração. Essa alteração, embora tenha alinhado a legislação ao princípio da segurança jurídica, gerou desafios no combate às práticas ilícitas, uma vez que restringe a abrangência das sanções, especialmente em situações em que a conduta culposa resulta em prejuízos relevantes ao erário ou compromete os princípios administrativos.

Diante da atualização legislativa introduzida pela Lei nº 14.230/2021, que passou a exigir o dolo para a configuração das infrações e eliminou a responsabilização por negligência, imprudência ou imperícia, pergunta-se, há uma possível dificuldade na responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa devido à exclusão da modalidade culposa?

Dessa forma, percebe-se a relevância da atualização legislativa promovida pela Lei nº 14.230/2021, que introduziu mudanças significativas na responsabilização do agente ímprobo. Nesse contexto, torna-se essencial examinar as alterações implementadas pelo legislador, que passaram a exigir a comprovação do dolo para a caracterização do ato de improbidade, ao mesmo tempo em que alinharam a legislação à Constituição Federal do Brasil.

Assim, o principal objetivo desta pesquisa é analisar a atualização da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) a partir das inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, com foco no estudo da legislação vigente e de sua aplicação prática.

Para se chegar ao objetivo geral, traçou-se objetivos específicos a serem estudados previamente. Em um primeiro momento, será feito um exame sobre as definições; atualizações temporais e doutrinárias da improbidade administrativa.

No próximo capítulo, serão abordadas as inovações legislativas introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, incluindo o processo de responsabilização do agente ímprobo e decisões judiciais relevantes no cenário nacional. Especial atenção será dada à exclusão da culpa como elemento caracterizador da improbidade administrativa, o que impacta diretamente a responsabilização do agente público por violações aos princípios constitucionais estabelecidos no art. 37, §4º, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para a realização deste estudo, adotou-se a metodologia de pesquisa documental, com abordagem qualitativa e caráter exploratório, visando fundamentar a análise da responsabilização dos agentes transgressores com base na jurisprudência brasileira. A pesquisa abrangeu livros, monografias, teses, artigos científicos, dissertações, jurisprudência e dispositivos normativos, além da própria Lei nº 14.230/2021, que inovou ao excluir a culpa como elemento caracterizador da lesão à Administração Pública cometida por seus servidores.

## **2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONCEITO E EVOLUÇÃO**

A improbidade administrativa é a conduta ilegal ou contrária aos princípios da administração pública cometida por agentes públicos ou terceiros que cause prejuízo ao erário, enriqueça ilicitamente alguém ou viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

A Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA) disciplina as sanções aplicáveis nesses casos, como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, ressarcimento ao erário e proibição de contratar com o poder público. Em 2021, a Lei nº 14.230 trouxe mudanças, incluindo a exigência de dolo (intenção) para a responsabilização do agente.

Ademais, a doutrina define a improbidade administrativa como um desvio de conduta do agente público que atenta contra a boa gestão da coisa pública, podendo se manifestar por ação ou omissão dolosa. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a improbidade se relaciona com a desonestidade e a má-fé na administração pública, diferenciando-se de meras irregularidades administrativas (DI Pietro, pág. 82, 2022).

Já Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta que a improbidade vai além da ilegalidade, pois envolve má-fé, desonestidade e abuso de poder, afetando os fundamentos da moralidade administrativa.

Dessa forma, a improbidade administrativa é um ato que corroi a moralidade pública e seus princípios morais, dos quais visam proteger o patrimônio público e garantir a moralidade na gestão estatal, punindo condutas lesivas praticadas por agentes públicos ou terceiros que com eles compactuam.

Regulamentada no Brasil pela Lei nº 8.429/1992, também conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a conduta proba é amplamente discutida no ordenamento jurídico como um instrumento essencial para assegurar a ética e a integridade no âmbito governamental. Para tanto, a legislação estabelece sanções como perda de função pública, suspensão de direitos políticos, ressarcimento ao erário e pagamento de multa.

Demais a mais, os princípios fundamentais da Administração Pública brasileira, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, incluem a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade, a Publicidade e a Eficiência, orientando os atos de gestão em prol da integridade e ética na esfera pública.

O princípio da probidade exige que os agentes públicos atuem com honestidade, lealdade e respeito ao patrimônio público, sendo a moralidade destacada como aspecto essencial.

Esses preceitos vinculam tanto a administração pública direta quanto os entes federados, fundamentando a responsabilidade civil do Estado por transgressões legais cometidas por seus agentes.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º 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.

Nesse contexto, Michele Braga Miranda, Eusa Maria de Oliveira Braga Fernandes e José Carlos Alves Roberto observam que as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 influenciam diretamente as práticas de controle e responsabilização de agentes públicos, afetando o combate à corrupção e a efetividade das ações administrativas.

## 2.1 O CONCEITO DE IMPROBIDADE E A CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

O conceito de improbidade administrativa refere-se a atos praticados por agentes públicos (como servidores, autoridades ou gestores) que violam os princípios da administração pública e causam danos ao patrimônio público, enriquecimento ilícito ou violação de princípios da moralidade administrativa. Esses atos prejudicaram a integridade e a transparência na gestão pública, comprometendo a confiança da sociedade nas instituições estatais.

Ademais, o conceito de improbidade administrativa, sob a ótica de grandes juristas, envolve a análise do comportamento de agentes públicos que violam princípios da administração pública, causando dano ao erário ou enriquecendo de maneira ilícita. Para Hely Lopes Meirelles, jurista e doutrinador brasileiro, considera a improbidade administrativa como a prática de atos de gestão pública que desrespeitam os princípios da administração pública (como legalidade, moralidade, publicidade e eficiência), com a finalidade de obter vantagem pessoal ou prejudicar a coletividade. Ele afirma que esses atos geram a responsabilidade do agente público, que pode ser punido com a perda do cargo, suspensão dos direitos políticos e multa.

Para José Afonso da Silva, a improbidade administrativa está relacionada a atos que causam prejuízo ao patrimônio público ou que contrariam os princípios da administração pública. Ele ressalta que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) estabelece um conjunto de sanções que visam responsabilizar o agente público, independentemente de dolo ou culpa, mas com base no fato de que o ato é prejudicial à coletividade.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que a improbidade administrativa é a infração cometida por servidor público ou agente político que, ao agir de forma desonesta, visa auferir benefícios próprios ou de terceiros, em detrimento do interesse público. Para ela, o ato de improbidade se dá por ações que afetam a moralidade administrativa, como a corrupção ou o desvio de recursos públicos.

Adiante, a classificação tradicional dos agentes em exercício é atribuída ao jurista Hely Lopes Meirelles, que, em suas contribuições ao Direito Administrativo, categoriza esses indivíduos que atuam em nome do poder paraestatal da seguinte maneira:

a.1 Agentes políticos: aqueles que exercem funções de direção, chefia e representação do Estado. Exemplos incluem o Presidente da República, governadores, prefeitos, ministros, entre outros.

a.2 Agentes administrativos: servidores públicos que desempenham funções de execução e aplicação das decisões

políticas tomadas pelos agentes políticos. Essa categoria abrange servidores efetivos, temporários e comissionados.

a.3 Agentes honoríficos: referem-se a pessoas que recebem incumbências públicas, geralmente de forma honorária, sem vínculo efetivo ou remuneração. Exemplos notáveis incluem mesários eleitorais e jurados.

a.4 Delegados e credenciados: incluem pessoas que, sem ocupar cargo ou emprego público, colaboram com o Estado por meio de delegação ou credenciamento para realizar atividades específicas. Um exemplo disso é um perito judicial nomeado para executar uma perícia técnica.

Assim, por meio do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, que visa proteger a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, a Administração busca garantir a integridade do patrimônio público e social. Essa medida tem como objetivo preservar o patrimônio público, independentemente da natureza do agente, seja ele efetivo ou não.

Por isso, é fundamental que esses agentes estejam plenamente cientes de sua responsabilidade e atuem de acordo com os princípios éticos e legais que regem suas funções. Da mesma forma, a sociedade desempenha um papel essencial ao denunciar irregularidades e colaborar para a manutenção da integridade no serviço público.

Segundo a doutrina, existem casos nos quais a responsabilidade da administração pública é posta à prova, como o "silêncio administrativo", fenômeno que engloba situações em que a omissão da administração pode representar tanto uma aprovação quanto uma rejeição da pretensão do administrado, dependendo do que dispuser a norma competente.

Conforme entendimento de Hely Lopes Meirelles, a omissão da administração pode representar aprovação ou rejeição da pretensão do administrado, conforme estabelecido pela norma competente. Se a norma estabelecer que a omissão implique aprovação e decorrido o prazo determinado, a situação é considerada aprovada sem a necessidade de motivação por parte da administração.

É importante destacar que, embora alguns agentes públicos estejam mais visíveis e em contato direto com a população, as questões éticas e legais se aplicam a todos os níveis da administração pública. A transparência, a prestação de contas e o respeito aos princípios legais são essenciais para garantir um serviço público eficiente e ético em todos os setores.

Inclui-se ainda neste rol os mesários eleitorais, os leiloeiros<sup>1</sup> e os que representam da República Federativa do Brasil, desse modo, todos são agentes públicos, ainda que não efetivos.

Conforme o disposto no art. 283 do Código Eleitoral, para efeitos penais, são considerados membros e funcionários da Justiça Eleitoral:

I – os magistrados que, mesmo não desempenhando funções eleitorais, estejam presidindo juntas apuradoras ou exercendo outra função por designação de Tribunal Eleitoral;

II – os cidadãos que temporariamente fazem parte de órgãos da Justiça Eleitoral;

III – os cidadãos nomeados para as mesas receptoras ou juntas apuradoras;

IV – os funcionários requisitados pela Justiça Eleitoral.

Portanto, observa-se que a lei não se aplica apenas aos agentes públicos permanentes, mas também àqueles sem vínculo permanente, que, ao exercerem funções públicas, podem ser responsabilizados pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

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

---

<sup>1</sup> **O artigo 6º, LX, da Lei 14.133/2021 define o agente de contratação** como a pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. **Comissão de contratação** (art. 6º, L): conjunto de agentes públicos indicados pela Administração, em caráter permanente ou especial, com a função de receber, examinar e julgar documentos relativos às licitações e aos procedimentos auxiliares. **Comentário:** a nova redação de Licitações não fala mais em comissão de licitação, como o fazia a Lei 8.666. Ele fala em **agente de contratação** ou **comissão de contratação**. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo. Grupo GEN, 2022, pág. 504-507.

No tocante ao cargo eletivo, de acordo com o art. 29 da Constituição Federal, o prefeito está sujeito a julgamento pelo Tribunal de Justiça (TJ). No entanto, a natureza da infração pode determinar o foro competente para o julgamento. Crimes de competência estadual são julgados pelo Tribunal de Justiça, crimes de competência federal são julgados pelo Tribunal Regional Federal (TRF), e crimes de competência eleitoral são julgados pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE).

Vale ressaltar que os vereadores não possuem foro especial para crimes comuns, sendo julgados na primeira instância. A imunidade dos vereadores se restringe à inviolabilidade de suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e dentro da circunscrição do município. Diferentemente do Presidente da República, os vereadores não têm imunidade formal, sendo limitada ao âmbito territorial de sua atuação. Fora desses limites, mesmo tratando de assuntos relacionados ao mandato, não gozam de imunidade.

## 2.2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: O CONTEXTO SOCIAL E SUAS INFLUÊNCIAS NA EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, o conceito de improbidade foi atualizado, exigindo dolo como elemento essencial para a configuração do ilícito e impondo critérios mais rigorosos para a responsabilização. Dessa forma, a improbidade administrativa consolida-se como um mecanismo de proteção aos valores constitucionais, promovendo a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

Embora o princípio da probidade exige que os agentes públicos atuem com honestidade, integridade, lealdade e ética, protegendo a propriedade pública, sua transgressão ainda é relativamente comum. Buscar transparência e corrigir as discrepâncias entre o ideal do sistema e sua realidade prática é sempre o objetivo do legislador.

Adiante, ao longo das evoluções históricas da Administração Pública, destaca-se que ela se transformou em um sistema de gestão de seus atos no qual não se tolera mais a falta de transparência, a má prestação de serviços, a conduta

inadequada de seus agentes ou o descumprimento das normas legais por negligência.

No entanto, a persistente e frequente tentativa do Estado de se desvincular da imagem de má gestão de seus recursos e bens, marcada por comportamentos ímprobos, transcende as fronteiras do tempo.

Nesse sentido, ao longo dos anos, o legislador ordinário tem se empenhado em punir condutas contrárias às bases legais e em corrigir lacunas no sistema punitivo, muitas das quais remanescem de outros regimes de governo do passado.

<b>PANORAMA DA REALIDADE BRASILEIRA ATUAL</b>		
Forma de Estado	Federação	Brasil foi estado unitário até 1891
Forma de Governo	República	Monarquia até 1891
Sistema de Governo	Presidencialismo	O Brasil teve parlamentarismo em dois momentos: 1) época do Império, com o Príncipe Regente; e 2) entre 1961-63.
Regime de Governo	Democracia	Ditadura militar, iniciada em 1964

Embora a administração atue, legisle e regule por meio do Direito Administrativo, a evolução ao longo das décadas é clara. No entanto, são as inovações doutrinárias, decorrentes de estudos e da aplicação prática no sistema jurídico brasileiro, que possibilitam vislumbrar mudanças efetivas. Ainda é urgente a necessidade de uma transformação que una, não apenas a teoria, mas uma ação prática concreta por parte do poder estatal.

Dessa forma, permitir lesões aos cofres públicos ou administrar de maneira irresponsável resulta no descumprimento das metas estabelecidas para o desenvolvimento nacional. Portanto, a falha em aplicar recursos destinados a políticas públicas específicas leva ao agravamento da já crescente desigualdade social.

Ao longo da história, a prestação de serviços pelo Estado tem sido conduzida pela Administração Pública por meio de agentes designados para essa função. Com o passar dos anos, uma discussão constante tem se mantido no cenário jurídico

acerca dos atos inflacionários praticados por agentes públicos em desacordo com as normas legais brasileiras.

No âmbito jurídico, o tratamento da responsabilidade dos agentes que atuam em nome do poder público é regulado por um conjunto de normas e mecanismos destinados à prevenção, investigação e punição de condutas que possam gerar prejuízos econômicos ou principiológicos ao Erário.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), conhecida como LIA, define as condutas que caracterizam improbidade administrativa e prevê sanções como a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos e o ressarcimento ao Erário.

Antigamente, o poder do Estado era concentrado exclusivamente em um único indivíduo, o monarca. Conforme explica Cretella Júnior (1984, p. 24), as terras conquistadas durante a Idade Média foram divididas entre o rei e seus soldados. Aos derrotados cabia uma parcela chamada alódio. Já os soldados receberam inicialmente um prêmio temporário, o beneficium, que posteriormente se tornou uma posse vitalícia e, por fim, hereditária, originando assim o conceito de feudo.

Essas transformações mudaram o entendimento de que os bens públicos deixaram de ser considerados propriedade do povo, tornando-se posse exclusiva do rei, em contraste com os princípios da lei romana. Essa prática foi trazida ao Brasil durante o período do Reino de Portugal. Contudo, uma teoria alternativa logo emergiu, fundamentada em textos romanos, que mais uma vez reconhecia o povo como o legítimo proprietário desses bens, considerando o rei apenas como detentor do poder de guarda sobre eles (DI Pietro, 2022).

Não existiam distinções no regime jurídico entre os bens físicos pertencentes ao Brasil e os recursos financeiros a ele vinculados, esses bens eram originalmente considerados propriedade da Coroa. Contudo, os primeiros passos rumo a uma classificação mais específica ocorreram com o surgimento de novas teorias que defendiam a desvinculação entre o Estado e a Coroa. Essas teorias destacavam a necessidade de transformações no sistema de governo, incluindo a transição para diferentes regimes, o que resultou na remoção do poder de polícia do rei.

Foi apenas nos séculos XVII e XVIII que alguns escritores começaram a explorar a distinção entre os domínios público e privado, identificando dois grupos

distintos de bens acessíveis ao público em geral. A primeira categoria incluía bens públicos, como rios, estradas e cursos d'água, destinados ao uso coletivo, sobre os quais o rei não possuía direito de propriedade. Esse período representou um avanço na compreensão dos conceitos de propriedade e uso público, contribuindo para uma definição mais clara dos limites entre o domínio estatal e o bem comum.

Apesar de deter autoridade para controlar e proteger esses bens, o monarca não tinha propriedade direta sobre eles. A segunda categoria abarcava os bens pertencentes à Coroa. Com o desenvolvimento do conceito de entidade jurídica e a ampliação das responsabilidades estatais, o Estado gradualmente assumiu a propriedade dos bens públicos, substituindo o papel do príncipe nesse aspecto.

Nesse contexto, as prerrogativas do Estado ficavam concentradas, dificultando a distinção entre ações meramente originadas da vontade do monarca e aquelas que realmente representavam os interesses da nação. A ausência de limitações claras e de uma repressão legal eficaz aos atos do monarca tornava essa separação ainda mais confusa.

Além disso, não havia uma distinção clara na nomenclatura entre agentes políticos, servidores públicos ou empregados públicos, independentemente de sua função ser temporária ou permanente, o que favorecia a sobreposição de funções e possibilitava a usurpação de poderes jurisdicionais.

As ações governamentais careciam de uma avaliação neutra e impessoal, uma vez que a vontade do soberano prevalecia sobre o interesse público. Assim, muitos agentes políticos envolvidos nos serviços governamentais da época exerciam o poder concedido pelo governo sem enfrentar punições ou investigações. Nesse cenário, muitos indivíduos buscavam benefícios pessoais, resultando em condutas que, embora ainda não fossem formalmente classificadas como ímprobas, apresentavam as características de tais atos.

Com o surgimento da necessidade de a Administração Pública gerenciar seus atos originários, surgiram fatores de ruptura promovidos pelo Legislador Constituinte, que contribuíram para as transformações desejadas, como a transição para uma República - forma de governo adotada pelo Brasil desde 1891 -, caracterizada pela alternância no poder, temporalidade e pela eletividade, além da adoção de um regime democrático.

Assim, por meio do poder constituído, foram criadas as chamadas leis infraconstitucionais, que tiveram como ponto de partida a modulação das medidas contra os atos inflacionários cometidos pelos agentes estatais, mas que só ganharam força normativa com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

REPÚBLICA	MONARQUIA
Eletividade	Hereditariedade
Temporalidade	Vitaliciedade
Representatividade popular (o povo escolhe seu representante)	Ausência de representatividade popular (o critério para definição do rei é a linhagem familiar)
Responsabilização dos governantes (inclusive por crime de responsabilidade – impeachment)	Inexistência de responsabilidade dos governantes ( <i>the king can do no wrong</i> – o rei não pode errar).

Antes da reformulação político-administrativa, o território nacional enfrentou uma ruptura significativa na manutenção dos direitos e garantias fundamentais com a implementação do Ato Institucional Número 5 (AI-5) em 13 de dezembro de 1968 (Brasil, 1968). Esse ato, por sua vez, estabelecia:

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.

Somente alguns anos após a promulgação da Constituição de 1988, o legislador passou a adotar uma abordagem mais rigorosa e institucionalizada para combater possíveis transgressões ao sistema organizacional da administração pública.

Os princípios fundamentais da Administração Pública brasileira, previstos no artigo 37 da Constituição Federal, surgiram como resposta à herança patrimonialista da colonização, que promovia a confusão entre os interesses públicos e privados.

O patrimonialismo é um fenômeno político e administrativo caracterizado pela ausência de distinção clara entre o patrimônio público e os interesses privados dos governantes. Historicamente, essa prática esteve presente em regimes monárquicos, nos quais o monarca detinha amplo controle sobre os bens do Estado, tratando-os como se fossem sua propriedade pessoal. Dessa forma, não havia

separação entre os recursos públicos e os interesses da realeza, resultando na utilização da estrutura estatal para fins particulares.

No contexto do patrimonialismo, a confusão entre o monarca e a Fazenda se manifestava na apropriação dos tributos e demais riquezas nacionais como se fossem de domínio pessoal do soberano. Essa prática comprometia a gestão pública, tornando-a dependente da vontade do governante, sem mecanismos eficientes de controle e fiscalização. Além disso, favorecia a concessão de privilégios a aliados políticos e familiares, perpetuando desigualdades e enfraquecendo as instituições estatais.

Com a consolidação dos Estados modernos e a ascensão do modelo burocrático, buscou-se a separação entre o patrimônio público e os interesses individuais dos governantes. No entanto, resquícios do patrimonialismo ainda podem ser observados em determinadas administrações, quando agentes públicos se apropriam indevidamente de recursos estatais, comprometendo a transparência e a eficiência da gestão pública.

Dessa maneira, a superação definitiva desse modelo exige o fortalecimento das instituições democráticas e o aprimoramento dos mecanismos de controle e responsabilização.

A promiscuidade entre essas esferas resultava em práticas político-sociais que confrontavam os valores proclamados pela nova ordem constitucional, como a busca por vantagens pessoais às custas do Erário. Tais práticas não se limitavam a ganhos econômicos, abrangendo também trocas de favores e uso indevido de recursos públicos como propriedade particular.

A ausência de princípios fundamentais, como ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, finalidade, motivação e razoabilidade, contribuía para a falta de integridade no processo administrativo e a ausência de responsabilização adequada por danos causados. A nova Constituição marcou um ponto de ruptura com esse modelo, estabelecendo um padrão ético e jurídico voltado à eficiência e à moralidade na gestão pública, condenando práticas que prejudicam o patrimônio público e distorcem o propósito da Administração.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os impactos decorrentes dessa previsão constitucional trouxeram inúmeros avanços para a administração pública, ao desvincular a gestão de seus atos dos indivíduos que os praticam, e ao puni-los quando comprovadamente violam os princípios e valores constitucionais. Essas mudanças trouxeram transparência e clareza ao cenário administrativo.

No entanto, mesmo com a previsão trazida pela nova Constituição brasileira, não houve impedimento para a prática de condutas tipificadas, nem tornou nula a ação daqueles que, acostumados com o antigo modelo pouco gerencial e pouco punitivo, continuaram a perpetuar costumes corruptos.

Diante desse impasse, surgiu a Lei nº 8.429/1992, que trata especificamente dos casos de improbidade administrativa e estabelece os trâmites processuais e as penalidades aplicáveis a cada caso de forma clara e concisa.

O objetivo não era apenas combater a corrupção passiva, crime cometido por agentes públicos ao solicitar ou receber vantagem em troca de favores ou benefícios a particulares, conforme o artigo 317 do Código Penal, mas também melhorar a qualidade do serviço prestado à população. Para isso, tornou-se necessário dividir a prestação de serviços em etapas, por meio de delegações, realizadas historicamente pelo serviço público ou por delegatários, seguindo as normas de direito público e atendendo às necessidades da coletividade.

Dessa forma, a Lei nº 14.133/21 trouxe inovações, definindo o agente público como aquele que ocupa cargo ou função na Administração Pública, com requisitos específicos, como ser servidor efetivo ou possuir qualificação adequada.

### 2.3 AS ALTERAÇÕES TEMPORAIS NO CONCEITO DE IMPROBIDADE E NO NEXO CAUSAL AO LONGO DOS ANOS

Ao longo do tempo, o direito positivo evoluiu, refletindo mudanças nas atitudes da população e no pensamento estatal e social, que passou a não tolerar mais escândalos políticos e administrativos sem a devida responsabilização dos envolvidos. A legislação nacional, sempre em adaptação, precisou responder aos novos desafios, tanto às expectativas da sociedade quanto às violações emergentes.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco ao introduzir o princípio da moralidade na Administração Pública, rompendo com a ordem jurídica da ditadura. No entanto, a legislação brasileira já previa sanções para danos às finanças públicas, como no Decreto-Lei nº 3.240/41, que permitia a penhora de bens de agentes públicos envolvidos em atos dolosos, mesmo que os bens fossem de terceiros.

Foi na Constituição de 1946 que o tema começou a ser tratado diretamente, com o artigo 141º, §31, estabelecendo a apreensão e confisco de bens em casos de enriquecimento ilícito por abuso de função pública. A Lei nº 3.164/57 seguiu essa linha, permitindo a apreensão de bens adquiridos por agentes públicos que abusassem de suas funções.

A Lei 3.502/58, sem revogar as normas anteriores, inovou ao estender a aplicação do confisco de bens aos dirigentes e empregados de empresas estatais e entidades públicas, e estabeleceu regras para identificar e combater o enriquecimento ilícito entre servidores públicos de todas as esferas governamentais.

O Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, regula a responsabilidade política e penal de prefeitos e vereadores, abordando condutas ilícitas no exercício de suas funções. A norma classifica os crimes de responsabilidade atribuídos aos prefeitos em dois grupos: políticos-administrativos, julgados pelo Poder Legislativo municipal, e penais, cuja competência de julgamento pertence à Justiça Comum.

Para mais, as penalidades incluem perda do mandato, inelegibilidade, reparação ao erário e sanções penais específicas. No caso dos vereadores, a norma estabelece limites legais e constitucionais para sua atuação, prevendo responsabilização disciplinar pela Câmara Municipal em situações de infração ao decoro parlamentar ou obtenção de vantagens indevidas.

O decreto também regulamenta os procedimentos de investigação e processamento, assegurando aos acusados o contraditório e a ampla defesa. Reconhecido como instrumento essencial para o combate à corrupção e a proteção do patrimônio público, reforça a fiscalização e a transparência na gestão municipal.

Atos ilícitos ou contrários aos princípios da Administração Pública podem ser punidos com ações de improbidade, conforme a Lei nº 8.429/92, que define os

crimes e punições para agentes públicos com condutas desonestas. A legislação também aborda o enriquecimento ilícito, sujeitando os responsáveis ao sequestro e perda de bens em favor da Fazenda Pública.

A Lei Complementar nº 64/1990, denominada Lei de Inelegibilidades, regulamentou o Art. 14, §9º da CF/88., e a LC nº 13/2010, lei da Ficha Limpa, alterou Lei Complementar nº 64/1990, estabelece inelegibilidade para gestores que cometam atos de improbidade.

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo: (...)

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: 1. **contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; (grifou-se)**

g) os que tiverem suas contas relativas ao **exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente**, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

h) os **detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político**, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; **(Grifou-se)**.

O princípio da moralidade administrativa foi incorporado à Constituição de 1988, no artigo 37, *caput*, e também está presente no artigo 37, § 4º, que trata da improbidade administrativa. Além disso, a lesão à moralidade é considerada ato ilícito no artigo 85, V, e causa de perda ou suspensão dos direitos políticos no artigo 15, V.

De outro giro, a Lei Complementar nº 157/2016 alterou a Lei nº 8.429/92 para incluir novos atos de improbidade, mas essa alteração foi revogada pela Lei nº 14.230/2021. A Lei de Improbidade define os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública nos artigos 9º, 10 e 11, sendo a lista desses atos considerada exemplificativa.

De outro giro, Mauro Campbell Marques destaca que a corrupção administrativa frequentemente envolve atos complexos que nem sempre são integralmente analisados na esfera penal. Ele ressalta que a vinculação entre as esferas pode levar à impunidade, especialmente em situações em que as provas, embora insuficientes para a condenação criminal, sejam adequadas para fundamentar a responsabilização cível (Campbell, 2022).

Em um caso relacionado, agentes da Polícia Federal que danificaram bens públicos e violaram normas em 2009 foram condenados por improbidade, resultando em perda de funções e direitos políticos, com a responsabilização confirmada pelo STJ.

EMENTA AGRAVO INTERNO NA PETIÇÃO. MANEJO DE EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA CONTRA ACÓRDÃO PROLATADO EM OUTROS EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. MANIFESTA INADMISSIBILIDADE. ART. 266 DO RISTJ E ART. 1.043 DO CPC. INDEFERIMENTO LIMINAR DA PETIÇÃO. MATÉRIA EM REPERCUSSÃO GERAL. TEMA N. 1199. PEDIDO DE SOBRESTAMENTO DO FEITO. INDEFERIMENTO. PRETENSÃO DE DISCUSSÃO DO MÉRITO EM FACE DE LEI NOVA. INADMISSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. Nos autos do ARE 843.989/PR, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da questão referente à retroatividade da Lei n. 14.230/2021. O Ministro Alexandre de Moraes prolatou decisão decretando "a SUSPENSÃO do processamento dos Recursos Especiais nos quais suscitada, ainda que por simples petição, a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021" (DJe de 04/03/2022; sem grifo no original), a fim de "prevenir juízos conflitantes", o que não atinge a hipótese dos autos, porquanto já ultrapassado o julgamento do recurso especial.

2. Mostra-se insubsistente a pretensão de aplicação de lei nova sobre questões meritorias – **revisão das condenações ou limitação do alcance da sanção de perda da função pública** –, as quais nem sequer foram examinadas, em razão do indeferimento liminar dos embargos de divergência, por manifesto descabimento da oposição, na sequência, de segundos embargos de divergência. **(grifou-se)**

3. Consoante dispõem o art. 266 do RISTJ e o art. 1.043 do CPC/2015, é embargável o acórdão de órgão fracionário que, em recurso especial, divergir do julgamento de qualquer outro órgão do mesmo tribunal.

4. Portanto, é manifestamente incabível a oposição de embargos de divergência contra acórdão desta Corte prolatado em embargos de divergência.

5. Conforme jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, não tendo sido ultrapassado o juízo de admissibilidade dos embargos de divergência – recurso de fundamentação vinculada e de cognição restrita –, descabe a Documento: 148370374 – EMENTA / ACORDÃO - Site certificado - DJe: 28/04/2022 Página 1de 2 Superior Tribunal de Justiça apreciação de questões meritorias, ainda que se trate de matéria de ordem pública, o que não configura omissão.

6. Agravo interno desprovido. Pedido de sobrestamento indeferido. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros

da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, indeferir o pedido de sobrestamento e negar provimento ao agravo, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros João Otávio de Noronha, Maria Thereza de Assis Moura, Herman Benjamin, Jorge Mussi, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Paulo de Tarso Sanseverino, Joel Ilan Paciornik, Francisco Falcão e Nancy Andrichi votaram com a Sra. Ministra Relatora. Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Maria Isabel Gallotti. Licenciado o Sr. Ministro Felix Fischer. Convocado o Sr. Ministro Joel Ilan Paciornik. Brasília (DF), 20 de abril de 2022 (Data do Julgamento). Ministro HUMBERTO MARTINS Presidente Ministra LAURITA VAZ Relatora.

Para o relator, desembargador Oudivanil de Marins, a comprovação de dirigir veículo em estado de embriaguez "por si só, se subsume (insere-se) à conduta amoldada no inciso I do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), razão pela qual a sentença deve ser mantida" pelo juízo da causa.

Para mais, neste íterim, desde sua criação na década de noventa até o presente momento, a legislação infraconstitucional teve de buscar adequações, foi por intermédio da Lei n.º 14.230/2021, que a nova codificação conseguiu dirimir alguns desses conflitos intertemporais.

Um exemplo disso é que, com a nova legislação, outros agentes foram incluídos no rol dos representantes estatais. Uma novidade importante foi a inclusão dos agentes políticos, o que trouxe maior precisão nas previsões relacionadas às violações.

### **3 AS INOVAÇÕES LEGISLATIVAS TRAZIDAS PELA LEI ° 14.230/2021**

Para Bandeira de Mello considera a improbidade administrativa como uma violação de princípios constitucionais da administração pública. Para ele, a improbidade está atrelada à moralidade administrativa, sendo um fator de distorção dos fins que a administração pública deve perseguir. Ele defende que os atos de improbidade não devem ser analisados apenas sob o ponto de vista do dano material, mas também da afetação do prestígio da administração pública.

Nesta senda, historicamente as Constituições brasileiras geraram diferentes interpretações sobre a responsabilidade civil do Estado, evoluindo da teoria da irresponsabilidade para a teoria da responsabilidade objetiva, atualmente consolidada no ordenamento jurídico.

Contudo, a introdução de normas infraconstitucionais gerou impasses e antinomias jurídicas, resultando em insegurança legal e dificultando a definição de procedimentos claros, especialmente nas leis sobre improbidade administrativa, como as Leis nº 8.429/1991, nº 14.230/2021 e a CF/88.

A lei também estabelece que agentes políticos estão sujeitos à improbidade administrativa, com duplo regime sancionatório, exceto para o presidente da República, conforme o STF. A CF/88, no artigo 37, § 4º, trata expressamente do agente ímprobo e das sanções aplicáveis.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º 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.

#### **3.1 RETIRADA DO ELEMENTO CULPA**

Prefacialmente, a Lei nº 8.429/1992, classificou os atos de improbidade administrativa em três categorias: enriquecimento ilícito (artigo 9º), dano ao erário (artigo 10) e violação dos princípios da administração pública (artigo 11). No que se refere ao elemento subjetivo, os atos descritos no artigo 10 poderiam ser

caracterizados por culpa ou dolo, enquanto os previstos no artigo 9º limitam, no mínimo, a demonstração da intenção dolosa.

Destaca-se que o dolo, em sua forma direta, é definido como a vontade consciente de realizar um ato. A culpa, por outro lado, surge quando há negligência, imprudência ou imperícia, resultando em um dano não intencional

Adiante, a Lei de Improbidade Administrativa, que anteriormente permitia a responsabilização com base no nexos causal e na ação omissiva ou comissiva, independentemente da intenção do agente, foi modificada pela Lei nº 14.230/2021, que excluiu a culpa como fundamento para responsabilização.

Essa alteração gerou controvérsias, tornando essencial uma análise criteriosa sobre a exigência de má-fé mínima e comportamento desonesto. A doutrina enfatiza a transição da responsabilização por "dolo" e "culpa" para a exigência exclusiva de dolo, o que trouxe desafios interpretativos devido à complexidade das normas.

No REsp nº 765.212, o relator, Ministro Herman Benjamin, inicialmente sustentou que uma simples voluntariedade da conduta seria suficiente para a configuração do ato impróprio. Em contrapartida, o Ministro Mauro Campbell Marques, em seu voto-vista, destacou a necessidade de distinguir a vontade de voluntariado, alertando para os impactos dessa diferenciação na caracterização da improbidade administrativa.

Voluntariedade (...) não se confunde com vontade. 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 quer 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.

Ainda, no julgamento do AREsp 1.174.735, o ministro Paulo Sérgio Domingues, do STJ, destacou que a aplicação do princípio da improbidade deve ser pautada pela sensatez e pela análise da intenção do agente, sobretudo nos casos em que as infrações podem ser resolvidas administrativamente.

Além disso, ressaltou que a Lei nº 14.230/2021 trouxe mudanças significativas ao regime da improbidade administrativa, representando, em diversos aspectos, uma norma mais benéfica ao réu que agiu em ato diverso aos princípios constitucionais.

Desse modo, a introdução da possibilidade de responsabilização por culpa (negligência, imprudência ou imperícia) foi uma das inovações mais controversas trazidas pela Lei nº 14.230/2021, conforme apontado pela jurisprudência brasileira. Tradicionalmente, a improbidade administrativa era caracterizada pelo dolo, ou seja, pela intenção de causar dano à administração pública.

Outrossim, a alteração de núcleo do tipo de: culpa para dolo, levanta questionamentos sobre a ampliação do alcance da responsabilização, pois a culpa não exige a comprovação da intenção de prejudicar, mas sim o descumprimento acidental das normas administrativas. Isso possibilita a responsabilização de agentes públicos que, em situações de erro ou desatenção, possam cometer atos prejudiciais à administração pública, sem a intenção de lesar o erário ou a moralidade pública.

Para além, a introdução da culpa pode ser vista, por alguns, como uma fragilização da responsabilização, uma vez que o dolo, como elemento subjetivo, permite uma análise mais detalhada sobre a má-fé e a intenção do agente, como destaca a estudiosa Ana Luisa Vogado (2022). Para ela, embora a responsabilização por culpa seja importante para assegurar a probidade, ela pode gerar dificuldades interpretativas e judiciais, devido à subjetividade na avaliação de comportamentos negligentes ou imprudentes.

Portanto, a aplicação de sanções, como a perda do cargo público ou a suspensão de direitos políticos, pode ocorrer com base em um comportamento desatento, sem uma avaliação adequada da má-fé mínima ou de um comportamento desonesto.

Isso cria um dilema entre garantir a eficiência da administração pública e evitar sobrecarregar o Judiciário com a avaliação de casos em que infrações poderiam ser resolvidas administrativamente, sem a necessidade de sanções tão severas.

A tipificação da improbidade como um comportamento culposo representa um desafio significativo para o Judiciário e para a aplicação das normas, pois a complexidade das situações envolvendo a administração pública exige uma análise mais cuidadosa da intenção do agente e da gravidade da infração (OLIVEIRA, Ana Luisa, 2022).

Neste mesmo meandro, Rodrigo Valgas dos Santos, descreve que há um risco de aplicar penalidades desproporcionais a condutas que não envolvem má-fé pode enfraquecer a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa e comprometer sua aplicação justa e equilibrada (SANTOS, Rodrigo, 2020).

Nessa senda, a decisão do STF no Tema 1.199 reforçou que a tipificação de improbidade exige comprovação de responsabilidade subjetiva (dolo), e a Lei nº 14.230/2021 não retroage, aplicando-se apenas aos casos ainda não transitados em julgado, sendo necessário avaliar a intenção do agente.

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Tema 1.199 trouxe um importante alerta para a interpretação da Lei nº 14.230/2021, ao reafirmar que a tipificação da improbidade administrativa exige a comprovação de responsabilidade subjetiva (dolo).

No recurso extraordinário citado, que discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescribibilidade dos atos de improbidade administrativa atribuídos à recorrente, com base em suposta conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem a demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF).

A questão de repercussão geral delimitada consiste em definir se as alterações introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as modificações trazidas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que eventualmente tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive no que se refere ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento.

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

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Enfim, destaca-se que a eficiência de um sistema de responsabilização é determinada pelas sanções aplicadas e pelas consequências geradas, as quais são definidas conforme a relevância do bem jurídico tutelado. Para cada bem jurídico protegido, há uma pena com uma finalidade específica. Assim, não seria adequado tratar um ilícito civil, como a mera inadimplência de valores, como um crime, considerando o caráter extremo do Direito Penal e a finalidade punitiva de suas sanções, estruturadas para proteger bens jurídicos de maior relevância.

No contexto da improbidade administrativa, a ineficiência ou inabilidade do agente público não se confunde com a violação dos princípios da honestidade e probidade, que são o cerne da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

Esse sistema de responsabilização não tem um propósito meramente reparatório ou corretivo da conduta do agente, mas sim uma função repressora, retributiva e sancionatória, conferindo maior gravidade às penalidades impostas.

### 3.2 O ELEMENTO DOLO

A principal mudança trazida pela Lei nº 14.230/2021 no campo da improbidade administrativa foi a exigência de dolo para configurar a responsabilização do agente. A lei agora define o dolo como a vontade livre e consciente de praticar uma conduta ilícita, excluindo a responsabilidade por culpa, que resulta de negligência, imprudência ou imperícia. Para que haja punição, o Ministério Público deve comprovar que o agente agiu com dolo específico.

Para Alexandre de Moraes, ao discutir a improbidade, faz uma conexão com a proteção do patrimônio público, reforçando que a Lei de Improbidade Administrativa visa impedir a ação de agentes públicos que, em nome de interesses pessoais, prejudicam a coisa pública. Ele destaca que a sanção não depende necessariamente de dolo (intenção de prejudicar), mas sim do fato de o agente ter causado prejuízo ao erário ou violado os princípios da administração pública.

Entre as modificações, o § 2º do artigo 10º especifica que o dolo deve ser a vontade consciente de alcançar o resultado ilícito previsto nos artigos 9º, 10º e 11º. O § 3º esclarece que o simples exercício de funções públicas, sem comprovação de ato doloso, não implica em responsabilização. Já o § 4º reforça a aplicação dos princípios constitucionais no direito administrativo sancionador, incluindo a exigência de lesividade significativa ao bem público.

As alterações buscam proteger o servidor público de boa-fé, garantindo que a responsabilização por improbidade ocorra apenas em casos de má-fé e danos relevantes ao patrimônio público. A complexidade das normas exige bom senso na aplicação da lei, para evitar sobrecarga ao Judiciário com questões administrativas.

A nova legislação também reforça que infrações graves podem ser punidas com base na Constituição, especialmente se causarem danos ao patrimônio público ou lucro ilícito a agentes. As medidas previstas devem seguir a regra da razoabilidade, equilibrando os métodos e resultados.

Em relação à tipificação dos atos de improbidade, apenas uma das disposições faz referência a ações ou omissões intencionais e negligentes. A exigência de dolo ou culpa em casos de prejuízos ao erário foi reiterada em artigo da lei agora revogado. A suspensão dos direitos políticos e a perda do cargo público exigem a comprovação de má-fé, com ênfase na moralidade e probidade na Administração Pública.

Um estudo preliminar do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro analisa a retroatividade das normas mais benéficas da Lei nº 14.230/2021, com destaque para a exclusão da modalidade culposa e os novos prazos prescricionais. A pesquisa discute a vedação ao retrocesso como princípio fundamental, embora controverso, e aponta que a taxatividade da nova legislação pode representar um

retrocesso sociopolítico, comprometendo as expectativas sociais relacionadas à gestão da Administração Pública.

Nesse tocante, o entendimento atual é da necessidade de comprovação do dolo nos artigos 9º, 10º e 11º, segundo entendimento firmado pelo STF, que esclareceu que atos ilegais sem intenção não configuram improbidade. Com a revogação do tipo culposo, cabe ao juízo analisar a eventual atitude dolosa do agente, conforme discutido no STF no processo nº 1.199.

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPOTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

1. A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos.

2. O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF). 3. A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem "induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado".

4. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.

5. A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa.

6. A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa "natureza civil" retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme

reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA).

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

8. A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º.

9. Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde a edição da Lei 8.429/92 e, a partir da Lei 14.230/2021, foi revogada a modalidade culposa prevista no artigo 10 da LIA.

10. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com **a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas** (CF, art. 37, §4º). **(grifou-se)**

11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

12. Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado.

13. A norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal.

14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa.

15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção

de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo. 16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.

17. Na aplicação do novo regime prescricional – novos prazos e prescrição intercorrente – **há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa. (grifou-se)**

18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN. 19. Recurso Extraordinário PROVIDO. Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199: "1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de **improbidade** administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de **improbidade** administrativa -, **é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; (grifou-se)** 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". ARE 843989 RG.

Há de se destacar que para o STJ para caracterização do ato improprio, é suficiente para a configuração do ilícito o dolo genérico, considerado para a caracterização do ato de improbidade, o qual se caracteriza pela simples execução da conduta sem a necessidade de comprovação de uma intenção reprovável, como favorecimento de terceiros ou enriquecimento ilícito.

Para tanto, para sua configuração, basta que a ação viole uma regra ou princípio administrativo que deveria ser observado, sendo necessário que o agente tenha consciência da ilicitude do ato cometido.

### 3.3 A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

De acordo com o artigo 17, alterado pela Lei nº 14.230, as sanções por improbidade administrativa podem ser impostas por processos judiciais iniciados não apenas pelo Ministério Público, mas também por entidades públicas que tenham

sofrido danos em decorrência desses atos. Essa interpretação foi confirmada em decisão do STF, em 31 de agosto de 2022, nas ADIs 7.042 e 7.043. Tais entidades também estão autorizadas a firmar acordos civis de não persecução penal em casos de condutas antiéticas.

Neste cenário, a ação deve ser proposta no local onde ocorreu o dano ou onde a pessoa jurídica lesada tenha sua sede (art. 17, § 4º-A), o que definirá a competência do tribunal para todos os processos subsequentes relacionados ao mesmo fato ou objeto (art. 17, § 5º). O § 6º do artigo 17 estabelece as condições para a aplicação inicial, e o período de competência para o ajuizamento é de 30 dias a partir da data de entrega, conforme o CPC.

A diferença entre a ação de improbidade administrativa e a ação civil pública está claramente definida na Lei nº 8.429, com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230. Conforme o artigo 17-D, a ação de improbidade administrativa visa impor as sanções previstas nesta lei e não é considerada uma ação cível. Seu principal objetivo é garantir a legalidade das políticas públicas e proteger o patrimônio público, o meio ambiente e os direitos coletivos e individuais.

Quando necessário para o controle da legalidade e a proteção desses interesses, pode ser instaurada uma ação civil pública, conforme o parágrafo único do artigo 17-D. Vale destacar que a ação de improbidade administrativa não deve ser confundida com a ação civil pública prevista no artigo 129, III, da Constituição, que é regulamentada pela Lei nº 7.347/85 e segue um procedimento diferente.

No entanto, a ação de improbidade administrativa pode, a qualquer momento, ser convertida em ação civil pública, caso o juiz identifique ilegalidades ou irregularidades que necessitem de correção, mesmo que todos os requisitos para a imposição de sanções aos agentes envolvidos não estejam presentes (art. 17, § 16). Contra essa decisão, cabe agravo de instrumento (art. 17, § 17).

O artigo 22 da Lei nº 8.429 autoriza o Ministério Público a iniciar inquérito civil ou investigação para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, podendo requisitar a instauração de inquérito policial. O inquérito civil deve ser concluído em até 365 dias, com possibilidade de prorrogação por mais um ano, desde que fundamentado e sujeito à revisão da instância competente do Ministério Público, conforme o § 2º do

art. 23. Após o prazo do inquérito, a ação deve ser proposta em até 30 dias, salvo se o inquérito for arquivado (art. 23, § 3º).

É possível a resolução consensual, onde as partes podem pedir ao juiz a suspensão do prazo para contestação por até 90 dias (art. 17, § 10-A).

O artigo 17-B permite que o Ministério Público celebre acordo de não persecução civil, com a condição de que haja, no mínimo, o ressarcimento integral do dano e a devolução do benefício ilícito à pessoa jurídica prejudicada, mesmo que proveniente de agentes privados.

O acordo exige a audiência da entidade federativa lesada, antes ou depois da propositura da ação; aprovação do órgão ministerial competente; e homologação judicial, independentemente de o acordo ser realizado antes ou depois da ação de improbidade (art. 17-B, § 1º).

Esse acordo pode ser firmado durante a investigação, durante a ação de improbidade ou após a sentença condenatória (art. 17-B, § 4º). Além disso, pode incluir a implementação de medidas internas de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades, aplicação de códigos de ética e conduta, e outras medidas voltadas ao interesse público e à melhoria das práticas administrativas (art. 17-B, § 6º).

Conforme o § 2º do artigo 17-B e o artigo 22, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a celebração do acordo deve considerar a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, assim como os benefícios de uma resolução rápida do caso. O Tribunal de Contas competente deve se manifestar sobre o cálculo do dano a ser ressarcido, indicando os parâmetros utilizados, dentro de 90 dias (art. 17-B, § 3º).

Caso o acordo de não persecução civil seja descumprido, o investigado ficará proibido de firmar novo acordo por cinco anos, a partir do conhecimento do descumprimento pelo Ministério Público (art. 17-B, § 7º).

Conforme o artigo 17, § 6º-A, o Ministério Público pode solicitar medidas cautelares, conforme os artigos 294 a 310 do Código de Processo Civil, relacionados à tutela provisória. O artigo 301 do CPC lista as medidas de "tutela de urgência",

como arresto, sequestro e arrolamento de bens, que são adequadas para garantir o direito. O juiz também pode determinar outras medidas necessárias para proteger o direito em questão.

Ademais, a indisponibilidade de bens pode ser solicitada pela autoridade administrativa, antecipadamente ou incidentalmente, sem a necessidade de representação ao Ministério Público, conforme o artigo 7º, para garantir o ressarcimento do erário ou o combate ao enriquecimento ilícito (art. 16). Isso pode incluir o bloqueio de bens, contas bancárias e investimentos mantidos pelo indiciado no exterior (art. 7º, § 2º).

Por fim, a indisponibilidade de bens impede o indiciado de dispor livremente de seus bens, proibindo transferências a terceiros. A autoridade administrativa deve comunicar o Ministério Público sobre a medida, mas este pode solicitá-la diretamente.

### 3.3.1 A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE ÍMPROBO

A lei nº 8.429/1992 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, buscando proteger a Administração Pública contra ações que violem os princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme dispõe em seu art. 1º

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

Destaca-se que, com a entrada em vigor da lei 14.230/21, inicialmente o STF adotou postura cautelosa quanto à constitucionalidade das alterações introduzidas, e, posteriormente, considerou as alterações introduzidas pelo legislador como constitucionais. Assim, validou partes da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), incluindo a definição dos agentes públicos passíveis de responsabilização por irregularidades na administração pública.

Essa decisão foi proferida no julgamento virtual da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4295, concluído em 18/08/2023.

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.429/1992. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVOS IMPUGNADOS PELA LEI 14.230/2021. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO À PETIÇÃO INICIAL. PARCIAL PERDA DE OBJETO. MÉRITO. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. 1. Tendo em vista a modificação substancial dos arts. 3º, 9º, 10, 11, 17, 20, 22 e 23 da Lei 8.429/1992, pela reforma introduzida pela Lei 14.320/2021, sem aditamento da petição inicial pelo autor, é imperioso o reconhecimento da perda parcial de objeto da ação direta de inconstitucionalidade, em relação a esses dispositivos, nos termos do art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil. 2. Esta Corte consolidou o entendimento de que o duplo regime sancionatório de agentes políticos é possível, à exceção do Presidente da República, de modo que não se vislumbra inconstitucionalidade no art. 2º da Lei 8.429/1992. Precedentes. 3. O art. 12 da Lei 8.429/1992 não contraria a garantia da intransmissibilidade da sanção. A norma mostra-se razoável e necessária, limitando sua abrangência às pessoas jurídicas das quais o particular condenado por ato de improbidade administrativa é sócio majoritário, ou seja, atua ostensivamente no controle e direcionamento da atividade empresarial. 4. O art. 13 do diploma legal, que prevê a obrigação de todo agente público apresentar sua declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, busca assegurar mecanismos de fiscalização do patrimônio de agentes públicos, de modo a resguardar a moralidade e o erário, razão pela qual normas dessa natureza já foram placitadas pelo Tribunal, inexistindo ofensa ao postulado da proporcionalidade. 5. O art. 15 da Lei 8.429/1992, ao preconizar o acompanhamento do procedimento administrativo relativo a possível ato de improbidade pelo Ministério Público não viola o postulado da separação entre os Poderes. O mero acompanhamento do processo não representa interferência em sua condução. A norma permite que os órgãos de controle tenham imediato conhecimento de condutas ímprobas, de modo a adotar as providências pertinentes em seu âmbito de atuação, com o integral conhecimento das circunstâncias probatórias e do desfecho do processo administrativo. 6. Quanto ao art. 21, inciso I, da Lei 8.429/1992, inexistente relação entre a cláusula constitucional do devido processo legal e a desnecessidade de comprovação do dano ao patrimônio público para configuração de determinados atos de improbidade. A defesa da probidade administrativa não se restringe à proteção do erário, sob o prisma patrimonial, alcançando condutas que, mesmo sem lesionar o erário, resultam em enriquecimento ilícito de terceiros (art. 9º) ou violam princípios da Administração Pública (art. 11). 7. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada improcedente.

Por outro lado, a ação de improbidade tem natureza civil ou civil-política, não sendo uma ação penal. Embora a Constituição preveja que, pelo mesmo fato de improbidade, possa haver responsabilização penal além da civil, não se configura como crime de improbidade, mas sim como ato de improbidade.

A competência para legislar sobre improbidade administrativa depende da irregularidade e da punição envolvidas. O artigo 37, § 4º da Constituição determina que a legislação deve especificar os meios e níveis de disciplina aplicáveis, sem

exigir lei federal, o que leva o intérprete a buscar solução nas normas constitucionais que distribuem competências entre as esferas de governo para determinar se a jurisdição é exclusiva da União ou compartilhada.

Nesse aspecto, Anna Beatriz de Vasconcelos Gama Barbosa (2024, p.162) destaca que a nova lei estabelece a necessidade de comprovação do dolo específico para a caracterização de atos de improbidade administrativa, eliminando a modalidade culposa anteriormente prevista.

As sanções aplicáveis a indivíduos fora da esfera de servidores e agentes públicos ressaltam a natureza civil e política da sua implementação. Assim, a Administração Pública não tem autoridade para aplicar poder disciplinar sobre esses indivíduos.

### 3.3.2 O SUJEITO ATIVO

Inicialmente, é importante esclarecer alguns pontos sobre o ato de improbidade. Não se trata de um crime de improbidade, mas sim de um ato de improbidade. Existe o crime de responsabilidade, que pode ser cometido por determinadas autoridades, mas não implica sanção penal de privação de liberdade. A ação de improbidade possui natureza civil ou civil-política, e não penal.

Além disso, conforme a Constituição, pelo mesmo fato de improbidade, pode haver também responsabilização penal, como, por exemplo, no caso da dispensa indevida de licitação, além da responsabilização civil.

De acordo com a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (pág. 227, 2022), a Administração Pública pode ser explicada em dois sentidos: a) no sentido subjetivo, formal ou orgânico, refere-se aos entes que exercem a atividade administrativa, abrangendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos responsáveis pela função administrativa; b) no sentido objetivo, material ou funcional, refere-se à própria atividade exercida por esses entes, sendo a função administrativa predominantemente atribuída ao Poder Executivo.

O artigo 2º da Lei de Improbidade Administrativa define os sujeitos ativos como os agentes políticos, os servidores públicos e qualquer pessoa que exerça

qualquer forma de investidura ou vínculo nas entidades mencionadas. Além disso, o mesmo artigo considera como sujeitos ativos aqueles que induzem ou contribuem intencionalmente para a prática de atos de improbidade.

Conforme o parágrafo único do artigo 2º, também são sujeitos ativos os indivíduos que recebem bens públicos por meio de contratos de transferência, contratos de gestão, acordos de parceria, acordos de cooperação ou ajustes administrativos. Essa ampliação dos sujeitos ativos demonstra a abrangência da lei e sua aplicação a diversos contextos na Administração Pública.

A lei estabelece uma descrição abrangente para definir quem é considerado agente público. Isso inclui: Agente Público; Servidor Público; Transitório; Sem remuneração; Eleito/Designado/Contratado em qualquer forma de investidura; Particular que celebra convênios e outros ajustes.

Agora, a lei expressamente inclui o agente político como sujeito passivo de atos de improbidade administrativa. Anteriormente, embora não houvesse uma menção específica, a lei de improbidade já se aplicava àqueles que exerciam mandato ou mantinham qualquer vínculo com a administração pública.

Além disso, segundo a Suprema Corte, os agentes políticos — com exceção do presidente da República — estão sujeitos a um duplo regime sancionatório, sendo responsabilizados tanto civilmente pelos atos de improbidade administrativa quanto politicamente e administrativamente por crimes de responsabilidade.

**Ementa:** Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa. 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição. 2. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime

de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (Pet 3240 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 21-08-2018 PUBLIC 22-08-2018).

A Constituição Federal estabelece que somente ela pode definir o foro por prerrogativa de função. Assim, as ações de improbidade administrativa envolvendo agentes políticos, assim como outras, serão julgadas em primeira instância, em conformidade com o princípio da igualdade perante a lei. Isso significa que essas ações tramitam no 1º grau de jurisdição, assegurando a devida responsabilização e transparência no processo judicial.

### 3.3.3 O TERCEIRO COMO SUJEITO ATIVO

O terceiro, nesse contexto, é aquele que, embora não ocupe uma função pública, induz ou colabora dolosamente para a prática do ato de improbidade. De acordo com o art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa:

"As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade." (Redação dada pela Lei n. 14.230, de 2021).

Por exemplo, se a esposa do prefeito o incentivar a utilizar os funcionários da prefeitura para realizar a mudança da residência do casal, ambos estariam cometendo ato de improbidade, pois ela estaria instigando o prefeito a agir de maneira imprópria. Nesse contexto, "concorrer" implica participar ativamente da prática do ato de improbidade.

Seguindo esse raciocínio, a Suprema Corte decidiu que o processo e julgamento de um prefeito por crime de responsabilidade, conforme o Decreto-lei 201/67, não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa, conforme estabelecido na Lei 8.429/1992, devido à autonomia das instâncias, como definido no julgamento do RE 976566.

**Ementa:** CONSTITUCIONAL. AUTONOMIA DE INSTÂNCIAS. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E POLÍTICA ADMINISTRATIVA (DL 201/1967) SIMULTÂNEA À POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, DEVIDAMENTE TIPIFICADO NA LEI 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. 1. "Fazem muito mal à República os políticos corruptos, pois não apenas se impregnam de vícios eles mesmos, mas os infundem na sociedade, e não apenas a prejudicam por se corromperem, mas também porque a corrompem, e são mais nocivos pelo exemplo do que pelo crime" (MARCO TÚLIO CÍCERO. Manual do candidato às eleições. As leis, III, XIV, 32). 2. A norma constitucional prevista no § 4º do art. 37 exigiu tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa, com determinação expressa ao Congresso Nacional para edição de lei específica (Lei 8.429/1992), que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e a de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e de evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência. 3. A Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores. 4. Consagração da autonomia de instâncias. Independentemente de as condutas dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal (artigo 1º) ou infração político-administrativa (artigo 4º), previstas no DL 201/67, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa. 5. NEGADO PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário. TESE DE REPERCUSÃO GERAL: "O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias". RE 976566

De fato, a perda do cargo pode ser uma consequência para figuras políticas em decorrência de atos ilícitos ou de responsabilidade. Essa medida não configura necessariamente um crime e, em alguns casos, pode ser uma violação de menor gravidade, resultando na perda do cargo por meio de um órgão governamental distinto do Senado Federal.

É importante destacar que, mesmo que não configure um crime, atos ilícitos cometidos por agentes políticos podem resultar em consequências graves, como a perda de confiança pública, desgaste da imagem política e impacto na carreira

política futura. A responsabilidade política e ética desempenha um papel crucial na avaliação do desempenho e comportamento das figuras públicas.

Portanto, embora a perda do cargo não esteja necessariamente vinculada a processos criminais, as figuras políticas podem enfrentar repercussões significativas por envolvimento em atos ilícitos, com consequências legais, políticas e éticas variadas.

### 3.3.4 SUJEITO PASSIVO

O sujeito passivo refere-se à entidade ou indivíduo que sofre os efeitos do ato de improbidade. Na Lei da Improbidade Administrativa, os sujeitos passivos incluem os órgãos dos poderes executivo, legislativo e judiciário e englobam as diversas entidades que fazem parte desses poderes e que são impactadas por atos de improbidade.

As entidades da administração indireta. Refere-se aos órgãos e entidades vinculados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como às entidades da Administração Indireta que se relacionam com esses poderes.

Entidade que receba subvenção, auxílio, benefício fiscal ou creditício: inclui as entidades que recebem apoio financeiro, benefícios fiscais ou créditos do poder público. A improbidade pode ser configurada caso essas entidades utilizem inadequadamente os recursos recebidos.

Por fim, a entidade privada que custeie o erário e concorra ou concorreu anualmente: refere-se às entidades privadas que recebem financiamento ou recursos públicos e que participam ou tenham participado de processos anuais de concorrência ou seleção pública. O ressarcimento de prejuízos está limitado ao impacto do ilícito sobre as finanças públicas.

Destaca-se que ressaltar que a Lei de Improbidade Administrativa visa proteger os interesses públicos, responsabilizando aqueles que praticam atos que causem danos ao patrimônio público ou que violem os princípios da administração pública. Assim, os sujeitos passivos são as entidades e órgãos que representam a

esfera pública e que sofrem diretamente os efeitos prejudiciais dessas condutas impróprias.

Nos artigos da Lei nº 8.429, os §§ 5º, 6º e 7º (acrescentados pela Lei nº 14.230) especificam as partes que podem ser afetadas por atos de improbidade administrativa. Inclui o Estado, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além das administrações direta e indireta sob jurisdição da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Também estão sujeitas a esses impactos as entidades privadas que recebem subsídios, benefícios ou incentivos financeiros ou creditícios de órgãos públicos.

Além disso, as entidades privadas criadas ou financiadas com recursos públicos, tanto no presente quanto no passado, estão sujeitas à aplicação da lei e devem ressarcir quaisquer perdas causadas ao erário público em decorrência de atos de improbidade. Contudo, a compensação será limitada ao valor do prejuízo financeiro gerado pela impropriedade, restrito à contribuição desses recursos públicos.

Portanto, entidades que não sejam classificadas como públicas e que não integrem a administração pública, direta ou indiretamente, também estão abrangidas pela norma prevista no inciso VI do artigo 1º.

Assim sendo, por meio de subsídios, incentivos creditícios e contribuições para sua criação ou financiamento, o Estado cumpre sua função de promover entidades privadas, como organizações sociais, serviços sociais autônomos (como SEST e SESC), organizações da sociedade civil de interesse público, e outras entidades mantidas com recursos públicos.

São exemplos disso incluem os tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções, conforme discutido no RE 842846 pelo STF.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DANO MATERIAL. ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DELEGATÁRIO E DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. SERVÍCIOS EXTRAJUDICIAIS. ART. 236, §1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE TABELIÃES E REGISTRADORES OFICIAIS QUE, NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES, CAUSEM DANOS A

## TERCEIROS, ASSEGURADO O DIREITO DE REGRESSO CONTRA O RESPONSÁVEL NOS CASOS DE DOLO OU CULPA. POSSIBILIDADE.

1. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades in nomine do Estado, com lastro em delegação prescrita expressamente no tecido constitucional (art. 236, CRFB/88). 2. Os tabeliães e registradores oficiais exercem função munida de fé pública, que destina-se a conferir autenticidade, publicidade, segurança e eficácia às declarações de vontade. 3. O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público e os atos de seus agentes estão sujeitos à fiscalização do Poder Judiciário, consoante expressa determinação constitucional (art. 236, CRFB/88). Por exercerem um feixe de competências estatais, os titulares de serventias extrajudiciais qualificam-se como agentes públicos. 4. O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Precedentes: RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999; RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011; RE 551.156 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 10/3/2009; AI 846.317 AgR, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 28/11/13 e RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014. 5. Os serviços notariais e de registro, mercê de exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, CF/88), não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. É que esta alternativa interpretativa, além de inobservar a sistemática da aplicabilidade das normas constitucionais, contraria a literalidade do texto da Carta da República, conforme a dicção do art. 37, § 6º, que se refere a “pessoas jurídicas” prestadoras de serviços públicos, ao passo que notários e tabeliães respondem civilmente enquanto pessoas naturais delegatárias de serviço público, consoante disposto no art. 22 da Lei nº 8.935/94. 6. A própria constituição determina que “lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário” (art. 236, CRFB/88), não competindo a esta Corte realizar uma interpretação analógica e extensiva, a fim de equiparar o regime jurídico da responsabilidade civil de notários e registradores oficiais ao das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (art. 37, § 6º, CRFB/88). 7. A responsabilização objetiva depende de expressa previsão normativa e não admite interpretação extensiva ou ampliada, posto regra excepcional, impassível de presunção. 8. A Lei 8.935/94 regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e fixa o estatuto dos serviços notariais e de registro, predicando no seu art. 22 que “os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. (Redação dada pela Lei nº 13.286, de 2016)”, o que configura inequívoca responsabilidade civil subjetiva dos notários e oficiais de registro, legalmente assentada. 9. O art. 28 da Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973) contém comando expresso quanto à responsabilidade subjetiva de oficiais de registro, bem como o art. 38 da Lei 9.492/97, que fixa a responsabilidade subjetiva dos Tabeliães de Protesto de Títulos por seus próprios atos e os de seus prepostos. 10. Deveras, a atividade dos registradores de protesto é análoga à dos notários e demais registradores, inexistindo discrimen que autorize tratamento diferenciado para somente uma determinada atividade da classe notarial. 11. Repercussão geral constitucional que assenta a tese objetiva de que: o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de

regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. 12. In casu, tratando-se de dano causado por registrador oficial no exercício de sua função, incide a responsabilidade objetiva do Estado de Santa Catarina, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. 13. Recurso extraordinário CONHECIDO e DESPROVIDO para reconhecer que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Tese: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”. RE 842846.

### 3.3.5 DA LEGITIMIDADE PARA FIGURAR EM JUÍZO

Uma das principais críticas das entidades que questionaram os dispositivos da Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) é que a nova norma conferiu exclusivamente ao Ministério Público a legitimidade para propor ações de improbidade, retirando essa prerrogativa dos entes públicos lesadas.

Segundo as entidades, impede que União, estados, Distrito Federal e municípios exerçam seu dever-poder de proteger a Constituição, as leis e o patrimônio público.

Ademais, alegaram que a medida compromete a autonomia da Advocacia Pública, deixando os entes políticos dependentes do Ministério Público para buscar o ressarcimento de danos ao erário. Assim, foi proposta no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Constitucionalidade (ADC), com o objetivo de reconhecer a legitimidade das entidades envolvidas e de seus representantes para atuarem judicialmente na busca pela responsabilização de agentes ímprobos.

No julgamento da ADI 7042, o ministro Alexandre de Moraes, do STF, concedeu uma liminar que determinou que, além do Ministério Público, as pessoas jurídicas interessadas também possuem legitimidade para propor ações por atos de improbidade administrativa.

Essa decisão foi proferida nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7042 e 7043, apresentadas pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos

Federais (ANAFE). Cinge-se necessário informar que a decisão ainda será submetida a referendo do Plenário.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.042 DISTRITO FEDERAL. EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPOTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE para o ajuizamento das presentes demandas, tendo em conta o caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação. Precedentes. 2. Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal e, conseqüentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil. 3. A legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira. 4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa. 5. A legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do combate à improbidade administrativa exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, razão pela qual estende-se às pessoas jurídicas interessadas. 6. A previsão de obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público afronta a autonomia dos Estados-Membros e desvirtua a conformação constitucional da Advocacia Pública delineada pelo art. 131 e 132 da Constituição Federal, ressalvada a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, nos termos de legislação específica. 7. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA ( A ) DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME SEM REDUÇÃO DE TEXTO, DO CAPUT E DOS §§ 6º-A E 10-C DO ART. 17, ASSIM COMO DO CAPUT E DOS §§ 5º E 7º DO ART. 17-B, DA LEI 8.429/1992, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.230/2021, DE MODO A RESTABELECEM A EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL; ( B ) DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME SEM REDUÇÃO DE TEXTO, DO § 20 DO ART. 17 DA LEI 8.429/1992, INCLUÍDO PELA LEI 14.230/2021, NO

SENTIDO DE QUE NÃO INEXISTE “OBRIGATORIEDADE DE DEFESA JUDICIAL”; HAVENDO, PORÉM, A POSSIBILIDADE DE OS ÓRGÃOS DA ADVOCACIA PÚBLICA AUTORIZAREM A REALIZAÇÃO DESSA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL, POR PARTE DA ASSESSORIA JURÍDICA QUE EMITIU O PARECER ATESTANDO A LEGALIDADE PRÉVIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PRATICADOS PELO ADMINISTRADOR PÚBLICO, NOS TERMOS AUTORIZADOS POR LEI ESPECÍFICA;( C) DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 3 ° DA LEI 14.230/2021. E M CONSEQUÊNCIA, DECLARA -SE A CONSTITUCIONALIDADE: (A) DO § 14 DO ART. 17 DA LEI 8.429/1992, INCLUÍDO PELA LEI 14.230/2021; E (B) DO ART. 4 °, X, DA LEI 14.230/2021.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar o caso, destacou que a autorização para a propositura de ação de improbidade por procuradores de estado depende da prévia autorização do Procurador-Geral da República e do Governador do Estado. Observou-se que, embora os procuradores estaduais não tenham as mesmas proteções constitucionais que os do Judiciário ou Ministério Público, eles ainda mantêm a isenção técnica necessária para desempenhar suas funções com flexibilidade.

Os ministros Luís Roberto Barroso e Rosa Weber deram parcial provimento ao recurso, anulando a exigência de aprovação do Governador para ações de improbidade iniciadas pelo Ministério Público. Já o ministro Marco Aurélio rejeitou o recurso, aplicando multa. O ministro Luiz Fux apoiou a decisão de Alexandre de Moraes. O Supremo também considerou que a exigência de autorização do Ministério Público do Estado para ações de improbidade não viola a Constituição.

Por fim, a ADI 4295, validou o artigo 15º, que permite o acompanhamento do procedimento administrativo pelo Ministério Público, entendendo que isso não interfere na separação entre os Poderes.

### 3.4 DAS CONDUTAS ÍMPROBAS EM ESPÉCIE E SUAS MODIFICAÇÕES PELA LEI 14.230/2021

Os atos de improbidade administrativa, conforme previsto na Lei nº 8.429/1992, e atualizados pela Lei n.º 14.230/2021, podem ser classificados em três tipos principais: ato que causa dano ao erário, ato que atenta contra os princípios da administração pública e ato que resulta em enriquecimento ilícito. Assim, para cada

incidente, o legislador previu uma sanção, que pode ser aplicada isoladamente ou em conjunto com outras.

### 3.4.1 DO ATO DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

O enriquecimento ilícito no contexto da improbidade administrativa ocorre quando um agente público obtém, direta ou indiretamente, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de sua função.

Para sua configuração, exige-se a presença do dolo, ou seja, a intenção deliberada de obter benefício ilícito, não sendo admitida a responsabilização por mera culpa. O enriquecimento ilícito pode ocorrer por meio de suborno, apropriação indevida de bens públicos, cobrança de vantagens indevidas, entre outras condutas que resultem em acréscimo patrimonial indevido.

Com a reforma da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, reforça-se a necessidade da comprovação do dolo, limitando a responsabilização dos agentes públicos apenas quando houver intenção clara de violar os princípios administrativos e obter enriquecimento ilícito.

No âmbito do artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa, as expressões "receber", "perceber" e "vantagem econômica" são comumente utilizadas para descrever essa conduta, que é considerada de maior gravidade.

A seguir, de forma ilustrativa, através da tabela comparativa é possível observar a diferença entre as principais mudanças trazidas pela nova redação da lei em comparação com a versão anterior:

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

entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:	
IV – utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;	IV – <b>utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel</b> , de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;

Ainda nessa esteira, a nova redação manteve o conteúdo fundamental, mas também fez atualizações necessárias para refletir as demandas e contextos atuais. Nesse sentido, foram incluídos verbos que abrangem uma variedade de comportamentos dos agentes públicos, ampliando a abrangência da legislação para lidar com uma gama mais ampla de condutas impróprias.

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;	VI – <b>receber</b> vantagem econômica de qualquer natureza, <b>direta ou indireta</b> , para fazer declaração falsa sobre <b>qualquer dado técnico</b> que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;
VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;	VII – <b>adquirir</b> , para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e <b>em razão deles</b> , bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no <i>caput</i> deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

Além disso, em relação ao ato de receber vantagem, a nova redação da lei ampliou as situações contempladas, não se limitando apenas à medição ou avaliação, mas englobando qualquer dado técnico relacionado a obras públicas ou outros serviços. Por outro lado, em relação à ação de adquirir, a lei passou a incluir a expressão "em razão deles", com a interpretação de que o enriquecimento ilícito não precisava, necessariamente, estar vinculado ao cargo, emprego ou função exercida.

Em outra época, o princípio adotado pelo Superior Tribunal de Justiça era o *in dubio pro societate*, ou seja, em caso de dúvida sobre a licitude do enriquecimento, presumía-se sua ilicitude. Com a nova redação, passou a ser necessário comprovar que o enriquecimento ilícito ocorreu em decorrência do cargo, emprego ou função do agente público. Caso esse vínculo não seja estabelecido, o agente não será responsabilizado.

É relevante também destacar a posição recente do Supremo Tribunal Federal, que, em decisão referendada pelo Plenário da Corte, tomada no âmbito de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7236, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), decidiu, por unanimidade, que:

“Diante de todo o exposto, presentes os requisitos para concessão de medida, conferindo interpretação conforme ao art. 23-C, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa”. ADI 7236 MC / DF.

Devido à concepção difundida de que o enriquecimento ilícito não necessariamente estava ligado ao exercício de cargo, emprego ou função, a legislação incluiu a expressão "por causa deles". O Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao aplicar o princípio do "in dubio pro societate", presumiu que, na ausência de certeza, houve enriquecimento ilegal.

Para que alguém seja responsabilizado com base na nova redação, é indispensável comprovar que o enriquecimento decorreu diretamente do exercício do cargo, emprego ou função; caso contrário, não haverá atribuição de responsabilidade.

Ademais, o inciso VI abrange não apenas medições ou avaliações, mas também qualquer dado técnico relacionado a obras públicas ou outros serviços, indicando que a nova redação expandiu as possibilidades de enquadramento.

#### 3.4.2 DA PENA APLICADA AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

Ao agente que refutar a idoneidade moral da Administração Pública, utilizando-se de meios ardilosos para exortar seu êxito pessoal, visando o enriquecimento sem causa, é previsto no artigo 12º, inciso I, da Lei de Improbidade, a perda dos bens ou valores que por ele foram acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Para tanto o agente pode ser punido com a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por até 14 (catorze) anos, além do pagamento de multa civil correspondente ao valor do acréscimo ilícito ao seu patrimônio.

De outro giro, o agente que atuar de forma contrária à lei ficará proibido de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, inclusive por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Dessa forma, a pena pode ser aplicada por um período não superior a 14 (catorze) anos, conforme a análise do caso concreto realizada pelo juiz.

#### 3.4.3 O ATO DE CAUSAR LESÃO AO ERÁRIO

A recente alteração do Caput do art. 11 confirma que a lista nele contida é exaustiva. Isto se deve à retirada da palavra “notavelmente” que ainda está presente nos artigos 9º e 10º. Em virtude de precedente legal do Superior Tribunal de Justiça, quanto à frustração de licitação ou demissão intempestiva, o dano é presumido. No entanto, a linguagem atualizada agora exige prova de perda financeira real.

De mais a mais, para a demonstração da perda real de propriedade agora é necessária para que seja qualificada como ato de improbidade sob a nova redação. Portanto, o dano presumido não será considerado nesses casos.

Por exemplo, se um agente decidir renunciar à licitação de ar condicionado e a compra for feita pelo valor de mercado, não resultando em perda real de ativos, o agente não será responsabilizado por improbidade. No entanto, eles ainda podem ser responsabilizados por um processo administrativo disciplinar - PAD.

A celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos ou sua demissão injustificada pode resultar na perda efetiva de bens, estando, portanto, enquadrada no artigo 10, e não no artigo 11. Destaca-se que o impedimento de licitação que leve à perda de patrimônio é tratado no artigo 10, enquanto a obstrução de licitação com a finalidade de obter vantagem pessoal ou para terceiros configura infração prevista no artigo 11.

A expressão "agir ilicitamente" substitui a anterior "negligentemente", eliminando a ideia de culpa e enfatizando a necessidade de dolo na conduta ilícita.

REDAÇÃO ANTERIOR	REDAÇÃO ATUAL (LEI N. 14.230/2021)
<p><b>Art. 10.</b> Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa <b>ou culposa</b>, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:</p>	<p><b>Art. 10.</b> Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário <b>qualquer ação ou omissão dolosa</b>, que enseje, <b>efetiva e comprovadamente</b>, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:</p>
<p>I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;</p>	<p>I – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a <b>indevida</b> incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;</p>
<p>VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;</p>	<p>VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;</p>

Enfim, a prescrição não diz respeito à ação de ressarcimento ao erário, porque, segundo o STF, as ações de ressarcimento ao erário por atos dolosos de improbidade são imprescritíveis.

#### 3.4.3.1 DA APLICAÇÃO DA PENA DA LESÃO AO ERÁRIO

O agente que agir de maneira evasiva e contrária ao que está estabelecido na legislação brasileira, beneficiando a si ou a terceiros, e causando dano ao erário, incide nas disposições do artigo 12, II, da Lei nº 14.230/21. Esse artigo prevê a perda dos bens ou valores adquiridos ilicitamente, podendo ainda resultar na perda da função pública e na suspensão dos direitos políticos por até 12 (doze) anos.

Adicionalmente, as sanções podem ser cumuladas com o pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano causado e a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Essas penalidades, oriundas da atuação aversa do agente, podem ser aplicadas de forma direta ou indireta, inclusive por meio de pessoa jurídica da qual o agente seja sócio majoritário, sendo as penas determinadas pelo magistrado conforme o caso concreto, com um prazo máximo de até 12 (doze) anos.

#### 3.4.4 DO ATO QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O princípio da boa-fé abrange um aspecto objetivo, que diz respeito à conduta leal, honesta, e um aspecto subjetivo, que diz respeito à crença do sujeito de que está agindo corretamente. Se a pessoa sabe que a atuação é ilegal, ela está agindo de má-fé.

Inicialmente o artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 previa os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, sendo posteriormente atualizado pela Lei nº 14.230/2021. Assim, conforme essa nova legislação, são considerados atos de improbidade administrativa as ações ou

omissões dolosas que violem os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade.

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:

I - (revogado);

II - (revogado);

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

Em relação ao artigo 11, observa-se um consenso geral de que ele apresenta uma lista exaustiva das condutas aplicáveis, uma vez que a lei se limita a especificar "caracterizada por uma das seguintes condutas". Essa interpretação implica que o artigo 11 deixa de ser o único regulamento pertinente, o que significa que diversas ações, antes classificadas sob sua abrangência, não serão mais incluídas, resultando na ausência de repercussões legais para tais comportamentos.

O artigo 1º da Lei nº 8.429/1992, que trata dos atos de improbidade administrativa, determina que aqueles que agirem contrariamente aos princípios da Administração Pública, como moralidade, legalidade e eficiência, estarão sujeitos a penalidades.

A interpretação desse artigo permite uma compreensão ampla das condutas que podem ser enquadradas como improbidade, mesmo que não estejam especificamente listadas de forma exaustiva.

Nos artigos 9º e 10º da mesma lei, que abordam diferentes tipos de atos de improbidade, o uso do termo "notavelmente" sugere que a lista de condutas não é exaustiva. Ou seja, outras ações que violem os princípios da Administração Pública

também podem ser consideradas improbidade, mesmo que não estejam expressamente descritas. Essa interpretação indica que a lista é meramente exemplificativa, o que possibilita uma análise mais flexível para caracterização de improbidade.

Entretanto, devido à ausência de uma definição consolidada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre essa questão, a discussão sobre a natureza da lista nos artigos 9º e 10º ainda não possui uma resolução definitiva.

Assim, embora algumas interpretações defendam uma maior flexibilidade na definição das condutas de improbidade, outras consideram que a falta de jurisprudência relevante torna essa discussão de impacto reduzido, principalmente na aplicação prática em casos concretos.

Essa descrição reflete o conteúdo da Súmula Vinculante nº 13, abordando o chamado “nepotismo cruzado”. Esse ocorre quando uma autoridade nomeia o parente de outra em troca da nomeação de um de seus próprios parentes.

Conforme o Código Civil (Lei nº 10.406/2002), parentes até o terceiro grau incluem tios e sobrinhos, enquanto primos são parentes de quarto grau e irmãos, de segundo grau. Já os parentes por afinidade englobam os familiares do cônjuge, como sogros e cunhados.

**Súmula Vinculante 13 - Supremo Tribunal Federal.** A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

#### 3.4.4.1 DA PENA APLICADA AO ATO QUE ATENTA CONTRA PRINCÍPIO

Alusivo a pena resultante da ação ou omissão do agente que lança mão do ato que atenta contra princípio da Administração Pública, o artigo 12, III, da Lei nº 14.230/2021, dispõe sobre a imposição de multa civil, a qual pode chegar até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração recebida pelo agente público.

Além disso, o artigo 12º ainda corrobora a proibição de celebrar contratos

com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo agente sentenciado por burlar a moralidade, seja de maneira direta quanto indireta, por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por um prazo máximo de no máximo 4 (quatro) anos. As penas devem ser alvo de análise casuística pelo magistrado no momento da prolação da sentença.

### 3.5 DOS REQUISITOS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO

No direito brasileiro, a regra geral é a responsabilidade subjetiva, salvo disposição em contrário na lei. Isso é estabelecido pelo artigo 927, parágrafo único, do Código Civil, que diz: “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

A Lei nº 12.846/13, por sua vez, estabelece a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica em casos de atos ilícitos contra a Administração Pública, enquanto os dirigentes, administradores e quaisquer pessoas naturais envolvidas no ato respondem de forma subjetiva.

A responsabilidade objetiva prevista nesta lei se aplica à pessoa jurídica tanto nas esferas civil quanto administrativa, enquanto a responsabilidade subjetiva abrange os dirigentes e administradores, além de terceiros que participem do ato ilícito, nas mesmas esferas.

A lei parece tratar os entes privados de maneira similar ao que a Constituição, no artigo 37, § 6º, estipula para o Estado e seus agentes: enquanto o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros, os agentes responsáveis pelos atos lesivos respondem de forma subjetiva.

A responsabilidade objetiva, conforme a Lei nº 12.846/13, exige que:

- 1.haja nexos de causa e efeito entre a atuação da pessoa jurídica e o dano sofrido pela Administração Pública;
- 2.seja praticado ato lesivo, tal como definido no artigo 5º;
- 3.o ato lesivo seja praticado por pessoas jurídicas (art. 1º, caput);
- 4.o ato lesivo cause o dano à Administração Pública, nacional ou estrangeira.

A responsabilidade subjetiva dos dirigentes ou administradores, assim como de outras pessoas naturais que sejam autoras, coautoras ou partícipes do ato ilícito, exige os mesmos requisitos aplicáveis à responsabilidade das pessoas jurídicas, com a exceção do que foi mencionado no item 1, pois é necessário demonstrar a culpabilidade do agente (art. 3º, § 2º).

Insta salientar que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no caso Lula vs. Dallagnol, reconheceu a legitimidade passiva do agente público quando os atos praticados forem considerados irregulares, ou seja, quando excederem as atribuições institucionais do servidor público.

Em relação ao ato lesivo, o artigo 5º da Lei nº 12.846/13 define como atos lesivos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas que atentem contra o patrimônio público, seja nacional ou estrangeiro, contra os princípios da Administração Pública, ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, conforme detalhado na legislação.

I—prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II—comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na Lei;

III—comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV – no tocante a licitações e contratos:

(a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

(b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

(c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

(d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

(e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

(f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a Administração Pública sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

(g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a Administração Pública;

V—dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das

agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

Como consta no dispositivo, muitos dos atos lesivos descritos na Lei nº 12.846/13 coincidem com crimes contra a Administração Pública previstos no Código Penal, incluindo os crimes relacionados a licitações e contratos administrativos, conforme a nova Lei de Licitações. Praticamente todos esses atos também se configuram como improbidade administrativa.

Contudo, essa coincidência de definições não exclui a aplicação da Lei nº 12.846/13, pois esta trata de infrações administrativas, que podem resultar em responsabilidade civil, além de penalidades.

O artigo 30º da referida lei esclarece que a aplicação das sanções nela previstas não interfere nos processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de atos de improbidade administrativa, conforme a Lei nº 8.429/1992, ou de infrações previstas nas leis de licitações e contratos públicos, como a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC).

A cumulatividade das sanções, embora prevista na legislação, deve ser interpretada com cuidado para evitar o "bis in idem", ou seja, a dupla punição pelo mesmo fato, especialmente quando se trata de infrações que violam tanto a Lei de Improbidade Administrativa quanto a Lei Anticorrupção.

No caso de infrações relacionadas à Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações) ou outras normas de licitações, que também sejam tipificadas como atos lesivos à Lei Anticorrupção, o artigo 16 do Regulamento (Decreto nº 11.129/2022) determina que a apuração e o julgamento sejam realizados de forma conjunta, no mesmo processo.

Conforme o artigo 19, parágrafo único, do Regulamento, a pessoa jurídica será sujeita a sanções administrativas que envolvem restrições ao direito de participar em licitações ou celebrar contratos com a Administração Pública, aplicadas no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR).

Além disso, o artigo 12, § 7º, da Lei nº 8.429/1992, alterado pela Lei nº 14.230/2021, estabelece que as sanções aplicadas às pessoas jurídicas, com base nesta lei e na Lei nº 12.846/2013, devem observar o princípio do "non bis in idem".

No que diz respeito às pessoas jurídicas, sujeitas à responsabilidade pelos atos lesivos, a lei abrange tanto as jurídicas nacionais quanto as estrangeiras, incluindo as sociedades empresárias, as sociedades simples (personificadas ou não) e quaisquer outras entidades, como fundações e associações, desde que tenham sede ou filial no Brasil.

As empresas estatais que prestam atividades econômicas também estão sujeitas à Lei nº 12.846/13, uma vez que, conforme o artigo 173, § 1º, II, da Constituição Federal, elas se submetem ao regime jurídico das empresas privadas, incluindo suas obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias.

A Lei nº 13.303/2016, que estabelece o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, também esclarece que essas empresas, independentemente de prestarem serviços públicos ou atividades econômicas, devem se submeter às sanções da Lei nº 12.846/2013, exceto em relação a algumas sanções específicas que não são compatíveis com o regime jurídico das entidades da administração indireta.

A Lei nº 12.846/13 também abrange empresas resultantes de alterações contratuais, como fusões ou incorporações. No caso de fusão ou incorporação, a responsabilidade da empresa sucessora será limitada ao pagamento de multa e reparação do dano até o limite do patrimônio transferido, não se aplicando outras sanções para atos ocorridos antes da fusão ou incorporação, salvo em caso de fraude ou simulação comprovadas.

A responsabilidade solidária das sociedades controladoras, controladas, coligadas ou consorciadas também está prevista, restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano, conforme o artigo 4º, § 2º.

Quanto ao sujeito passivo do ato lesivo, considera-se a Administração Pública, tanto nacional quanto estrangeira, incluindo órgãos e entidades estatais de países estrangeiros, representações diplomáticas e organizações públicas internacionais, conforme o artigo 5º, § 1º.

As sanções por má conduta já estavam previstas na Constituição, que incluía diversas penalidades, como indenização ao erário público em caso de danos, suspensão de privilégios políticos, perda de serviço público e indisponibilidade de

bens. Tecnicamente, os ativos de um agente tornam-se indisponíveis não como uma sanção, mas como consequência dos seus atos.

Além disso, a lei permite mais sanções, como a proibição de receber benefícios do Estado e a multa ou inabilitação para contratar com o Poder Público.

As sanções previstas na legislação podem ser impostas de forma isolada ou cumulativa, dependendo da avaliação prática do magistrado, que realizará de forma a adequar ao caso a dosimetria da sanção com base na gravidade do fato ocorrido. Todavia, é imperioso destacar que em qualquer situação, deve-se determinar *quantum* do ressarcimento, mediante a comprovação efetiva do dano, é o que está descrito no art. 12, em seu *caput*.

A lei de n.º 14.230/21 implementou uma regulamentação construtiva que torna o ato de improbidade administrativa de natureza inculpável; no entanto, esta regra é inaplicável retroativamente quando se trata de implementar veredictos atuais devido à concisão da coisa julgada.

Após as mudanças legislativas, o Supremo Tribunal Federal, em junho de 2020, analisou a necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a caracterização de atos de improbidade administrativa, fixando tese de repercussão geral no Tema nº 1199.

Na ocasião, o caso envolvia uma pessoa física que recebeu um benefício administrativo concedido de forma negligente por um ex-secretário estadual da Fazenda. O descumprimento das formalidades legais e regulamentares por parte do agente público foi considerado ato de improbidade administrativa, resultando em danos ao erário e na condenação do servidor, com trânsito em julgado.

Em janeiro de 2023, ao se aproximar do cumprimento de sua pena, o agente público alegou que as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 deveriam ser aplicadas retroativamente, argumentando que a nova legislação não mais caracteriza a improbidade culposa.

A tese de investigado foi negada pelo Supremo Tribunal Federal, citando jurisprudência vigente. Constataram que a norma que permite a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa não era retroativa e,

portanto, não aplicável aos processos atualmente em execução devido à eficácia da coisa julgada, teses fixadas pelo STF no bojo do ARE de n.º 843989/22.

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei".

(ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022).

Observa-se, ainda, que a jurisprudência tem, em alguns casos, admitido a adoção do Acordo de Não Persecução Cível (ANPC). De acordo com análise disponível no Repositório de Conhecimento da CGU, a Lei nº 14.230/2021 regulamentou essa medida nas ações de improbidade administrativa, viabilizando soluções consensuais e potencialmente acelerando a resolução de conflitos.

### 3.6 DA PRESCRIÇÃO PUNITIVA

Assim, a prescrição se refere à pretensão punitiva do Estado visando à responsabilização do agente, de acordo com sanções do art. 12 da lei de improbidade. O que prescreve é a pretensão punitiva o Estado em relação à responsabilização do agente.

Ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrentes de <b>ilícito civil</b>	<b>PRESCREVE</b> (STF RE 669069/MG – Tema 666)
Ação de ressarcimento decorrente de ato de improbidade administrativa praticado com <b>CULPA</b>	<b>PRESCREVE</b> (prazo do art. 23 da LIA)
Ação de ressarcimento decorrente de ato de improbidade administrativa praticado com <b>DOLO</b>	<b>IMPRESCRITÍVEL</b> (art. 37, § 5º, da CF/88)

O legislador estabeleceu um prazo único de oito anos para a prescrição das ações previstas na Lei nº 8.429/1992, conforme o artigo 23. De acordo com essa norma, a ação para a aplicação das sanções prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato, ou, no caso de infrações permanentes, a partir do momento em que cessou a permanência da infração.

A infração permanente se assemelha ao conceito de crime permanente, previsto no Código Penal. Trata-se de uma infração cuja consumação se prolonga no tempo devido à vontade do infrator. Um exemplo seria o caso de um agente que levasse um cortador de grama pertencente à repartição para sua residência e o mantivesse lá. A infração pode ser consumada quando o agente devolve o equipamento.

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, **180 (cento e oitenta) dias corridos**, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão. **(Grifou-se)**.

No caso de suspensão, o prazo decorrido se mantém e, quando acabar a suspensão, o prazo volta a correr a partir do tempo em que parou.

§ 2º O **inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período**, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. **(Grifou-se)**.

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.

Os prazos para a duração do inquérito e a proposição da ação na Lei de Improbidade Administrativa são considerados prazos impróprios. Isso significa que, embora a lei os estabeleça, o descumprimento desses prazos não resulta, por si só, na nulidade do procedimento.

Se o inquérito ultrapassar o prazo estipulado por lei ou se a ação for proposta após o prazo previsto, isso não causará nulidade automaticamente. O que não pode ser ultrapassado é o prazo de prescrição. Caso a ação seja ajuizada após o prazo prescricional, o juiz deverá extinguir o processo, devido à prescrição da pretensão punitiva.

Portanto, é importante conhecer os prazos para o inquérito e a proposição da ação, já que podem ser cobrados em provas. No entanto, é fundamental entender que seu descumprimento não implica na nulidade do procedimento, ao contrário do prazo de prescrição, cuja ultrapassagem pode resultar na extinção do processo.

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:

I – pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

Diferente da suspensão, a interrupção da prescrição significa que o prazo começa a contar do zero. A título de exemplo, suponha que do acontecimento do fato até o ajuizamento da ação tenham se passado sete anos e 11 meses. Nesse caso, a prescrição é interrompida pelo ajuizamento da ação, ou seja, o prazo prescricional começa a contar do zero.

II – pela publicação da sentença condenatória;

III – pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV – pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

V – pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.

Caso haja interrupção da prescrição, ela não voltará a correr pelo prazo integral, mas sim pela metade desse prazo. Ou seja, se o prazo original for de oito anos, haverá um novo prazo de quatro anos para a prática de um ato. Assim, se ocorrer uma sentença condenatória, a prescrição será interrompida, e o recurso contra essa sentença deverá ser julgado dentro de quatro anos, sob pena de prescrição intercorrente durante o curso do processo.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A improbidade administrativa caracteriza-se pela violação dos princípios da honestidade e boa-fé, representando uma infração administrativa, e não um crime. Regulamentada pela Lei nº 8.429/1992, abrange atos praticados por agentes públicos que causam prejuízo ao erário, violam os princípios da administração pública ou resultam em enriquecimento ilícito. As sanções para esses atos incluem perda do cargo, suspensão de direitos políticos, pagamento de multa e ressarcimento ao erário, sem, no entanto, envolver penas criminais como a prisão.

Para atender às expectativas sociais, o esforço governamental visa combater e prevenir o desrespeito às bases constitucionais. Apesar da existência de uma legislação específica, os desafios persistem, especialmente em relação à eficiência e transparência da administração pública. A sociedade e as organizações são afetadas pela desonestidade administrativa, resultando em perdas financeiras e comprometendo a qualidade dos serviços prestados, o que pode gerar desconfiança na população em relação às instituições públicas.

A Lei nº 14.230/2021 trouxe atualizações significativas à Lei de Improbidade Administrativa, destacando-se a exclusão da culpa como elemento de responsabilização, exigindo-se apenas o dolo para a configuração da infração. Essa alteração, embora tenha alinhado a legislação ao princípio da segurança jurídica, impôs desafios ao combate eficaz às práticas ilícitas, pois limita a abrangência das sanções, especialmente em situações nas quais a conduta culposa gera prejuízos relevantes ao erário ou compromete os princípios administrativos.

A análise do julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 1.199 reforçou que a tipificação da improbidade administrativa exige a comprovação da responsabilidade subjetiva (dolo), aplicando-se apenas aos casos ainda não transitados em julgado. Além disso, em decisão proferida no RE 656.558/2024-SP, que originou a fixação do Tema 309, ficou estabelecido que a contratação de serviços jurídicos sem o cumprimento dos requisitos exigidos não configura improbidade administrativa sem a comprovação do dolo.

O entendimento do STF também foi consolidado no julgamento das ADIs nº 7.042 e 7.043, que reconheceram a inconstitucionalidade de dispositivos que

restringiam ao Ministério Público a legitimidade exclusiva para ajuizar ações de improbidade.

Com essas mudanças legislativas e interpretações jurisprudenciais, torna-se imprescindível fortalecer os mecanismos de fiscalização e controle da administração pública. A adoção de códigos de ética rigorosos, a capacitação contínua dos servidores e a implementação de tecnologias de monitoramento são medidas essenciais para prevenir a desonestidade administrativa.

Além disso, a transparência nas atividades governamentais e a criação de canais de denúncia eficientes são fundamentais para incentivar a participação da sociedade e garantir a responsabilização dos agentes públicos.

Portanto, o combate à improbidade administrativa exige uma abordagem multifacetada, que inclua o fortalecimento dos padrões éticos e a adoção de medidas disciplinares adequadas. A preservação da integridade da administração pública depende da contínua avaliação das práticas administrativas e da garantia de conformidade com a legislação vigente, promovendo uma gestão eficiente, transparente e alinhada aos interesses da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M. **Improbidade Administrativa: Análise da Lei 14.230/2021**. São Paulo: Forense, 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BARBOSA, A. B. de V. G. (2024). **Improbidade administrativa: principais mudanças introduzidas pela lei nº 14.230/2021**. Revista Brasileira de Filosofia. E História, 13(2), 3177–3190. Disponível em: <https://doi.org/10.18378/rbfh.v13i2.10533>. Acesso em: 15/12/2024 às 14:57h.

BRASIL. **ATO INSTITUCIONAL Nº 5, DE 13 DE DEZEMBRO DE 1968**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm). Acesso em: 05/08/2023 às 10:33h.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm) 19/08/2023 às 10:04h

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 de out. de 2022 às 13:55h.

BRASIL. **Decreto 3240/1941**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm) - 19/08/2023 - 09:58h

BRASIL. **Lei 3502/1958**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3502.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm) 20/08/2023 11:07h.

BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa. Lei nº 8.429/1992**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 15/09/2022 às 14:31h.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acessado em: 03/09/2023 às 08:39h.

BRASIL. **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/justica-eleitoral-composicao-competencias-e-funcoes>. Data de acesso: 14/03/2024. Às 09:58h.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CUNHA, Dirley Júnior. **Curso de Direito Constitucional:** 6º ed. rev., ampl. e atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2012.

DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de direito processual civil:** meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. Salvador: JusPodivm, 2020. v. 3.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo.** Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 09/11/2022 às 15:09h.

GARCIA, E. **Improbidade e Corrupção: Impactos da Reforma da Lei 8.429/1992.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. Gomes, L. F. A Nova Improbidade Administrativa: Riscos e Desafios. São Paulo: Saraiva, 2022.

J. Cretella Junior. **Introdução ao estudo do direito.** Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 1984.

LIMA, Renato Brasileiro. **Manual de Processo Penal:** volume único / Renato Brasileiro de Lima – 8. ed. rev., ampl. Ed atual – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

LOPES, Helly Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42º edição. 1990. Editora: Veralice Celidonio Lopes Meirelles.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional - 40ª Edição 2024** . 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em: 17/12/2025 às 14:44h.

NEVES, Daniel Amorim Assunção. Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa - 1ª Edição 2022**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559642960/>. Acesso em: 17/01/2025 às 08:21h.

OLIVEIRA, Ana Luisa Vogado de. **Os impactos das alterações no sistema de improbidade administrativa pela Lei n.º 14.230/21 e a atipicidade do ato culposo : segurança jurídica ou enfraquecimento do combate à corrupção?**. 2022. 221 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Curso de Direito Administrativo**. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Método 2018. OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**: 7ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020. SARTI, Amir José Finocchiaro. **Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa**. Revista da Faculdade de Direito da FMP, Porto Alegre, volume 8, 2013.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643042. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>. Acesso em: 03 out. 2022 às 19:33h.

SANTOS, Rodrigo Valgas, **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. RT. 2020.

SERRANO, Antônio Carlos Alves Pinto. **O direito administrativo sancionador e a individualização da conduta dos agentes sancionados**. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, volume 7, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i1p117;138>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/159398>. Acesso em 04/10/2021.

TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596915. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596915/>. Acesso em: 19/08/2023 às 21:23h.

TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar**, 2020. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46836>. Acesso em 19/10/2024 às 09:54h.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**: justificação, interpretação e aplicação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.



### Ata de Apresentação de Monografia


Aos vinte e um (21) dias do mês de fevereiro do ano de 2025, na UNEB – Campus VIII, situada à Rua do Bom Conselho, 179 – Acampamento CHESF, na cidade de Paulo Afonso – BA, às 10:00 horas, reuniu-se a banca examinadora composta pelos membros: PROF. ME. JOSÉ IVALDO DE BRITO FERREIRA (ORIENTADOR) – UNEB/DEDC VIII (Orientador); PROF. ME. CARLOS HENRIQUE ALVES LIMEIRA e PROF. ME. JEAN ROUBERT FELIX NETTO – UNEB/DEDC VIII.


Em seguida, dando início ao evento, o Presidente da banca examinadora, convocou o aluno (a): LEANDERSON DE SOUZA OLIVEIRA para apresentação da monografia intitulada: A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DAS INOVAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021: A EXCLUSÃO DA CULPA E A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE ÍMPROBO, com o tempo de 20 minutos para explanação e 30 minutos para arguição da banca tendo cada participante o tempo de 10 minutos.


Após esse período, o Presidente da banca examinadora, solicitou a saída do aluno (a) e demais presentes para o fechamento da nota com os outros membros da banca. Em recinto fechado, a banca examinadora aprovou a monografia atribuindo nota 10,0 (Dez) ao (a) referido (a) aluno (a), tornando-o parcialmente apto à obtenção do título de Bacharelado em Direito.


Tendo o mesmo o prazo de 30 dias a contar com a data de apresentação para efetuar as considerações sugeridas pela banca, bem como submeter à Comissão de Monografia o exemplar corrigido, bem como aqueles contendo as correções indicadas pelos membros da banca. Não havendo mais nada a tratar, o Presidente da banca finalizou a sessão. Eu, JOSÉ IVALDO DE BRITO FERREIRA, presidente da Banca, lavrei a seguinte ata que, depois de lida e aprovada, será assinada pela banca examinadora e o aluno.

---

Documento assinado digitalmente  
 JOSE IVALDO DE BRITO FERREIRA  
Data: 11/03/2025 21:50:32-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente  
 LEANDERSON DE SOUZA OLIVEIRA  
Data: 21/02/2025 12:16:20-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente  
 JEAN ROUBERT FELIX NETTO  
Data: 11/03/2025 22:22:09-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Documento assinado digitalmente  
 CARLOS HENRIQUE ALVES LIMEIRA  
Data: 12/03/2025 06:37:34-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Paulo Afonso, 21 de fevereiro de 2025.