

---

## O ELEMENTO SUBJETIVO DOLO NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DIRETRIZES DA LEI N° 14.230/2021

BORGES, Diego da Mota<sup>1</sup>

PEREIRA, Millene Nascimento Assis<sup>2</sup>

---

ISSUE DOI: 10.3738/1982.2278.4580

---

**RESUMO:** O presente trabalho tem como objetivo compreender o motivo pelo qual a Lei nº 14.230, de 2021, que promoveu alterações na Lei de Improbidade, dentre outras mudanças, passou a exigir o elemento subjetivo do dolo para a caracterização de atos de improbidade, afastando as condutas culposas. A escolha do tema se justifica pelo fato de que o Poder Judiciário demandará uma análise mais rigorosa do conjunto probatório para identificar, de forma detalhada, se o agente agiu com dolo e, assim, imputar a responsabilização adequada. Para atingir esse objetivo, foi realizada uma revisão bibliográfica de obras especializadas em Direito Administrativo e em Direito Administrativo Sancionador, com ênfase nos aspectos relacionados à Lei de Improbidade Administrativa. Além disso, a metodologia incluiu uma análise do posicionamento histórico do Superior Tribunal de Justiça quanto à modalidade necessária para a responsabilização no âmbito dessa lei. Após a análise e os estudos desenvolvidos, conclui-se que a exigência do dolo para a caracterização de atos de improbidade não representa uma inovação legislativa, mas uma alteração que já era amplamente antecipada pela doutrina e pela jurisprudência nacional.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Improbidade Administrativa. Direito Administrativo Sancionador. Dolo.

### THE SUBJECTIVE ELEMENT OF INTENT IN ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY: GUIDELINES OF LAW N° 14.230/2021

**SUMMARY:** This paper aims to understand why Law No. 14.230 of 2021, which amended the Administrative Improbability Law among other changes, began to require the subjective element of intent for the characterization of acts of improbity, thereby excluding negligent conduct. The choice of topic is justified by the fact that the Judiciary will demand a more rigorous analysis of the evidentiary set to determine, in detail, whether the agent acted with intent and, consequently, to impose appropriate liability. To achieve this objective, a bibliographic review of specialized works in Administrative Law and Sanctioning Administrative Law was conducted, with an emphasis on aspects related to the Administrative Improbability Law. Furthermore, the methodology included an analysis of the historical stance of the Superior Court of Justice regarding the necessary modality for accountability under this law. After the analysis and the studies conducted, it is concluded that the requirement of intent for the characterization of acts of improbity does not represent a legislative innovation, but rather an amendment that had already been widely anticipated by both doctrine and national jurisprudence

**Keywords:** Public administration. Administrative dishonesty. Sanctioning Administrative Law. Dolo.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Histórico da Lei de Improbidade Administrativa. 3. Direito Administrativo Sancionador. 4. Elemento subjetivo dolo na Lei de Improbidade Administrativa. 5. Jurisprudência acerca do dolo nas ações de improbidade administrativa anterior a nova Lei nº 14.230/21. 6. Considerações finais.

---

<sup>1</sup> Mestre em desenvolvimento regional pelo Centro Universitário Municipal de Franca, Uni-FACEF/SP. Docente na Faculdade Dr. Francisco Maeda - FAFRAM desde 2022. Advogado

<sup>1</sup> Bacharel em direito Faculdade Dr. Francisco Maeda – FAFRAM/SP.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública fundamenta-se em diversos princípios constitucionais que orientam seu funcionamento, seja na prestação ou na contratação de serviços. Dessa forma, é imperativo que o agente público exerça suas funções com honestidade, transparência e integridade, sob pena de responder, judicialmente, por atos de improbidade.

A Lei de Improbidade nº 14.230, de 2021, alterou dispositivos da Lei nº 8.429/92, sendo a principal modificação a exclusão da modalidade culposa na configuração dos atos de improbidade administrativa. Assim, passou a ser exigida a presença do elemento subjetivo do dolo, responsabilizando-se exclusivamente aqueles que, de forma livre e espontânea, contrariam os preceitos administrativos constitucionais.

A relevância deste estudo reside na necessidade de comprovar o dolo para a condenação de atos de improbidade, o que impõe ao Poder Judiciário uma análise mais criteriosa do conjunto probatório. É fundamental que se verifique, de maneira inequívoca, a vontade e a intenção do agente de praticar o ato ímprobo contra a Administração Pública, de modo a afastar a responsabilização de condutas meramente culposas ou praticadas com má-fé.

Diante dessa alteração legislativa, emerge o seguinte problema de pesquisa: qual a razão para o legislador responsabilizar apenas os atos de improbidade dolosos? Teria havido influência do Direito Administrativo Sancionador nas novas alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa? Tais indagações orientam a presente investigação.

O objetivo geral deste trabalho é compreender os motivos que levaram o legislador a incluir a exigência de comprovação do dolo na Lei de Improbidade Administrativa. De forma específica, busca-se analisar a introdução do dolo sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador, bem como a desnecessidade de condenar atos caracterizados apenas pela culpa. Embora a Lei nº 14.230/21 tenha promovido diversas alterações, o enfoque deste estudo restringe-se à modificação referente ao elemento subjetivo do dolo.

Para a conclusão desta pesquisa, formulam-se duas hipóteses: a primeira postula que a exigência do dolo para a caracterização dos atos de improbidade foi inspirada pela influência do Direito Administrativo Sancionador; a segunda defende que tal alteração representa uma inovação legislativa em si mesma.

A metodologia adotada consistiu em análises doutrinárias e na revisão de artigos científicos relacionados ao Direito Administrativo Sancionador, à Lei de Improbidade Administrativa, ao Direito Administrativo em geral e aos entendimentos jurisprudenciais pertinentes.

## 2 HISTÓRICO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Desde a Roma Antiga, a sociedade vem combatendo atos de corrupção e improbidade, uma batalha histórica que continua a apresentar reflexos na atualidade. Embora a corrupção seja um fenômeno secular, sua essência permanece vinculada à violação de normas, à depravada e aos prejuízos decorrentes da venalidade no exercício da função pública (Garcia, Alves, 2017).

Conforme exposto por Felipe Eduardo Hideo Hayashi, a corrupção, em seu sentido mais amplo – que abrange tanto o desvirtuamento quanto o corrompimento – não se restringe ao campo do Direito, sendo também objeto de estudo na Psicologia, Sociologia e Ética. Esses campos analisam como fatores temporais, culturais e costumes influenciam a conceituação de um ato como corrupto (Hayashi, 2015).

No contexto brasileiro, os estudos indicam que os problemas relacionados à corrupção têm raízes históricas profundas e se agravam devido ao mau uso das finanças públicas, ao controle autoritário, ao patrimonialismo e a outras falhas administrativas ocorridas no âmbito governamental (Tamasauskas, 2019).

A esse respeito, o renomado autor Aloísio Zimmer Júnior resume que:

O fenômeno da corrupção não é um mal necessário e, com o fortalecimento do Estado de Direito, despontaram leis com foco no combate ao “abuso do cargo público (ou da função pública) para obtenção de ganhos privados”, ou seja, o desenvolvimento de uma política anticorrupção está sintonizado com a defesa dos valores republicanos. Em matéria de combate à corrupção, a transposição do campo da ética para o campo político-jurídico parte da premissa de que a corrupção é um fenômeno intrínseco ao comportamento humano, sendo insuficiente tentar controlá-la apenas a partir de um referencial ético de virtude humana. Seria necessário, assim, agregar a esse combate uma organização jurídico-estatal que, por meio de leis, crie deveres prosperidade da *polis*. Um microsistema jurídico, amparado pela estrutura geral, com princípios e regras suficientes para produzir um represamento das vontades pessoais com vocação para o ilícito. (Zimmer Júnior, 2018, p. 37).

Segundo as informações narradas acima, é por esse motivo que constatou que seria necessário a sociedade utilizar-se de meios suficientes que prezem pelos preceitos da Administração Pública, o que a história por si só demonstra, desde a criação de medidas repressivas medievais até as recentes instaurações de procedimentos disciplinares, tudo em busca de proteger a integridade do Poder Público da natureza corrupta do ser humano.

Os autores Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, bem destacam que “em que pese ser flagrante o aprimoramento dos institutos, o bom sensor estava a demonstrar que também deveria ser reconhecida a mera responsabilidade patrimonial, ainda que ausente qualquer

infração à lei penal”, interpretação esta responsável pela evolução histórica da Lei de Improbidade Administrativa (Garcia, Alves, 2017, p. 272).

Ou seja, historicamente, o progresso do que se entende pela LIA (Lei de Improbidade Administrativa) houve sentido quando se buscou não somente a punição das condutas ilícitas do agente advindas de uma infração penal, mas também pelas reparações cíveis daquele prejuízo gerado dentro da Administração Pública, seja moralmente, seja materialmente.

Só se tornou possível a solidificação do que se entende pela Lei de Improbidade Administrativa atual, pela existência de modelos normativos históricos em busca da proteção do patrimônio público, bem como o zelo da probidade administrativa de seus servidores. A preocupação com a Administração Pública existe desde o Código Criminal do Império, até a Consolidação das Leis Penais, encaminhando da seara criminal para a administrativas graças a olhares voltados para os fundamentos éticos, civis e administrativos (Fazzio Júnior, 2018).

Atualmente, a Lei de Improbidade Administrativa vigente no ordenamento jurídico brasileiro conta com uma base constitucional, que entre outras coisas, elencam alguns princípios que regem a Administração Pública através do seu artigo 37, §4º que dispõe que “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” (Brasil, 1988).

Apesar da Constituição Federal vigente mencionar tais princípios, trata-se de um rol exemplificativo de possíveis princípios aplicáveis, havendo uma ampla gama de outros princípios norteadores que são pertinentes aos atos relacionados a Administração Pública, como por exemplo, o princípio da probidade administrativa.

Para Juarez Freitas, o princípio da probidade administrativa visa o exercício de atos leais e honestos para com a Administração Pública, não se bastando a mera ameaça ao erário público. Quando viola qualquer princípio que rege a Administração, é o momento em que viola também o princípio da probidade administrativa, entendendo-se pelo dano mensurável, de forma moral ou material, porém que tenha afetado o bem público (Freitas, 1996).

Em razão disso, é que a Lei de Improbidade Administrativa é construída por inúmeros princípios constitucionais e administrativos, que em conjunto entram em harmonia para um só fim: proteger as Entidades Públicas de ações de má-fé e desonestidade, intuito buscado em outros modelos e em ordenamentos primitivos (Brasil, 1992).

Nessa perspectiva, Hely Lopes Meirelles defende que é com base nesses princípios que devem se pautar os atos e atividades administrativas provenientes daqueles que exercem alguma

---

função no Poder Público, destacando ainda, nessa mesma obra, que: “Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais” (Meirelles, Filho, 2016 p. 92).

A LIA embora faça parte de um microssistema de combate a corrupção no âmbito do Poder Público, também reforça a necessidade das ações dos agentes públicos estejam em harmonia com o princípio da moralidade, como bem destaca a autora Maria Silvia Di Pietro:

sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa (Pietro, 2018, p. 146)

É por essa e outras razões que atualmente, a LIA em seu artigo 11 reprova os atos que atenta contra os princípios da administração pública, como forma de demonstrar a necessidade de integridade nas condutas exercidas no campo da função pública.

A Lei de Improbidade foi construída com base na Lei nº 3.502/58, normativa esta que era responsável pelo perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função, a qual já propagava há época que o papel do agente público deve estar em harmonia não só com a legislação, como também com a moralidade administrativa e aos demais princípios (Fazzio Júnior, 2018).

Nos próximos tópicos serão abordados sobre a principal mudança feita na Lei nº 8.429/92, realizada através da Lei nº 14.230/21. Contudo, adianta-se que foi inserido no ano de 2021, o §4º do 1º da LIA, onde dispõe que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”, reiterando ainda mais a construção histórica da mencionada Lei.

Com advento desse parágrafo, teve como pacificado um grande impasse histórico pela comunidade jurídica, qual seja, a aplicação de princípios do direito penal na Lei de Improbidade Administrativa, a fim de alcançar a punição daqueles que ousarem desagradar o patrimônio público.

Conforme foram surgindo novos entendimentos na jurisprudência e nas linhas doutrinárias sobre as sanções advindas dos atos de improbidade sob a ótica do direito administrativo sancionador, restou mais evidente a necessidade de uma evolução legislativa.

Por essas razões é que a Lei de Improbidade, atualmente conta com novas diretrizes. Como em qualquer outra evolução histórica de uma lei, há suas mudanças destaques, sendo que

no presente trabalho será tratado a Lei nº 14.230/21 inserido na Lei de Improbidade Administrativa 8.429/92, especificamente a inclusão do dolo.

### **3 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Primeiramente, é importante compreender que o Direito Sancionatório existe no ordenamento jurídico como forma de reprimir os atos ilícitos em todas as esferas, seja no direito penal, seja no direito administrativo. Ou seja, o Direito Sancionatório, independentemente da área, consiste em aplicar uma sanção a cada prática que viole a lei, dividindo-se em duas espécies: Direito Penal Sancionador e Direito Administrativo Sancionador. Neste tópico, o ponto central da pesquisa será o Direito Administrativo Sancionador na LIA.

Conforme já demonstrado, foi compreendido o objeto central da Lei de Improbidade Administrativa, as razões pelas quais ela existe e todo o seu caminho histórico. Porém, neste momento, será exposta a prerrogativa estadual da ação punitiva contra os atos de improbidade, que são baseados nos princípios do Direito Administrativo Sancionador.

A Constituição Federal, embora seja revestida do princípio da liberdade, é manifesta em permitir ao indivíduo que faça qualquer coisa, desde que a lei não o proíba, enquanto a Administração Pública e seus entes colaborativos devem agir apenas conforme disposto em lei (Gonçalves, Grilo, 2021).

Nesse sentido, o Direito Administrativo deve ser entendido conforme diretrizes constitucionais, sendo sua maior submissão à Constituição e, posteriormente, à lei, superando princípios e legislação para que sirva, antes de qualquer coisa, ao princípio da constitucionalidade.

O Direito Administrativo Sancionador, na esfera do Direito Administrativo, foi construído pela influência direta do Direito Penal, dada a estrutura dos atos administrativos e as sanções previstas na Constituição Federal e na Lei de Improbidade Administrativa (Oliveira, Grotti, 2020).

Ressalta-se que, historicamente, o Direito Sancionador está presente no Direito Administrativo desde a criação das multas e infrações administrativas, isso em razão da demanda em delimitar certos comportamentos daqueles que exercem qualquer função junto ao Poder Público, com o fim atemporal de desestimular condutas indesejáveis através das sanções administrativas (Mello, 2010).

É por isso que Celso Bandeira de Mello aponta o comparativo entre as infrações e sanções administrativas e penais: “Não há, pois, cogitar de qualquer distinção substancial entre infrações e sanções administrativas. O que as aparta é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção (...)” (Mello, 2010, p. 849).

Em sua obra primorosa, José Roberto Pimenta Oliveira compreende o Direito Administrativo Sancionador como a matéria de fundo da Lei de Improbidade Administrativa, na medida em que há um estado que pune atos no âmbito das instituições públicas, previstos como ilícitos pela Lei vigente (Oliveira, Grotti, 2020).

Com efeito, dizer que a Lei de Improbidade Administrativa não tem relação com o Direito Penal não é só ilógico pela óbvia necessidade de o Poder Judiciário aplicar sanções aos atos de improbidade, mas também em virtude das medidas repressivas contra práticas corruptivas e condutas desonestas no exercício da função pública.

É certo que as sanções previstas pela Constituição Federal (Brasil, 1988, art. 37, §4º) resultantes de improbidade administrativa são revestidas pela vontade sancionatória do Estado, sendo um sistema coibitivo no sentido do cumprimento íntegro dos princípios basilares da Administração Pública, de caráter não penal. Ao tratar do Direito Administrativo Sancionador, é fundamental citar a obra do Professor Fábio Medina Osório:

(...) O Direito Punitivo, assim, encontra um núcleo básico na Constituição Federal, núcleo normativo do qual emanam direitos constitucionais de conteúdos variáveis, embora também com pontos mínimos em comum. Assim é que se deve compreender a unidade do Direito Sancionador: há cláusulas constitucionais que dominam tanto o Direito Penal, quanto o Direito Administrativo Punitivo. Tais cláusulas, se bem que veiculem conteúdos distintos, também veiculam conteúdos mínimos obrigatórios, onde repousa a ideia de unidade (Osório, 2006, p.153)

Percebe-se que não há como interpretar o caráter sancionatório do Direito Administrativo sem que sejam observados os preceitos do Direito Penal, uma vez que, dentro da Lei de Improbidade, busca-se a penalização daquele agente que, regido por más condutas, agiu contra o Patrimônio Público ou ainda contra os preceitos administrativos-públicos.

Já no Direito Penal, além de toda a criminologia de fundo, há a prática da função da política sancionadora, como a prefixação da pena existente em todos os crimes do Código Penal, sob diversos âmbitos, como crimes contra a mulher, crimes de trânsito, crimes contra a honra, crimes contra a vida, entre outros, que, em comum, fixam a conduta, a sua pena e seu regime prisional.

Portanto, nas palavras de Nilo Batista, o direito penal “é o conjunto de normas jurídicas que preveem os crimes e lhes cominam sanções, bem como disciplinam a incidência e validade

de tais normas, a estrutura geral do crime e a aplicação e execução das sanções cominadas” (Batista, 2011, p. 24).

É nesse sentido que há a plena aproximação do Direito Penal na estruturação do que se entende sobre a Lei de Improbidade atualmente, de modo que faz uso do Direito Administrativo Sancionador.

Em sua respeitável pesquisa, os professores José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musseti Grotti sinalizam que, embora o Direito Administrativo Sancionador conte com mudanças em razão das interpretações jurídicas, é indubitável que as normas de DAS são constantemente estabelecidas com a finalidade de alcançar, efetivar e tutelar os interesses públicos (Oliveira, Grotti, 2020).

O Direito Administrativo Sancionador, mais que a utilização das medidas sancionadoras, reforça a todo momento o propósito do cumprimento do regimento dos vínculos jurídico-administrativos, na busca de uma Administração Pública e um Poder Executivo blindados, livres de quaisquer práticas ímprobas e corruptas contra o erário.

Conforme bem colocado por Beatriz Daguer, o efeito sancionatório inserido na seara dos litígios em razão das práticas ímprobas não se trata de fato contemporâneo, uma vez que já predominou na história os comportamentos compulsivos realizados pelo poder de polícia, agravado pelo aumento dos casos de improbidade administrativa, também tivemos o enfoque do direito penal em seus termos e sanções (Daguer, 2023).

Ainda nessa pesquisa, ao se debruçar sobre o tema, a autora afirma que:

É possível conceber a configuração de ilícitos administrativos, sanções administrativas e os princípios do Direito Administrativo Sancionador, que é uma subdisciplina do Direito Administrativo, a qual compreende todo o sistema de normas que descrevem determinadas condutas como administrativas, estabelecendo as correspondentes penalidades que, mediante processo administrativo, são aplicadas aos infratores por parte das diferentes entidades e órgãos que compõem a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, remontando ao poder de polícia do Estado e decorrendo de herança da França pós-revolucionária. Ou seja, nessa esfera, os cidadãos e pessoas jurídicas estão sujeitos a sofrer restrições em seus direitos em decorrência da imposição de sanções. (Daguer, 2023, p. 58-59).

Diante desse contexto, as normas advindas do Direito Administrativo Sancionador, como a Lei de Improbidade Administrativa, se dedicam, entre outras coisas, a punir os agentes públicos (e terceiros, pessoas físicas ou jurídicas que de certa forma se vincularam à Administração Pública) pelas condutas tipificadas como ilícitas na LIA.

---

A Lei nº 14.230/21, sob influência do DAS, alterou a Lei de Improbidade nº 8.429/92, exigindo a presença do dolo específico nos atos de improbidade para a aplicação das sanções previstas pela LIA, afastando a condenação de condutas que prejudicaram o erário de forma culposa, seja por negligência, imperícia ou imprudência.

De todo modo, percebe-se que a responsabilização dos agentes que afetam a Gestão Pública através de condutas ímprobas sempre existirá. Ocorre que, a LIA, baseada nos princípios do Direito Administrativo Sancionador, fica incumbida de condenar atos dolosos, ou seja, práticas ímprobas que foram realizadas com dolo e vontade específica naquele fim. Portanto, faz-se necessário compreender também o elemento subjetivo dolo na LIA.

#### **4 ELEMENTO SUBJETIVO DOLO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Uma das principais modificações introduzidas em 2021 na LIA destaca-se a exigência do dolo para a caracterização dos atos de improbidade, elemento que “não se resume à antevisão do resultado; envolve o elemento intencional da causação do resultado lesivo ao erário”, cabendo sua relação à vontade e à consciência da ilicitude prevista pela legislação (Fazzio Júnior, 2018, p. 140).

Tal abordagem se faz necessária, tendo em vista que a Lei nº 14.230 de 2021, que alterou a LIA, trouxe a previsão de que apenas serão compreendidos como atos de improbidade administrativa aqueles oriundos de condutas dolosas. Ou seja, as sanções da Lei nº 8.429/92 serão aplicadas quando houver demonstração e comprovação de dolo nos atos mencionados pelos arts. 9º, 10 e 11 dessa legislação.

Primeiramente, é importante apontar que a exigência da comprovação da responsabilidade subjetiva dolosa foi inserida na legislação já em seu art. 1º, excluindo os atos de improbidade em sua modalidade culposa, isto é, práticas decorrentes de negligência, imperícia e imprudência não serão julgadas com base na LIA.

Em seu art. 2º, o legislador conceitua o dolo exigido para a configuração do ato de improbidade, expondo que “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”.

No que se refere à voluntariedade do agente, destina-se àquelas condutas que, além da vontade intencional, preencheram todos os elementos dos ilícitos para a configuração do ato de

improbidade, com a plena consciência da ilicitude ocorrida no âmbito da Gestão Pública (Neisser, 2018).

Conforme explorado no tópico anterior, o Direito Penal trouxe grande influência para a Lei de Improbidade, motivo pelo qual, agora mais do que nunca, com a implementação do dolo, o princípio da presunção de inocência se fará presente, reforçando o ônus probatório atribuído à acusação nos processos de conhecimento (Neisser, 2018).

Nesse sentido, se antes, para mover ações que buscavam a condenação de atos de improbidade, eram necessários indícios robustos sobre a existência do ato, com essa alteração, impõe-se que, além disso, seja comprovada a presença do elemento subjetivo dolo no ato apontado. Caso contrário, a “inocência” deverá ser presumida.

Nota-se que, ao exigir a demonstração do dolo específico para que os atos sejam regidos por essa lei, o legislador preocupou-se com o elemento psicológico do agente que praticou o ato de improbidade, prevendo expressamente a necessidade de um intuito ilícito, visando obter um resultado patrimonial ou não, mas que seja indevido (Lauss, 2022).

Não se trata de conduta que, no âmbito da Administração Pública, apenas violou a legislação vigente, mas que também conduziu uma prática revestida de uma vontade defeituosa e reprovável do agente, onde, além da consciência da antijuridicidade daquele ato, há a intenção de alcançar determinado resultado. Conforme bem pontuam Rafael Oliveira e Daniel Neves:

A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo ou, excepcionalmente, culpa grave) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa.” (Neves, Oliveira, 2022, p. 04).

Com efeito, embora já tenha sido trabalhado o breve histórico da Lei de Improbidade, é fato que a implementação do dolo na LIA modificou o conceito de ato de improbidade, que, a partir de setembro de 2021, para sua configuração, necessita de uma vontade objetiva para sua exata compreensão.

Percebe-se que a Lei nº 14.230/21, em seu §3º do art. 1º, aproveita para reiterar 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”.

Nesse momento, a mera presunção da presença de dolo apenas pela violação da lei não é suficiente, uma vez que há a exigência de que o agente, naquele contexto, tivesse plena consciência de sua conduta. Fernando Gaspar Neisser exemplifica bem ao afirmar que “contratar servidor sem concurso não é, de per se, ato ímprobo a teor do art. 11 da Lei nº

---

8.429/92, se não se desincumbir a acusação de comprovar que o agente tinha conhecimento de que realizava a contratação em discrepância da norma legal.” (Neisser, 2018, p. 213).

Antes da alteração promovida pela legislação de 2021, o art. 10 da LIA, que dispõe sobre a lesão ao erário, mencionava a possibilidade de sancionar os atos que causaram dano ao erário de forma culposa. Já os arts. 9º e 11, que preveem, respectivamente, o enriquecimento ilícito e os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, não contavam com responsabilização culposa.

Nessa perspectiva, abriu-se ampla interpretação sobre os rumos que a LIA poderia tomar futuramente, seja pela analogia ao Direito Penal, responsabilizando os atos culposos em caso de expressa disposição, seja pela previsão da modalidade culposa em todos os atos de improbidade, ou ainda, pela necessidade de dolo para que seja atribuída responsabilização ao agente (Muraca, Oliveira, 2022).

Com a alteração da LIA, não há mais discussão quanto à exigência ou não do dolo, da consideração ou não da culpa, excluindo os elementos que antes eram passíveis de responsabilização, mantendo assim, única e exclusivamente, a responsabilização pelos atos dolosos de improbidade administrativa.

Essa premissa deve ter plena consideração, para que norteie sentenças bem fundamentadas, uma vez que, quando se falar em dolo específico, seja entendido como uma condição do próprio tipo legal, ou seja, que aquele ato tenha sido realizado com o fim de alcançar determinado resultado (Tourinho, 2022).

Tal exigência, quando observada por outra perspectiva, pode ser interpretada como uma forma de dificultar a punição de tais prejuízos, pois, com a alteração da Lei nº 14.230/21, a parte acusatória necessitará de provas incontestáveis de que o agente não só agiu com desonestidade e má-fé, mas que também buscava um resultado indevido.

No esforço de reconhecer a existência do dolo em determinada conduta do indivíduo, Fernando Gaspar Neisser defende que o julgador terá que avaliar, simultaneamente, se o agente tinha pleno conhecimento do tipo praticado, se tinha consciência da imputação que poderia a ele ser atribuída, e ainda, que naturalmente tivesse a percepção clara de que tal ato não deveria ter ocorrido (Neisser, 2018, p. 235).

Anteriormente à alteração promovida pela Lei nº 14.230 de 2021, os atos de improbidade em sua modalidade culposa eram punidos pela LIA, ou seja, em qualquer referência a imprudência, imperícia e negligência, isto é, falhas e meras irregularidades no dia a dia no

âmbito de uma Prefeitura Municipal, por exemplo, já se poderia falar em improbidade administrativa.

Assim, com a atual disposição dada à LIA, de forma expressa será imprescindível a comprovação da existência do elemento subjetivo para que se responsabilize o agente que se enriqueceu ilicitamente (art. 9º), lesionou o erário (art. 10), ou ainda, atentou contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Resta compreender como tal exigência se dava antes da Lei nº 14.230/21 na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

## **5 JURISPRUDÊNCIA ACERCA DO DOLO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTERIOR A NOVA LEI Nº 14.230/21**

De início, destaca-se que a alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021 não trouxe apenas mudanças no que diz respeito à inclusão do dolo como elemento necessário para a caracterização do ato de improbidade, mas também modificações quanto às sanções, ao processo judicial e a outras questões. No entanto, para a exploração deste subtópico, o foco será delimitado às jurisprudências anteriores à obrigatoriedade do dolo na LIA.

Observa-se que a jurisprudência caminhou não apenas no sentido de sancionar condutas marcadas por má-fé que geraram prejuízos aos cofres públicos, mas também no sentido de condenar a vontade ilícita e a intenção ímproba de violar os preceitos da Administração Pública, o que pode ser denominado, então, de dolo.

Historicamente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), antes da vigência da Lei nº 14.230/2021, embora com algumas divergências, já apresentava entendimento de que, em razão da omissão da lei em algumas disposições e de sua proximidade com o Direito Penal, seria possível afastar as condutas culposas das sanções previstas pela LIA (Ferreira, 2019).

Um exemplo disso é o julgamento do REsp 604.151/RS, em 2006, pela Segunda Turma do STJ, no qual a Ministra Denise Arruda entendeu pela necessidade de configuração do elemento subjetivo dolo para a caracterização do ato de improbidade descrito no art. 11 da LIA, que trata de atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Em seu voto, a Ministra, ao divergir do Relator, expôs que:

Ambos os requeridos ofereceram recurso especial, sendo admitido apenas o recurso ofertado por Osvaldo Nascimento da Silva, o qual alegou violação do art. 11 da Lei 8.429/92, entendendo que, para a configuração do ilícito ali indicado, é necessário tanto o dano ao erário como a má-fé do administrador, o que não se teria verificado na hipótese dos autos.

Além da divergência observada no julgamento do recurso especial, entendi necessário examinar mais detidamente o aspecto subjetivo do ilícito administrativo, na figura

típica do art. 11 da LIA, ante os fatos descritos na inicial e admitidos como enquadrados no referido artigo, sob pena de se admitir uma responsabilidade administrativa objetiva (que só pode resultar de disposição legal expressa), decorrente de omissão, a caracterizar improbidade.

Para se justificar a condenação, haveria necessidade, data máxima vênia, de se qualificar a omissão atribuída ao recorrente como intencional, de má-fé, sendo a conduta omissiva praticada com intuito consciente, no sentido de provocar prejuízo à população do município, nos aspectos habitacional e de saneamento, ou seja, a omissão resultaria de deslealdade do agente, com a intenção maliciosa de descumprir a lei.

(...) deve-se concluir que seria descabida a sanção imposta, razão pela qual o provimento do recurso se impõe, em face da ausência de violação do art. 11 da LIA, com a improcedência da ação de improbidade administrativa. (Brasil, STJ., 2006).

Na ementa desse mesmo julgamento, consta que “tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força inequívoca de disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposos, (Lei 8.429/92, art. 10 (Brasil, 1992).”

Naquela época, a legislação permitia a configuração de ato de improbidade administrativa na modalidade culposa apenas para os casos de enriquecimento ilícito, interpretação essa que foi completamente derrubada com a alteração trazida pela Lei nº 14.230/2021 (Brasil, 2021).

Nota-se, por meio dessa jurisprudência, que havia divergência entre os próprios membros da turma julgadora quanto às condutas de modalidade culposa, pois muitas vezes eram resultados de ações desatentas, omissões em relação a determinados regulamentos ou atos de imprudência, negligência e imperícia, que, na rotina de um agente público, estão sujeitos a ocorrer, seja pela sobrecarga de trabalho, seja por mera distração.

Conforme demonstrado, há mais de uma década a Corte Superior vem demonstrando foco em punir os atos de improbidade realizados com intenção expressa, deixando de condenar atos que não violaram os princípios norteadores da Administração Pública, como a boa-fé, a honestidade, a integridade e a transparência. Esse entendimento se manteve por anos, como no caso do REsp 1.054.843/SP, julgado pela Primeira Turma em 2009, quando o Relator entendeu que:

Com efeito, é firme a jurisprudência desta 1ª Turma do STJ no sentido de que o elemento subjetivo é essencial à configuração da improbidade: exige-se dolo para que se configurem as hipóteses típicas dos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culpa, nas hipóteses do art. 10. (...) (Brasil, STJ., 2009).

Percebe-se, portanto, que o Ministro Teori Albino Zavascki já exigia a comprovação do elemento subjetivo para a configuração dos atos de improbidade referentes aos arts. 9º e 11 da LIA, considerando-o indispensável. O julgamento foi ementado da seguinte forma:

Processual civil e administrativo. Violação ao art. 535 do cpc: inoocorrência. Improbidade administrativa. Tipificação. Indispensabilidade do elemento subjetivo (dolo, nas hipóteses dos artigos 9º e 11 da lei 8.429/92 e culpa, pelo menos, nas hipóteses do art. 10). Precedentes. Cerceamento de defesa configurado, já que foi negada ao recorrente a produção de prova tendente a afastar a configuração do elemento subjetivo. Recurso especial provido (Brasil, STJ., 2009).

Assim, já naquela época, havia a exigência da comprovação do dolo como elemento essencial para a caracterização do ato de improbidade, o que não difere muito do entendimento atual sobre a indispensabilidade do elemento subjetivo para a tipificação dos arts. 9º e 11 da LIA.

Posteriormente, em 2018, três anos antes da vigência das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21, o Superior Tribunal de Justiça já possuía uma interpretação clara de que a LIA não buscava punir agentes por atos culposos, revestidos de mera irregularidade. Foi o caso do julgamento do AgInt no AREsp nº 838.141/MT, em 27/11/2018, no qual o Ministro OG Fernandes proferiu o seguinte entendimento:

Além da compreensão de que basta o dolo genérico – vontade livre e consciente de praticar o ato – para configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, este Tribunal Superior exige, ainda, a nota especial da má-fé, pois a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas, sim, o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé (Brasil, STJ, 2018).

Dessa forma, com a alteração trazida pela legislação de 2021, tornou-se ainda mais evidente a necessidade de o sistema judiciário punir condutas revestidas de plena intenção e má-fé, exigindo maior atenção à detecção do dolo nas práticas exercidas pelos agentes públicos.

A jurisprudência já caminhava no sentido de afastar punições por atos de improbidade culposos, que muitas vezes representavam meras irregularidades, passíveis de serem sanadas com procedimentos administrativos internos, notificações ou advertências informais. Assim, a Lei nº 14.230/2021 consolidou uma interpretação assertiva e objetiva para a condenação desses atos, exigindo que esteja caracterizado o dolo específico, ou seja, a vontade consciente de agir de maneira ímproba, seja pela violação dos princípios da Administração Pública, pelo enriquecimento ilícito ou pelo dano ao erário.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interpretação do Direito Administrativo Sancionador, aliada ao posicionamento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ), permite concluir que a alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021, que, entre outras mudanças, introduziu a exigência do dolo para a configuração do ato de improbidade, não se trata de uma mera inovação legislativa.

Não há como falar em surpresa legislativa, uma vez que essa mudança era plenamente previsível à luz dos preceitos do Direito Administrativo Sancionador e das manifestações reiteradas da Corte Superior sobre a necessidade de comprovação do dolo nas ações de improbidade administrativa.

O Direito Administrativo Sancionador, entre seus fundamentos, prevê a aplicação de sanções ou multas a práticas que contrariam os princípios da Administração Pública ou causam prejuízos aos cofres públicos, devendo os responsáveis serem punidos de forma análoga ao que ocorre no Direito Penal com a prática de crimes.

A própria Constituição Federal, historicamente, adota uma perspectiva sancionatória em relação aos atos de improbidade previstos na Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Por isso, surgiu a necessidade de punir apenas as condutas revestidas de dolo específico e intenção de alcançar um resultado indevido, excluindo-se a responsabilização por atitudes que não visavam ao prejuízo da Gestão Pública.

Ficou demonstrado que há uma dificuldade intrínseca em sancionar práticas culposas, uma vez que, nesses casos, o agente não contribuiu intencionalmente para o resultado danoso, muitas vezes agindo por imperícia, imprudência ou negligência. Isso porque o caráter da improbidade está associado à desonestidade e à corrupção, elementos incompatíveis com ações culposas.

Assim, a LIA, diferentemente do que vigorava anteriormente, não mais se preocupa com meras irregularidades ou atos culposos, mas sim com a repressão de agentes desonestos e ímprobos que, com plena consciência, violam os princípios norteadores da Administração Pública, enriquecem-se ilicitamente ou causam danos ao erário.

Portanto, seria insensato concluir que a alteração da LIA, com a exigência do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade, representou uma mera inovação legislativa. Sua modificação ocorreu sob a influência do Direito Sancionador e em sintonia com a evolução jurisprudencial, que já apontava para essa necessidade de maior rigor na caracterização dos atos ímprobos.

## REFERÊNCIAS

BATISTA, N. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 12. ed., ver. e atual. Rio de Janeiro: Revan, 2011. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3076218/mod\\_resource/content/1/BATISTA%2C%20Nilo.%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20cr%C3%ADtica%20ao%20direito%20penal%20brasileiro.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3076218/mod_resource/content/1/BATISTA%2C%20Nilo.%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20cr%C3%ADtica%20ao%20direito%20penal%20brasileiro.pdf). Acesso em: 06 de set de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 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: 24 de agosto de 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm). Acesso em: 24 de ago. de 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. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 24 de agosto de 2023.

DAGUER, B. **A intersecção entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador: a multiplicidade sancionatória estatal em atos de corrupção no ordenamento jurídico brasileiro**, 2023. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/bitstream/1/19416/2/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Beatriz%20Daguer%20-%202023%20-%20Completa.pdf>. Acesso em: 17 de set. de 2023.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA, V. M. P. **O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/t4j9F3M36jfcvPddbKMnXFK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 de out. de 2023.

FREITAS, J. Do Princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. **Revista de Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, 1996, n. 204. p. 71. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46754/46380>. Acesso em: 02 de set de 2023.

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

GONÇALVES, B.; GRILO, R. C. G. Os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no Regime Democrático Da Constituição De 1988: **Revista Estudos Institucionais**, 2021. Disponível em:

<http://estudos.homologacao.emnuvens.com.br/REI/article/view/636/699>. Acesso em: 10 de set. de 2023.

HAYASHI, F. E. H. **Corrupção: combate transnacional, compliance e investigação criminal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

LAUSS, F. **A prova do dolo nas ações por ato de improbidade**. Conjecturas, 2022. Disponível: <http://conjecturas.org/index.php/edicoes/article/view/1121/863>. Acesso em: 13 de out. de 2023.

MEIRELLES, H. L.; FILHO, J. E. B. Filho. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/38952326/HELLY\\_LOPES\\_MEIRELLES](https://www.academia.edu/38952326/HELLY_LOPES_MEIRELLES). Acesso em: 08 de set. de 2023.

MELLO, C. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. Disponível em: [https://www.academia.edu/15556786/Celso\\_Ant%C3%B4nio\\_Bandeira\\_de\\_Mello\\_Curso\\_de\\_Direito\\_Administrativo\\_2010](https://www.academia.edu/15556786/Celso_Ant%C3%B4nio_Bandeira_de_Mello_Curso_de_Direito_Administrativo_2010). Acesso em: 15 de out. de 2023.

MURACA, L. F. M.; OLIVEIRA, R.T. de. Controle Do Poder Político e Improbidade Administrativa: Uma Análise Sobre A Necessidade de Comprovação do Dolo Nas Ações De Improbidade Administrativa a Partir da Obra de Karl Loewenstein. **Anais... Congresso Brasileiro De Processo Coletivo E Cidadania**, 10, 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2792/2018>. Acesso em 23 de out. de 2023.

NEISSER, F. G. **A Responsabilidade Subjetiva na Improbidade Administrativa: um debate pela perspectiva penal**. São Paulo. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2018. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002916942>. Acesso em: 08 de set. de 2023.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021, comentado artigo por artigo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p.04.

OLIVEIRA, J.R.P.; GROTTI, D. A. M. G. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf>. Acesso em: 10 de set. de 2023.

OSÓRIO, F. M. **Direito Administrativo Sancionador**. 2 ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PIETRO, M. S. Z. Di. **Direito Administrativo**. 31 ed. ver. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL. REsp nº 604.151/RS (2003/0196512-5)**. Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, Julgado em 25/04/2006, DJe

08 jun. 2006. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200301965125&dt\\_publicacao=08/06/2006](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301965125&dt_publicacao=08/06/2006). Acesso em: 30 de out. de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL. REsp nº 1054843/SP (2008/0014896-1)**. Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, Julgado em 10/03/2009, DJe 23 mar. 2009. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200800148961&dt\\_publicacao=23/03/2009](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800148961&dt_publicacao=23/03/2009). Acesso em: 30 de out. de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AgInt no REsp 838141/MT (2015/0277875-0)**. Rel. Ministro OG Fernandes, Segunda Turma., Julgado em 27/11/2018, DJe 03 dez. 2018. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201502778750&dt\\_publicacao=03/12/2018](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502778750&dt_publicacao=03/12/2018). Acesso em: 30 de out. de 2023.

TAMASAUSKAS, I. San' Anna. **Corrupção Política: análise, problematização e proposta para seu enfrentamento**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

TOURINHO, R. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, 2022. Disponível em:

[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita%20Tourinho\\_RMP84.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita%20Tourinho_RMP84.pdf). Acesso em: 16 de out. de 2023.

ZIMMER JÚNIOR, A. **Corrupção e improbidade administrativa: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.