

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DOLO: REFLEXÕES SOBRE A LEI 14.230/2021: A RELEVÂNCIA DO DOLO NA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND INTENT: REFLECTIONS ON LAW 14.230/2021: THE RELEVANCE OF INTENT IN THE APPLICATION OF THE LAW OF IMPROBITY

Erica Pires Pigosso Zaia

Submetido em: 14/01/2025

Aprovado em: 14/02/2025

RESUMO: O presente estudo aborda a responsabilização dos agentes públicos nos atos de improbidade administrativa com foco no elemento dolo, de acordo com a Lei 14.230/21 que trouxe alterações à Lei 8.429/92, onde estabeleceu a exigência de comprovação dolo, ou seja, a intenção do agente público de praticar o ato ilícito, para que haja punição, e extinguiu a responsabilidade por culpa, de maneira que erros e omissões que não envolvam má-fé não serão mais passíveis de punição. Esse trabalho analisa a diferença entre dolo e culpa, bem como os desafios na comprovação da intenção dolosa e as mudanças trazidas pela reforma da Lei de improbidade administrativa. Percebeu-se que a Lei 14.230/2021 trouxe maior segurança jurídica, evitando punições desproporcionais a condutas sem dolo.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; Lei 14.230/21; atos ilícitos; responsabilidade; agente público.

ABSTRACT: *This study addresses the accountability of public agents in acts of administrative improbity with a focus on the element of intent, in accordance with Law 14,230/21, which brought changes to Law 8,429/92, where it established the requirement to prove intent, that is, the intention of the public agent from carrying out the illicit act, so that there is punishment, and extinguished liability for fault, so that errors and omissions that do not involve bad faith will no longer be subject to punishment. This work analyzes the difference between intent and guilt, as well as the challenges in proving malicious intent and the changes brought about by the reform of the Administrative Improbity Law. It was noticed that Law 14,230/2021 brought greater legal certainty, avoiding disproportionate punishments for conduct without intent.*

Keywords: *Administrative misconduct; Law 14,230/21; unlawful acts; responsibility; public agent.*

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda sobre a Responsabilização de agentes públicos e o dolo nos atos de improbidade administrativa. Levando em consideração o elemento dolo para responsabilização dos agentes públicos nos atos de improbidade administrativa, haja vista que a Lei 14.230 de 2021 trouxe alterações na Lei 8.429/92 de forma que o agente para ser considerado improbe precisa estar claro o dolo, ou seja, a vontade livre e consciente de alcançar um resultado ilícito. De forma que a intenção consciente de realizar um ato ilícito é primordial para determinar se a conduta

foi intencional, pois a distinção da atuação dolosa ou culposa é crucial para garantir que apenas os agentes públicos que atuam com intenção ardisosa sejam punidos com o rigor da lei e preservando assim o agente que embora possa ter cometido erros, sem má-fé, salvaguardando a sua integridade e moralidade administrativa.

O objetivo geral é apresentar os aspectos e mecanismos legais de responsabilização dos agentes públicos em casos de improbidade administrativa, com foco na identificação do dolo como elemento essencial para caracterização da improbidade administrativa, a fim de auxiliar para uma maior compreensão conceitual e execução da Lei 14.230/21, destacando a forma como tais alterações impactam a responsabilização dos agentes públicos e conferindo uma aprofundada compreensão sobre a aplicabilidade prática da nova lei.

Para tanto apresentou-se a diferença entre a ação com dolo específico, genérico ou culpa, no exercício da função. Analisou-se a caracterização do elemento dolo específico nos atos efetuados pelos agentes públicos conforme a nova legislação ressaltando as interpretações e posições doutrinárias especializadas buscando um entendimento desse conceito. Demonstrou-se os desafios na comprovação do elemento dolo nos atos praticados pelos agentes públicos, analisando as abordagens teóricas e decisões judiciais pertinentes.

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir de revisão bibliográfica, análise de jurisprudências referentes a atualização da Lei de Improbidade administrativa, considerando-se as tratativas dos últimos 05 anos. Tendo como descritores de busca dos materiais: dolo, culpa, agente público, improbidade administrativa, reforma, atualização legislativa.

O elemento dolo para responsabilização dos agentes públicos e as alterações da Lei 14.230 de 2021 sobre a Lei 8.429/92. Leis estas, referentes à improbidade administrativa.

2 ENTRE A AÇÃO COM DOLO ESPECÍFICO, GENÉRICO OU CULPA

A Lei Federal 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa) foi editada em 1992 e segundo o Jurista Marçal Justen Filho (2021) promoveu novas perspectivas no combate à corrupção e na moralização das funções. Contudo um problema fundamental foi a banalização do desempenho de ações de improbidade.

A referida Lei disciplina a improbidade no exercício de toda e qualquer função estatal, a Lei também se aplica a algumas práticas observadas no âmbito privado relacionado a entidades que sejam mantidas com recursos de origem pública. Sua aplicação se dá em todos os entes federativos, configurando-se como Lei nacional, versando sobre uma multiplicidade de temas e veicula normas de diferentes naturezas.

Depois de 25 anos da edição, entendeu-se que a Lei de Improbidade Administrativa necessitava de revisão para adequar-se à evolução da sociedade, de forma que ela refletisse mais fielmente a realidade contemporânea e as práticas jurisprudenciais consolidadas pelos tribunais. Nesse sentido o relator da proposta justificou a necessidade de alteração da LIA 8.429.

De um atento exame do texto, par e passo da observação da realidade, conclui-se que não é dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia. (Lucena, 2018, p. 19).

A Lei não se dedicou a dar um conceito de improbidade administrativa, com isso se faz necessário buscar o conceito na doutrina.

A Lei n. 8.429/92 originariamente não descreveu o conceito de improbidade administrativa. O legislador, ao proceder à elaboração da Lei n. 14.230/2021, incorreu no mesmo erro, quedando-se inerte quanto à conceituação tão necessária. Dito isso, necessário se faz recorrer à doutrina para extrair tal definição. O conceito de improbidade administrativa, malgrado não decorra de uma convicção unânime entre os doutrinadores, guarda certa similaridade entre uns e outros. Acerca do referido conceito, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael C. Rezende Oliveira O vocábulo “probitate”, do latim probitate, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade. A improbidade, ao contrário, deriva do latim improbitate, que significa imoralidade, desonesto” (Capez, 2023, p.34).

Quando se fala de improbidade administrativa se é levado a crer que se está referindo a uma ilegalidade qualquer praticada pelo agente público. No entanto a improbidade administrativa é a ilegalidade somada a desonestidade do agente público, ou seja, é uma ilegalidade qualificada. E quando falamos de ato de improbidade administrativa, estamos nos referindo a condutas praticadas por agentes públicos que causam prejuízos à administração pública e ao erário, violando os princípios que regem a administração pública.

Segundo Hugo Nigro Mazzilli (apud Capez, 2023, p.39) “a improbidade administrativa não consiste apenas na prática do ato ilícito pelo agente público, mas sim na prática de ato cuja ilicitude decorra de desonestidade ou imoralidade do agente.

O núcleo central da presente Lei se relaciona com a suspensão dos direitos políticos e por ter esse viés trata-se competência privativa da União, de forma que as normas editadas pela União são exaustivas e devem ser observadas por Estados, Distrito Federal e Municípios.

De acordo com o Doutor Marçal Justen Filho, a experiência concreta na aplicação da Lei 8.429 evidenciou ao longo dos anos algumas distorções na repressão à improbidade, tornando-se usual o pedido de condenação com fundamento indiscriminado nos arts 9º, 10º e 11º da LIA, e isso conduzia à eternização dos litígios. Diante dessas situações fez-se necessário alterações na Lei de Improbidade Administrativa.

Em 2018 a câmara dos deputados constitui uma comissão para formular proposta de reforma da Lei de Improbidade Administrativa a LIA, comissão esta que foi presidida pelo Ministro Mauro Luiz Campbell.

Em 25/10/2021 foi aprovado no congresso a alteração trazendo muitas inovações.

As principais mudanças são as seguintes:

- 1) A exigência do dolo, devidamente comprovado, para a punição por improbidade;
- 2) O sancionamento por improbidade a entidades privadas que tenham recebido benefício, incentivo ou vantagem de origem estatal;
- 3) A eliminação da sanção de perda do cargo ou mandato nas infrações do art. 11;
- 4) A restrição ao sancionamento por improbidade do terceiro à comprovação de ter induzido ou concorrido para a prática da improbidade;
- 5) A instituição de uma ação judicial típica, envolvendo a punição por improbidade, com o afastamento da aplicação do regime da ação civil pública;

- 6) A atribuição ao Ministério Público da legitimidade ativa privativa para a ação de improbidade;
- 7) A ampliação do rigor no tocante aos requisitos de ajuizamento da ação de improbidade, com a expressa exigência de qualificação dos fatos em face dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429;
- 8) A vedação ao julgamento antecipado da lide nas hipóteses de condenação do réu;
- 9) A fixação de prazo prescricional de oito anos, computado a partir da data de consumação do ilícito;
- 10) A previsão da prescrição intercorrente, computada a partir do ajuizamento da ação de improbidade, com prazo de oito anos.

Na antiga LIA, existiam três formas tipificadas no diploma de improbidade, modalidades estas que permaneceram após reforma; atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, previsto no artigo 9º; atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, disposto no artigo 10 e atos de improbidade administrativa que atentam contra princípios da administração pública, artigo 11, embora todos esses artigos de lei previam a necessidade de dolo na conduta do agente, segundo entendimento jurisprudencial e doutrinário, o artigo 10, também poderia ser caracterizado pelo elemento culpa.

Com a reforma da Lei, foi extinta a modalidade culposa, pois em sua nova redação foi retirada a expressão “culposa” do artigo 10 da Lei de improbidade, por conseguinte, com a nova redação, só existe improbidade administrativa decorrente de ato doloso.

Um dos núcleos da reforma promovida pela Lei 14.230/2021 consistiu em afirmar que a improbidade somente se configura nos casos de conduta dolosa. O elemento subjetivo do tipo da improbidade é o dolo. Isso significa a consciência do sujeito quanto à antijuridicidade de sua conduta e a vontade de praticar a ação ou a omissão necessária à consumação da infração (Justen Filho, 2022, p.35).

O ato de improbidade será doloso quando o agente desejou o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo. De forma que com a interpretação da nova LIA não basta alegar que o ato é doloso, é necessário demonstrar que houve má-fé, ou seja intenção de cometer o ilícito. O dolo do agente no ato de improbidade passa a ser específico. De fato, o dolo é parte subjetiva da conduta, composto por dois elementos: o volitivo, ou seja, a intenção de praticar a ação prevista na norma, e o intelectual, que se traduz na consciência da ação e do resultado.

A nova redação do art. 1º concentra e sintetiza as finalidades buscadas pela reforma promovida pela Lei n. 14.230/2021. Sob esse ângulo, o art. 1º passa a desempenhar uma função jurídicohermenêutica específica, eis que, todos os demais dispositivos legais devem ser interpretados tomando em vista esses postulados fundamentais. A tutela à probidade administrativa é promovida por um conjunto de diplomas legislativos diversos, que compreendem uma pluralidade de normas jurídicas. A Lei n. 8.429 é um dos veículos legislativos que promovem a proteção à probidade administrativa. Esse sistema deve ser interpretado em seu conjunto tomando em vista a inter-relação entre as diversas disposições (Justen Filho, 2022, p.7).

E acrescenta:

A definição das hipóteses de incidência da improbidade administrativa encontra-se disciplinadas na LIA e em outros diplomas. Mas a sua aplicação exige uma interpretação sistemática. É necessário tomar em vista a disciplina constitucional sobre o tema, o conjunto de disposições constantes da LIA (com a nova redação adotada pela 14.230/2021) e outros diplomas legais, com a observância de uma abordagem sistêmica”. (Justen Filho, 2022, p.8).

A nova redação passou a exigir o elemento dolo e excluiu forma culposa, conforme disposição nos art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º da Lei de Improbidade Administrativa.

A necessidade ou não da presença de elemento subjetivo como requisito para a configuração de atos de improbidade administrativa era uma questão que gerava grande controvérsia tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

Antes do advento da 14.230/2021, havia na Lei de Improbidade Administrativa uma zona de penumbra, na qual os direitos e garantias do cidadão podiam ser simplesmente proscritos pelo simples fato de que não havia consenso acerca de sua natureza jurídica, e, cumpria ao intérprete e aplicador do direito a árdua tarefa de buscar limitações ao jus puniendi estatal, em consonância com os princípios baluartes do Estado Democrático de Direito. (Capez, 2023, p.144).

Ainda segundo Capez, a doutrina tinha uma tendência de considerar 8.429/92 uma lei de natureza cível, de forma que se vinha permitindo a responsabilização dos agentes públicos com a simples caracterização do dolo civil.

Com isso percebeu-se nos últimos anos a existência de diplomas não formalmente penais que punem os ilícitos de forma rigorosa que a própria seara penal, tal como ocorre com os atos de improbidade administrativa.

Tal punição era estabelecida mediante um alargamento extremamente perigoso para o Estado Democrático de Direito, uma vez que sanções de extrema gravidade, tão infamantes quanto as de natureza formalmente penal, eram impostas, como já dito, com a simples caracterização do dolo civil, menoscabando-se o principal instrumento contendor do jus puniendi estatal: o estabelecimento do nexu causal. (Capez, 2023, p.144).

Frequentemente o elemento subjetivo nem sequer era considerado como critério limitador da relação de causalidade e assim as penas eram impostas sem qualquer análise do dolo ou da culpa norteando-se apenas mera causalidade visível. Com isso as penas exemplares impostas acabavam sendo desproporcionais e até mesmo muitas vezes injustas, haja vista focava-se mais no resultado do que avaliar o contexto e a pretensão por trás das ações.

3 CARACTERIZAÇÃO DO ELEMENTO DOLO ESPECÍFICO NOS ATOS EFETUADOS PELOS AGENTES PÚBLICOS

Com o advento da Lei 14.230/21 a caracterização do ato de improbidade administrativa passou a depender da presença do elemento subjetivo dolo na conduta do agente ativo.

Dolo é a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei. Não basta, portanto, a voluntariedade do agente. É necessário que o agente público deseje praticar a conduta e alcançar determinado resultado, sendo insuficiente, por exemplo, assinar um documento sem realmente conhecer seu teor (Costa e Barbosa, 2022, p.73).

Sendo assim, será doloso todo ato que o agente quis o resultado (dolo direto) ou assumiu o risco de produzi-lo, (dolo eventual). Com isso, dolo, pode ser conceituado como vontade consciente de realizar ou aceitar a conduta prevista no tipo sancionador.

Em consonância, não se admite a responsabilidade objetiva no âmbito da LIA, diferente do que ocorre na Lei Anticorrupção e não se admite ainda a prática do ato de forma culposa como é consentido no artigo 186 do Código Civil.

Por fim, o simples exercício ou desempenho de funções públicas, sem evidências de ato doloso para fins ilícitos, exclui a responsabilidade por improbidade administrativa.

No que tange as ações em andamento ou em ações em transitado em julgado, o Superior Tribunal Federal - STF com tema de repercussão geral 1.199.

Tema 1.199 - 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. (STF- jurisprudência).

Firmou o entendimento de que:

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 aplicase aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto.

Com efeito, não se admitirá a continuidade de investigação de uma ação de improbidade ou de uma sentença condenatória por improbidade com base em uma conduta culposa não mais tipificada na nova LIA.

Contudo, a incidência dos efeitos da nova lei aos fatos passados não implicará na extinção automática das ações, pois deverá existir uma verificação, pelo juízo competente, do exato elemento subjetivo do tipo, de forma que, se houver culpa, não se prosseguirá o feito e se houver dolo, pode prosseguir.

A ratio decidendi da decisão proferida no Tema nº 1.199/STF de admitir a aplicabilidade das novas disposições aos atos culposos praticados na vigência do texto anterior da lei atinge também os atos dolosos praticados nessa mesma condição. ” (Carpes; Guimarães; Madalena, 2024, online).

O Superior Tribunal de Justiça havia firmado entendimento que sempre deveria haver necessidade de dolo, ou seja, a vontade do agente praticar o ato de improbidade, todavia esse dolo poderia ser genérico, entretanto, com a nova Lei de

Improbidade, tal entendimento tomou novos rumos, de forma que a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ reconheceu que a Lei nº 14.230/21 revogou tanto a improbidade culposa quanto a improbidade escorada em dolo genérico; essa revogação é de aplicação imediata, nos termos delineados pelo STF no julgamento do Tema nº 1.199.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou a responsabilização dos agentes públicos nos atos de improbidade administrativa, com destaque no elemento dolo, de acordo com o estabelecido pela nova LIA.

A Lei 14.230/2021 trouxe uma significativa mudança no cenário jurídico, haja vista que delimitou de forma clara que a sanção pela prática dos atos de improbidade administrativa exige a comprovação do dolo, ou seja, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito.

Essa reforma trouxe como principal inovação a extinção da modalidade culposa na configuração de improbidade, garantindo assim maior segurança jurídica aos agentes públicos. De forma que erros ou omissões que não envolvam má-fé não são mais passíveis de punições. Tal mudança foi essencial para evitar a banalização da aplicabilidade da Lei de improbidade, que antes da alteração, por diversas vezes era usada de modo indiscriminado, resultando em litígios intermináveis e sanções desproporcionais.

Ao exigir a necessidade de dolo específico a Lei 14.230/2021, atribui um maior rigor na comprovação da intenção de praticar o ato ilícito, o que exige uma abordagem mais precisa e criteriosa por parte da justiça.

Ainda que a mencionada exigência torne o processo mais moroso, essa condição contribui para a preservação da moralidade administrativa ao punir apenas os agentes que de maneira consciente e deliberada tiveram a intenção de prejudicar o erário ou violar os princípios da administração pública.

Além disso, as modificações impactam na proteção dos direitos fundamentais dos agentes públicos, assegurando que apenas aqueles que agem com dolo sejam responsabilizados, ao passo que aqueles que cometeram erros de boa-fé tem sua dignidade resguardada. Tal distinção é primordial para a conservação do Estado Democrático de Direito que preza pela justiça e pela proporcionalidade das sanções aplicadas.

A vista disso, entende-se que a Lei 14.230/2021 aperfeiçoou o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa ao fundar-se no dolo como elemento central, promovendo um equilíbrio entre a proteção da probidade administrativa e os direitos dos agentes públicos. Dessa maneira a reforma contribui para a melhor aplicação da lei, assegurando que a responsabilização ocorra de forma justa, proporcional e dentro dos parâmetros do devido processo legal.

REFERÊNCIAS

ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade Administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

BRASIL. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, para aprimorar as regras sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

CAPEZ, F. **Nova Lei de Improbidade Administrativas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

CARPES, Amanda; GUIMARÃES, Bernardo Strobel; MADALENA, Luiz Henrique.

Natureza do dolo na LIA: novidades na jurisprudência do STJ. 20 de maio de 2024. CONJUR. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mai-20/a-natureza-dodolo-na-lei-de-improbidade-novidades-na-jurisprudencia-do-stj/>. Acesso em: 27 set. 2024.

CS 2022 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 2022.

Disponível em:

[DOD_PRO_LEGES_LEI_DE_IMPROBIDADE_ADMINISTRATIVA_ATUALIZADA_A_TÉ_26.pdf] (arquivo em PDF).

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)) – acesso em 12 ago. 2024.

DIZER O DIREITO. As alterações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa. 2024. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2024/03/as-alteracoes-promovidas-pela-lei.html>. Acesso em: 3 jun. 2024.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 2022. Carreiras Jurídicas Editora CP. Disponível em:

[10_IMPROBIDADE_ADMINISTRATIVA_2022_CARREIRAS_JURDICAS_EDITORA_CP.pdf] (arquivo em PDF).

LEI DE IMPROBIDADE [atualizada]. 2022.

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (CP Iuris 2023). 2023.

Lei de Improbidade Administrativa Atualizada até 26. 2022.

MANUAL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 2023.

NOVA Lei de Improbidade Administrativa. 2022.

OLIVEIRA, Carlos; PEREIRA, Joana. As novas diretrizes da Lei de Improbidade Administrativa. Revista Brasileira de Direito, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 67-89, 2019. DOI: 10.1590/2317-6172201937.

SILVA, André; SANTOS, Maria. A importância da improbidade administrativa no Brasil. Revista de Direito, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 123-145, 2022. DOI: 10.5007/21777055.2022.e86720.

JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. 2022.

Disponível em:

[Reforma_da_lei_de_improbidade_administrativa_Marcal_Justen_Filho.pdf] (arquivo em PDF fornecido). DOD.