



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO**

**DANIEL DÁVIDS FAUSTINO ANDRADE RÉGIS**

**IMPLICAÇÕES FÁTICO-NORMATIVAS DO NOVO MODELO PROTETIVO DA  
PROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**MOSSORÓ**

**2023**

DANIEL DÁVIDS FAUSTINO ANDRADE RÉGIS

IMPLICAÇÕES FÁTICO-NORMATIVAS DO NOVO MODELO PROTETIVO DA  
PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Monografia apresentada à Universidade do  
Estado do Rio Grande do Norte – UERN –  
como requisito obrigatório para obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Raimundo  
Márcio Ribeiro Lima.

MOSSORÓ

2023

**Catálogo da Publicação na Fonte.**  
**Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.**

R337i

Régis, Daniel Dávids Faustino Andrade

Implicações fático-normativas do novo modelo protetivo da probidade administrativa. / Daniel Dávids Faustino Andrade Régis. - Mossoró, 2023.

46p.

Orientador(a): Prof. Dr. Raimundo Márcio Ribeiro Lima.

Monografia (Graduação em Direito). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Direito. 2. Improbidade administrativa. 3. Moralidade administrativa. 4. Lei nº 14.230/2021. 5. Boa administração. I. Lima, Raimundo Márcio Ribeiro. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

DANIEL DÁVIDS FAUSTINO ANDRADE RÉGIS

IMPLICAÇÕES FÁTICO-NORMATIVAS DO NOVO MODELO PROTETIVO DA  
PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Monografia apresentada à Universidade do  
Estado do Rio Grande do Norte – UERN –  
como requisito obrigatório para obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Data de aprovação: 17/08/2023.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Raimundo Márcio Ribeiro Lima (Orientador)  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

---

Prof. Dr. José Anselmo de Carvalho Júnior  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Andrea Maria Pedrosa Silva Jales  
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte - UERN

À minha avó, Almecida Andrade Régis,  
Por toda Fé em mim depositada.

## RESUMO

O presente estudo teve como objetivo a análise das implicações para o combate à corrupção administrativa advindas do novo modelo protetivo da probidade administrativa inaugurado pela Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021). Por meio do estudo bibliográfico, foi concluído que a referida norma se afasta do direito fundamental à probidade administrativa e à boa administração ao estabelecer o requisito do dolo específico e, conseqüentemente, deixar de fora do ordenamento repressivo diversas condutas potencialmente danosas à tutela da probidade administrativa. Foi verificada também a inconstitucionalidade das alterações operadas no âmbito dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, uma vez que não há mais a possibilidade de existirem caso não estejam taxativamente previstos nos incisos do artigo 11, situação que limita fortemente a repressão às demais condutas que também ferem os princípios da Administração Pública. Ademais, o abrandamento das sanções decorrentes dos atos previstos no artigo 11 da Lei também constitui patente inconstitucionalidade, visto que desrespeitam o mandamento sancionador previsto no parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal. Como maneira de evidenciar os efeitos deletérios da legislação mencionada, foram examinadas, por meio da metodologia indutiva, ações de improbidade em curso no momento da promulgação da lei, de modo a aferir as implicações no âmbito processual. Diante do contexto processual analisado, foi possível perceber que a Nova Lei de Improbidade Administrativa afetou significativamente a tutela do erário federal, tendo em vista que, na Justiça Federal em Mossoró-RN, observou-se diversas ações de improbidade com fundamento na omissão, por parte de prefeitos municipais, do dever de prestação de contas de repasses federais. Verificou-se uma realidade generalizada de descaso com os recursos recebidos pelo governo federal, embora as administrações municipais tenham pleno conhecimento desse cenário. Assim, mesmo diante da ciência das irregularidades na falta da prestação de contas, os gestores responsáveis saíram impunes devido à novel exigência do dolo específico. A partir dessa constatação, é possível formular a afirmação de que as ações de improbidade com fundamento na falta de prestação de contas de recursos federais se encaminharão sempre para o sentido da improcedência, tendo em vista a novel exigência do dolo específico de difícil comprovação. Por todas as razões expostas, afirma-se que o novo modelo protetivo da probidade administrativa deixará, na verdade, a probidade na organização do Estado cada vez mais vulnerável às condutas danosas de agentes que pouco se preocupam com a observância da diligência inerente ao exercício da função pública.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Boa administração. Moralidade administrativa. Elemento subjetivo. Dolo específico. Prestação de contas.

## ABSTRACT

The present study aimed to analyze the implications for the fight against administrative corruption arising from the new protective model of administrative probity inaugurated by the New Law of Administrative Improbability (Law nº 14.230/2021). Through the bibliographical study, it was concluded that the aforementioned norm departs from the fundamental right to administrative probity and good administration by establishing the requirement of specific intent and, consequently, leaving out of the repressive order several potentially harmful conducts to the protection of administrative probity. The unconstitutionality of the changes made within the scope of acts that violate the principles of Public Administration was also verified, since there is no longer the possibility of them existing if they are not exhaustively provided for in the items of article 11, a situation that strongly limits repression to other behaviors that also violate the principles of Public Administration. In addition, the easing of sanctions resulting from the acts provided for in article 11 of the Law is also patently unconstitutional, since they disrespect the sanctioning commandment provided for in paragraph 4 of article 37 of the Federal Constitution. As a way of highlighting the deleterious effects of the aforementioned legislation, improbity actions in progress at the time of enactment of the law were examined, in order to assess the implications in the procedural scope. In view of the procedural context analyzed, it was possible to perceive that the New Law of Administrative Improbability significantly affected the guardianship of the federal treasury, considering that, in the Federal Court in Mossoró-RN, there were several actions of improbity based on omission, for part of municipal mayors, of the duty to render accounts for federal transfers. There was a widespread reality of neglect with the resources received by the federal government, although municipal administrations are fully aware of this scenario. Thus, even in the face of the awareness of irregularities in the lack of accountability, the responsible managers went unpunished due to the new requirement of specific intent. Based on this finding, it is possible to formulate the statement that actions of impropriety based on the lack of accountability for federal resources will always lead to the sense of groundlessness, in view of the new requirement of specific intent that is difficult to prove. For all the above reasons, it is stated that the new protective model of administrative probity will, in fact, leave probity in the organization of the State increasingly vulnerable to the harmful conduct of agents who are little concerned with the observance of the diligence inherent in the exercise of public function.

**Keywords:** Administrative improbity. Good administration. Administrative morality. Subjective element. Specific intent. Accountability.

## SUMÁRIO

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>8</b>  |
| <b>2</b>   | <b>PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA NO ESTADO CONSTITUCIONAL.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>3</b>   | <b>LEI Nº 14.230/2021 E A ALTERAÇÃO NO ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>  | <b>16</b> |
| <b>3.1</b> | <b>A PROBLEMÁTICA DO ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>  | <b>21</b> |
| <b>3.2</b> | <b>DA INCONSTITUCIONALIDADE DA REDAÇÃO DO ARTIGO 11 DA “NOVA” LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>   | <b>26</b> |
| <b>4</b>   | <b>VIGÊNCIA DA LEI Nº 14.230/2021 E AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE MOSSORÓ/RN.....</b>  | <b>31</b> |
| <b>4.1</b> | <b>IMPLICAÇÕES DO NOVO MODELO PROTETIVO DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA SOBRE AS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM CURSO NAS 8ª E 10ª VARAS FEDERAIS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE.....</b> | <b>34</b> |
| <b>5</b>   | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>   | <b>41</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>44</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A repressão aos desvios relacionados ao trato irregular da coisa pública constitui uma das formas de garantir o chamado “direito à boa administração”. Para o bom e eficiente desempenho da Administração Pública é necessário dotá-la de agentes que pautem suas condutas dentro de padrões exigidos em lei e, conseqüentemente, que se estabeleça um sistema que verifique se tais padrões estão sendo respeitados, exercendo assim um controle sobre a atividade administrativa.

A Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) é um dos principais instrumentos de controle da conduta dos que possuem vínculo com a Administração Pública, considerada uma ferramenta essencial em prol do combate à corrupção administrativa. Tal diploma legislativo foi alvo de alterações pela Lei nº 14.230/2021, a qual ocasionou mudanças substanciais na tutela da probidade administrativa.

Dentre as principais alterações da novel legislação, senão a principal, diz respeito à delimitação do elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa, que agora somente existe na modalidade dolosa, e não qualquer dolo, exige-se agora que o dolo do agente esteja direcionado a uma finalidade ilícita específica, equiparando a improbidade administrativa à desonestidade do agente. Em virtude disso, passou a não mais existir em nosso ordenamento jurídico a figura do dolo eventual ou da culpa na seara da improbidade administrativa, esta última anteriormente prevista no *caput* do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa.

O tipo previsto no artigo 11 não ficou de fora das alterações, sofrendo significativa limitação em seu campo de incidência e nas sanções decorrentes de sua configuração. O mencionado artigo agora elenca um rol taxativo de condutas que configuram o ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, não mais havendo a possibilidade de configuração de outros atos senão aqueles taxativamente descritos. Além disso, as sanções decorrentes do ato inculcado no artigo 11 sofreram um redimensionamento ao ponto de desrespeitar o mandamento constitucional contido no parágrafo quarto do artigo 37 da Constituição Federal, conforme será explicado.

O presente trabalho tem, portanto, o objetivo de denunciar os efeitos maléficos decorrentes da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021) no que tange à alteração no elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa e à nova redação do artigo 11 da referida legislação. Desse modo, deseja-se que o leitor reflita acerca das implicações desse novo modelo protetivo da probidade administrativa.

Em um primeiro momento, por meio da doutrina especializada em matéria de tutela da probidade e moralidade administrativa, serão apresentadas as bases teóricas que corroboraram para a conclusão acerca da desconformidade da Lei nº 14.230/2021 com a tutela da probidade no Estado Constitucional. A referida legislação se afasta do interesse público e do tratamento que a sociedade espera que seja dispensado àqueles que lidam com a coisa pública, uma vez que revogou as figuras do dolo eventual e da culpa grave, bem como limitou a incidência do artigo 11 e abrandou as sanções dele decorrentes. O patrimônio público constitui interesse de toda a coletividade, a qual exige que sua tutela seja alvo de constante proteção, haja vista que sua integridade proporciona o alcance do bem-estar social e dos demais objetivos da nação. Espera-se, assim, que haja sempre avanços, e não recuos em matéria de combate à corrupção e irregularidades administrativas.

Em seguida, será apresentada a problemática em torno da alteração no elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa, de modo a evidenciar o equívoco da tese da inconstitucionalidade da culpa em sede de improbidade administrativa, bem como os efeitos deletérios do dolo específico. A questão atinente à inconstitucionalidade da nova redação dos artigos 11 e 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa também será alvo de discussão, tendo em vista ter se verificado afronta direta ao texto do parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal.

Assim, como forma de evidenciar os malefícios da legislação em estudo, será demonstrado as conclusões de uma análise processual feita no âmbito da Justiça Federal em Mossoró/RN<sup>1</sup>, a qual constatou que a Nova Lei de Improbidade Administrativa incorreu em séria lesão à tutela da probidade administrativa, notadamente no âmbito da União, tendo em vista a revogação do dolo eventual e da culpa grave em sede de improbidade administrativa. A metodologia utilizada no estudo desses casos foi a indutiva, na qual a partir da análise de casos específicos, foi possível formular proposições pautadas na generalização dos fenômenos observados.

Foi concluído que a legislação em estudo culminou o enfraquecimento do combate à improbidade administrativa, tendo em vista o aumento dos requisitos para a configuração do ato ímprobo. Dentre as inúmeras alterações, o requisito do dolo específico e a aplicação do princípio da taxatividade às hipóteses do artigo 11 constituem novas exigências que impedirão a repressão de condutas lesivas à probidade na organização do Estado, bem jurídico insculpido no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa. O novo ordenamento repressivo funcionou,

---

<sup>1</sup> Subseção Judiciária sede das 8ª e 10ª Varas Federais da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte.

então, como um reforço para que agentes passem cada vez mais a não dar a devida atenção à boa gestão da coisa pública, já que dificilmente serão punidos na esfera do sistema de responsabilização por atos de improbidade.

## 2 PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ESTADO CONSTITUCIONAL

Antes de adentrar no mérito das consequências deletérias advindas do novo modelo protetivo da probidade administrativa, é de suma importância delinear o que comumente se entende por moralidade e por probidade administrativa, de modo a firmar as bases semânticas e interpretativas que servirão de ponto de partida do presente trabalho. Muito já se discutiu acerca da relação entre a moralidade e a probidade administrativa, defendendo alguns doutrinadores que a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa, outros defendendo que a improbidade ocorre quando há a violação desta (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 28). O respeito à moralidade administrativa, portanto, “[...] trata-se de uma decorrência lógica da própria exigência de boa-fé no âmbito da Administração Pública” (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 28).

Para Di Pietro, a moralidade e a probidade administrativa, em última instância, são expressões que possuem o mesmo significado, haja vista se relacionarem com a ideia de honestidade na Administração Pública (DI PIETRO, 2022, p. 2260). O mesmo entendimento é compartilhado por José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 1881), o qual defende que as expressões se equivalem, uma vez que o ordenamento constitucional trata a moralidade como princípio (art. 37, *caput*) e a improbidade como lesão a esse princípio (art. 37, §4º). Elucidando a relação entre moralidade e probidade, Di Pietro (2022, p. 2263) explica:

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

A autora quer dizer que, em seu aspecto principiológico, ambas as expressões se complementam e são comumente utilizadas quando nos referimos à necessidade da observância, por parte do agente, de padrões minimamente éticos e pautados na boa-fé, não restando dúvidas de que a moralidade e a probidade administrativa compartilham da mesma matriz axiológica. Ademais, o respeito ao princípio da juridicidade é fundamental, sendo insuficiente a observância da mera legalidade formal e restrita, se fazendo necessário ainda o respeito aos princípios éticos, de lealdade e de boa-fé que garantam as boas práticas no âmbito da disciplina interna da Administração Pública (DI PIETRO, 2022, p. 2260).

Diferenciando a moral administrativa da moral comum, Garcia e Alves (2013, p. 66) explicam que esta orienta o homem em sua conduta externa, enquanto aquela busca orientar, com base no interesse público e na ética administrativa (decorrente de valores compartilhados dentro da disciplina interna da Administração Pública), a conduta interna do agente “a partir das ideias de boa administração e de função administrativa, conforme os princípios que regem a atividade administrativa” (GARCIA; ALVES, 2013, p. 66). A moral é, portanto,

[...] o conjunto de valores comuns entre os membros da coletividade em determinada época; ou, sob uma ótica restritiva, o manancial de valores que informam o atuar do indivíduo, estabelecendo os seus valores para consigo e sua própria consciência sobre o bem e o mal (GARCIA; ALVES, 2013, p. 65-66).

É de suma importância o reconhecimento da existência desses valores comuns, compartilhados pela sociedade e internalizados pelos agentes estatais e pelas demais pessoas possuidoras de vínculo com a Administração Pública. Desse modo, os valores afetos à concepção moral de uma dada coletividade contribuem para a aplicação da norma jurídica, permitindo que o agente estatal oriente sua vida funcional por meio de padrões pautados na ética administrativa, mesmo que não explicitamente previstos em lei. Uma das facetas da moralidade administrativa é a probidade, palavra originada do latim *probitate* (NASCENTES, 1966, p. 624), que significa “Qualidade do que é probo. Integridade de carácter; honradez. Sentimento da dignidade pessoal” (FIGUEIREDO, 1913, p. 1.648). O termo “probo”, por seu turno, denota aquilo “Que tem carácter íntegro; justo; honrado” (FIGUEIREDO, 1913, p. 1.648).

A expressão *probitade administrativa* possui origem eminentemente jurídica e diz respeito à presença das características identificadas acima na conduta funcional do agente público. Dessa forma, a expressão se relaciona com a qualidade de quem é “honrado e íntegro em seu modo de viver e de proceder, exigida do exercente do serviço público de qualquer grau da administração” (SIDOU, 2016, p. 820). Nesse mesmo sentido, a palavra *improbidade*, derivada do latim *improbitate*, quer dizer “*falta de honradez, de carácter; maldade; falta de retidão do indivíduo; desonestidade*” (SANTOS, 2001). Denota-se, então, que os todos os termos acima apresentados carregam uma carga semântica relacionada à ideia de moralidade.

É de suma importância ressaltar que embora os termos *probitade* e *improbidade* se relacionem à ideia de honestidade na linguagem ordinária, o sentido jurídico da expressão “improbidade administrativa” possui um delineamento mais amplo, dado que a linguagem jurídica é uma “linguagem para propósitos específicos”, a qual muitas das vezes abarca

elementos não contidos na linguagem ordinária (GARCIA, 2013, p. 83). Dessa forma, o constituinte originário determinou de maneira implícita que o ato referido no parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal diz respeito não somente a aspectos relacionados à moralidade, como também relacionados aos demais princípios da Administração Pública (TOURINHO, 2022, p. 149). Nesse sentido,

Com efeito, ímprobo não seria só o agente desonesto, que se serve da Administração Pública para angariar ou distribuir vantagens em detrimento do interesse público, mas também aquele que atua com menosprezo aos deveres do cargo e aos valores, direitos e bens que lhe são confiados. Seria, também, aquele que demonstra ineficiência intolerável para o exercício de suas funções (TOURINHO, 2022, p. 149-150).

A ocorrência de um ato ímprobo não pressupõe necessariamente o cometimento de um ato desonesto, tendo em vista que o agente pode perfeitamente descumprir os padrões normativos do sistema, incorrendo em ato com finalidade diversa daquela amparada pela lei e ocasionando prejuízo ao erário na esperança de estar gerando um benefício para a sociedade, fato que seria inadmissível. Como já dizia o antigo adágio popular: *“de boas intenções o inferno está cheio”*. Esse foi o exemplo trazido por Garcia e Alves (2013, p. 83-84), em contraponto àqueles que defendem a inconstitucionalidade da modalidade culposa até então prevista no artigo 10 da LIA sob o argumento da impossibilidade de alguém ser desonesto de forma culposa.

Também em sentido favorável à constitucionalidade da tipificação culposa, Daniel Assumpção e Rafael Rezende (2020, p. 129) informam que não há, no dispositivo do artigo 37, §4º da Constituição Federal, a exigência do dolo como requisito essencial para a configuração da improbidade, sendo plenamente possível a punição por ato culposo. O artigo 37, §3º, inciso III, da Constituição Federal evidencia a preocupação do ordenamento constitucional em reprimir condutas negligentes perpetradas por agentes públicos:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.**

[...]. (negrito nosso)

Conforme será demonstrado em momento oportuno, a negligência ou a culpa grave, decorrentes da violação do dever objetivo de cuidado, muitas das vezes se verificam em situações envolvendo o dever de prestação de contas, onde, por descaso do administrador, não ocorre de modo regular, acarretando prejuízos ao erário como a interrupção do repasse de recursos federais ou a imposição de multas pelo fisco. Tal problemática, objeto de posterior análise, vai de encontro ao direito à boa administração e foi recorrentemente constatada nas ações em curso na 8ª e na 10ª Varas Federais da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, entre 01/01/2019 e 01/01/2023.

O caráter limitador e norteador da conduta funcional imposto pela probidade administrativa exige a observância de padrões normativos que orientem o trato com a coisa pública, de modo a possibilitar o atendimento das demandas da coletividade, o qual se efetiva com a correta tutela do patrimônio público. Uma vez que a atuação administrativa do Estado e a tutela do patrimônio constituem interesses de toda a sociedade, é possível reconhecer que tanto a probidade administrativa, quanto o direito à boa administração, consistem em direitos fundamentais difusos<sup>2</sup> (REMÉDIO; LOPES, 2019, p. 154-176).

Apesar de não previsto explicitamente no ordenamento constitucional, é possível identificar, por meio da interpretação dos dispositivos constitucionais, a existência de um direito constitucional à boa administração. No Estado Constitucional Democrático, o direito administrativo passa a ter papel de suma importância na concretização dos direitos fundamentais. Muitos direitos fundamentais, principalmente os sociais, exigem a implementação de políticas públicas a cargo do administrador, circunstância que faz nascer o direito à boa administração, uma vez que cada indivíduo possui o direito transindividual de receber do Poder Público o tratamento adequado da coisa pública.

O direito à boa administração é construção doutrinária ainda em desenvolvimento no Brasil, porém, tal instituto jurídico já possui expressa guarida no direito internacional, com a União Europeia reconhecendo expressamente, desde o ano 2000, o direito a uma boa administração, em sua Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia:

Artigo 41º

**Direito a uma boa administração**

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente: o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo

---

<sup>2</sup> Sousa (2023, p. 301) também reconhece a probidade administrativa como direito fundamental difuso.

profissional e comercial, a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

Observa-se de plano a correspondência do conteúdo normativo demonstrado acima com algumas disposições constitucionais como a do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV), direito de petição (artigo 5º, inciso XXXIV), contraditório e ampla defesa (artigo 5º, inciso LV). É possível concluir que há, de fato, no ordenamento constitucional brasileiro, a existência de um direito fundamental à boa administração, implicitamente disperso no texto constitucional (RECK; BEVILACQUA, 2020).

Contudo, é necessário pontuar que o conceito de boa administração é algo em constante desenvolvimento, que exige dos agentes públicos uma contínua preocupação com a persecução dos ideais republicanos. A essência normativa do direito fundamental à boa administração, ou “direito à tutela administrativa efetiva”, como designa Daniel Wunder Hachem (2014), pode ser utilizada como vetor interpretativo para a Lei de Improbidade Administrativa, atuando como:

[...] parâmetro de orientação para o próprio administrador público que, ao se deparar com uma situação que exija a adoção de uma conduta entre várias possíveis, precisa selecionar não apenas aquela que seja a mais econômica, eficiente e eficaz, mas também aquela que atenda, da forma mais plena possível, o direito fundamental subjacente (RECK, BEVILACQUA, 2020, p. 200).

Nesse sentido, temos que a ideia da “boa administração” constitui um dos vetores fundamentais que deverá conduzir a conduta do agente público durante toda sua vida funcional, de modo a mantê-la sempre inclinada à satisfação do interesse público. Em síntese, o imperativo da boa administração demanda do gestor público uma contínua preocupação com o trato da coisa pública, de modo a mantê-lo sempre alerta quando o assunto é gestão do patrimônio público. A partir dos conceitos apresentados, é possível ter uma compreensão mais apurada da problemática envolvendo o novo modelo protetivo da probidade administrativa.

Assim, tomando como ponto de partida a concepção relativa ao direito à boa administração, percebe-se que a Nova Lei de Improbidade Administrativa afasta o agente público do modelo de conduta exigido pelos ditames da boa administração, assunto que será delineado a seguir de forma mais pormenorizada.

### 3 LEI Nº 14.230/2021 E A ALTERAÇÃO NO ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Considerado o principal sistema de repressão contra a corrupção administrativa existente no ordenamento jurídico pátrio, a Lei de Improbidade Administrativa<sup>3</sup> (Lei nº 8.429/1992) estabelece as punições aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa a que alude o parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 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.* (destaque nosso)

A Lei disciplina a incidência das sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, possuindo como principal finalidade a tutela da probidade na Administração Pública. Sua sistemática divide os atos de improbidade entre três categorias: a) Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito (artigo 9º); b) Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário (artigo 10); e c) Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública (artigo 11). Oliveira e Grotti (2022, p. 11) expõem que a repressão a tais atos, correspondem, respectivamente, (a) à tutela da honestidade, (b) do zelo ao Erário e (c) da legalidade, imparcialidade e lealdade institucional.

O interesse jurídico tutelado pela referida norma é relevante ao ponto de suas sanções não se limitarem à esfera dos possuidores de vínculo estatutário com a Administração, aplicando-se também a todos aqueles que guardam algum tipo de vínculo com o Poder Público, ou qualquer um que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade (casos de coparticipação):

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

<sup>3</sup> Oliveira e Grotti (2022, p. 6) atribuem a nomenclatura “Lei Geral de Improbidade” ao sistema de responsabilização contido na Lei nº 8.429/1992, afirmando que “O adjetivo geral é salientado em razão da existência de diversas outras leis nacionais extravagantes, tratando da mesma matéria, com dispositivos extravagantes, não incorporados à lei geral.”

forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 3º 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 nº 14.230, de 2021)

De forma igualmente ampla, a Lei de Improbidade Administrativa elenca um extenso rol de pessoas jurídicas passíveis de serem lesadas pela conduta ímproba, incluindo, além da Administração Direta e Indireta, qualquer entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, bem como qualquer entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita anual:

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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

[...]

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Da leitura dos dispositivos elencados, é possível constatar a preocupação do legislador em tutelar a probidade em todas as situações que envolvam entidades e recursos públicos. Essa preocupação se dá em virtude do caráter supraindividual dos interesses tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa, bem como da origem constitucional do instituto da improbidade administrativa (JUSTEN FILHO, 2022, p. 19-22). Assim, o sistema de responsabilização previsto na Lei de Improbidade Administrativa constitui, ao lado da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), um componente do chamado Microssistema Anticorrupção (em seu aspecto não

penal), voltado especialmente para a tutela da probidade administrativa e do erário público (COSTA; BARBOSA, 2022, p. 38).

Em 25 de outubro de 2021 entra em vigor no ordenamento doméstico a Lei nº 14.230/2021, promovendo vasta modificação no texto da Lei nº 8.429/1992 e inaugurando uma “nova fase judicial na atividade de repressão a atos de improbidade administrativa” (GOMES JUNIOR; RODRIGUES; BORGES, 2022, p. 3). Com a proposta de colocar um ponto final no intenso debate jurisprudencial e doutrinário acerca do elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa, a Lei nº 14.230/2021 fez nascer no ordenamento jurídico pátrio a *Nova Lei de Improbidade Administrativa*<sup>4</sup>. Referida terminologia se dá por conta das substanciais alterações<sup>5</sup> produzidas no sistema de responsabilização pelos atos de improbidade administrativa:

As mudanças foram profundas, podendo-se advogar que não ocorreram meras alterações, mas a própria reconfiguração acerca de quase tudo que se conhecia, se entendia e se processava acerca de improbidade administrativa nos tribunais brasileiros (SOUSA, 2023, p. 284).

A expressão *Nova Lei* é rechaçada por Oliveira e Grotti (2022, p. 11), os quais defendem a inexistência de uma nova improbidade administrativa, uma vez que o desenho e a estrutura da disciplina da improbidade possuem delimitação constitucional e não pode ser limitada por qualquer legislação infraconstitucional. De acordo com eles, a novel legislação fragiliza a tutela cível do interesse público anticorrupção ao extinguir, de maneira injustificada, a modalidade culposa do ato ímprobo. Tal conclusão aparenta ser a mais acertada, uma vez que, reconhecendo implicitamente o direito fundamental à probidade administrativa, como dito alhures, o constituinte originário determinou de forma expressa as sanções decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, embora incomum no texto constitucional a predefinição<sup>6</sup> de espécies de sanções específicas para determinado ilícito (CASTRO, 2022, p. 127). Logo, é possível constatar a existência de um conjunto normativo que estabelece “verdadeiras balizas materiais que limitam o poder constituinte derivado” (CASTRO, 2022, p. 127).

Assim, entendendo que o instituto da improbidade administrativa possui contorno constitucional, seria teoricamente contraditório falar em *Nova Lei de Improbidade* dentro de um contexto constitucional que prescreve os parâmetros estruturais, mesmo que de maneira

<sup>4</sup> Nomenclatura adotada por Justen Filho (2022), Costa e Barbosa (2022), Tourinho (2022), etc.

<sup>5</sup> Do texto original, exceto os artigos 24 e 25, os quais tratam das disposições finais, somente os artigos 15 e 19 se mantiveram inalterados com o advento da Lei nº 14.230/2021.

<sup>6</sup> “A proeminência dos bens jurídicos resguardados motivara sua predefinição” (CASTRO, 2022, p. 127)

implícita, do sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa<sup>7</sup>. Entretanto, malgrado a impropriedade teórica do termo Nova Lei, tal expressão será adotada somente para fins didáticos nos momentos em que for necessário se referir à nova redação da Lei de Improbidade Administrativa.

As principais mudanças promovidas pela nova lei foram, sem sombra de dúvidas, as alterações operadas no elemento subjetivo do ato de improbidade, que agora exige o dolo direto com a finalidade específica de beneficiar a si próprio ou a outrem. A repetição excessiva da necessidade do dolo específico em diversos dispositivos<sup>8</sup> na nova redação denota o empenho do legislador em inviabilizar a comprovação em juízo do dolo do agente público (TOURINHO, 2022, p. 151), exigindo, por conseguinte, um maior esforço probatório da parte autora.

O consectário lógico dessas modificações foi, conseqüentemente, a extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário (artigo 10), anteriormente previsto no texto original da Lei de Improbidade Administrativa. Na redação original, permitia-se expressamente o tipo culposo do ato de improbidade previsto no artigo 10, no entanto, na atual redação a menção ao tipo culposo foi suprimida:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

A jurisprudência, a seu turno, vinha caminhando no sentido da exigência da culpa grave para a configuração do tipo culposo anteriormente previsto no artigo 10, conforme entendimento sedimentado pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MALFERIMENTO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. REVISÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.  
2. Relativamente às condutas descritas na Lei n. 8.429/1992, esta Corte Superior possui firme entendimento de que a tipificação da improbidade administrativa, para as hipóteses dos arts. 9º e 11, reclama a comprovação do dolo e, para as hipóteses do art. 10, ao menos culpa do agente.

---

<sup>7</sup> Parâmetros estruturais que foram substancialmente alterados em decorrência da nova legislação. Notadamente no que tange ao ato prescrito no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Tal problemática terá tratamento adequado nos capítulos posteriores.

<sup>8</sup> A imprescindibilidade do dolo está presente nos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 1º, sendo repetida no *caput* do artigo 9º, no *caput* e no parágrafo 2º do artigo 10º, e no *caput* do artigo 11 e seus parágrafos 1º e 5º. O dolo também é exigido no parágrafo 1º do artigo 17-C e no parágrafo 2º do artigo 21 da Nova Lei de Improbidade.

3. Na espécie, o Tribunal de origem consignou que não houve ato de improbidade administrativa por parte do demandado e que não ficou demonstrado o elemento subjetivo em sua conduta.

5. *Ressalto que esta Corte Superior tem a diretriz de que improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou, pelo menos, eivada de culpa grave nas do art. 10 (AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 28/9/2011). O que não ocorreu na hipótese.*

6. Agravo interno a que se nega provimento.<sup>9</sup> (destaque nosso)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. ATO ÍMPROBO CONFIGURADO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE.

2. Conforme pacífico entendimento jurisprudencial desta Corte Superior, improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo, sendo "indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou, *pelo menos, eivada de culpa grave nas do artigo 10*" (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011)<sup>10</sup>. (destaque nosso)

Dividindo a culpa em graus de uma “curva ascendente de previsibilidade”, Garcia e Alves (2013, p. 186) esclarecem que o instituto jurídico da culpa grave compreende a “não previsibilidade de um evento que o seria pelos homens diligentes e responsáveis, qualidade indissociável dos gestores da coisa pública”. Desse modo, a culpa grave denota que, naquela ocasião específica, o agente público não agiu no nível de competência e diligência mínimos indispensáveis ao adequado desempenho da atividade administrativa.

O fundamento da forma culposa residia na necessidade de reprimir condutas que incorressem na violação do dever de cautela, mas sem punir o mero erro ou irregularidade administrativa, que já constituem fundamento para eventual sanção administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 129.). Desse modo, a improbidade culposa deveria ser punida sob o manto do princípio da proporcionalidade (TOURINHO, 2022, p. 156). A ação culposa exigia então a conjugação dos seguintes fatores: a) violação do dever objetivo de cuidado; b) previsibilidade subjetiva; c) resultado previsto no tipo de improbidade; d) relação entre a violação ao dever de cuidado e o resultado (CABRAL, 2017, p. 266).

Tomando como base as considerações previamente desenvolvidas acerca do contexto em que se deu as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, passar-se-á a análise da problemática que gira em torno do elemento subjetivo do ato ímprobo.

<sup>9</sup> AgInt no REsp n. 1.928.057/MG, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 23/9/2021, DJe de 8/10/2021.

<sup>10</sup> AgInt no AREsp n. 1.391.197/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 8/9/2021, DJe de 14/9/2021.

### 3.1 A PROBLEMÁTICA DO ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

É consenso que a responsabilização jurídica por dano decorrente de determinada conduta humana exige a presença do vínculo psíquico que une o autor da conduta ao evento danoso, visto que a responsabilidade objetiva somente é permitida na vigência de previsão normativa (GARCIA; ALVES, 2013, p. 185). Na esfera do sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, a imputação pelo ato ímprobo demanda a coexistência dos seguintes elementos: a) conduta humana; b) resultado lesivo ao bem jurídico tutelado; c) nexo de causalidade entre conduta e resultado e; d) elemento subjetivo (dolo ou culpa)<sup>11</sup>, sendo este último o “elo de encadeamento lógico entre vontade, conduta e resultado” (GARCIA; ALVES, 2013, p. 185).

Muito embora não se possa de plano trazer para o âmbito do Direito Administrativo Sancionador todos os conceitos atinentes ao Direito Penal, a análise do elemento subjetivo da conduta ímproba guarda estreita relação com os conceitos próprios deste ramo do direito, em função do alto teor repressivo e sancionador da Lei de Improbidade Administrativa (SANTOS, 2022, p. 197). É possível dizer que o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal fazem parte de um “Direito Público Sancionador ontologicamente unitário” (TOURINHO, 2022, p. 154). Desse modo, *mutatis mutandis*, “a gramática mais adequada para ser utilizada na imputação subjetiva do ato de improbidade administrativa é a gramática do Direito Penal e de sua teoria do delito” (CABRAL, 2017, p. 252).

Nessa toada, quanto ao elemento subjetivo dolo, este é caracterizado pela consciência e vontade [do agente] de realizar determinada conduta, ou melhor, “é a vontade manifestada pela pessoa humana de realizar a conduta” (CAPEZ, 2020, p. 379). A classificação doutrinária dominante divide o dolo em dois: dolo direto e indireto; onde o primeiro representa a situação em que o resultado produzido no mundo fenomênico está em perfeita conformidade com a intenção e a vontade do agente (MARQUES *apud* CAPEZ, 2020, p. 384). Já no dolo indireto, por outro lado, a vontade do agente não está direcionada a um resultado específico, podendo se apresentar sob as formas do dolo alternativo ou dolo eventual. Ao agir com dolo alternativo, o agente sabe que sua conduta poderá acarretar mais de um resultado naturalístico ou normativo possível, mas não se preocupa com a ocorrência de nenhum deles. Assim, seu intento é produzir

---

<sup>11</sup> O princípio da culpabilidade também vigora no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, “admitindo-se apenas excepcionalmente a responsabilização objetiva no âmbito não sancionatório do Direito Civil” (FERREIRA, 2019, p. 10).

“um entre vários resultados previstos como possíveis” (MASSON, 2019, p. 443). O dolo eventual, a seu turno, é o elemento psíquico que faz com que o agente assuma o risco de produzir determinado resultado, mesmo que sua ocorrência não seja do seu interesse. Em suma, no dolo eventual, o agente não se importa com a ocorrência do resultado lesivo (CAPEZ, 2020, p. 384).

A última classificação do tipo doloso necessária à compreensão deste trabalho diz respeito ao dolo específico, tão mencionado nos debates em volta da Nova Lei de Improbidade Administrativa. O dolo específico exige uma finalidade especial adicionada à conduta do agente (MASSON, 2019, p. 448), não bastando a mera consciência e vontade na produção de certo resultado, sendo indispensável que a conduta esteja direcionada a uma finalidade específica.

Conforme mencionado, a alteração no elemento subjetivo do ato de improbidade, materializada na inovadora exigência do dolo específico<sup>12</sup>, consistiu na modificação estrutural do regramento repressor da improbidade administrativa, que outrora permitia a modalidade culposa do ato de improbidade que causa prejuízo ao erário (artigo 10). As recorrentes críticas ao tipo culposo foram então recepcionadas pelo novo texto que extirpou do ordenamento referida previsão. A principal crítica ao texto anterior do artigo 10 parte daqueles que defendiam o fator desonestidade ou má-fé como imprescindíveis à configuração do ato de improbidade, sendo impossível, segundo eles, a ocorrência culposa de um ato desonesto ou eivado de má-fé. Nesse sentido, Sousa (2023, p. 281) salienta que a alteração na Lei de Improbidade Administrativa:

[...] foi fruto da necessidade de frear os abusos em sua utilização, haja vista que algumas ações de improbidade eram elas próprias o ato de improbidade, posto que lastreadas em remissões genéricas a violações de princípios da administração pública, estando patente a ausência de dolo ou desonestidade por parte do agente estatal, resultando em abusos acusatórios.

Para Ferreira (2019, p. 10), a má-fé constitui elemento decisivo<sup>13</sup> no enquadramento de determinada ilegalidade como ato de improbidade administrativa, objetivando a legislação

---

<sup>12</sup> Embora presente em diversos artigos (vide nota de rodapé nº 7), a prescrição do dolo específico é mais bem evidenciada nos parágrafos 1º e 2º do artigo 11 da nova lei: Art. 11. [...] § 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. § 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

<sup>13</sup> “Se a má-fé e a desonestidade fazem parte do elemento subjetivo, nada mais razoável que o recorte necessário para o reconhecimento da improbidade administrativa esteja relacionado com a ação deliberada e consciente do agente que deseja praticar o ato de improbidade.” (Capelotto *apud* Gomes Junior, Rodrigues, Borges, p. 3)

“punir, exclusivamente, o agente corrupto e desleal e não o incompetente ou o inábil”. Assim, afirmar que alguém cometeu ato de improbidade significaria qualificar esse indivíduo como desonesto, já que a improbidade é resultado da imoralidade marcada pelo vício da desonestidade (MARTINS, 2022, p. 13).

Garcia e Alves (2013, p. 82), por outro lado, entendem que o posicionamento supracitado “limita o potencial expansivo” da Lei de Improbidade Administrativa, representando uma visão “monocular” “em razão de sua limitada noção de profundidade”. Como dito no capítulo anterior, a improbidade é um conceito amplo que abarca, para além de aspectos morais, aspectos normativos indispensáveis ao regular funcionamento da máquina administrativa. Portanto, o agente público probo não encontrará limites somente na moralidade administrativa, devendo também adequar sua conduta funcional aos moldes exigidos pelos princípios que norteiam a atividade estatal (GARCIA; ALVES, 2013, p. 83). Logo, de acordo com os autores, mesmo que determinada conduta seja dotada da melhor das intenções, será considerada ímproba caso viole padrões normativos de modo a buscar a consecução de fins alheios aos amparados pela norma, lesionando o interesse público. É o caso do prefeito que deliberadamente, no afã de amparar determinada população carente e à míngua de previsão legal, desvia recursos públicos para que determinada entidade privada acolha essas pessoas. Outro exemplo é o do prefeito que, no intuito de melhorar a qualidade técnica do quadro funcional do Município, opta por nomear para cargos efetivos pessoas de alta capacidade técnica, porém sem realizar concurso público (TOURINHO, 2022, p. 152). Esses são apenas alguns exemplos de cenários onde há lesão aos interesses tutelados pelo art. 1º<sup>14</sup> da Lei de Improbidade Administrativa, embora a conduta do autor tenha sido orientada pela boa-fé.

Em face do que foi exposto, temos que a novel exigência do dolo específico resultou na equiparação da improbidade administrativa à desonestidade do agente público (TOURINHO, 2022, p. 151) e, conseqüentemente, na eliminação do dolo eventual em sede de improbidade administrativa. A forma como foi delineado na nova lei evidencia certa atecnia legislativa, pois não há, nos artigos 9º e 10, a presença de tipos específicos, como naturalmente ocorre no Direito Penal (TOURINHO, 2022, p. 151). Em virtude do princípio da tipicidade, aplicável ao direito administrativo sancionador, é preciso que a descrição da conduta específica esteja prevista em um tipo específico previamente delimitado (TOURINHO, 2022, p. 154), circunstância que não

---

<sup>14</sup> 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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

se verifica nos aludidos artigos, já que atualmente contam com um rol exemplificativo de condutas.

Agora, o agente público que atua com descaso em relação à coisa pública e que não toma as devidas precauções com as consequências de sua conduta não será mais responsabilizado pelo sistema da Lei de Improbidade Administrativa. Tourinho (2022, p. 159) elenca algumas situações que passaram a ficar desacobertas pela nova disciplina:

Pense-se na aquisição de máquinas de lavar roupas industriais para o sistema penitenciário, deixadas a relento por mais de dois anos, sem que qualquer providência tenha sido adotada para instalação, com avaria total dos equipamentos, por *descaso*. Ou, ainda, na aquisição de medicamentos com prazo de validade exíguo em quantidade superior à necessária, por *grave negligência*. Quem sabe, então, na situação do fiscal de obra que, por mera *indisposição*, não efetiva a fiscalização, acatando as informações apresentadas pelo executante do contrato, que, posteriormente, revelam-se falsas, com prejuízo ao erário. São todas condutas que, a partir das alterações trazidas na Lei nº 8.429/1992, não serão mais consideradas ato ímprobos [...].

As situações referidas acima se encontravam devidamente albergadas na antiga redação do artigo 10, a qual permitia o tipo culposo. O tipo culposo ganhou força e maior precisão jurídica quando das alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42 - LINDB) em matéria de direito administrativo sancionador, notadamente no que tange ao artigo 28 e sua regulamentação pelo artigo 12 do Decreto nº 9.830/2019:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

§ 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§ 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§ 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§ 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§ 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§ 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.

A aludida alteração na LINDB favoreceu diretamente o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, proporcionando aos agentes públicos maior segurança jurídica (TOURINHO, 2022, p. 157) ao fixar os parâmetros definidores da conduta que incorre em erro grosseiro. Assim, defende-se a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário nos moldes do parágrafo 1º do artigo 12 do Decreto nº 9.830/2019, a saber, nos casos em que houver culpa grave, caracterizada pela ação ou omissão com elevado grau de negligência, imperícia ou imprudência<sup>15</sup>. A atuação deficiente no trato do patrimônio público não pode carecer de repressão legal, pois o dano ao erário causado pela culpa grave constitui afronta direta ao direito fundamental à boa administração.

Diante do novo cenário legal, a população fica a ver navios, na esperança de que a Administração puna o agente na seara administrativa. Nesse quadrante, todo um sistema de tutela da probidade administrativa e do patrimônio público e social se reduz agora ao requisito desonestidade, materializado no dolo específico e de difícil comprovação por estar relacionado a questões de foro íntimo do autor:

O uso pelo legislador de tais elementos especiais subjetivos (intenções, motivos, impulsos afetivos etc.) é extremamente delicado, pois raramente se materializam em fatos externos: na esmagadora parte dos casos, não extrapolam a esfera íntima do indivíduo. Até porque, “o mundo psíquico do agente é simplesmente inacessível ao conhecimento do intérprete ou julgador (COSTA *apud* TOURINHO, 2022, p. 154-155).

A impossibilidade de se adentrar na cabeça do agente para tomar conhecimento do intento malicioso dificulta sobremaneira a atuação probatória do órgão acusatório, fomentando o esvaziamento normativo da Lei de Improbidade Administrativa e desincentivando as boas práticas administrativas. Nessa conjuntura, é possível constatar que a exigência da desonestidade/má-fé, bem como a extinção do tipo culposos do ato ímprobo constituem retrocesso em matéria de tutela da probidade, haja vista que:

A tutela constitucional da probidade não se encerra na proteção da honestidade funcional e do zelo ao erário. No marco do Estado Democrático, a improbidade traz a marca de grave atentado a outros bens jurídicos públicos juridicizados pelo conteúdo semântico da probidade e alocados na base da organização do Estado, e do exercício de suas atribuições, na persecução dos interesses públicos. (OLIVEIRA; GROTTI, 2022, p. 12)

---

<sup>15</sup> A norma mencionada, em conjunto com o magistério doutrinário e jurisprudencial, dotava o magistrado de bases interpretativas firmes que auxiliavam no correto enquadramento da conduta no tipo culposos.

A tutela da probidade administrativa abarca bens jurídicos que não se restringem ao requisito da honestidade, a exemplo do dever de prestação de contas, indispensável ao controle da coisa pública e intrinsecamente relacionado à lealdade institucional. O dever de prestação de contas se encontrava devidamente tutelado na antiga redação, contudo, a Lei nº 14.230/2021 fragilizou a tutela da probidade administrativa ao eliminar da redação do *caput* do artigo 11 a menção ao dever de lealdade às instituições (OLIVEIRA; GROTTI, 2022, p. 13), bem como adicionar o dolo específico de “ocultar irregularidades” no texto do seu inciso VI. Em momento oportuno, por meio da análise de ações de improbidade distribuídas na Subseção Judiciária de Mossoró-RN, será demonstrado casos em que apesar de dispor dos meios fáticos e materiais necessários à efetiva prestação de contas, o administrador se omitiu de seu dever em virtude de sua ineficiência e falta de comprometimento<sup>16</sup>, saindo impune em ação de improbidade por ocasião da inexistência da comprovação inequívoca do dolo específico<sup>17</sup>.

Nessa perspectiva, conclui-se que a Nova Lei de Improbidade Administrativa viola frontalmente o princípio da proibição de retrocesso (CASTRO, 2022, p. 130), uma vez que a proteção ao erário não sofreu alteração que justificasse uma repressão mais branda (OLIVEIRA; GROTTI, 2022, p. 12), pelo contrário, os administradores públicos, notadamente prefeitos, continuam deixando de prestar contas de recursos provenientes do governo federal.

Cai por terra, portanto, o argumento daqueles que defendem a inconstitucionalidade da culpa em sede de improbidade administrativa, seja pelo fato de a tutela da probidade prescindir do quesito desonestidade/má-fé, seja pelo alto grau de lesividade da culpa grave, produto do descaso no trato com a coisa pública.

Dando seguimento às considerações acerca da modificação do elemento subjetivo, será destacada a questão da inconstitucionalidade da nova redação do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, por afronta direta ao teor do parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal.

### **3.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE DA REDAÇÃO DO ARTIGO 11 DA “NOVA” LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

---

<sup>16</sup> Esse comportamento não denota, necessariamente, que o agente agiu de forma desonesta. O bem jurídico tutelado é relevante ao ponto de dispensar a ocorrência do fator desonestidade.

<sup>17</sup> As condutas demonstradas seriam devidamente enquadradas na antiga redação do art. 11, inciso VI da Lei de Improbidade Administrativa, que não exigia o fator desonestidade.

A Lei nº 14.230/2021 não deixou de fora de seu bojo o artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. O diploma normativo atribuiu nova redação ao *caput*, suprimindo a referência ao dever de lealdade institucional outrora existente e elencando em seus incisos hipóteses taxativas<sup>18</sup> para a configuração do ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública:

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

Logo de início é perceptível que a alteração restringiu fortemente a incidência do tipo, pois ao prever hipóteses taxativas, a norma deixou de abranger a ampla gama de condutas possíveis que podem macular os princípios da Administração Pública (CASTRO, 2022, p. 132). Embora possua o intuito fulcral de reprimir ações ou omissões desonestas, a nova sistemática do citado artigo se recusa a “contemplar todas as possibilidades de desonestidades existentes e frequentes na Administração Pública” (TOURINHO, 2022, p. 150-151). Esse cenário, aliado à problemática relativa ao dolo específico, possibilita a conclusão de que a aplicação da sanção por ato de improbidade que desrespeite os princípios da Administração Pública se tornará cada vez mais rara.

A indeterminação semântica anteriormente existente no artigo 11 constituía elemento essencial na repressão das condutas ímprobadas (OLIVEIRA; GROTTI, 2022, p. 13), visto que exercia a função de um “soldado de reserva”, isto é, servia como um injusto subsidiário, de modo que condutas que violassem a probidade administrativa mas que não encontrassem guarida nos artigos 9 ou 10, poderiam ser reprimidas pelo tipo inscrito no artigo 11 (CASTRO, 2022, p. 130). Agora, se o ato não se amoldar perfeitamente ao limitado rol de incisos e não atender aos requisitos do dolo específico, será impossível a imputação jurídica pelo ato ímprobo esculpido no artigo 11.

O encolhimento do campo de incidência do artigo 11 também foi resultado da retirada do bem jurídico “lealdade institucional” do *caput* do artigo e da revogação do ato de improbidade praticado com desvio de finalidade (antigo inciso I), culminando, por conseguinte,

---

<sup>18</sup> Na redação original da Lei nº 8.429/92, os incisos do artigo 11 elencavam apenas hipóteses exemplificativas de possíveis atos de improbidade que violam os princípios do Estado Constitucional. Cabia ao magistrado, “no caso concreto, o poder-dever de verificar se a hipótese fática submetida à sua apreciação se adequava ao tipo de injusto genericamente descrito na lei (CASTRO, 2022, p. 132)”. Essa situação se dava principalmente pelo fato de ser impossível prever todas as possíveis condutas capazes de violar o bem jurídico tutelado no referido dispositivo (CASTRO, 2022, p. 132).

na restrição da tutela da probidade administrativa (OLIVEIRA; GROTTI, 2022, p. 12-13). Assim, conforme elucidam Oliveira e Grotti (2022, p. 14), “Em vez de pretensamente limitar o rol do artigo 11, o legislador perdeu uma oportunidade de ampliá-lo, esmiuçando ilicitudes que escapavam da redação anterior do dispositivo [...]”. Percebe-se então que houve afronta direta ao direito fundamental à boa administração e à probidade administrativa, acarretando a inconstitucionalidade da nova redação do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, ante a impossibilidade de retrocesso em matéria de direitos fundamentais (BREGA FILHO; PINTO *apud* CASTRO, 2022, p. 131).

Voltando à questão atinente ao leque abrangente de condutas que carecem de repressão na atual sistemática dos atos de improbidade, é importante destacar que a nova realidade passa a não considerar como ato ímprobo condutas tipificadas como crime funcional. A título de exemplo, caso um agente público pratique o verbo “exigir” do núcleo do tipo do crime de concussão<sup>19</sup>, e o sujeito passivo se recuse a oferecer a vantagem indevida, o agente público não será punido por falta de tipificação, muito embora a sua conduta de exigir vantagem indevida no exercício de função pública, por si só, já macule a probidade na organização do Estado. A mesma situação ocorre nos casos de assédio moral no serviço público, que igualmente não encontra guarida em nenhum dos tipos previstos na Lei (TOURINHO, 2022, p. 151). Castro (2022, p. 130) relata outros exemplos como abuso de autoridade ou tortura, ressaltando que “a prevalecer a referida alteração normativa, a conduta do agente público poderá configurar ilícito penal (nas situações exemplificadas), mas não se adequará a nenhum tipo de injusto ímprobo, por falta de um tipo ímprobo subsidiário”.

Somente a título de ilustração, como forma de demonstrar as implicações empíricas da alteração no tipo do artigo 11, cita-se a ação de improbidade<sup>20</sup> movida em desfavor de um Policial Rodoviário Federal que, após atirar em um indivíduo que fugia de moto e abatê-lo, gravou um vídeo do cadáver ao chão e proferiu insultos contra ele. O vídeo se popularizou na época até chegar aos familiares, abalando-os fortemente e colocando em xeque a imagem da instituição policial. Contudo, com o advento a legislação aqui debatida, o Ministério Público Federal pugnou pela extinção do feito ante a inexistência de enquadramento nos incisos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, apesar de não haver dúvidas acerca da lesão ao princípio da impessoalidade levada a cabo pela conduta do agente.

---

<sup>19</sup> Artigo 316 do Código Penal: “Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.” (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019)

<sup>20</sup> Processo Nº 0801746-70.2021.4.05.8401.

Diante do exposto, é indiscutível que a forma mais adequada de tutelar os bens jurídicos constantes no artigo 11 é conforme fazia a anterior ordenação: elencando um tipo geral, seguido de hipóteses meramente exemplificativas. Outro aspecto digno de apontamentos diz respeito às modificações operadas no inciso III do artigo 12 da Lei, dispositivo responsável pelas sanções contra os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

[...]

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Anteriormente, o ato ímprobo descrito no artigo 11 era punido com a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil até cem vezes o valor da remuneração do agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, durante três anos. Agora, o mesmo ato é punido somente com multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração do agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Observa-se que a antiga redação do artigo 12, inciso III estava em perfeita conformidade com o mandamento repressivo previsto no artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal, o qual prevê que os atos de improbidade administrativa “importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário”.

Assim, é possível concluir que as mudanças promovidas no artigo 12, inciso III da Lei de Improbidade Administrativas estão em desacordo com os ditames constitucionais ao não prever as sanções prescritas no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal. A imprescindibilidade de uma Administração Pública proba e honesta imposta pelos princípios republicanos fez com que o constituinte originário estabelecesse espécies específicas de sanções decorrentes da prática de atos de improbidade, a saber: a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública (CASTRO, 2022, p. 127). Nessa toada, como admitir uma alteração legislativa que elimina as sanções constitucionalmente impostas e ainda reduz a multa

decorrente do ato de improbidade? O legislador infraconstitucional poderia até ter reduzido a penalidade, mas não a extinguir totalmente.

Diante desse cenário, não é razoável supor que o afrouxamento do sistema de repressão aos atos de improbidade administrativa consubstanciado pelo abrandamento de sanções possa ter trazido algum benefício em matéria de combate à corrupção administrativa. Dessa forma, conclui-se que as alterações promovidas estão eivadas de patente inconstitucionalidade, tanto em virtude da tutela deficiente da probidade administrativa, como em decorrência do desrespeito ao mandamento constitucional previsto no parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal.

A seguir, com base nas conclusões extraídas do exame de ações de improbidade ajuizadas perante a Subseção Judiciária de Mossoró-RN, mais especificamente nas 8ª e 10ª Varas Federais da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, será debatida as implicações processuais da Lei nº 14.230/2021 no âmbito da Justiça Federal em Mossoró-RN, de modo a subsidiar a análise crítica do mencionado diploma legal.

#### **4 VIGÊNCIA DA LEI Nº 14.230/2021 E AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE MOSSORÓ-RN**

Na empreitada de denunciar o desmonte do sistema repressivo da improbidade administrativa, bem como os efeitos deletérios da Lei nº 14.230/2021, a investigação de ações de improbidade constitui fator essencial na visualização das consequências processuais e funcionais do novo modelo da improbidade administrativa. Afinal, parâmetros objetivos decorrentes de análise quantitativa refletem com maior precisão as premissas teóricas ventiladas neste trabalho. Entretanto, antes de avançar para as ponderações atinentes às ações de improbidade objeto de estudo, se faz necessário uma breve explanação a fim de expor determinados aspectos processuais da legislação em comento.

Uma das principais mudanças de cunho eminentemente processual foi, certamente, a restrição da legitimidade ativa da demanda ao Ministério Público, inaugurada pelo artigo 17 da Nova Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Anteriormente, vigorava a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e o ente público lesado, que se utilizava do seu órgão de Advocacia Pública para propor as ações civis públicas de improbidade administrativa. O regramento da improbidade administrativa passou, de um momento em que o ente lesado possuía total liberdade para defender seus interesses no bojo da ação de improbidade, para um momento em que ficou à mercê da ação do Ministério Público. Constata-se, por conseguinte, um enfraquecimento da instituição “Advocacia Pública” (MARTINS, 2022, p. 18) e, conseqüentemente, do próprio regramento repressor da improbidade administrativa, tendo em vista a restrição dos sujeitos habilitados à ajuizar a demanda. Trata-se de uma tentativa de monopolizar o poder do combate à corrupção administrativa nas mãos do Ministério Público. Não é preciso muito esforço para compreender que esse é mais um retrocesso, ocasionado pela Lei nº 14.230/2021, na sistemática de responsabilização pelos atos de improbidade administrativa.

Ciente da patente recessão em matéria de tutela da probidade administrativa, o Ministro Alexandre de Moraes, em decisão monocrática, concedeu ao artigo 17 interpretação conforme a Constituição Federal, no sentido de reconhecer a legitimidade ativa concorrente entre o

Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa. A decisão ocorreu em sede de medida cautelar nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.042, tendo ressaltado o Ministro o evidente retrocesso no combate à improbidade administrativa:

A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação de improbidade administrativa pode representar grave limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e, no limite, obstáculo ao exercício da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “zelar pela guarda da Constituição” e “conservar o patrimônio público” (CF, art. 23, I), bem como, um significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa.<sup>21</sup>

Referido posicionamento representou a supressão de apenas um dos males perpetrados pela Nova Lei de Improbidade Administrativa, embora ainda haja um longo caminho a percorrer, pelos Tribunais Superiores, em matéria de adequação da nova lei aos ditames constitucionais da probidade administrativa. Outro aspecto processual digno de nota concerne à questão da retroatividade das alterações benéficas advindas da Lei nº 14.230/2021. O princípio da segurança jurídica, embora não previsto expressamente no texto constitucional, é princípio implícito ao Estado de Direito (Sousa, 2023, p. 287) e pode ser mais bem visualizado por meio da interpretação dos incisos XXXVI e XL do artigo 5º da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
 [...]
 XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;  
 [...]
 XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;  
 [...]

Nesse sentido, o respeito à autoridade da coisa julgada é a regra em nosso ordenamento, não podendo a lei atuar de forma retroativa, sob pena de gerar imprevisibilidade e instabilidade na dinâmica social regulada pelo direito. Tal regra somente é excetuada em matéria penal, caso em que retroagirá a norma penal que for mais benéfica ao acusado. Diante desse contexto jurídico, com o advento da Nova Lei de Improbidade Administrativa, surge o questionamento

---

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.042/DF. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília-DF, julgamento em 31 ago. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765828894>. Acesso em: 02 ago. 2023.

acerca da (ir)retroatividade das alterações mais benéficas da novel legislação, como a extinção do tipo culposo, os novos prazos prescricionais, e o abrandamento da sanção contra o ato do artigo 11 da Lei.

Colocando um fim em parte da celeuma<sup>22</sup>, o Supremo Tribunal Federal fixou, em sede de tese de repercussão geral (Tema 1.199) em recurso extraordinário, o entendimento de que a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa beneficiará somente os acusados em processos ainda não transitados em julgado, sem ensejar efeito algum sobre a autoridade da coisa julgada. Também foi fixado o entendimento segundo o qual os novos marcos prescricionais devem ser aplicados de maneira irretroativa, a partir da data de publicação da lei. Veja-se:

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.

[...]

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; 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) (destaque nosso)

Por representarem facetas do direito estatal sancionador, alguns autores defendem a transposição do princípio da retroatividade da lei mais benéfica, do direito penal, para a seara

---

<sup>22</sup> Na fixação da tese objeto do Tema 1.199, a Corte não se manifestou expressamente acerca da retroatividade das sanções mais benéficas prescritas no inciso III do artigo 12 da Nova Lei de Improbidade Administrativa.

do direito administrativo sancionador, no sentido de ações de improbidade já transitadas em julgado poderem gozar das alterações mais benéficas promovidas pela Lei nº 14.230/2021 (GOMES JUNIOR, RODRIGUES, BORGES, 2022; SOUSA, 2023).

Com a devida vênia, esse não parece ser o entendimento mais consentâneo com a segurança jurídica e o combate à corrupção. Não é nada razoável supor que inúmeros agentes outrora considerados ímprobos, ficarão impunes de seus atos unicamente em virtude de uma forçosa extensão da garantia penal da *novatio legis in mellius*, em plena dissonância com o princípio do *tempus regit actum*, aplicável ao direito civil, ramo do direito em que se insere o conjunto normativo defensor da probidade administrativa. Deve ser pontuado que, embora compartilhem a característica sancionatória, o sistema normativo abarcado pelo Direito Penal não deve ser aplicado de forma automática e sem ressalvas à tutela da probidade (LEONEL *apud* SOUSA, 2023, p. 293), sem falar que o artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa não contempla normas de caráter penal, mas de inferências político-administrativas específicas, notadamente quanto ao resguardo da coisa julgada.

Observa-se que a Corte se preocupou minimamente com a tutela da probidade administrativa ao impedir a retroação da nova lei aos processos agasalhados pelo manto da coisa julgada. Contudo, deveria ter o mesmo entendimento para os processos ainda em curso no momento da promulgação do aludido diploma normativo, já que o próprio excerto jurisprudencial afirma a inaplicabilidade do inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal ao direito administrativo sancionador, bem como a irretroatividade da lei mais benéfica que trate da responsabilização por atos de improbidade administrativa. Portanto, restou contraditório a ênfase no caráter irretroativo da Nova Lei de Improbidade ao mesmo tempo em que se determina a retroação dos efeitos da extinção do tipo culposo aos processos ainda não transitados em julgado.

Estudar-se-á a seguir, os aspectos mais relevantes no que tange à incidência da Nova Lei de Improbidade nos processos de improbidade administrativa do âmbito da Justiça Federal em Mossoró/RN, de modo a estabelecer uma relação entre os aspectos teóricos apresentados e a pragmática processual. O leitor verá que a irretroatividade das alterações atinentes ao elemento subjetivo permitiram que agentes públicos que ocasionaram sérios danos à tutela da probidade administrativa saíssem ilesos em ações de improbidade administrativa.

#### **4.1 IMPLICAÇÕES DO NOVO MODELO PROTETIVO DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA SOBRE AS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

## EM CURSO NAS 8ª E 10ª VARAS FEDERAIS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO GRANDE DO NORTE

A análise processual deste estudo se limitou à competência da Justiça Federal em Mossoró-RN, a qual contempla as 8ª e 10ª Varas Federais, unidades judiciárias competentes para julgar e processar, em primeiro grau, ações civis públicas de improbidade administrativa que envolvam interesse da União, suas entidades autárquicas ou qualquer empresa pública federal<sup>23</sup>. Nessa toada, a fim de expor as disfunções da Nova Lei de Improbidade, utilizou-se a metodologia indutiva de Marconi e Lakatos (2003, p. 83), que se materializa em três etapas: a) *observação dos fenômenos*; b) *descoberta da relação entre eles*; c) *generalização da relação*.

O fenômeno observado foi evidentemente os efeitos da novel legislação no combate aos atos de improbidade administrativa, o qual se dispõe do processo judicial para atingir seu mister. A partir da observação desses efeitos nos processos analisados, é possível constatar a ocorrência de implicações semelhantes em processos diferentes, circunstância que auxilia na compreensão da magnitude do impacto da nova sistemática na repressão de condutas atentatórias ao direito fundamental à probidade administrativa. Ao final, será feito um apanhado dessas implicações, como forma de estabelecer uma relação entre os efeitos da lei nos diversos processos. Deve ser ressaltado que, tendo em vista o recorte teórico feito, será objeto de discussão somente os efeitos mais significativos da nova lei verificados nas ações examinadas. Desse modo, outros aspectos, de igual relevância teórica, poderão ficar de fora.

Ao todo, foram objeto de exame os autos de todas as ações de improbidade administrativa distribuídas entre o interregno de 01/01/2019 a 01/01/2023, nas 8ª e 10ª Varas Federais da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, o que totalizou a soma de 14 (catorze) ações. Inicialmente, pontua-se que não se verificou, nas ações analisadas, a realidade denunciada por Santos (2022) em sua obra *Direito Administrativo do Medo*. A referida obra alega que o exercício da função pública na atualidade vive um momento de “imobilismo decisório”, decorrente do medo que o gestor público tem de ser responsabilizado nas esferas de controle. Assim, deparando-se com a forte atuação dos órgãos de controle externo e a alta probabilidade de figurar como réu em ação de improbidade, o agente público se vê paralisado em suas atividades unicamente em função do medo de sanções futuras, passando a ordenar toda

---

<sup>23</sup> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

sua vida funcional com base nesse entendimento. Esse cenário favoreceria então a ocorrência do “apagão das canetas”, ou seja, a paralisação de decisões em virtude do temor de responsabilização perante a Administração (SANTOS, 2022, p. 48).

Haveria então um “controle externo disfuncional da Administração Pública” (SANTOS, 2002, p. 56) que acarretaria o “uso desenfreado das ações de improbidade” (SANTOS, 2022, p. 173). Nas ações de improbidade analisadas, não foi constatado o uso excessivo do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, já que no recorte temporal feito<sup>24</sup> foram encontradas 14 (catorze) ações, totalizando a média de apenas 3,5 ações de improbidade ajuizadas a cada ano na Subseção Judiciária de Mossoró, Rio Grande do Norte, o que parece ser muito pouco para a afirmação da existência do uso excessivo da Lei de Improbidade Administrativa na situação em questão. Ademais, de todas as ações, apenas duas findaram em condenação<sup>25</sup>, e em uma delas, a procedência veio somente em segundo grau.

Sem mais delongas, partindo pro mérito das ações examinadas, observou-se a significativa incidência de ações com fundamento na falta/irregularidade de prestação de contas perante à Administração Federal, por parte de prefeituras municipais, fato que revelou o descaso com os recursos provenientes do governo federal. Das catorze ações encontradas, quatro buscavam a condenação pelo ato descrito no inciso VI do artigo 11<sup>26</sup> da Lei de Improbidade Administrativa<sup>27</sup> (ausência de prestação de contas de recursos federais), e uma, a condenação por danos ao erário decorrente da compensação irregular, pela prefeitura municipal de Porto do Mangue, de contribuições previdenciárias devidas à União<sup>28</sup>. Neste último caso, o prefeito do município de Porto do Mangue recolheu, de forma irregular, as contribuições sociais destinadas à Previdência Social referente aos meses de agosto de 2009 a novembro de 2009. Em decorrência disso, a Secretaria da Receita Federal onerou o município em R\$ 293.855,44 (duzentos e noventa e três mil oitocentos e cinquenta e cinco reais e quarenta centavos) a título de multas e juros. Ressalta-se que Porto do Mangue é um município que conta com pouco mais

---

<sup>24</sup> Ações distribuídas entre 01/01/2019 e 01/01/2023.

<sup>25</sup> Processos de autos nº 0803941-02.2019.4.05.8400 e 0800040-86.2020.4.05.8401.

<sup>26</sup> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

[...]

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

<sup>27</sup> Processos de autos nº 0800179-72.2019.4.05.8401, 0801114-15.2019.4.05.8401, 0800827-18.2020.4.05.8401 e 0801171-62.2021.4.05.8401.

<sup>28</sup> Processo de autos nº 0800226-40.2019.4.05.8403.

de cinco mil habitantes<sup>29</sup> e recebe em média R\$ 256.745,00 (duzentos e cinquenta e seis mil setecentos e quarenta e cinco reais) do fundo constitucional de participação dos municípios (FPM)<sup>30</sup>, levando à conclusão de que a multa decorrente do recolhimento irregular é equivalente à parcela do FPM recebida pelo município. Procedimentos administrativos demonstraram que o gestor público agiu no mínimo de forma negligente, (i) ao não apresentar os documentos comprobatórios da origem dos créditos declarados, (ii) ao utilizar créditos prescritos e (iii) ao não observar as regras estabelecidas em atos normativos da Receita Federal.

Assim, é evidente que a baixa relevância dada ao processo de prestação de contas revela séria negligência, e portanto, culpa grave, por parte do gestor público, além de ser extremamente maléfica à tutela do patrimônio social, pois como foi explanado, a contribuição irregular advinda da conduta negligente do prefeito onerou o patrimônio do município de Porto do Mangue. A gravidade de uma conduta assim não pode permanecer sem a adequada repressão jurídica. Na antiga sistemática, seria possível o enquadramento da conduta do prefeito como ato de improbidade culposo que causa prejuízo ao erário público, na modalidade da culpa grave. Contudo, embora tenha havido sérios prejuízos ao município, o processo foi remetido ao juízo estadual, visto que o magistrado reconheceu que não houve prejuízo para a União, já que o município conseguiu arcar com a multa imposta pela Receita Federal.

Acerca das ações que versam sobre a prestação de contas de recursos públicos federais, verificou-se lesões ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Um aspecto digno de observação, verificado na aplicação da Nova Lei de Improbidade Administrativa nos processos envolvendo o FNDE, diz respeito à absolvição de agentes, mais especificamente prefeitos, em virtude da ausência do dolo específico agora previsto no inciso VI do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Consoante dito no item 3.1 do presente trabalho, a nova redação do citado inciso agora requer o dolo específico de ocultar irregularidades por meio da omissão da prestação de contas. No ordenamento anterior, era possível imputar o ato de improbidade previsto no aludido inciso nas situações em que o agente agisse com o dolo eventual de não proceder com a devida prestação de contas. Ou seja, nos casos em que o gestor público tivesse a consciência de que, ao se manter inerte ante o dever de prestação de contas, pudesse ocasionar o descumprimento de obrigações

---

<sup>29</sup> Conforme censo do IBGE realizado em 2022: IBGE. **População do Município de Porto do Mangue no último censo [2022]**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/porto-do-mangue/panorama>. Acesso em: 26 jul. 2023.

<sup>30</sup> Segundo a Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte (FEMURN), municípios com até 10.188 habitantes recebem o repasse médio de R\$ 256.745,00 (duzentos e cinquenta e seis mil setecentos e quarenta e cinco reais) do FPM: FEMURN. **Distribuição do FPM**. Disponível em: <https://femurn.org.br/paginas/distribuicao-do-fpm>. Acesso em: 26 jul. 2023.

com a Administração Federal. Assim, mesmo que não tivesse a intenção direta de não prestar contas, o agente público assumia o risco de continuar não se preocupando e agindo com descaso em relação às contas públicas. É uma situação que, com as alterações da Lei nº 14.230/2021, passou a carecer de repressão jurídica.

Em um processo específico<sup>31</sup>, constatou-se que mesmo com a plena ciência do repasse de recursos do FNDE, o ex-prefeito do Município de Grossos/RN não se preocupou em informar a situação dos recursos e mesmo assim foi absolvido na ação de improbidade em virtude da novel exigência do dolo específico previsto no inciso IV do artigo 11 da Nova Lei de Improbidade Administrativa. Tratava-se de ação de improbidade administrativa proposta em face do ex-prefeito de Grossos/RN, o qual deixou de prestar contas das verbas federais repassadas, em 2014 e 2015, ao Município pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O valor repassado foi a quantia de R\$ 24.950,00 (vinte e quatro mil novecentos e cinquenta reais) e apesar de ter sido pessoalmente notificado, o prefeito à época se manteve omissivo. O réu, em sua defesa, alegou a suposta impossibilidade de prestação de contas em razão da constrição dos valores pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, bem como a ausência da comprovação do dolo. A situação constatada pelo magistrado foi que de fato houve a ausência da prestação de contas e a devida notificação para efetuar-la, devendo o prefeito ter informado, ao menos, a situação do bloqueio judicial dos valores, o que não foi feito. Constatou-se também que parte do valor enviado não sofreu bloqueio e ficou disponível em conta, tendo alegado o prefeito, em sede de audiência de instrução, que não sabia o que foi feito com o referido valor. O depoimento das testemunhas do processo revela o verdadeiro descaso, na gestão do ex-prefeito, com o dever de prestação de contas, tendo sido alegado por uma delas, funcionária da tesouraria, que não houve a comunicação formal da falta da prestação de contas ao setor responsável por prestar essa informação. Alegou que as comunicações eram “informais”. Outra testemunha, a secretária de educação do município, alegou que o bloqueio dos valores não foi informado ao FNDE e que já teria acontecido outras situações em que ocorreu o bloqueio de repasses governamentais sem que tais bloqueios fossem informados ao órgão emissor. Da análise da audiência de instrução e julgamento foi constatado que a Administração do município tinha pleno conhecimento do recebimento e do bloqueio dos valores, mas que, por negligência e consciente omissão, não tiveram sua situação comunicada ao FNDE.

---

<sup>31</sup> Processo de autos nº 0801171-62.2021.4.05.8401.

Em sentença, o magistrado da causa asseverou que, embora não utilizado o valor repassado, o réu deveria ter informado as circunstâncias particulares em que se encontrava aqueles valores e que impossibilitariam a sua utilização nos projetos educacionais. Contudo, julgou o feito improcedente ante a inexistência da intenção de ocultar irregularidades, uma vez que não existiu, nos autos, provas do elemento subjetivo necessário à configuração do ato de improbidade previsto no inciso VI do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Demanda semelhante<sup>32</sup> também buscou a responsabilização pela falta de prestação de contas de recursos repassados pelo FNDE, desta vez, ocasionada por duas ex-prefeitas do Município de Baraúna/RN<sup>33</sup>. O desfecho foi o mesmo do processo anteriormente citado: absolvição pela falta do dolo específico da nova redação do inciso IV do artigo 11 da LIA. No episódio em questão, foi verificada a omissão da prestação de conta dos repasses relativos ao “Programa ProJovem-Campo”, referentes ao exercício 2014, que totalizaram a quantia de R\$ 96.436,00 (noventa e seis mil quatrocentos e trinta e seis reais). De antemão, pontua-se que uma das prefeitas também é réu em outras ações de improbidade pelo mesmo motivo da falta de prestação de contas, o que denota a reiteração na conduta negligente com a gestão da coisa pública. No processo discutido, a referida prefeita se manteve revel, não se manifestando em nenhum momento, a não ser pela curadoria especial da Defensoria Pública da União.

Entretanto, a segunda prefeita prestou seu depoimento em sede de audiência de instrução e julgamento. Em suma, a partir de seu depoimento é possível aduzir que ela, ao se omitir diante do conhecimento, por meio de notificação extrajudicial, da necessidade de prestação de contas, agiu com dolo eventual, assumindo o risco de sua inércia, situação essa que seria objeto de repressão na sistemática anterior. Algumas declarações da prefeita evidenciaram a pouca relevância atribuída à prestação de contas dos recursos federais em questão. Perguntada se foi notificada a prestar contas, a prefeita disse genericamente que “mandava tudo” (*sic*) para o procurador do município, sem nem mesmo realizar uma leitura prévia dos documentos recebidos. Também foi dito que ela mesma teve conhecimento de que os valores estavam em conta, mas que não foi atrás de saber de onde vieram, visto que de acordo com ela, tal obrigação incumbia ao Ministério Público. Ademais, questionada se a secretária de educação tinha tomado ciência da disponibilização daqueles valores, a prefeita informou que o dinheiro ficou parado em conta sem ser utilizado.

---

<sup>32</sup> Processo de autos nº 0800827-18.2020.4.05.8401.

<sup>33</sup> Os repasses foram feitos na gestão de uma primeira prefeita que se manteve omissa quanto à prestação de contas. O prazo final para a efetivação da prestação de contas se encerrou na gestão da prefeita imediatamente posterior, que igualmente se manteve inerte em seu dever.

Contatou-se o evidente desinteresse na apresentação da prestação de contas, embora dispusesse de condições para tanto, visto que a prefeita não devolveu o valor deixado em conta e nem mesmo se preocupou com a execução do programa educacional. Assim, conforme dito anteriormente, malgrado o evidente descaso com a gestão do patrimônio público, o magistrado julgou improcedente por não ter se convencido acerca da má-fé na falta de prestação de contas, em aplicação da Nova Lei de Improbidade.

Conclui-se, então, que a novel exigência da má-fé no inciso VI do artigo 11 da Nova Lei de Improbidade Administrativa ocasionou sérios malefícios à tutela dos cofres da União, já que agora gestores incompetentes não se preocuparão mais com a correta prestação de contas das transferências governamentais. Resumidamente, não se verificou o mínimo de disposição, por parte dos gestores, em efetivar o direito fundamental à boa administração, situação que plenamente poderia ter sido verificada caso os ex-prefeitos diligenciassem no sentido de sanar as irregularidades assim que tomaram conhecimento de seu surgimento.

Se antes da promulgação da Lei nº 14.230/2021 já havia esse tipo de descaso, as novas alterações funcionarão como um reforço para que agentes se preocupem cada vez menos com o dever de prestar contas. Antes, ao menos era possível a configuração do dolo eventual nesses casos, materializado na aceitação dos riscos inerentes à conduta negligente do agente. Desse modo, é possível proceder com a afirmação de que as ações de improbidade administrativa por falta de prestação de contas até então em curso se encaminharão sempre para o sentido da improcedência, tendo em vista a ausência do dolo específico de difícil comprovação.

O novo modelo protetivo da probidade administrativa implicará, portanto, no reforço da inobservância da diligência inerente ao exercício da função pública, pois, se já existia uma realidade de descaso com o dever de prestação de contas, por exemplo, agora mais do que nunca, essa realidade será ainda mais fomentada, já que os gestores terão consciência da baixa possibilidade de serem condenados pela falta ou irregularidade na prestação de contas de transferências governamentais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desta pesquisa, aprofundou-se o olhar sobre o intrincado cenário das consequências deletérias do novo modelo protetivo da probidade administrativa, no afã de compreender as implicações práticas que permeiam a questão. Ao confrontar a realidade encontrada nos processos com a proposta da Nova Lei de Improbidade Administrativa, percebeu-se que na realidade não houve um avanço na tutela da probidade administrativa, havendo na verdade um retrocesso, já que os requisitos para a configuração do ato ímprobo passaram a ser mais rigorosos, ensejando, assim, a impunidade de condutas que ferem significativamente a probidade na organização do Estado, como por exemplo a omissão na prestação de contas de repasses federais e a contribuição fraudulenta de tributos federais, contexto observado na análise das ações de improbidade no âmbito da Justiça Federal em Mossoró-RN. Referido retrocesso se deu também em virtude da limitação do campo de incidência do tipo previsto no artigo 11 da Lei, o qual, em decorrência do rol taxativo de condutas aptas a configurar o ato previsto no *caput*, deixa de abarcar condutas igualmente lesivas aos princípios da Administração Pública, mas que não foram tipificadas. O novo modelo protetivo se afasta do direito fundamental à boa administração ao fomentar a negligência e o descaso no desempenho da função pública.

As evidências reveladas por meio da análise criteriosa dos casos e da revisão bibliográfica demonstram que a Nova Lei de Improbidade Administrativa afasta o modelo protetivo do direito fundamental à boa administração ao dotar o agente público do entendimento segundo o qual condutas evitadas de dolo eventual ou culpa grave não mais serão sancionadas pelo sistema de responsabilização por atos de improbidade. Se antes o cenário de descaso com a coisa pública já vigorava, não é agora, com o abrandamento do ordenamento repressivo em tela, que tal cenário mudará de forma positiva.

Foi possível constatar o equívoco da tese da inconstitucionalidade do ato de improbidade culposo, defendido por aqueles que dizem que é impossível alguém agir culposamente e desonestamente ao mesmo tempo. Os cânones da tutela da probidade administrativa implicitamente presentes no texto constitucional abarcam conteúdo que vai além da mera desonestidade do agente, albergando também princípios inerentes à atividade estatal que, caso desrespeitados, devem ser alvo de repressão pela Lei de Improbidade Administrativa. É o caso do dever de prestação de contas, que decorre inerentemente do Estado Democrático de Direito, o qual seu desrespeito não pressupõe a desonestidade do agente, mas que guarda

estreita relação com o direito fundamental à probidade administrativa e a boa gestão da coisa pública. Dessa forma, condutas dotadas de culpa grave possuem o condão de macular significativamente o patrimônio público, situação sofria repressão adequada na antiga sistemática.

Outro ponto que ocasionou sérias consequências para a proteção da coisa pública foi, indubitavelmente, a alteração no elemento subjetivo do ato de improbidade consubstanciada na novel existência do dolo específico. Foi verificado que a aludida alteração extirpou a possibilidade do dolo eventual em sede de improbidade administrativa, situação que ocasionará a impunidade de agentes que, por puro descomprometimento e descaso com suas atividades, venham a aceitar o risco da ocorrência de determinado resultado danoso para o patrimônio público. O dolo específico, advindo do Direito Penal, naturalmente exige tipos descritos de forma específica e taxativa, justamente para viabilizar o trabalho do órgão acusatório, situação não verificada nos artigos 9<sup>a</sup> e 10 da Lei de Improbidade Administrativa, exigindo-se assim um esforço probatório desproporcional à parte acusadora, de modo a tornar quase impossível a comprovação do dolo nas ações de improbidade.

Também foram observados efeitos maléficos no que tange aos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, os quais, devido ao novo texto do artigo 11, se reduzem à algumas condutas taxativamente descritas em seus incisos, deixado de fora uma miríade de condutas aptas à lesionarem os referidos princípios. Não é necessário muito esforço cognitivo para se concluir que tal alteração incorreu em séria lesão ao direito fundamental à probidade administrativa e à boa administração. As alterações ocasionadas no dispositivo atinente às sanções decorrentes do aludido ato de improbidade (artigo 12, inciso III) configura patente inconstitucionalidade ao desrespeitar as sanções descritas no parágrafo 4<sup>o</sup> do artigo 37 da Constituição Federal, já que não é mais possível sancionar o ato do artigo 11 com a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos.

Através da análise processual realizada, também foram verificadas sérias implicações na tutela do erário federal, decorrentes da Nova Lei de Improbidade Administrativa. No âmbito da Subseção Judiciária de Mossoró-RN, constatou-se que prefeitos municipais recorrentemente têm agido com displicência em relação ao tratamento de recursos federais e o cumprimento de obrigações com a União. Foi verificado situações envolvendo prefeitos que, mesmo cientes da falta da prestação de contas de recursos federais, se mantiveram inertes e não cumpriram com suas obrigações perante a União. Em todas as ações envolvendo a omissão na prestação de contas de repasses federais não houve a condenação do agente por falta da comprovação do dolo específico, o que favorece a conclusão de que as ações de improbidade administrativa por

falta de prestação de contas até então em curso se encaminharão sempre para o sentido da improcedência, tendo em vista a ausência do dolo específico de difícil comprovação.

Assim, ao encerrar esta monografia, reafirma-se que o novo modelo protetivo da probidade administrativa implicou, portanto, no reforço da inobservância da diligência inerente ao exercício da função pública, já que o agente público agora tem a certeza da baixíssima chance de ser condenado por ato ímprobo em virtude do abrandamento do poder repressivo da Lei nº 8.429/92. Por fim, emerge a perspectiva de que este trabalho possa subsidiar futuras investigações no campo da Improbidade Administrativa, promovendo discussões e ações mais assertivas acerca da Nova Lei de Improbidade Administrativa.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.928.057/MG**. Órgão julgador: Segunda Turma. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília-DF, julgamento em 23 set. 2021. DJe de 8/10/2021.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recursos Especial n. 1.391.197/RJ**. Órgão julgador: Primeira Turma. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Brasília-DF, julgamento em 08 set. 2021. DJe de 14/9/2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 07 ago. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília-DF.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.042/DF**. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília-DF, julgamento em 31 ago. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765828894>. Acesso em: 02 ago. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR**. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília-DF, julgamento em 18 ago. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473324/false>. Acesso em: 07 ago. 2023.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília-DF.
- BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília-DF.
- CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. O elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa. **Revista Justiça e Sistema Criminal**, [s. l], v. 9, n. 16, p. 247-268, jan. 2017, p. 266.
- CAPEZ, Fernando. **Coleção Curso de direito penal: parte geral**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 1 v.
- CASTRO, Renato de Lima. **Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal**. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 83, p.125-138, jan./mar. 2022.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de improbidade administrativa**: atualizada de acordo com a lei n. 14.230/2021. São Paulo: Almedina, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. 1.120 p.

EUROPEIA, União. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Disponível em: <http://fra.europa.eu/pt/eu-charter/article/41-direito-uma-boa-administracao>. Acesso em: 07 ago. 2023.

FEMURN. **Distribuição do FPM**. Disponível em: <https://femurn.org.br/paginas/distribuicao-do-fpm>. Acesso em: 26 jul. 2023.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. **O dolo da improbidade administrativa**: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da administração pública. *Revista Direito FGV*, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 1-31, 2019.

FIGUEIREDO, Candido de. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Lisboa: Livraria Clássica, 1913.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; Rodrigues, João Paulo Souza; Borges, Sabrina Nunes. Retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa: propostas para o tratamento adequado da Lei 14.230/2021 sobre processos em curso. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 329, ano 47. p. 339-368, jul. 2022.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, íntegra e igualitária. Curitiba, 2014, 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

IBGE. **População do Município de Porto do Mangue no último censo [2022]**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/porto-do-mangue/panorama>. Acesso em: 26 jul. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada**. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, [S.L.], v. 43, n. 90, p. 1-28, 4 jul. 2022. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86720>.

MASSON, Cleber. **Direito Penal**: parte geral (arts. 1º a 120). 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2019.

NASCENTES, Antenor. **Dicionário etimológico resumido**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1966. 791 p.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, J. R. P; Grotti, D. A. M. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**, São Paulo, ano 6, n. 20, p. 97-141, jan./mar. 2022.

RECK, Janriê Rodrigues; BEVILACQUA, Maritana Mello. O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a Lei de Improbidade Administrativa. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [S.l.], v. 20, n. 79, p. 187, 29 mar. 2020.

REMÉDIO, José Antônio; LOPES, Thiago Henrique Teles. A probidade administrativa como direito fundamental difuso. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, v. 28, n. 2, p. 154-176, ago. 2019.

SANTOS, Rodrigo Valga dos. **Direito Administrativo do Medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SIDOU, J. M. Othon (org.). **Dicionário Jurídico**: academia brasileira de letras jurídicas. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Alterações à Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, e sua ressignificação**. Revista Controle - Doutrina e Artigos, [S.L.], v. 21, n. 2, p. 275-309, 19 jun. 2023. Tribunal de Contas do Estado do Ceara. <http://dx.doi.org/10.32586/rcda.v21i2.851>.

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 84, p. 147-169, abr. 2022.