



## REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

### **O Elemento Subjetivo no tipo de Improbidade Administrativa: uma análise comparativa das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021**

*The Subjective Element in the type of Administrative Improbability: a comparative analysis of the changes promoted by Law nº 14.230/2021*

Letícia Mara Galvão Batista

**Resumo:** O presente artigo tem o objetivo de analisar as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) no tocante à extinção da modalidade culposa e à consequente exigência de dolo para caracterização do ato ímprobo. Almejou-se apresentar tal análise sob uma perspectiva comparativa, baseada no cotejo entre as formas com que o elemento subjetivo de improbidade administrativa é previsto na redação original e na redação atual da referida lei. A metodologia adotada consistiu na pesquisa bibliográfica de cunho exploratório e qualitativo, composta pela consulta e exame de obras de doutrina jurídica, de legislação e de julgamentos de tribunais superiores. Ao fim do estudo, considerou-se que a supressão da forma culposa de improbidade se mostra como decisão acertada, dado a culpa ser incompatível com a premissa de má-fé que norteia o conceito de improbidade, conforme depreendido pela etimologia do termo. Por outro lado, concluiu-se que a nova exigência de que a vontade do agente esteja orientada à consecução de um objeto específico cinge em demasia o elemento subjetivo necessário para configuração do ato ímprobo, incorrendo-se no risco de inviabilizar a aplicação da própria lei.

**Palavras-chave:** Lei de Improbidade Administrativa; Corrupção; Dolo; Culpa.

**Abstract:** This article aims to analyze the changes introduced by Law nº 14.230/2021 in the Administrative Improbability Law (Law nº 8.429/92) regarding the extinction of the guilty modality and the consequent requirement of deceit to characterize the unrighteous act. The aim was to present such an analysis from a comparative perspective, based on the comparison between the ways in which the subjective element of administrative improbity is foreseen in the original wording and in the current wording of the referred law. The methodology adopted consisted of exploratory and qualitative bibliographical research, consisting of consultation and examination of legal doctrine works, legislation and judgments of superior courts. At the end of the study, it was considered that the suppression of the culpable form of improbity is a correct decision, given that guilt is incompatible with the premise of bad faith that guides the concept of improbity, as inferred from the etymology of the term. It was concluded that the new requirement that the agent's will has to be oriented to the achievement of a specific object restricts too much the subjective element necessary for the configuration of the unrighteous act.

**Keywords:** Administrative Improbability Law; Corruption; Deceit; Guilt.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v11n1p102-121>

## **O ELEMENTO SUBJETIVO NO TIPO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021**

Letícia Mara Galvão BATISTA\*

*Sumário: 1 Introdução; 2 O conceito de improbidade e o dolo como premissa; 3 O elemento subjetivo na redação original da Lei de Improbidade Administrativa; 4 O elemento subjetivo na nova Lei de Improbidade Administrativa; 5 A questionável exigência de dolo específico; 6 Considerações finais; Referências.*

### **1. Introdução**

A corrupção possui raízes tão longevas na estrutura pública brasileira, que perscrutar sua origem seria se perder nas origens do próprio país. Mais acurado, talvez, seria chamar suas raízes de grilhões, tamanho é o estorvo que representam ao desenvolvimento nacional. Seus efeitos nefastos não apenas fustigam a integridade e a legitimidade das instituições públicas, como também comprometem a promoção do bem-estar social, na medida em que corroem os recursos originalmente destinados à implementação de políticas públicas. Mais além de prejuízos políticos e econômicos, a corrupção sistematizada – e a tolerância a ela – perverte e atrofia a própria ordem moral da nação.

Assim sendo, o combate à corrupção no Brasil se faz necessidade de primeira importância – haja vista, logicamente, que as demais necessidades da sociedade só podem ser supridas por um Estado que opere bem internamente. Isso não significa, porém, que sempre foram adotadas medidas de rigor proporcional à gravidade desta problemática. Ao contrário: somente recentemente, com a redemocratização, pôde-se ver algum efetivo avanço na repreensão à improbidade, mormente tendo em perspectiva que as ações empreendidas pelos regimes anteriores se mostravam claramente débeis diante de um mal tão vultoso.

Assim, foi a Constituição Federal de 1988, arauto da promessa de dias mais justos a sucederem os anos de chumbo sob o comando militar, a primeira na qual se vislumbrou um empenho contundente na direção do combate à corrupção. A carta em questão introduziu pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro a expressão “improbidade administrativa”, em seu art. 15, V, ao enunciá-la como um dos cinco casos autorizadores de perda ou suspensão dos direitos políticos.

Entretanto, foi no art. 37, § 4º, da Constituição de 1988 que se delineou a forma que o regime jurídico de improbidade administrativa leva até os dias de hoje. Tamanha

---

\*Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Advogada e consultora jurídica. <https://orcid.org/0009-0009-3600-0575>.

é a relevância do dispositivo que se faz mister transcrevê-lo: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” (BRASIL, 1988).

Diferentemente dos textos legais preexistentes, que se limitavam a tratar das hipóteses de enriquecimento ilícito e de prejuízo ao erário, a Constituição de 1988 tratou de “atos de improbidade administrativa”, concedendo ao legislador ordinário a possibilidade de ampliar o alcance da expressão ao definir quais atos seriam esses. Outrossim, enquanto os diplomas anteriores cominavam aos agentes apenas sanções de natureza patrimonial, a carta democrática prescreve, além daquelas, as severas penalidades de suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

Em 1992, o ditame constitucional passou a ser regulamentado pela Lei nº 8.429, identificada como Lei de Improbidade Administrativa - ou simplesmente LIA. Usufruindo da liberdade que lhe foi outorgada pelo constituinte originário, o legislador contemplou sob o conceito de improbidade administrativa três categorias: atos que importam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao Erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, esta última inédita nos regramentos precedentes. A lei ainda define os sujeitos ativos, as penas cabíveis, normas prescricionais para propositura de ação judicial, entre outras disposições que tornam a Lei nº 8.429/92, de longe, o diploma mais cabal a reger a matéria de improbidade administrativa.

Com efeito, o arcabouço legal brasileiro precisou passar por um longo processo de aperfeiçoamento para que se chegasse ao cenário normativo inaugurado em 1992. A evolução, contudo, não parou aí: nos anos de 2005, 2014 e 2015, foram promulgadas leis que acrescentaram novos incisos às listas de atos de improbidade, bem como provieram outras leis esparsas que complementarmente evitam e coíbem a desonestidade na esfera pública, a exemplo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97).

Nesse contexto, o advento da Lei nº 14.230/2021, que reformou substancialmente a LIA original, não poderia deixar de se mostrar como um lamentável retrocesso ao combate à corrupção, considerando que as alterações por ela promovidas são, quase todas, favoráveis ao sujeito ativo da improbidade. A atual redação, à guisa de exemplo, converteu o rol exemplificativo de condutas atentatórias aos princípios da Administração Pública em taxativo, suprimindo a possibilidade de se enquadrar qualquer outra conduta distinta neste tipo. No aspecto processual, introduziu o instituto da prescrição intercorrente com o prazo de exíguos quatro anos, o que chega a ser risível quando se conhece a morosidade típica em que costumam tramitar os processos no sistema judiciário pátrio.

Desse modo, é indiscutível que houve um significativo afrouxamento no regime de responsabilização por improbidade administrativa, o que justifica a apreensão e até

a indignação diante da novel redação. Aparenta ser contraditório reduzir o alcance e a austeridade das leis se a realidade brasileira jamais deu mostras de que a corrupção se tornou uma mazela de menor gravidade ou importância. Isso não significa, contudo, que todas as inovações promovidas pela nova lei sejam infundadas ou desarrazoadas.

Nesta toada, um dos pontos mais notáveis incorporados pela nova lei foi o fim da modalidade culposa de improbidade administrativa, com a conseqüente exigência do elemento doloso para sua configuração. A questão já era pauta constante nos tribunais e na doutrina e tende a continuar sendo fonte de controvérsia, em especial pela crítica de que se estaria concedendo aval para a negligência e a incúria de gestores públicos.

Destarte, conquanto o novo diploma legal tenha deflagrado múltiplas questões que merecem ser exaustivamente examinadas e debatidas, o presente estudo se limitará a realizar uma breve análise das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 especificamente quanto à natureza do elemento subjetivo necessário para caracterização dos tipos de improbidade administrativa.

Para cumprir esse objetivo, será realizada uma investigação do conceito de improbidade, conforme depreendido pela etimologia da palavra e lecionado pela doutrina jurídica. Em seguida, analisar-se-á como o elemento subjetivo era regulamentado na redação anterior e como se encontra regulamentado atualmente, abordando as possíveis razões que fundamentaram sua recente modificação. Ato contínuo, examinar-se-á criticamente a pretensa exigência de dolo específico nos termos da Lei nº 14.230/2021. No último tópico, serão expostas as conclusões do estudo realizado.

## **2. O conceito de improbidade e o dolo como premissa**

A escolha do constituinte originário pela palavra “improbidade” não foi arbitrária. Não se conformou em restringir o amplo espectro da corrupção pública à dimensão puramente patrimonial, tampouco ambicionou esgotar as possibilidades de seu propósito. Ao revés, optou por uma expressão ainda relativamente nova no cenário normativo brasileiro, mas que haveria de ser suficiente para orientar e balizar todas as disposições a serem elaboradas em torno da matéria. Nesse passo, pode-se firmar como pressuposto que a definição dos atos contemplados pela expressão “improbidade administrativa” deve se manter fiel aos limites de seu contorno semântico – embora, é claro, nunca cessarão dúvidas e contestações acerca do significado de qualquer palavra, quão inerentemente vaga é a própria linguagem humana.

A “improbidade” está inequivocamente ligada à “probidade”, sendo esta seu antônimo. Se a improbidade administrativa representa uma postura que o manancial legislativo se empenha veementemente em prevenir e coibir, a probidade justamente sintetiza a essência das diretrizes que a nova ordem constitucional buscou infundir

na Administração Pública brasileira. Consentâneo se faz, pois, abordar primeiramente o conceito de probidade.

Conforme se extrai da lição de De Plácido e Silva (2010, p. 1095), a palavra probidade provém do latim *probitas*, de *probus* (probo, honesto, honrado); designa a honestidade de proceder ou a maneira criteriosa de cumprir todos os deveres que são atribuídos à pessoa. Traduz a integridade de caráter, o procedimento justo.

Nesse contexto, Marcelo Figueiredo (1998, p. 21) preconiza que o núcleo da probidade deflui do princípio da “moralidade administrativa”, este que constitui verdadeiro norte à administração em todas as suas manifestações. Nesse sentido, a probidade seria espécie do gênero “moralidade administrativa”. Isso não implica que ambos os conceitos sejam idênticos; pelo contrário, a probidade é peculiar e específico aspecto da moralidade administrativa.

Prossegue o autor:

*A probidade é, portanto, corolário do princípio da moralidade administrativa. O essencial é remarcar que com o princípio, contemplado a Constituição, todos os atos da Administração, do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, devem respeito a ele. Assim, a “boa administração”, a avaliação dos meios, técnicas e procedimentos utilizados não podem se afastar do controle jurisdicional e da própria administração, que por esse fundamento (moralidade administrativa) têm o dever de revê-los e, se for o caso, anulá-los ao fundamento de “imorais”, “ímprobos”, etc. Desejou o constituinte abarcar no conceito de “moralidade”, de “probidade”, todas aquelas conhecidas figuras do excesso de poder, do desvio de poder; e foi além. Almeja o controle da “moralidade” no caso concreto. (FIGUEIREDO, 1998, p. 22)*

A qualificação da probidade administrativa como subprincípio da moralidade administrativa não é unânime. Garcia e Alves (2013, p. 101) sustentam o oposto: o conceito de probidade é que englobaria a moralidade. Sob essa perspectiva, a observância ao princípio da moralidade é um elemento de vital importância para a aferição da probidade, mas não é o único. Todos os atos dos agentes públicos devem observar a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade. Assim, quando muito, é possível dizer que a probidade absorve a moralidade, mas jamais terá sua amplitude delimitada por esta.

À parte tais dissidências, é certo que distinguir probidade e moralidade é tarefa árdua, dada a densidade e abstratividade de que dotados os princípios. Por outro lado, considera-se que demarcar com exatidão a diferença entre ambos não é condição essencial para a presente discussão, haja vista que, a rigor, “são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública” (DI PIETRO, 2023, p. 999).

Dessarte, em poucas palavras, o princípio da probidade administrativa diz respeito ao dever do agente público de agir de forma idônea e honesta no trato da coisa pública, o que em muito excede a simples observância ao texto legal (princípio da legalidade). Assim sendo, mais acertado seria delinear o sentido de probidade em consonância com o princípio da juridicidade, conceito bem mais amplo a contemplar não apenas a conformidade dos atos com as regras jurídicas, mas com todo o ordenamento jurídico, em especial com os princípios implícitos e explícitos de Direito.

Como sintetiza Di Pietro (2023, p. 999):

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

No vértice diametralmente oposto à probidade, o vocábulo improbidade deriva do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), ligando-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter. Revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter bom caráter. Improbidade é a qualidade do ímprobo, e ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral (SILVA, 2010, p. 716).

Nota-se que, do mesmo modo que a probidade administrativa não equivale à conduta obediente à lei, a improbidade não pode ser identificada como o mero descumprimento da lei. Além do ato que contraria o ordenamento jurídico, a improbidade pressupõe que o sujeito age com *má-fé*, motivado por interesses escusos e egoístas, em dissonância com os princípios que regem a administração pública.

Nas palavras de Pazzaglini Filho (2018, p. 16, 17):

Improbidade administrativa, pois, é mais que singela atuação desconforme com a fria letra da lei. Em outras palavras, não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé. [...] Portanto, ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a ocorrência de ato funcional ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. Assim, a conduta ilícita do agente público para tipificar ato de improbidade administrativa deve ter esse traço comum ou característico de todas as suas modalidades: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública.

Dessa maneira, o ato que contraria a letra da lei, por si só, ainda que cause prejuízo à máquina pública, não basta para configurar improbidade. É essencial que se faça presente no agente a iniquidade, a perfídia, a orientarem sua consciência e vontade na direção de perpetrar o ato ilícito e adverso aos princípios constitucionais.

Como reforça Rodrigo Valgas dos Santos (2020, p. 171), quem exigiu a improbidade como conduta qualificada pela desonestidade foi o Poder Constituinte originário. Se seu objetivo fosse unicamente o ressarcimento civil, sequer seria necessária a redação do art. 37, § 4º, da Constituição Federal. Embora, a bem da verdade, o constituinte não tenha compromisso com a perspectiva rigorosamente técnica dos termos que utiliza no texto constitucional, foi justamente esta visão dita “curial” da improbidade que o moveu a qualificar tal conduta como desonesta, pois a qualquer pessoa que se pergunte o que seja improbidade, esta responderá que se trata de desonestidade.

Sob esse prisma, a improbidade, discernida pela mácula da má-fé, não pode ser compatibilizada com a mera culpa. Na ação ou omissão culposa, o agente falha no cumprimento de seus deveres de cuidado, o que acarreta a produção de um resultado ilícito, não desejado, mas previsível. Desse modo, ainda que o indivíduo tenha concorrido para a produção de um evento antijurídico, não o fez intencional ou conscientemente, mas o fez por imprudência, imperícia ou negligência, violando um dever de cuidado objetivo que lhe era atribuído.

Ora, é inconcebível que alguém cometa uma iniquidade sem a consciência disso – isto é, a título de culpa. “Nunca se ouviu dizer que alguém seja desonesto por acidente, sem desejar sê-lo.” (SANTOS, 2020, p. 177). Em contrapartida, aquele que comete improbidade age intencionalmente, consciente da reprovabilidade de seus atos e do egoísmo de suas pretensões. É nesse sentido que se ampara a compreensão de que a fisionomia do ato ímprobo não se coaduna com a culpa.

Por outro lado, o dolo é a vontade livre e consciente dirigida a realizar a conduta ilícita, ou mesmo a mera aceitação do risco de realizá-la. Se a improbidade administrativa, conforme sua própria etimologia, exige para sua consumação uma disposição psíquica inquinada por má-fé, consciente de que age incorreta e egoisticamente, é inafastável a conclusão de que a improbidade só pode ser concebida enquanto ato doloso.

Nesta senda, não se admite que a ineficiência e a inaptidão do gestor, tomadas isoladamente, sejam confundidas com improbidade. A despeito de sua gravidade e lesividade ao erário, não se pode pressupor que uma gestão ineficiente seja decorrente de desonestidade do agente. Apenas na presença de indícios que demonstrem o dolo – uma vez que *o dolo não se presume* – é que se poderá imputar a prática de improbidade.

Demais disso, não havendo dolo nem culpa – ou seja, ausente a culpabilidade do agente –, não há que se cogitar a existência de improbidade, eis que o direito brasileiro não adotou a teoria da responsabilidade objetiva para seus agentes públicos, a

qual é aplicável somente às pessoas jurídicas integrantes da administração pública<sup>2</sup> e às pessoas jurídicas que cometerem atos tipificados pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13).

É com lastro no exposto que se sustenta que o dolo é elemento constitutivo do ato de improbidade administrativa. Isso se deduz, precipuamente, da própria etimologia da palavra “improbidade”, a qual reclama a presença de uma disposição psíquica evitada de má-fé e desonestidade, premissa incompatível com a culpa.

### **3. O elemento subjetivo na redação original da lei de improbidade administrativa**

Desde sua publicação, em 1992, a Lei nº 8.429 organiza-se em uma estrutura tripartite, por meio da qual ramifica a improbidade administrativa em três espécies: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao Erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Em 2016, foi acrescentada pela Lei Complementar nº 157 uma quarta espécie, referente aos atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; esta, porém, gerou efeitos por pouco tempo, sendo revogada em 2021.

Na redação original, apenas o art. 10 enunciava expressamente o elemento subjetivo do tipo, como se lê em seu *caput*: “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, *dolosa ou culposa* [...]” (BRASIL, 1992) O preceito deixava claro, portanto, que a improbidade por danos ao erário contemplava as formas dolosa e culposa.

A esse respeito, Waldo Fazzio Júnior (2008, p. 82) observa que as condutas culposas, admitidas pelo art. 10 da LIA, são compreendidas como *atos de improbidade administrativa por assimilação*. Justifica o autor, no mesmo sentido já discutido, que as condutas culposas só podem ser equiparadas a atos de improbidade, uma vez que não se pode compatibilizar o contingente de má-fé dos atos de improbidade com a imprevisibilidade, substância do agir culposos.

Os arts. 9 e 11, em contrapartida, eram omissos quanto à natureza do elemento subjetivo. A aparente lacuna da norma não se mostrou tão problemática, tendo em vista que tanto a doutrina quanto a jurisprudência logo se manifestaram majoritariamente no sentido de que ambos os tipos haveriam de demandar o elemento doloso para sua caracterização. De fato, consoante o princípio da excepcionalidade do ilícito culposos, *o dolo é a regra*; está implícito na descrição legal, sendo dispensável sua

---

<sup>2</sup> A Constituição Federal, em seu art. 37, § 6º, prevê: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” (BRASIL, 1988)



menção expressa. A culpa, por outro lado, será exceção, e só será admitida como vínculo subjetivo quando normatizada expressamente.

No mesmo sentido, acrescentam Garcia e Alves (2013, p. 403) um fator lógico-sistemático de exclusão: se a culpa foi prevista unicamente no art. 10, afigura-se evidente que a intenção do legislador foi restringi-la a tal hipótese, excluindo-a das demais.

Na esteira deste argumento se posicionava o Superior Tribunal de Justiça, como demonstra o seguinte julgado:

As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que apenas para as do art. 10 a lei prevê a forma culposa. Considerando que, em atenção ao princípio da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, não se tolera responsabilização objetiva e nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas, conclui-se que o silêncio da Lei tem o sentido eloquente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9.º e 11.

(REsp 940.629/DF, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 26/08/2008)

Na hipótese de improbidade por enriquecimento ilícito (art. 9º), a exigência de dolo é sobremaneira evidente, considerando que seria absurdo cogitar que um servidor público auferisse vantagem indevida de maneira acidental ou involuntária.

No tocante aos atos que afrontam os princípios da administração (art. 11), é verdade que houve razoável contenda acerca da possibilidade da verificação de culpa implícita no tipo. Entretanto, os tribunais paulatinamente pacificaram jurisprudência no sentido de que a violação à norma do art. 11 também estaria condicionada à comprovação do comportamento doloso do agente público, como firmado em tese do Superior Tribunal de Justiça (2015): "O ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico."

A propósito da hipótese de lesão ao erário, entendia-se que as severas sanções cominadas pelo diploma vertente não poderiam incidir sobre o agente que procedesse com culpa leve ou levíssima, sob pena de se violar flagrantemente o princípio da proporcionalidade. Segundo discorrem Neves e Oliveira (2014, p. 86), a previsão da forma culposa não poderia implicar que qualquer deslize no dia a dia da Administração viesse a configurar improbidade administrativa. A legislação de improbidade deveria ser interpretada à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, tanto na tipificação das condutas quanto na aplicação das sanções, em face do que não bastaria, em princípio, apenas a culpa leve por parte do agente ou do terceiro, requerendo-se a culpa grave para caracterização da improbidade.

O Superior Tribunal de Justiça sedimentou orientação a esse respeito:

Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.

(AIA 30/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28.9.11)

A corroborar este entendimento, em 2018 foi promulgada a Lei nº 13.655, que inseriu, entre outros, o art. 28 à Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), *in verbis*: “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas *em caso de dolo ou erro grosseiro*.” (BRASIL, 1942). No ano seguinte adveio o Decreto nº 9.830/2019, que, com o fito de regulamentar os arts. 20 a 30 da LINDB, trouxe a definição de erro grosseiro: “Art. 12. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com *culpa grave*, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.” (BRASIL, 2019).

O art. 28 acrescido à LINDB reforçou a compreensão de que o agente público não poderia ser submetido às austeras penas da lei de improbidade em razão de culpa leve ou levíssima, quando o evento danoso era de reduzida ou ínfima previsibilidade. Nesse diapasão, consentâneo seria que sua responsabilização pessoal fosse adstrita aos casos em que procedesse com dolo ou erro grosseiro, isto é, aquele praticado com culpa grave.

Conquanto seja possível arguir que o referido artigo da LINDB não teria o condão de condicionar ou restringir a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, visto ser esta uma lei especial, que deveria prevalecer sobre a lei geral, o fato é que o novo dispositivo contribuiu para atualizar os parâmetros interpretativos da lei em foco, inclinando-os ainda mais no sentido da diminuição de sua incidência sobre a culpa.

Convém recordar que as considerações traçadas na presente seção dizem respeito à redação original da LIA, bem como às orientações que ganhavam força antes da reforma de 2021. Almejou-se com isso demonstrar que há muito, desde a publicação do diploma em 1992, já emergiam críticas e contestações contundentes em torno da admissão de uma improbidade culposa. Foi sob esse viés que se acumularam julgados e estudos doutrinários a favor da restrição ou até mesmo da supressão da forma culposa, os quais reforçaram o entendimento de que a culpa não poderia integrar um tipo cuja essência fosse a pura e consciente desonestidade.

#### 4. O elemento subjetivo Nn Nova Lei de Improbidade Administrativa

A Lei nº 14.230/2021 contém várias referências inequívocas à exigência do elemento doloso para caracterização do tipo ímprobo, ao contrário da redação anterior, que deixara margem para dúvidas a esse respeito. Logo no § 1º do art. 1º é previsto: “Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas *dolosas* tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.” (BRASIL, 1992).

Em complemento, a novel redação traz seu próprio conceito de dolo, prescrito no § 2º de seu art. 2º: “Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.” (BRASIL, 1992). A partir disso, é possível inferir que a Lei nº 14.230/2021 reclama para caracterização da improbidade o chamado *dolo direto*, verificado no indivíduo que age dirigido à produção do resultado antijurídico pretendido. Por corolário, a nova lei rechaçou a possibilidade de admissão do dolo eventual, presente no agente que consegue prever a consecução do resultado ilícito, mas, embora não o deseje diretamente, assume o risco de produzi-lo.

O diploma vertente também se preocupou em asseverar expressamente que “O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (art. 1º, §3º). (BRASIL, 1992). Como bem aponta Justen Filho (2022, p. 30), o dispositivo contém uma falha redacional ao levar à interpretação errônea de que o exercício da função ou desempenho de competências públicas sem demonstração de dolo configurará improbidade administrativa, mas afastará a aplicação do sancionamento cominado. A redação é defeituosa porque o dolo integra o próprio tipo do ilícito: se a conduta concreta não traduz um elemento doloso, não haverá extinção da responsabilidade, e sim a própria ausência de improbidade.

O mencionado parágrafo serve a ratificar o entendimento de que o ato ímprobo não se confunde com irregularidades administrativas, desde que estas não se mostrem maculadas por má-fé. Decerto, seria um contrassenso aos propósitos da lei vertente caracterizar como improbidade cada vez que um gestor agisse com descuido ou inaptidão no desempenho de suas funções. Com isso, o legislador assentou a compreensão de que administrar é, com frequência, assumir riscos de danos, o que não basta para ensejar a aplicação das duras penalidades previstas na LIA.

Trata-se, portanto, de reconhecer que os agentes públicos estão submetidos a um sistema especial de riscos que lhes é imposto pelo exercício de suas funções; daí não se admitir que qualquer nível de culpa ou de erro atraia a responsabilização pessoal destes agentes. Se a atividade administrativa impõe riscos àqueles que atuam em seu nome, um sistema de distribuição desses riscos deve considerar o grau de culpa exigível do agente, para tanto responsabilizando-o apenas em casos mais graves e de tolerabilidade ao erro. (SANTOS, 2020, p. 285).

Demais disso, cumpre anotar que nenhum dos três parágrafos mencionados encontra correspondência na redação anterior. Estes, junto aos outros 5 parágrafos e o *caput* que compõem o art. 1º da LIA, passam a desempenhar uma função jurídico-hermenêutica específica, eis que a totalidade do diploma deve ser interpretada sob o prisma desses postulados fundamentais (JUSTEN FILHO, 2022, p. 7).

Embora os dispositivos anteriores já o prevejam expressamente, os *caputs* dos arts. 9º, 10 e 11 reiteram que o elemento subjetivo dos respectivos ilícitos é o dolo. A mudança se fez mais relevante para o art. 10, relativo aos atos que acarretam prejuízo ao erário, porquanto permanecia como o único das três espécies que ainda contemplava a forma culposa em sua versão anterior.

É justamente em torno deste ponto – o fim da improbidade culposa por danos ao erário – que irradia razoável parte das críticas à Lei nº 14.230/2021. Aqueles contrários à alteração normativa levantam que se estaria concedendo anistia à atuação irresponsável e desidiosa dos agentes que lesionasse o tesouro público. Por conseguinte, nesta visão, os administradores teriam completa liberdade para agir com negligência e imprudência no trato da coisa pública, vez que estariam imunes a qualquer penalização.

Embora tais críticas se amparem na proteção da probidade administrativa e no combate à malversação dos recursos públicos, pelo que se mantêm louváveis, não se sustentam por completo. A Lei nº 14.230/2021 de maneira alguma extinguiu a responsabilização de agentes públicos a título de culpa. Ao revés: o agente que concorrer culposamente para a dilapidação do erário continua submetido ao sancionamento por outras esferas. Assim sendo, no âmbito civil, pode ser ajuizada ação civil pública de ressarcimento (no art. 17, § 16º, da LIA, prevê-se a possibilidade de conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública), bem como ação de indenização por dano moral coletivo, a qual dispensa a aferição de responsabilidade subjetiva; na esfera administrativa, pode haver a instauração de processo administrativo disciplinar contra o agente, inclusive com a pena de demissão de cargo público; no âmbito penal, pode haver denúncia pelo crime de peculato culposo; entre outras mais. Em suma, a má-conduta dos gestores é reprimida por múltiplos regramentos, sendo a Lei de Improbidade Administrativa apenas um deles.

Nesta mesma toada, o ministro do STJ Mauro Campbell Marques, que presidiu a Comissão de Juristas nomeada pela Câmara dos Deputados para elaboração do anteprojeto de reforma da LIA, expôs sobre a possibilidade de punição dos agentes em outras esferas:

A modalidade culposa do ato de improbidade administrativa lesivo ao erário, previsto no art. 10 na redação atual da LIA, foi suprimida na proposta de reforma. Tal opção partiu da premissa, conforme exposto na justificativa do projeto, de que não seria “dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro

ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia”, bem como explicitou que “evidentemente tais situações não deixam de poder se caracterizar como ilícitos administrativos que se submetem a sanções daquela natureza e, acaso haja danos ao erário, às consequências da lei civil quanto ao ressarcimento”. Em síntese, *atos ilícitos culposos praticados por agentes públicos e políticos devem ser apurados e punidos, mas não na esfera da Lei n. 8.429/1992, a qual deve ser aplicada apenas aos atos ímprobos dolosos.* (MARQUES, 2019, p. 695) (grifou-se)

Sob o aspecto processual, a Lei nº 14.230/2021 impõe condições mais rigorosas para o ajuizamento de ações de improbidade. No art. 17, § 6º, II, determina-se que a petição inicial deverá ser “instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas” (BRASIL, 1992). Sem embargo, faz-se discutível a exigência de indícios de dolo logo na propositura da demanda, quando o momento mais propício para o colhimento de provas ocorre durante a instrução probatória. Como apontam Neves e Oliveira (2014, p. 198), a exigência pode frustrar um direito legítimo da parte à ação de improbidade administrativa. Contudo, o próprio legislador considera essa tese ao prever no dispositivo que o autor estará dispensado da produção da prova pré-constituída caso justifique a impossibilidade de sua apresentação.

Próximo de seu desfecho, a lei vertente explicita mais uma vez a necessidade do elemento subjetivo doloso com o disposto no art. 17-C, § 1º: “A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade” (BRASIL, 1992). O preceito sintetiza, em poucas palavras, a justificativa para a extinção da modalidade culposa: a improbidade não se confunde com a mera inobservância da lei, ainda que coadjuvada pela culpa, eis que carece deste traço a mais, consistente na má-fé, na desonestidade, na perfídia; enfim, no dolo.

## 5. A questionável exigência de dolo específico

Inobstante a exigência de dolo se faça inequívoca no novo cenário normativo, a sua natureza – genérico ou específico – ainda pode ser submetida a dúvidas, ou, pelo menos, a questionamentos.

Na redação anterior da LIA, bastava para configuração de improbidade administrativa a demonstração de culpa, nos casos de lesão ao erário, ou de dolo genérico. Diversamente, a Lei nº 14.230/2021, ao definir dolo como “a vontade livre e consciente de alcançar o *resultado ilícito* tipificado nos arts. 9º, 10 e 11” (art. 1º, § 2º) e ao dispor que “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com *fim ilícito*, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (art. 1º, § 3º), reclama que o elemento volitivo esteja

orientado à consecução de uma finalidade ilícita, de modo a compor o chamado *dolo específico*.

Nesse diapasão, cumpre esclarecer a diferença entre essas duas variações do elemento, comumente feita pela doutrina tradicional. Dolo genérico seria a vontade de praticar a conduta típica sem qualquer finalidade especial, ao passo que dolo específico seria a mesma vontade acrescida de um fim especial expressamente previsto no tipo normativo.

O Superior Tribunal de Justiça já perfilha orientação de que a imputação por improbidade administrativa requer dolo específico:

O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso para o reconhecimento da improbidade, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, *ex vi* do art. 1º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.429/1992, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.

(REsp n. 1.913.638/MA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022)

Para além do primeiro artigo da LIA, que já enuncia a necessidade de dolo específico, o § 1º do art. 11 da LIA estabelece:

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*. (BRASIL, 1992) (grifou-se)

O dispositivo designa que o fim ilícito, mencionado no primeiro artigo, deve consistir no fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. Embora o preceito esteja contido no artigo 11, relativo aos atos que violam os princípios da Administração pública, o parágrafo seguinte acrescenta que a determinação incide sobre todos os tipos de improbidade, inclusive aqueles positivados na legislação esparsa: “§ 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.” (BRASIL, 1992)

Em síntese: o novo texto legal prevê que o ato de improbidade administrativa somente é caracterizado com a demonstração de que o indivíduo agiu com fim de obter

proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. É patente que o legislador delimitou em demasia o elemento subjetivo do tipo, até reduzi-lo a uma possibilidade bastante restrita.

Os supracitados §§ 1º e 2º do art. 11 mencionam se respaldar nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.687/2006. Nesta senda, observa-se que a condição “com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade” foi extraída do art. 19 do mesmo decreto, referente ao Abuso de Funções, a seguir transcrito:

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o abuso de funções ou do cargo, ou seja, a realização ou omissão de um ato, em violação à lei, por parte de um funcionário público no exercício de suas funções, com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade. (BRASIL, 2006)

Apura-se que o trecho “com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade”, aplicado como condição para configuração de qualquer tipo de improbidade pela LIA, foi retirado de um dispositivo específico do Decreto nº 5.687/2006, referente à prática de abuso de funções. Todavia, diferentemente do que faz a LIA, a Convenção em nenhum momento declara que a previsão incide sobre todos os atos de corrupção que almeja repreender.

Com efeito, o Decreto nº 5.687/2006 apenas emprega a expressão para qualificar o delito de abuso de funções. Nos outros ilícitos previstos, a exemplo do enriquecimento ilícito (artigo 20), o Decreto não faz qualquer menção à exigência de finalidade específica, *in verbis*:

Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele. (BRASIL, 2006)

Inobstante, a Lei nº 14.230/2021 impôs que o requisito de comprovação de fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem fosse aplicado a todos os tipos de improbidade administrativa, inclusive àqueles previstos em outras leis.

Faz-se flagrante, portanto, que a novel redação exorbitou desmedidamente os termos apregoados pelo Decreto nº 5.687/2006. Embora o art. 11, § 1º, justifique a exigência formulada com base no firmado durante a Convenção das Nações Unidas

contra a Corrupção, a verdade é que o mesmo artigo contraria a própria Convenção ao instituir regra que torna sobremaneira difícil a execução de seus objetivos.

Isso porque o Artigo 1 do Decreto nº 5.687/2021 estabelece como finalidade: “Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção.” Ora, é indubitável que instituir condição tão estrita para a caracterização de um ilícito tão amplo e diversificado como a improbidade administrativa equivale a justamente debilitar as medidas de prevenção e combate à corrupção. É irônico que um preceito legal, que declare se alicerçar nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, faz na verdade um grande des-serviço a ela.

Entenda-se: uma coisa é estabelecer o dolo como premissa do ato ímprobo, em obediência aos limites da amplitude semântica da palavra escolhida pelo constituinte originário. Outra coisa inteiramente diferente é estabelecer como requisito para configuração do ato ímprobo a comprovação de uma finalidade assaz específica, de difícil percepção na prática.

Em verdade, a exigência de dolo específico, por si só, já merece contestação. Embora se mostre como uma expressão de fácil definição no plano teórico, no plano da realidade se revela como de difícil e complexa constatação. É fato que os motivos que conduzem um indivíduo a agir de determinada forma estão circunscritas à sua esfera psicológica, e só raramente se materializam na realidade externa. Significa dizer: a finalidade pela qual um agente comete um ato ímprobo quase sempre está encerrada em sua psique, uma dimensão imperscrutável e insondável à percepção dos demais. Como, então, extrair informação tão precisa do mais recôndito dos universos – a mente humana?

De mais a mais, impende destacar que razoável parte das próprias categorias elencadas pelo diploma – em especial, o locupletamento ilícito – já traz imanente o propósito visado pelo agente – a saber, neste exemplo, auferir vantagem patrimonial indevida, como consta no *caput* do art. 10. Desse modo, resulta que a demonstração do fim ilícito, quando não inviável, é desnecessária, porquanto pode ser extraída do próprio tipo normativo.

Cumprido assinalar que não se pretende impugnar a exigência de dolo específico em todos os tipos ilícitos presentes no ordenamento pátrio. Porém, na presente oportunidade, quer-se sustentar que a aferição e a comprovação de específica finalidade ilícita nos casos de improbidade administrativa é tarefa tão árdua e intrincada que chega a inviabilizar a execução da LIA.

Logo, se somente a exigência de dolo específico tem o condão de estorvar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, a imposição de uma finalidade tão peculiar, extraída quase que arbitrariamente de um acordo internacional e completamente fora de seu contexto original, faz pairar a ameaça de tornar tão importante diploma



mais um dos muitos já publicados neste país que fracassaram em combater os nefastos efeitos da corrupção.

## 6. Considerações finais

Inspirada pelo sopro de renovação que tomava os ares de uma democracia recém-reconquistada, a Lei nº 8.429/92, respaldada pela Constituição Federal de 1988, se firmou como o maior marco da legislação brasileira no combate à corrupção pública, e, como tal, merece ser defendida e preservada. Isso não implica, todavia, que o diploma deva se manter inerte, alheio às incessantes transformações que remodelam a sociedade e sua mentalidade. Ao contrário: é fundamental que o arcabouço legislativo permaneça receptivo a mudanças que possam aperfeiçoá-lo e pô-lo em harmonia com a constante mutabilidade da realidade.

Não se pode afirmar que este seja o caso da Lei nº 14.230/2021, contudo, a qual trouxe mais pontos desfavoráveis que favoráveis. A reforma pode ser considerada como verdadeiro retrocesso na luta contra a corrupção ao impor maiores complexidades para a caracterização da improbidade e, conseqüentemente, para a penalização do agente ímprobo. A parte disso, também não se pode considerar que a nova lei tenha sido inteiramente perniciosa sem uma rigorosa análise de seus dispositivos. É neste sentido que a exigência de dolo para caracterização da improbidade – que, ao primeiro contato, talvez pareça apenas um artifício para legitimar impunidade – se sobressai como questão que merece ser analisada com mais afinco, até suas origens semânticas.

A palavra improbidade deriva do latim *improbitas*, ligando-se ao sentido de desonestidade, mau caráter, malícia. Neste passo, um ilícito denominado como “improbidade administrativa” não pode ser aplicado para qualificar a conduta do sujeito que age por imprudência, negligência ou imperícia. Por mais reprovável e nociva que seja a conduta de um gestor inepto ou inábil, não é finalidade da lei nº 8.429/1992 penalizá-lo, mas de outros regramentos a que também está subordinado.

A etimologia do termo improbidade restringe sua aplicação ao indivíduo que age de má-fé, conscientemente orientado para interesses escusos e egoísticos, ou seja, ao indivíduo que age dolosamente. Pretender aplicar as sanções da lei nº 8.429/1992 sobre alguém que age a título de culpa significa fugir do contorno semântico da palavra improbidade; significa, portanto, apartar-se do propósito do Poder Constituinte originário, que escolheu particularmente este termo para expressar seu desígnio.

Foi nesse esteio que, logo após a publicação da lei em 1992, já se acumulavam entendimentos doutrinários e orientações jurisprudenciais no sentido de mitigar a incidência da improbidade sobre a conduta culposa. Tais teses foram ratificadas com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, que extinguiu em definitivo a improbidade

culposa e determinou inequivocamente, em vários dispositivos, a comprovação de dolo.

Enfatiza-se isso com o intuito de demonstrar que a supressão da improbidade culposa não se deu em um sobressalto, como uma mudança abrupta que se eleva diante de olhos atônitos e despreparados. A bem da verdade, foi uma lenta ascensão, sobre degraus de argumentos e fundamentos precisamente erigidos, que lenta e meticulosamente trouxeram esta inovação aos olhos da nação. É prudente criticar e contestar as mudanças que remodelam nosso ordenamento jurídico; antes disso, porém, faz-se mister buscar conhecer as razões que as justificam e as circunstâncias que as precedem.

Por outro lado, a lei nº 14.230/2021 restringiu em demasia o elemento subjetivo do tipo ao conceituá-lo como a vontade livre e consciente de alcançar fim ilícito, logo depois definindo este fim como a obtenção de proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. Nesse aspecto, não se pode defender que se trata de uma alteração acertada ou necessária. Com efeito, a condição imposta é tão específica que chega a ameaçar a LIA de se tornar inaplicável, em face da inviabilidade de se aferir em todos os casos se o indivíduo agiu tendo em mente exatamente a intenção que é exigida pelo diploma.

Como se depreende ao fim deste estudo, a Lei nº 14.230/2021 se compõe de erros e acertos, assim como se compõe toda a história do ordenamento pátrio. Em contrapartida, é cediço que a pura letra da lei não é suficiente para moldar a realidade. Nesse diapasão, ressalta-se a importância dos tribunais na eminente missão de dirimir contendas e declarar inválidos preceitos contrários à ordem constitucional, conferindo mais segurança jurídica e justiça à aplicação da nova lei, que já nasce tão controvertida.

## Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jun. 2023.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657*, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 22 jun. 2023.
- BRASIL. *Decreto nº 5.687*, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Diário Oficial da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm). Acesso em: 24 jun. 2023.

- 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. Diário Oficial da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm). Acesso em: 22 jun. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 8.429*, de 2 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. Diário Oficial da União. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 18 jun. 2023.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1 Seção). *Recurso Especial 1.913.638/MA*. Relator: Min. Gurgel de Faria. Brasília, 11 de maio de 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=202003436012&dt\\_publicacao=24/05/2022](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=202003436012&dt_publicacao=24/05/2022). Acesso em: 24 jun. 2023.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). *Recurso Especial 940.629/DF*. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 16 de agosto de 2008. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200601480695&dt\\_publicacao=04/09/2008](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200601480695&dt_publicacao=04/09/2008). Acesso em: 21 jun. 2023.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). *Ação de Improbidade Administrativa nº 30/AM (2010/0157996-6)*. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 21 de setembro de 2011. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201001579966&dt\\_publicacao=28/09/2011](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201001579966&dt_publicacao=28/09/2011). Acesso em: 22 jun. 2023.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Jurisprudência em teses: Improbidade Administrativa – II*. 40. ed. Brasília, 02 de setembro de 2015. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20Teses%2040%20-%20Improbidade%20Administrativa%20-%20II.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20Teses%2040%20-%20Improbidade%20Administrativa%20-%20II.pdf). Acesso em: 21 jun. 2023.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade Administrativa: Comentários à Lei nº 8.429/92 e Legislação Complementar*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- 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.
- MARQUES, Mauro Luiz Campbell. Breves considerações sobre o anteprojeto de reforma da lei de improbidade administrativa: a proposta da comissão de juristas nomeada pela câmara dos deputados, in BRASIL. Superior Tribunal

de Justiça. *Doutrina*: Edição Comemorativa 30 anos do STJ. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019, p. 689-724.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa*: direito material e processual. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do medo*: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.