

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO EM AÇÃO

MARIA EDUARDA LANA MEDINA

Matrícula: 40000346

Lei nº 14.230/21: Uma análise da culpa e da taxatividade do rol do artigo 11 à luz da nova sistemática de combate à improbidade administrativa

Professor: Luiz Jungstedt

Rio de Janeiro

2023

1. INTRODUÇÃO

A preocupação com a probidade na Administração Pública é cada vez mais frequente, tendo em vista a grave crise de corrupção com o envolvimento de agentes públicos no desvirtuamento da função do administrador público. Como sabiamente anunciou Montesquieu em sua conceituada obra intitulada “O espírito das leis”: “[...] todo homem que tem poder é levado a dele abusar”¹.

No ordenamento jurídico pátrio, a Lei nº 8.429/92, conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) foi sancionada com o objetivo de, conforme o disposto em seu texto originário, prever as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e outras providências.

Recentemente, foi aprovada a Lei nº 14.230/21, que trouxe alterações significativas em disposições presentes na LIA vigente até então. Sancionada em 25 de outubro de 2021 e em vigor a partir da data de sua publicação, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa modificou ou revogou mais de 20 artigos.

Esta reforma legislativa, como muitos autores apontam, trouxe uma descaracterização da redação originária do texto legal, com a modificação de quase todos os dispositivos da Lei nº 8.429/92, restando preservada praticamente apenas a sua numeração, dada a intensa alteração sofrida².

Busca-se com o presente estudo comentar acerca das modificações implementadas pela Lei nº 14.230/21 na Lei nº 8.429/92 no que se refere aos tipos de improbidade administrativa, com a exclusão da culpa para caracterização do ato de improbidade, a exigência da comprovação do dolo específico e a fixação de tipos taxativos para configuração da improbidade por violação de princípios.

¹ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **O espírito das leis**. 8ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2004. P. 139.

² NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2022. P. 3.

Dessa forma, primeiro será analisada como se deu a evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no Brasil, perpassando por noções propedêuticas de responsabilidade civil, para só então adentrar-se nas mencionadas alterações trazidas com a reforma legislativa.

Assim, será possível desenhar um panorama acerca da legislação que trata da responsabilização por improbidade administrativa no Brasil, visualizando-se os seus avanços e os retrocessos.

Por fim, salienta-se que, por se tratar de uma reforma legislativa visivelmente recente, este estudo não tem a pretensão de esgotar o tema tratado. Entretanto, busca-se com este artigo contribuir para a discussão acadêmica e compartilhar os conhecimentos adquiridos ao longo de seu desenvolvimento.

2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

É pujante o prejuízo causado pelo fenômeno da corrupção para qualquer nação, pois desvia ou aplica inadequadamente fundos destinados a infraestrutura nacional e áreas de relevante interesse para a sociedade, a exemplo da saúde e educação, causando uma destruição na capacidade dos governos em oferecer serviços básicos à população.

Nessa conjuntura, com o objetivo de aprimorar a gestão pública e os mecanismos de detecção, prevenção e combate à corrupção, fraudes e desvios éticos na administração, que comprometem a credibilidade da gestão pública, confiança das instituições democráticas e a concorrência de mercado, o Brasil implementou a Lei de Improbidade Administrativa.

Essa lei resulta do Projeto de Lei nº 1.446/91, encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, em 14 de agosto de 1.991, tendo sido promulgada em 02 de junho de 1.992, regulamentando o §4º, do artigo 37 da Constituição Federal.

Inicialmente, o Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo contava com apenas 13 (treze) artigos, prevendo pequenas medidas no combate à corrupção no poder público. Entretanto, a tramitação do Projeto culminou com um número significativo de alterações, proposições e emendas, que acabaram culminando com o texto da Lei nº 8.249/92. Ao todo, foram 302 (trezentas e duas) emendas ao Projeto inicialmente encaminhado.

A tramitação do Projeto de Lei nº 1.446/91, se deu de forma célere, pois do encaminhamento à Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo e sua sanção pelo Presidente da República, passaram-se menos de 10 (dez) meses.

Essa legislação é um marco importante pois, anteriormente, no tocante à previsão constitucional da improbidade, nenhuma outra Constituição havia abordado o tema nos moldes de como se encontra na Carta Magna atual, apenas tratando do enriquecimento ilícito, uma das modalidades da improbidade administrativa hoje prevista.

É o que se aduz da Constituição de 1946 que, em seu artigo 141, §31, in fine, previa “A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.

No mesmo sentido, a Constituição de 1967, em seu artigo 150, §11, estatuiu em sua parte final, alterada pelo ato Institucional nº 14 de 1969: “Esta disporá também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta”.

Quanto à legislação infraconstitucional, é possível citar duas leis nessa área anteriores à Lei 8.429/92. A Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha), que veio regulamentando o disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal e a Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), que regulava o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Tais legislações foram mais tarde expressamente revogadas pela Lei nº 8429/92, conforme o disposto no seu artigo 25.

Ademais, cabe mencionar a Lei nº 4.717/65 que instituiu a ação popular, tendo como uma de suas finalidades a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, apesar de não estabelecer qualquer sanção direta ao agente que ocasionou o dano, restringindo-se a obrigá-lo a ressarcir o dano.

Percebe-se que a Constituição de 1988 representou um importante e significativo instrumento para o combate à imoralidade administrativa praticada pelos agentes públicos, eis que conferiu maior liberdade ao legislador ordinário ao não delimitar os casos de improbidade administrativa, prevendo, em seu artigo 37, §4º que:

“Art. 37. [...] §4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. [...]”

Nota-se que o citado artigo, na clássica classificação de José Afonso da Silva³, se enquadra como uma norma de eficácia limitada, tendo, portanto, aplicação mediata, indireta e reduzida, somente produzindo seus efeitos essenciais após a devida regulamentação por lei infraconstitucional.

Portanto, a Lei nº 8.429/92 veio, pois, regulamentar o disposto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, prevendo expressamente sanções para atos de improbidade administrativa.

Nesse diapasão, será feita uma análise, no que se refere aos tipos de improbidade administrativa, da nova redação conferida à Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, considerada a maior mudança feita até agora nessa norma, que está em vigor desde 1992.

3. NOÇÕES PROPEDEÚTICAS ACERCA DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

Conforme ensina De Plácido e Silva, a noção de improbidade tem origem na palavra em latim *improbitas*, que revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignadamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral⁴.

Não há dúvida de que uma garantia essencial para a existência de um governo probo, que zele pelo patrimônio público com a adoção dos princípios consagrados no artigo 37, caput, da Constituição Federal⁵, consiste na possibilidade de se controlar e fiscalizar os atos da administração e, com isso, responsabilizar os agentes que incorrerem em atos ímprobos.

³ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3ªEd. São Paulo/SP: Malheiros Editores, 1998, pg. 85-87.

⁴ DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. V. 1, P. 431.

⁵ Art. 37, caput, da CF: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

Destaca José dos Santos Carvalho Filho:

“Ação de Improbidade Administrativa é aquela que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa. Sem dúvida, cuida-se de poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade.”⁶

No que tange a responsabilidade civil, cumpre esclarecer que o sistema jurídico brasileiro adotou, no Código Civil de 2002, o modelo dualista, coexistindo paralelamente a responsabilidade subjetiva, que tem como base a conduta ilícita, e a responsabilidade objetiva, fundada no exercício de determinada atividade considerada capaz de gerar riscos⁷.

Com fulcro no art. 37, §6º, da Constituição Federal, nota-se a indicação da adoção da responsabilidade civil objetiva do Estado:

“Art. 37. [...] §6º 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. [...]”

De outra face, o aludido dispositivo resguardou aos agentes causadores do dano, a responsabilidade civil subjetiva. Sendo assim, a Lei de Improbidade Administrativa não autoriza a imputação da prática de ato de improbidade administrativa através da responsabilização objetiva.

Seguindo este raciocínio, consolidou-se a jurisprudência do STJ:

“É inadmissível a responsabilidade objetiva na aplicação da Lei 8.429/1992, exigindo-se a presença de dolo nos casos dos artigos 9º e 11 (que coíbem o enriquecimento ilícito e o atentado aos princípios administrativos, respectivamente) e ao menos de

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. P. 1011-1012.

⁷ TERRA, Aline de Miranda. GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. TEPEDINO, Gustavo (Orgs.). **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020. P. 7.

culpa nos termos do artigo 10, que censura os atos de improbidade por dano ao Erário.”⁸

Veremos no capítulo seguinte que esta tese não encontra mais guarida na legislação vigente por conta da exclusão da modalidade culposa com a reforma legislativa ocasionada pela Lei nº 14.230/21, entretanto, o entendimento da adoção da responsabilidade subjetiva permanece.

Portanto, a regra de responsabilização dos agentes públicos consagrada na Carta Magna e, mais especificamente, na Lei de Improbidade Administrativa se dá por meio da aplicação da teoria subjetiva, que, conforme a classificação sugere, consiste no exame do comportamento do sujeito.

Como bem ressalta Landolfo Andrade⁹, um dos princípios que orienta o Direito Administrativo Sancionador é o princípio da culpabilidade, segundo o qual nenhum resultado danoso juridicamente relevante pode ser atribuído a quem não o tenha produzido por dolo ou culpa.

Para uma melhor compreensão do tema, cumpre, em rápidas pinceladas, esclarecer tais elementos subjetivos característicos da responsabilidade civil subjetiva, quais sejam, o dolo e a culpa na conduta do sujeito ativo.

Indicam Tepedino, Terra e Guedes¹⁰ que, na conduta culposa, há uma desnecessidade em se analisar a intenção do ofensor em produzir o dano. Já o dolo encontra-se caracterizado no ato praticado com a finalidade precípua de causar o dano ou, ao vislumbrar a possibilidade de produzi-lo, assumo o risco e pratique a conduta.

Após a exposição destas noções propedêuticas, resta possível adentrar no debate central do presente estudo.

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em teses**. Edição n. 38. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20teses%2038%20-%20Improb%20Administrativa%20I.pdf> Acesso em 08/05/2023.

⁹ ANDRADE, Landolfo. **Reforma da LIA e novo tipo subjetivo de ato de improbidade administrativa**. Consultor jurídico, maio de 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mai-04/landolfo-andrade-tipo-subjetivo-ato-improbidade>> Acesso em 06/05/2023.

¹⁰ TERRA, Aline de Miranda. GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. TEPEDINO, Gustavo (Orgs.). **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020. P. 123-124.

4. ANÁLISE DA REFORMA ADMINISTRATIVA QUANTO AOS TIPOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Na redação original da Lei nº 8.429/1992, a caracterização do ato de improbidade administrativa estava condicionada à presença dos elementos subjetivos dolo ou culpa na conduta do sujeito ativo.

Com efeito, entre as mudanças mais significativas trazidas pela Lei nº 14.230/2021, está a exigência da comprovação de que o agente agiu de forma dolosa para a caracterização de todos os tipos de improbidade.

4.1. A exclusão da modalidade culposa e a exigência de dolo específico

Logo no primeiro artigo da Lei de Improbidade Administrativa já é possível perceber a inovação a ser dissecada no presente tópico. Com a reforma legislativa, acrescentou-se o §1º, o qual conceitua os atos de improbidade administrativa como “as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais”.

Nota-se que o legislador se preocupou em caracterizar os atos de improbidade administrativa com a exigência da presença do dolo, diferentemente da redação anterior que previa em seu artigo 5º, tanto a modalidade dolosa, quanto a modalidade culposa de responsabilização:

“Art. 5º. Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.”

A classificação dos atos de improbidade em três modalidades permaneceu, quais sejam: (I) atos que importam o enriquecimento ilícito do agente (art. 9º); (II) atos lesivos ao erário (art. 10); e (III) atos que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Portanto, a ocorrência da improbidade administrativa se dá quando a atuação de determinado administrador público tem como resultado o enriquecimento de forma ilícita, quando ocasiona prejuízo ao erário e quando prejudica diretamente a administração pública através de ações contrárias aos seus princípios.

Inobstante a classificação em três modalidades ter se mantido, os referidos dispositivos são objeto de uma das mudanças mais relevantes trazidas pela reforma. Anteriormente na Lei nº 8.429/1992, as modalidades de improbidade administrativa previstas nos artigos 9º e 11

admitiam exclusivamente o dolo, ao passo que a modalidade de improbidade prevista no artigo 10 permitia a tipicidade também na forma culposa.

Diante da previsão expressa de possibilidade de condutas culposas gerarem a responsabilização do agente apenas no artigo 10, entendeu-se que os artigos 9.º e 11 apenas admitiam a modalidade dolosa.

Nesse sentido, consolidou-se a jurisprudência do STJ:

“As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9.º, 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 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.”¹¹

Com o advento da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, que suprimiu a modalidade culposa da Lei de Improbidade Administrativa, o dolo passou a ocupar papel central na configuração dos atos de improbidade administrativa.

O legislador adotou uma postura insistente deixando explícita a escolha feita pela responsabilidade pautada na conduta dolosa do agente para a configuração do ato de improbidade administrativa em 12 (doze) dispositivos.¹²

Além disso, a Lei nº 14.230/21 passou a exigir a necessidade de comprovação de dolo específico para que a infração esteja configura, não bastando a comprovação de dolo genérico.

Assim, atualmente, dispõe o art. 1º, §2º da Lei nº 8.429/1992:

“Art. 1º. [...] §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. [...]”

¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 751.634/MG**. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Primeira Turma. Publicado em 02/08/2007.

¹² Art. 1, §§ 1º, 2º e 3º; art. 3º, caput; arts. 9º, 10, caput e § 2º, e 11, caput e § 5º; art. 17, § 6º, II; art. 17-C, § 1º e Art. 21, §2º todos da Lei nº 8.429/1992 após a alteração feita pela Lei 14.230/21.

Nesse caso, passa a ser necessária a demonstração de que o agente agiu com o intuito claro de alcançar o resultado ilícito.

Não basta alegar que o ato é doloso ou demonstrar que é ilegal, mas há de se demonstrar a má-fé, ou seja, o específico propósito de se enriquecer ilicitamente, lesar o erário ou ofender os princípios da Administração Pública.¹³

Conforme aponta Landolfo Andrade¹⁴, nesta definição, percebe-se que o dolo é composto por consciência e vontade, não bastando a voluntariedade do agente. A consciência é seu elemento cognitivo ou intelectual, consistindo no efetivo conhecimento de que o resultado ilícito poderá ocorrer, isto é, o efetivo conhecimento dos elementos integrantes do tipo ímprobo objetivo.

Enquanto isso, a vontade desponta como seu elemento volitivo, em que o agente quer a produção do resultado de forma direta ou prevendo a possibilidade de ofender a probidade, assume tal risco com a prática do ato.

No artigo 1º, §3º, o legislador reforça a sua escolha através da ressalva legal de 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.

Por fim, cumpre ressaltar que ainda que a conduta seja caracterizada por culpa “grave” ou o erro considerado “grosseiro” não será possível a responsabilização do agente.¹⁵

Portanto, a exigência de comprovação do dolo em diversas partes da Nova Lei, em especial nos seus três artigos centrais que descrevem as modalidades dos atos de improbidade inviabiliza o enquadramento de quaisquer condutas que digam respeito a atos culposos.

¹³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 8.

¹⁴ ANDRADE, Landolfo. **Reforma da LIA e novo tipo subjetivo de ato de improbidade administrativa**. Consultor jurídico, maio de 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mai-04/landolfo-andrade-tipo-subjetivo-ato-improbidade>> Acesso em 06/05/2023.

¹⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2022. P. 6.

A exigência do dolo específico trouxe uma reformulação inclusive do que era pacificado até então pela jurisprudência pátria. Isso porque o entendimento caminhava para admitir a configuração do ato de improbidade administrativa em decorrência de dolo genérico.

Nesse diapasão, era considerada a vontade da prática do ato, mesmo sem a intenção de atuar ilicitamente e causar danos ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

Assim, no entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

“O elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico.”¹⁶

Sob a égide da reforma legislativa aplicada, o STJ já se posicionou adotando o entendimento proposto pela nova redação quanto ao dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa.

No Tema Repetitivo 1108, cuja questão central era saber se a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, configura ato de improbidade administrativa, em razão da dificuldade de identificar o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito, o STJ expôs:

“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, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.”¹⁷

No que diz respeito a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, esta já foi considerada válida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 843.989/PR, sob o fundamento de que é a própria Constituição que delega à legislação

¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial. 1.784.729/SP**. Rel. Min. Herman Benjamin. Publicado em 02/10/2020.

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.926.832/TO**. Rel. Min. Gurgel de Faria. Primeira Seção. Julgado em 11/05/2022. (Tema Repetitivo 1108).

ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a graduação das sanções constitucionalmente estabelecidas.¹⁸

A bem da verdade, tais alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21 restringiram o âmbito de incidência da LIA até então vigente, passando a exigir dos legitimados à proteção da probidade administrativa um esforço probatório maior.

Prova disso é que o juiz poderá rejeitar a petição inicial que não estiver 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, conforme disposto em seu artigo 17, §6º, II e §6º-B.¹⁹

Além da difícil comprovação do intuito do agente em causar o dano, a exigência do dolo específico acarreta em situações em nem mesmo a imprudência desarrazoada ou a negligência clara e ilegal poderá ensejar sanções de improbidade, aumentando assim o risco de impunidade.²⁰

4.2. Análise do tipo taxativo

Na classificação dos atos de improbidade em três modalidades, o legislador adotou a técnica de descrever no *caput* dos dispositivos a conduta genérica, caracterizadora do ato de improbidade e, nos diversos incisos, as condutas específicas²¹.

Na redação originária, a presença da expressão “e notadamente” ao final do *caput* de cada qual dos três dispositivos indicava que as listas de condutas que se seguiam ao longo dos seus incisos eram meramente situações jurídicas exemplificativas ou *numerus apertus*.

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18/08/2022. (Tema 1199).

¹⁹ Art. 17. [...] II - será 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, observada a legislação vigente. [...]

6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado. [...]

²⁰ Nesse sentido: CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª Edição. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. P. 1243. ANDRADE, Landolfo. **Reforma da LIA e novo tipo subjetivo de ato de improbidade administrativa**. Consultor jurídico, maio de 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mai-04/landolfo-andrade-tipo-subjetivo-ato-improbidade>> Acesso em 06/05/2023.

²¹ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos, volume 1**. 11ª Edição. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2021.. P. 719.

Com isto, mesmo que determinada conduta não encontrasse adequação nas hipóteses previstas nos incisos poderia se caracterizar como ato de improbidade administrativa caso se encaixasse às definições genéricas de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública referidos no caput dos artigos 9º, 1º e 11.

Ocorre que a reforma legislativa trazida pela Lei nº 14.230/2021 suprimiu a citada expressão “e notadamente” do artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 e inseriu no seu lugar “caracterizada por uma das seguintes condutas”, tornando o dispositivo em um rol taxativo ou *numerus clausus*.

No que tange aos artigos 9º e 10, o entendimento dominante é de que o rol de atos previstos nos incisos dos dispositivos permanece meramente exemplificativo.²²

Apesar de parecer uma alteração singela, possui repercussões importantes, restringindo a aplicação do artigo 11 às condutas descritas taxativamente em seus incisos, sendo insuficiente a violação aos princípios da Administração Pública para a caracterização da improbidade administrativa.²³

Sempre houve um debate acerca da aplicação do artigo 11, pois o regime legal original previa uma abrangência, uma vez que o rol de condutas era exemplificativo. Portanto, a reforma legislativa trouxe uma reorientação do sistema geral, passando a ser previsto o rol taxativo para as condutas listadas no dispositivo.

5. CONCLUSÃO

Pode-se notar no decorrer deste trabalho que a reforma legislativa realizada pela Lei nº 14.230/21 trouxe uma nova roupagem para a Lei de Improbidade Administrativa vigente até então, dentre elas, uma nova feição à sistemática da responsabilização, uma vez que era admitida a modalidade culposa no regime anterior.

A exclusão dos tipos culposos e a exigência de comprovação do dolo específico demonstram uma nítida preocupação do legislador em restringir a aplicação das sanções de

²² CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª Edição. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. P. 1241.

²³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2022. P. 36.

improbidade às condutas dos agentes, sendo necessária a aferição da intenção desonesta do agente em violar o bem jurídico tutelado.

Nessa nova versão, diante da difícil demonstração de que o agente agiu com o intuito de ocasionar a conduta ilícita, a Lei de Improbidade Administrativa tende a cair em um limbo, correndo o risco de promover um incentivo à corrupção em clara desarmonia com o ordenamento jurídico pátrio.

O tema se torna ainda mais rugoso quando se analisa a escolha feita pelo legislador em adotar um rol taxativo na interpretação do artigo 11, pois exclui diversas condutas desonestas praticadas por agentes públicos, que desonram gravemente a gestão da coisa pública e comprometem a credibilidade do Estado Democrático de Direito.

Logo, a Nova Lei de Improbidade deverá ser aplicada com atenção, sob pena de incidir em um esvaziamento da norma. Certo é que, após inúmeros escândalos de corrupção, a sociedade brasileira possui a consciência de que a existência de um governo probo, eficiente e zeloso é condição essencial da democracia.

6. BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Landolfo. **Reforma da LIA e novo tipo subjetivo de ato de improbidade administrativa**. Consultor jurídico, maio de 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-mai-04/landolfo-andrade-tipo-subjetivo-ato-improbidade>> Acesso em 06/05/2023.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos, volume 1**. 11ª Edição. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 07/05/2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 07/05/2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 10/05/2023.

BRASIL. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm>. Acesso em 06/05/2023.

BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13502.htm>. Acesso em 06/05/2023.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm> Acesso em 06/05/2023.

BRASIL. **Projeto de Lei 1446/1991**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>>. Acesso em 05/05/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial. 1.784.729/SP**. Rel. Min. Herman Benjamin. Publicado em 02/10/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em teses**. Edição n. 38. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20teses%2038%20-%20Improb%20Administrativa%20I.pdf> Acesso em 08/05/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 751.634/MG**. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Primeira Turma. Publicado em 02/08/2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.926.832/TO**. Rel. Min. Gurgel de Faria. Primeira Seção. Julgado em 11/05/2022. (Tema Repetitivo 1108).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18/08/2022. (Tema 1199).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª Edição. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **O espírito das leis**. 8ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2004.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

TERRA, Aline de Miranda; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz; TEPEDINO, Gustavo (Orgs.). **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2020.