

# Exclusão da culpa na nova Lei de Improbidade Administrativa

*Olavo Sabino Carlos Filho<sup>1</sup>*

*Israel Rodrigues de Queiroz Junior<sup>2</sup>*

**Resumo:** Neste traça-se um estudo sobre a exclusão da culpabilidade da conduta dos agentes públicos na tipificação de ações de improbidade, introduzida pela Lei nº 14.230/2021, que alterou dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). Conforme abaixo discorrer-se-á, tal exclusão prejudica a gestão da Administração Pública e enfraquece o combate à corrupção, além de violar princípios constitucionais como a legalidade, moralidade e eficiência, bem como princípios implícitos, entre eles a proporcionalidade e a razoabilidade. A análise da culpabilidade na conduta dos agentes públicos fortalece a segurança jurídica, ao possibilitar decisões fundamentadas e coerentes, o que resulta em sanções apropriadas e reduzem a probabilidade destas questões serem levadas à esfera judicial.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. O direito administrativo e sua aplicação na Administração Pública. 3. Da necessidade de análise da culpa na improbidade administrativa. 4. Da exclusão da culpa nos atos de improbidade administrativa e seu impacto na Administração Pública. 4.1. Da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção. 4.2. Da lesão aos Princípios da Administração Pública quando da exclusão da culpa nos atos administrativos. 4.3. Nova Lei de Improbidade Administrativa e às repercussões no Supremo Tribunal Federal. 5. Considerações finais. 6. Referências bibliográficas.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Agente público. Culpa.

## 1. Introdução

O presente artigo faz uma análise da exclusão da culpabilidade da conduta dos agentes públicos na tipificação de ações de improbidade, introduzida pela Lei nº 14.230/2021, que alterou dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), indagando sobre a solidificação do novo regimento e da promoção de segurança jurídica à sociedade administrada.

O estudo deste tema tem importante contribuição para a sociedade, num todo, que é regida por um Estado Democrático de Direito, onde todo poder emana do povo, o que

---

1 Graduando em Direito pelo Centro Universitário do Triângulo – UNITRI. Texto originalmente escrito para o Trabalho de Conclusão de Curso no semestre 2023-1 e revisado para publicação em agosto de 2023. E-mail: olavoscfc@hotmail.com.

<sup>2</sup> Mestre em Direito Privado pela Universidade de Marília, Advogado e Professor do Centro Universitário do Triângulo – UNITRI. E-mail: ajnho@hotmail.com.

torna necessária a análise sobre a Administração Pública, se na execução de suas atividades, tem observado seus princípios regentes, uma vez que afetam diretamente a segurança jurídica do Estado e o resguardo do Direito dos cidadãos.

## **2. O direito administrativo e sua aplicação na Administração Pública**

O direito administrativo, assim como as demais ciências jurídicas, é regido por vários princípios, além de regras específicas, que refletem o momento político em que vive a sociedade, e que merecem profunda observância e reflexão. Para Irene Nohara, “direito administrativo é o ramo do direito público que trata de princípios e regras que disciplinam a função administrativa e que abrange entes, órgãos, agentes e atividades desempenhadas pela Administração Pública na consecução do interesse público.” (NOHARA, 2014, p. 6).

Nesse sentido, é sábio dizer que o direito administrativo é o conjunto de normas e princípios que disciplinam a função administrativa, bem como pessoas e órgãos que o exercem, visando atender ao interesse público. Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro o conceitua da seguinte maneira:

Partindo para um conceito descritivo, que abrange a Administração Pública em sentido objetivo e subjetivo, definimos o direito administrativo como o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública. (DI PIETRO, 2014, p. 48)

Não há dúvidas que com os avanços normativos, os princípios foram alçados dos Códigos às Constituições, ganhando *status* de normas jurídicas de superior hierarquia. Antes eram tidos como pautas supletivas das lacunas do ordenamento, conforme orientação do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que dispõe que “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”

Contudo, com o avanço da hermenêutica jurídica é sabido que os princípios não são mais adotados apenas como sugestões interpretativas, dado o seu caráter vinculante, imperativo ou obrigatório, atribuídos pela própria posição que empossou no ordenamento jurídico.

Nesse sentido, entendem Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, que aos princípios são conferidas a normatividade e imperatividade inerente a qualquer comando previsto na norma fundamental, assim explica:

Especificamente em relação aos princípios regentes da atividade estatal, é importante lembrar que estão eles inseridos, em profusão, no texto constitucional. Este fato, longe de representar a mera constatação da força legitimante da Constituição, por ocupar ela o ápice da pirâmide normativa, torna cogente que aos princípios

sejam conferidas a normatividade e a imperatividade inerentes a todo e qualquer comando contido na norma fundamental. Negar essas características como inerentes aos princípios é o mesmo que negar a própria dignidade normativa da constituição, relegando a plano secundário sua rigidez e supremacia e fazendo com que a adequação ao texto constitucional seja vista sob um prisma meramente formal, mantendo em plano secundário a pauta de valores contemplada pelo constituinte. (GARCIA; ALVES, 2004, p. 44-45).

Assim, ao analisarmos o contexto histórico em que o direito administrativo se desenvolve, fica evidente a necessidade de garantir a eficiência da função administrativa e a conformidade dos agentes públicos com os princípios administrativos. Foi em um cenário de desconfiança social em relação à gestão pública e ao combate à corrupção que surgiu a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992).

A Lei de Improbidade Administrativa foi promulgada no dia 2 de junho de 1992 e é considerada o mais denso e importante conteúdo do princípio da moralidade, boa-fé, decoro, honestidade, lealdade, correção de atitudes, já que objetiva punir com severidade os desvios de conduta dos agentes públicos corruptos com relação aos dinheiros públicos, dano ao erário e violação aos princípios da Administração. (ROSSI, 2021, p. 621).

Promulgada em um momento nacional marcado pela crescente demanda por transparência e responsabilidade, essa legislação representa um importante instrumento para assegurar a probidade na atuação dos agentes públicos. A Lei de Improbidade Administrativa estabelece normas rigorosas e prevê sanções para condutas ímprobas, visando salvaguardar o interesse público e reforçar a ética na administração.

Dessa forma, a criação da Lei de Improbidade Administrativa demonstra a preocupação em fortalecer a confiança da sociedade nas instituições e garantir uma gestão pública transparente e comprometida com o bem-estar coletivo. A efetiva aplicação do direito administrativo, aliada à função firme por meio da Lei de Improbidade Administrativa, objeto de discussão nesta pesquisa, surge como um importante mecanismo para assegurar o cumprimento dessa obrigação.

O direito administrativo é a área do direito voltada para a regulamentação das atividades da Administração Pública e seus servidores, possuindo leis e princípios próprios que conferem autonomia e alto grau de especialização enquanto ramo do direito, possuindo como característica primaz a prevalência do interesse público sobre o privado, ou seja, a desigualdade nas relações jurídicas. Então, o Estado é superior ao indivíduo, desta maneira boa parte da doutrina administrativa se umbilica à ideia do Estado de Direito e o conceito do princípio da legalidade.

Desta forma o direito administrativo, tem como função principal coibir a atuação abusiva do Estado, responsabilizando-o por aquilo que desrespeita a legislação, com isso, é possível notar que para a sociedade e, principalmente, para a preservação da paz social,

o direito administrativo é extremamente importante. Afinal, atua como um mecanismo que coíbe o abuso de poder do Estado com o objetivo de garantir a liberdade dos indivíduos.

### **3. Da necessidade de análise da culpa na improbidade administrativa**

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece punições para condutas ímprobas, e mesmo com as últimas alterações legislativas incluindo a necessidade de dolo para a caracterização do ato ímprobo, é imprescindível uma análise criteriosa da culpa. Isso permite discernir o zelo do agente público envolvido na prática de condutas ímprobas em cada caso concreto. É inegável que não há razoabilidade em punir agentes públicos por simples erros ou equívocos que, sem intenção, lesionam o interesse público. No entanto, existem casos em que tais erros são tão flagrantes que não se pode evitar a suposição de má-fé. Esses erros graves elevam a culpa a um nível equivalente ao dolo, tornando necessária a imposição de punição.

De um lado, a responsabilização do agente pública nos casos de dolo e erro grosseiro tem o efeito de reprimir e desestimular os casos de corrupção, fraude e culpa grave. De outro lado, admitir o erro, salvo quando grosseiro, faz sentido num regime jurídico que pretenda viabilizar soluções inovadoras e impedir que as carreiras públicas se tornem armadilhas para pessoas honestas, capazes e bem-intencionadas. (MORENO; CARNEIRO, 2023, p. 9).

Isso significa que, mesmo em situações em que não haja intenção deliberada de cometer um ato ímprobo, a culpa grave é equiparada ao dolo, sendo passível de punição. Essa equivalência é relevante para garantir que atitudes que causem danos ao interesse público sejam devidamente analisadas e sancionadas, mesmo que não exista o elemento subjetivo do dolo. A responsabilização da conduta do agente público por erro grosseiro encontra-se positivada no Decreto nº 9830/2019, *in verbis*:

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.

Entretanto, mesmo com seu conceito legalmente definido, a culpa grave em uma conduta pode passar despercebida pela Lei de Improbidade. Desconsiderá-la é mais fácil do que buscar mecanismos para sancioná-la. Essa dificuldade reside na comprovação subjetiva da culpabilidade (dolo e culpa), ligada as intenções e conhecimento do agente. A

culpa ao envolver negligência, imprudência ou imperícia, torna sua identificação desafiadora por estar enraizada no imaginário da pessoa e por vezes dificultar sua demonstração objetiva. Mais uma razão para que tais desafios não sejam desconsiderados e sim analisados criteriosamente.

Diante do exposto, a culpa permite avaliar se o agente público agiu com cuidado e responsabilidade ao considerar a produção e consequências de seus atos, ou seja, se suas ações foram norteadas pelos princípios do direito administrativo. Essa avaliação é de suma importância em casos que afetam a Administração Pública, garantindo uma avaliação razoável à luz da lei de improbidade administrativa. Além disso, ela protege o agente público, reconhecendo que ações em prol do interesse público não devem ser injustamente penalizadas. A conduta honesta e de boa fé de um agente público não deve ser prejudicada ou punida de forma indevida.

#### **4. Da exclusão da culpa nos atos de improbidade administrativa e seu impacto na Administração Pública**

O problema central do trabalho será analisar se a exclusão da culpabilidade, advinda da alteração da Lei nº 14.230/2021, que modificou o artigo 1º, parágrafo 1º da Lei 8.429/1992, prejudica a gestão pública e fere princípios importantes do direito administrativo. Imagine que através de uma conduta não dolosa, mas evidentemente negligente, um agente público provoque grave prejuízo ao patrimônio público e não sofra nenhuma espécie de sanção administrativa pelo mero fato de não ter havido intenção em seus atos. É possível afirmar que essa exclusão do elemento subjetivo na análise da aplicação da lei prejudica a gestão pública e entra em conflito com princípios basilares do direito administrativo?

Compreendemos que a exclusão da culpabilidade acarreta prejuízos à Administração Pública, uma vez que a culpa é elemento essencial na caracterização da improbidade administrativa, e sua desconsideração enfraquece o combate à corrupção e a eficiência da gestão pública. Ademais, a exclusão da culpabilidade pode violar princípios constitucionais do direito administrativo, como a legalidade, moralidade e eficiência, bem como princípios implícitos, como a razoabilidade e proporcionalidade. A inclusão da análise do elemento subjetivo, na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, fortalece a segurança jurídica, permitindo decisões mais bem fundamentadas e coerentes, o que permite uma adequação proporcional entre as sanções aplicadas e os atos praticados, resultando em uma redução da quantidade de casos que ultrapassam a esfera administrativa e são levadas ao judiciário.

##### **4.1. Da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção**

É imperativo que a Administração Pública deve sempre estar norteadada pela supremacia do interesse público, o que torna a improbidade administrativa uma questão de extrema relevância no contexto da gestão pública. A conduta ímproba marcada pela desonestidade e violação dos princípios éticos, compromete a eficiência da administração e fomenta a desconfiança da sociedade. Nesse contexto, a culpa emerge como um elemento essencial na caracterização desse tipo de prática, desempenhando um papel

crucial para análise das condutas dos agentes públicos. Desconsiderar a culpa compromete a eficiência da gestão e o combate à corrupção, permitindo a impunidade de condutas negligentes ou inadequadas. Portanto, é fundamental que as condutas sejam cuidadosamente diligentes e minuciosas em sua formação, a fim de evitar sanções e garantir a transparência e responsabilização.

(...) nosso país é afamado pela distância entre a realidade e a norma jurídica. A nova Lei de Improbidade, na sua interpretação literal, distancia-se da realidade ao ponto de se tornar inaplicável, seja no seu aspecto material – caso, por absurdo, exija-se o dolo específico na constituição do ilícito (...) (CAVALIERI FILHO, 1997, p. 73).

Podemos perceber que o legislador objetivando minimizar o elemento subjetivo para amoldar a conduta de improbidade administrativa, alterou a redação do artigo 11, da LIA, positivando a seguinte a redação para a violação dos princípios administrativos:

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.

Extraímos da literalidade do parágrafo 1º do artigo mencionado que, para a configuração da improbidade administrativa na modalidade de violação aos princípios administrativos e outros tipos especiais (excluindo o enriquecimento ilícito e a lesão e prejuízo ao erário), não se deve apenas considerar a culpa, mas é necessário ir além, exigindo o dolo específico. Esse requisito implica que, além da vontade de praticar determinado ato, é preciso ter conhecimento e intenção de alcançar um propósito especial previsto na norma legal. Entretanto, é importante evitar uma interpretação literal restrita, a fim de proteger o erário e combater condutas irresponsáveis. Nos casos concretos, é necessário analisar cuidadosamente os contextos envolvidos, a fim de garantir uma aplicação justa e efetiva da lei.

Uma interessante teoria norte-americana denominada “teoria da ignorância deliberada” ou “teoria do avestruz” corrobora com este entendimento conforme ensina Alexandre Mazza:

Originária da Suprema Corte dos Estados Unidos, a referida teoria foi desenvolvida no Direito Penal com a finalidade de punir a

ignorância consciente de agentes que intencionalmente fingem não enxergar a prática de atos ilícitos para, com isso, obter algum tipo de benefício. Trata-se de um comportamento similar ao do avestruz, ave que enfia a cabeça debaixo da terra, supõe-se, para não ver o que ocorre ao redor. (MAZZA, 2023, p. 558).

Teoria já utilizada dentro do ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo, no julgamento da Apelação Cível n. 009252-56.2010.8.26.073 da 9ª Câmara de Direito Público do TJ-SP no qual o Ministério Público denunciava como conduta ímproba um prefeito e um instituto privado em razão de superfaturamento na contratação, sem licitação:

Guardadas as devidas proporções, é evidente, em tempo de exposição pública e notória pelo julgamento televisionado ao vivo da Ação Penal 470 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em que de forma corajosa e destemida o Poder Judiciário não se encolheu, frente aos muitos interesses envolvidos, na condenação de criminosos que estavam a praticar infrações penais (corrupção passiva, ativa, lavagem de dinheiro) e, nesta ocasião, uma determinada teoria foi suscitada pelo sempre profundo Ministro Celso de Mello, e que poderá ser agora aventada neste caso concreto, qual seja TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA ou DA IGNORÂNCIA DELIBERADA, também conhecida como DOCTRINA DA CEGUEIRA INTENCIONAL, TEORIA DAS INSTRUÇÕES DE AVESTRUZ ou DOCTRINA DO ATO DE IGNORÂNCIA CONSCIENTE, criada pela Suprema Corte Norte Americana (*willful blindness doctrine*), cuja síntese diz respeito à tentativa de se afirmar ignorância deliberada e fingida acerca da situação de ilicitude, com vistas a objetar uma determinada vantagem. (Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 0009252-56.2010.8.26.0073. 9ª Câmara de Direito Público. Comarca de Avaré. São Paulo, j. 9 abr. 2014).

Dando continuidade ao raciocínio, a Lei de Improbidade Administrativa possui um caráter preventivo, atuando como um mecanismo dissuasor para agentes públicos envolvidos em práticas corruptas. Por meio de punições como perda de bens, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público, busca-se desencorajar a corrupção, preservando a integridade dos recursos e o interesse coletivo. No entanto, é importante considerar que qualquer atualização legislativa deve ser avaliada com cautela, ao deixar de analisar a culpa e considerar apenas o dolo em uma conduta ímproba, isso gera uma fragilidade que agentes de mal-intencionados poderão explorar, segundo José de Faria Costa (2017, p. 416) o uso de elementos especiais subjetivos raramente se materializa em fatos externos.

Nesse sentido, é essencial atualizar e aprimorar constantemente a legislação para prevenir e combater a corrupção, levando em consideração que possíveis mudanças que não criem lacunas exploráveis. Recordando o momento conturbado da história brasileira

em relação à corrupção, no qual a LIA foi criada, é imprescindível que as atualizações legislativas sejam minuciosamente analisadas em relação às suas consequências práticas, a fim de assegurar a efetividade contínua dessa importante lei no combate à corrupção.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei 8.429/1992, é um exemplo dessa instabilidade. Esse diploma legal surgiu em um momento político turbulento, ocorrendo praticamente no mesmo contexto histórico de um processo de "impeachment" do então Presidente da República, que era acusado de envolvimento em atos de corrupção. É curioso notar que o referido chefe do Poder Executivo Federal adotava um discurso firme de combate aos abusos administrativos, que são uma das maiores mazelas do Brasil. Inclusive, a Lei de Improbidade Administrativa foi sancionada por ele e publicada no Diário Oficial da União em 3 de junho de 1992. (DINIZ, et al., 2022, p. 66).

Lamentavelmente, no contexto brasileiro, a corrupção é um problema arraigado que remonta às origens históricas do país. Diferentemente de muitos outros países, em que a corrupção pode ter se desenvolvido em determinados períodos ou sistemas políticos, no Brasil, ela parece estar enraizada em diversas esferas sociais e políticas. Essa atitude do legislador, ao não considerar a culpa como critério para identificar atos ímprobos, parece revelar uma falta de preocupação em relação aos danos financeiros resultantes da irresponsabilidade, incompetência e negligência graves por parte dos agentes públicos.

A corrupção não se apresenta univocamente na literatura e nem nas leis, ainda mais tomando-se o direito estrangeiro em comparação. É certo que, senão a definição, ao menos o tratamento da corrupção deve ser dado pela legislação de cada país. Nesse cenário, o Brasil é signatário de diversas convenções internacionais pelas quais se obriga, no plano interno, a prevenir e combater a corrupção. (LOBO; SOUZA JÚNIOR, 2022, p. 789-790).

Desse modo, constata-se que a probidade administrativa é um pilar fundamental para o bom funcionamento da Administração Pública e a confiança da sociedade. A consideração da culpa como elemento essencial na caracterização da improbidade administrativa é imprescindível para garantir a responsabilização dos agentes públicos e promover uma gestão eficiente e transparente. A atualização legislativa deve ser realizada de forma criteriosa, visando preencher lacunas e fortalecer a luta contra a corrupção, sem comprometer a efetividade da lei.

Assim, é essencial que sejam adotadas medidas preventivas e aprimoramentos constantes na legislação, levando em conta os desafios e contextos enfrentados, para assegurar a integridade dos recursos públicos e a preservação do interesse coletivo. Somente assim poderemos avançar na construção de uma Administração Pública ética, responsável e confiável para o desenvolvimento do país.



#### **4.2. Da lesão aos princípios da Administração Pública quando da exclusão da culpa nos atos administrativos**

A Administração Pública encontra-se vinculada a lei para a prática de seus atos, sendo que o direito administrativo possui a finalidade de reger estas atividades. E, tratando-se de uma atuação tão variada, por vezes surgem normas que são emanadas de um contexto ou de uma situação específica da atividade administrativa, tornando necessária a edificação de uma base normativa solidificada, na busca de garantias e seguranças jurídicas aos administrados.

Destarte que a solidez dessas normas vigentes no ordenamento é constituída pelos princípios, também conceituados como base e estrutura, desde os gerais de Direito até os específicos de cada matéria. Tais princípios visam interligar os diversos institutos do direito administrativo, objetivando a não contradição, a segurança jurídica e ao cumprimento das finalidades do Estado Democrático de Direito.

Neste ponto, é de extrema relevância abordar a importância dos princípios no direito administrativo, e para tanto, é fundamental conceituar o termo “princípio”. Conforme Karl Larenz (apud MEDAUAR, 2010, p. 125), princípios são fórmulas que englobam os pensamentos diretores do ordenamento jurídico, de uma disciplina legal ou de um instituto jurídico. Além disso, é vital assegurar que os agentes públicos cumpram esses princípios para uma gestão eficiente. Nesse contexto, destaca-se a Lei de Improbidade como um dos mecanismos que contribuem para o respeito aos princípios. Sua aplicação desempenha um papel crucial na promoção da integridade e responsabilidade na Administração Pública. Assim, a observância dos princípios é um pilar fundamental para a manutenção da boa governança. O professor Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que princípio é:

O mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente para definir a lógica e a racionalidade no sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2010, p. 53).

Tendo em vista que princípios possuem caráter normativo, e, portanto, passíveis de sanções ante seu desatendimento, foram criados instrumentos sancionatórios a fim de garantir a observância destes, dentre os quais destaca-se a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Em relação à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), que é o foco da problemática, destaca-se parte do artigo 11, que abrange s princípios elencados neste trabalho, *in verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

Nos termos do § 1º, do artigo 1º da Lei 8.429/92, as condutas dolosas tipificadas no artigo 11 da mesma normativa, além daquelas previstas nos artigos 9º, 10, e dos tipos previstos em leis especiais, são consideradas atos de improbidade administrativa, ressaltando que a Lei é claramente específica em relação à violação dos princípios da Administração Pública, ilustrando assim a relevância desses institutos e seus reflexos quando violados.

Nesse contexto, quando se menciona a exclusão da culpabilidade na improbidade administrativa vislumbra-se a afetação direta os princípios do direito administrativo Brasileiro. Diante disso, importa ressaltar que a supressão da culpabilidade da legislação administrativa não pode servir como justificativa para a ausência de responsabilização dos agentes públicos por atos ímprobos, sob pena de se permitir a má gestão do patrimônio público. E, sendo a Lei de Improbidade Administrativa é uma normativa que busca o combate aos atos ímprobos praticados por agentes públicos que violem a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência, necessária a observância e aplicação de suas recentes alterações.

O princípio da legalidade, por exemplo, exige que todo ato administrativo esteja previsto em lei e seja realizado de acordo com o que foi determinado na norma, respeitando o devido processo legal e os direitos fundamentais dos cidadãos. Se a culpabilidade for excluída na análise de um ato ímprobo, pode haver uma interpretação equivocada da lei, e conseqüentemente, uma violação a este instituto, enfraquecendo assim, a confiança da sociedade na Administração Pública.

O princípio da impessoalidade exige que a Administração Pública trate todos os administrados de forma igualitária, sem discriminação ou favoritismo. A exclusão da culpabilidade na improbidade administrativa pode ferir esse princípio, uma vez que poderia permitir que agentes públicos sejam punidos de forma diferente, mesmo tendo praticado atos semelhantes de improbidade, apenas com base em critérios subjetivos, como sua capacidade de compreensão da ilegalidade do ato.

Além disso, a exclusão da culpabilidade pode levar a uma falta de responsabilização dos agentes públicos que agem de forma contrária ao interesse público, prejudicando a efetividade da Administração e sua capacidade de prestar serviços de qualidade à sociedade. Por isso, é importante que a análise da culpabilidade seja levada em consideração na apuração de atos de improbidade administrativa, a fim de garantir a imparcialidade e eficiência da Administração Pública.

A exclusão da culpabilidade na improbidade administrativa pode violar também o princípio da moralidade do direito administrativo, pois esse princípio exige que os agentes públicos atuem com honestidade, ética e boa-fé no exercício de suas funções. Se a culpabilidade não for analisada devidamente, pode ocorrer a aplicação de sanções a

agentes públicos que agiram de boa-fé, mas cometeram erros em razão de circunstâncias alheias a sua vontade. Por outro lado, se a culpabilidade for desconsiderada, agentes públicos desonestos e com condutas antiéticas podem não ser responsabilizados adequadamente, o que fere o princípio da moralidade.

Sobre a necessidade de publicidade dos atos administrativos, tem-se que a exclusão da culpabilidade na improbidade administrativa pode afetar diretamente a transparência na gestão pública, uma vez que a responsabilização dos agentes públicos por condutas ímprobas é um importante mecanismo de transparência na administração pública. Quando se permite a exclusão da culpabilidade, sem a devida análise subjetiva da conduta do agente, corre-se o risco de permitir a impunidade e a falta de transparência na gestão pública, o que viola o princípio da transparência, e impede o controle social sobre as ações do poder público.

O princípio da eficiência exige que a administração pública atue de forma a buscar a melhor utilização dos recursos disponíveis, visando sempre à obtenção dos melhores resultados possíveis. Nesse sentido, a exclusão da culpabilidade na improbidade administrativa pode levar a uma gestão ineficiente dos recursos públicos, uma vez que a ausência de responsabilização adequada dos agentes públicos pode estimular a prática de condutas ilícitas e prejudicar o desempenho eficiente da administração pública.

Dessa forma, a análise da culpabilidade se torna um elemento essencial para garantir a eficiência da gestão pública, na medida em que a responsabilização adequada dos agentes públicos que cometem atos ímprobos é fundamental para coibir a prática de condutas ilegais e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e em benefício da coletividade.

### **4.3. Nova Lei de Improbidade Administrativa e às repercussões no Supremo Tribunal Federal**

Como é de costume nacional, após a promulgação da Lei, vários pontos foram objetados e discordados junto ao Supremo Tribunal Federal, que se pronunciou a respeito.

Acerca das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21, especificamente no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989, que julgou o tema 1199 e nas ações diretas de inconstitucionalidade-ADIn 7.042 e 7.043.

Em relação ao tema 1199, o que discutiu no STF foi a definição de eventual (ir) retroatividade das previsões da lei 14.230/21, em especial (I) a necessidade da presença do elemento dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Já no julgamento das ADIns 7042 e 7043, o que se discutiu foi o reconhecimento do Ministério Público como o único competente para o ajuizamento da ação de improbidade. Sobre tais decisões o site Migalhas (BORGES, 2022) lancetou em seu artigo que em 31/08/2022 o STF julgou, por 8 votos a 3, decidindo pela legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e a advocacia pública para a propositura da ação de improbidade administrativa. Para o tribunal, o art. 129, parágrafo 1º, da Constituição Federal não veda a legitimidade para terceiros, logo deve-se autorizar que tanto o

Ministério Público quanto a fazenda pública prejudicada possam demandar a ação de improbidade.

No julgamento do tema 119, que foi finalizado em 18/08, quando o STF, por maioria, firmou quatro teses: a) o dolo subjetivo precisa ser comprovado, b) modalidade culposa da improbidade não retroage nem em casos de execução penal; c) a norma que aboliu a improbidade culposa retroage e é aplicável imediatamente aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, cabendo ao juízo competente, em qualquer caso, analisar eventual dolo do agente, hipótese em que a ação poderá continuar tramitando; d) o novo regime prescricional é irretroativo e começam a correr a partir da publicação da lei, garantindo-se a eficácia dos atos praticados anteriores à Lei.

Conforme o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, os processos ativos e em curso que relatem a prática do crime culposos, seu desfecho deve ser a improcedência da demanda em razão da ausência de previsão culposa na Lei de Improbidade.

Por outro lado, em processos cujo trânsito em julgado já tenham operado, nada muda, visto que as regras da nova lei não se aplicarão ao caso transitado. Por fim, com relação à prescrição, nas ações em andamento o novo prazo não se aplica.

## 5. Considerações finais

No decorrer deste estudo, compreendemos a importância da análise da culpabilidade na caracterização da improbidade administrativa e os impactos negativos decorrentes de sua exclusão. A culpa desempenha um papel fundamental na identificação e responsabilização dos agentes públicos que praticam atos contrários aos princípios que regem a Administração Pública.

A exclusão da culpabilidade acarreta prejuízos significativos à Administração Pública, minando os esforços de combate à corrupção e comprometendo a eficiência da gestão pública. A culpabilidade é um elemento essencial para assegurar a responsabilização adequada daqueles que abusam de seu poder, violam deveres éticos e prejudicam a coletividade.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a exclusão da culpabilidade pode violar princípios constitucionais do direito administrativo, como a legalidade, a moralidade e a eficiência. A responsabilização dos agentes públicos deve estar pautada na observância desses princípios, a fim de preservar a ética e a transparência no exercício das funções públicas.

Além dos princípios expressos na Constituição, há princípios implícitos, como a razoabilidade e a proporcionalidade, que devem ser considerados na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. A análise do elemento subjetivo fortalece a segurança jurídica, permitindo decisões embasadas em critérios mais sólidos e coerentes. Dessa forma, é possível alcançar uma adequação proporcional entre as sanções aplicadas e os atos praticados, evitando excessos ou injustiças.

No âmbito do direito administrativo brasileiro, é essencial destacar a importância de uma atuação responsável e comprometida dos órgãos de controle e fiscalização, bem como do Poder Judiciário. A correta apreciação da culpabilidade é de grande importância

para preservar a integridade do sistema administrativo, incentivando a prevenção e a punição adequada da improbidade.

Cabe salientar que a inclusão da análise da culpabilidade não visa dificultar o processo de responsabilização, mas sim aprimorá-lo, tornando-o mais justo e efetivo. Ao fortalecer a segurança jurídica, é possível evitar casos de abusos, preservando a confiança da sociedade nas instituições públicas e reduzindo a quantidade de casos que transbordam a esfera administrativa e são levados ao Poder Judiciário.

Por fim, é imprescindível ressaltar a necessidade contínua de aperfeiçoamento das normas e dos mecanismos de responsabilização no âmbito da improbidade administrativa. A criação de dispositivos legais que considerem a culpabilidade como elemento central no processo de responsabilização dos agentes públicos é um passo importante para garantir uma atuação ética e transparente no exercício das funções administrativas.

Portanto, é imperativo reconhecer e valorizar a relevância da culpabilidade na caracterização da improbidade administrativa, a fim de fortalecer a probidade no setor público e preservar os princípios que regem a Administração Pública brasileira.

## 6. Referências bibliográficas

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, p. 203-224, nov. 2018. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>>. Acesso em: 31 maio 2023.

BORGES, Diego da Mota. O que o STF decidiu sobre as alterações na lei de improbidade administrativa. **Migalhas de Peso**, São Paulo, 23 set. 2022. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/374045/alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em 05 jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 635/2017. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Processo nº 006.166/2007-2. Tipo de Processo: Tomada de Contas Especial (TCE). Brasília, 05 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2931/2018. Plenário. Relator: José Mucio Monteiro. Processo nº 011.325/2015-1. Tipo de Processo: Acompanhamento (ACOM). Brasília, 12 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 11762/2018. Segunda Câmara. Relator: Marcos Bemquerer. Processo nº 014.766/2014-0. Tipo de Processo: Tomada de Contas Especial (TCE). Brasília, 27 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 11289/2021. Primeira Câmara. Relator: Vital do Rêgo. Processo nº 031.322/2015-8. Tipo de Processo: Tomada de Contas Especial (TCE). Brasília, 17 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 5547/2019. Primeira Câmara. Relator: Benjamin Zymler. Processo nº 026.095/2006-8. Tipo de Processo: Tomada de Contas Especial (TCE). Brasília, 09 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2550/2019. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Processo nº 004.708/2017-2. Brasília, 23 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4485/2020. Primeira Câmara. Relator: Benjamin Zymler. Processo nº 003.041/2016-6. Brasília, 14 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 0009252-56.2010.8.26.0073. 9ª Câm. Dir. Público. Comarca de Avaré. São Paulo, 9 abr. 2014.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de sociologia jurídica**. São Paulo: Forense, 1997.

COSTA, José de Faria. **Direito penal**. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Cláudio Smirne; ROCHA, Mauro Sérgio; CASTRO, Renato de Lima (Org.). **Aspectos controvertidos da lei de improbidade administrativa: uma análise crítica a partir dos julgados dos tribunais superiores**. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2022.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

LOBO, Saulo Maurício Silva; SOUZA JÚNIOR, Armando Araújo de. **Open Science Research VIII**. Guarujá-SP: Editora Científica Digital, 2022.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORENO, Amanda Amarante Oliveira Sobral; CARNEIRO, Sarah Carolina Viana de Macedo. **Nova lei de licitações e contratos: teoria e prática na assessoria jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ROSSI, Lacínia. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.