

## **DA CARACTERIZAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO SOB A LEI 8.429 de 1992**

Isabelle Salu Dias Ribeiro

Orientador Prof. Bruno Marini

**RESUMO:** Este artigo analisará a caracterização da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro sob a Lei 8.429 de 1992. Sob a ótica da Administração Pública, os atos dos agentes públicos devem ser fundamentados e realizados com base nos princípios e normativas norteadores da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional. Assim, o objetivo geral é compreender a tipificação da improbidade administrativa no meio jurídico. A fim de explicitar o tema, este trabalho também discorrerá sobre os princípios que regem a Administração Pública. A metodologia utilizada foi dedutiva, descritiva e qualitativa, mediante análise doutrinária e legislativa. No resultado constatou-se que com a nova redação dada pela Lei de Improbidade Administrativa houve a extinção da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa, pois ela estabeleceu a necessidade de dolo na conduta do agente para a então caracterização do ato de improbidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Administração Pública. Agente Público. Ilícito civil. Improbidade administrativa. Princípios Administrativos.

**ABSTRACT:** This article examines the characterization of administrative misconduct within the Brazilian legal system under the Brazilian Administrative Misconduct Law (Law No. 8,429/1992). From the perspective of Public Administration, the acts of public officials must be grounded in and carried out according to the principles and norms established by the Federal Constitution and infraconstitutional legislation. The study aims to understand the legal classification of administrative misconduct and, to this end, also discusses the principles governing Public Administration. The methodology applied was deductive, descriptive, and qualitative, based on doctrinal and legislative analysis. The findings reveal that the recent amendment to the Brazilian Administrative Misconduct Law eliminated the negligent modality of misconduct, requiring proof of intent in the conduct of the public agent for such acts to be legally characterized

**KEYWORDS:** Public Administration. Public Official. Civil Offense. Administrative Misconduct. Administrative Principles.

## INTRODUÇÃO

A priori, é necessário obter a compreensão etimológica do que é a improbidade administrativa, para que assim seja possível compreender sua caracterização no ordenamento jurídico, a partir da Lei nº. 8.429 de 1992, bem como a aplicação dos princípios e normas a ela relacionados.

Vale salientar que o termo improbidade, com seu prefixo de oposição “im”, é oriundo de probidade, esta com sua origem do latim “*probitatis*” (PROBITATIS, 2014), voltado àquilo que é de valor, honesto e reto.

Entretanto, com o aprimoramento linguístico e a contínua utilização da palavra, aperfeiçoando seu sentido a partir do uso figurado, a probidade tornou-se a qualidade de quem é íntegro, de quem possui a honestidade e retidão de caráter e princípios no exercício de suas funções.

No que diz respeito ao “administrativa”, em seu contexto ligado aos atos públicos, tem-se como a junção de vários elementos que compõem o conjunto de atos, atividades e serviços exercidos pelo Estado, com visa ao atendimento das necessidades e interesses coletivos dos indivíduos de uma sociedade. Desse modo, como a atuação do agente público é guiada pelo regime da administração, a partir das regras e princípios norteadores da máquina pública, infere-se que esses agentes atuam como representantes do próprio Estado. Conclui-se, a partir disso, que a probidade administrativa serve como um instrumento para total eficiência da gestão pública e manutenção da integridade e bom funcionamento da União.

Em suma, o termo improbidade administrativa engloba aquelas condutas dos agentes públicos contrárias aos princípios da Administração Pública e suas respectivas normativas, evidenciando ilícitos derivados de dolo que incorporam as espécies de improbidade administrativa estabelecidas na lei nº. 8.429 de 1992. É por isso que, quando o agente age contrário à premissa que acompanha o seu cargo, sua conduta é caracterizada como ímproba, pois vem carregada de ineficiência e contradições àquelas que deveriam integrar seus atos a partir de princípios valorados como a honestidade, moralidade e eficiência.

Ademais, a compreensão de que a Administração Pública tem sobre si o dever de obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, sob o artigo 37, *caput*, uma vez que engloba a administração direta e indireta de qualquer dos Poderes. A constituição desses princípios como normas generalíssimas é fundamental para que haja a limitação, orientação e legitimação das ações dos agentes públicos, a fim de proteger a supremacia do interesse público.

Quaisquer que sejam os atos do agente enquanto ocupante de suas funções em órgãos públicos, é inerente a ele a atribuição de responsabilidade às suas condutas. Caberá a ele a responsabilidade por omissão ou ação, principalmente nos casos em que suas ações violarem normas ou princípios da administração pública, pois compete ao agente a obrigação de responder pelos seus atos durante o exercício de suas atribuições. A responsabilidade, portanto, é inerente à conduta dos agentes nas suas funções públicas.

Dessarte, é nesse sentido que há o entendimento de que os atos dos agentes públicos devem ser norteados e valorados pelos princípios e normas ligados à sua ocupação enquanto representantes do Estado.

O presente artigo tem como objetivo geral apresentar o tema da improbidade administrativa, de modo a possibilitar maior compreensão do assunto ao exemplificar e discorrer sobre os princípios norteadores da administração pública, além de caracterizar a improbidade administrativa a partir da lei nº. 8.429 de 1992, abordando os artigos de enquadramento de conduta dessa mesma norma. Os objetivos específicos são: analisar e conceituar os princípios que regem a administração pública; caracterizar os atos de improbidade administrativa e seus elementos, com ênfase na lei de improbidade de 1992, explicitando e destrinchando os artigos relacionados à tipificação desses atos e abordando brevemente a modalidade culposa da improbidade administrativa. Importa destacar que o presente trabalho não visa o esgotamento do tema, assim como não pretende também apresentar pensamentos, vertentes e doutrinas absolutas, e nem soluções referentes a possíveis mazelas oriundas do tema.

Como metodologia para conduzir esta pesquisa, será utilizada a metodologia científica dedutiva, complementada por uma revisão bibliográfica. A metodologia dedutiva parte de teorias e princípios gerais já consolidados, aplicando-os ao tema da improbidade administrativa com visa a chegar a conclusões específicas no que diz respeito aos princípios da administração pública e caracterização dos atos de improbidade. Já a revisão bibliográfica será primordial para embasar o estudo, proporcionando uma análise específica e direcionada das obras e pesquisas disponíveis sobre o tópico

## **1 DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Mostra-se evidente que, em se tratando da Administração Pública, há princípios já consolidados que a norteiam. Isso porque o reconhecimento desses princípios como normas gerais e fundamentais é essencial para que haja transparência, moralidade, eficiência e legitimidade dos atos dos agentes públicos no exercício de funções, para então assegurar a prevalência do interesse coletivo. A partir disso, esses princípios são nomeados de modo que cada um traz sobre si fundamentos essenciais para o bom funcionamento da máquina pública: princípio da legalidade, princípio da impessoalidade, princípio da moralidade, princípio da publicidade, princípio da finalidade e princípio da eficiência.

Assim, em uma análise sob o aspecto histórico de que se tratam os princípios, Emerson Garcia explicita muito bem como eles eram concebidos de acordo com a ótica clássica jusnaturalista, em que:

[...] os princípios seriam proposições supremas, de natureza universal e necessária, próprios da razão humana e cuja observância independe do poder de coerção inerente à criação legislativa. [...] os princípios são extraídos da natureza humana, sendo informados por elementos racionais, de consciência e pela interação do homem com o ambiente (Garcia, 2014, p. 89).

Revela-se, no mesmo sentido de conceituação e breve retomada histórica, a concepção dos princípios segundo os positivistas de acordo com Garcia, uma vez que:

[...] os princípios, em sua essência, são proposições básicas, verdadeiros alicerces do sistema jurídico, sendo utilizados para limitar e direcionar sua aplicação (Garcia, 2014, p. 89).

Interessante abordagem por parte do autor que, para além de apresentar as acepções dos princípios da administração pública, evidencia que esses princípios se revelam como um alicerce fundamental que sustenta a estrutura do sistema jurídico em sua integridade, isso derivando de um processo indutivo o qual a partir da observação e estudo dos preceitos específicos, ocorre a consolidação dos princípios gerais no ordenamento.

Sumariamente, apesar de os princípios serem nada mais que normas com um maior grau de generalidade, é evidente a imperatividade existente por parte deles, de modo que as condutas sob sua tutela devem estar em conformidade com esses princípios, e caso não estejam, tornar-se-ão inválidos esses atos contrários.

## **1.1 Princípio da Legalidade**

Sistematicamente, no que tange o princípio da legalidade, é possível conceituá-lo a partir do dever dos atos que envolvem a Administração Pública de estarem submetidos às normativas vigentes, bem como a própria etimologia da palavra contida no princípio: legalidade, advinda da lei.

Todavia, é importante ressaltar as principais características inerentes do princípio da legalidade, quais sejam a impessoalidade na aplicação das normas, a vinculação estrita à lei e a obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos a fim de se demonstrar a conformidade legal.

Em uma compreensão para além da visão que reconhece apenas a lei em sentido estrito na aplicação do princípio da legalidade, há também uma vertente de doutrinadores que defende os princípios gerais, desde que subordinados à Constituição Federal do país, também como parte da acepção de legalidade. Exemplo disso é o jurista e grande consolidador do direito administrativo no Brasil, Hely Lopes Meirelles, que explicita em sua obra:

Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação (Meirelles, 1998, p. 86).

Logo, compreende-se a lógica desse entendimento, bem como sua consolidação, haja vista que o princípio da legalidade passou a ser visto como o princípio da juridicidade, tendo em vista que este último não suporta apenas a noção da legalidade apenas baseada em atos-leis, mas para além delas, incluindo também a observação dos princípios gerais.

Longe dessa ótica, apesar de haver a vertente que defende a legalidade em seu sentido *lato sensu*, em que a interpretação do princípio é mais restritiva, devendo a Administração observar e seguir as normas criadas pelo legislador apenas - consistindo na pura e simples lei, há majoritariamente a o entendimento consolidado advindo da doutrina que, ao estudarem sobre a matéria, definem a legalidade sendo formada pelas leis constitucionais, leis ordinárias, regulamentos, tratados internacionais, usos e costumes, normas jurisprudenciais, a exemplo do autor André de Laubadère.

Ante o exposto, no entanto, é imprescindível levar em conta que, embora o princípio da legalidade possa conter outras normativas que não apenas a lei (de acordo com a interpretação extensiva), Garcia (2014, p. 120) explica que não se deve ter os regulamentos com a mesma intensidade da própria lei. Isso porque, enquanto a lei é compulsória à administração, os regulamentos são criados por esta. Nesse mesmo sentido estão estabelecidos também os atos e contratos administrativos em que seus efeitos dependem, de igual modo, da administração.

É necessário, portanto, ter um equilíbrio na compreensão e aplicação do princípio da legalidade, haja vista que:

o princípio da legalidade não deve ser entendido a ponto de alcançar todo e qualquer ato que imponha determinado comportamento ao Poder Público, pois concepção como essa desvirtua a própria natureza das coisas, rompendo com os alicerces do Estado Democrático de Direito (Garcia, 2014, p. 121).

Da mesma forma, assim como deve-se evitar o extremo da vertente extensiva, também não se deve compreender a vertente restritiva sob um ponto

de vista negacionista, como se todas as outras normas, fora a lei, não existissem ou não fossem necessárias para a manutenção da legitimidade dos vários atos administrativos. Ter que outras normas podem ser utilizadas no princípio da legalidade é compreender que, ao sujeitar-se a elas, a administração estará cumprindo, ainda que indiretamente, a própria lei.

## **1.2 Princípios da Impessoalidade e da Moralidade**

O princípio da impessoalidade carrega sobre si a ideia de que o Estado jamais deve ter sua atuação baseada em interesses particulares. A partir desse princípio, tem-se a concepção de que deve haver neutralidade nos atos da máquina pública, caracterizando uma espécie de proibição de tratamento discriminado ou com favorecimentos, prezando a isonomia e o interesse público. Advém do aspecto desse princípio a vedação de práticas como o nepotismo, devendo assegurar que as decisões administrativas sejam objetivas, focadas no coletivo.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “a Constituição de 1988 não se referiu expressamente ao princípio da finalidade, mas o admitiu sob a denominação de princípio da impessoalidade (art. 37)” (1998, p. 85). Isso porque a impessoalidade exige que os atos da administração, ao serem imparciais, visem sempre o interesse coletivo. E é justamente a aceção do princípio da finalidade, que tem seu enfoque voltado ao objetivo final de todos os atos da administração pública, que também deve ser o bem público.

Por outro lado, reconhece-se a honestidade como um dos valores essenciais, junto à lealdade, ocupante de um dos pilares de sustentação da justiça. Sabe-se, consoante a isso, que embora o conceito de moral seja um pouco volátil, o princípio da moralidade estabelece e determina que a conduta do agente público deve ser pautada pela honestidade e probidade, tornando imprescindível que não apenas se deva cumprir a lei, mas também deva o agente agir com retidão no exercício de suas funções, respeitando valores éticos que sustentam a confiança da sociedade na Administração Pública, bem como priorizando o interesse coletivo.

Em se tratando da moralidade em relação à administração pública, há vertentes de pensamentos que distinguem ou não a moral comum de cada indivíduo com a moral jurídica presente nas normas do ordenamento, ou então que reconhecem áreas de encontro entre ambas. Maurice Hauriou (*apud* MEIRELLES, 1998, p. 86), por exemplo, enquanto pioneiro da sistematização do instituto da moralidade na administração pública, diz que o homem, dotado de capacidade de atuar deve poder e saber distinguir o honesto e o desonesto, de modo que a moralidade jurídica consista em um conjunto de regras comportamentais tiradas da disciplina interior da Administração, e partir disso o agente deva ter suas condutas fundamentadas, para conseqüente legalidade. Hely Lopes explicita esses pressupostos em sua obra, assim evidenciado:

O certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima. [...] O inegável é que a moralidade administrativa integra o Direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em fator de legalidade (Meirelles, 1998, p. 87).

No caso da moralidade, não se trata necessariamente da moral individual de cada agente enquanto representante do Estado, mas principalmente a moral como valor já consolidado e presente nas normas do ordenamento jurídico atual. Isso porque uma regra moral, naturalmente advinda da soma de elementos dentro de uma sociedade (tempo, local, costumes e relações sociais naquele momento, naquele lugar), passa a incorporar no ordenamento jurídico por intermédio de coerção estatal, tornando-se, então, uma regra comportamental imperativa. Essa compreensão, no entanto, não é absoluta, de modo que é aceitável e muito possível que haja áreas de tangenciamento entre as duas, o que significa a possibilidade de violação de ambas as morais, a comum/individual e a jurídica, conforme explica Garcia (2014).

O princípio da moralidade, em suma, é responsável por limitar e orientar a atividade administrativa, para que, a partir dos valores essenciais, sejam consolidadas a justiça e a solidariedade na população. Garcia (2014) aponta que, sob determinados aspectos, a moralidade administrativa aproxima-se da boa-fé como regra de conduta, como um modelo, uma base a ser considerada.

No entanto, evidencia-se apenas como um referencial pois a moralidade administrativa tem contornos mais amplos e dinâmicos de funcionalidade, enquanto a boa-fé assume parâmetros mais restritivos.

### **1.3 Princípio da Finalidade**

No caso do princípio da finalidade, é estabelecido de forma que todo ato administrativo deve buscar o interesse público, definido como o objetivo legal e social que justifica a ação do Estado. Ele garante que a Administração não se afaste de seu objetivo de atender às necessidades da população. É, portanto, imprescindível, ter como fim o interesse público, evitando finalidades pessoais ou arbitrárias. Assim como explicita Meirelles, embora a Constituição Federal de 1988 não traga explicitamente o princípio da finalidade, ele é abordado e compreendido dentro do princípio da impessoalidade, que exige que o administrador público atue sempre visando ao interesse público, sem discricionariedade e de acordo com o fim previsto em lei.

Dessa maneira estabelece a Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 37, *caput*, em que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988)

Assim como cada ato administrativo possui uma finalidade específica, determinada pela lei que o autoriza, o desvio de finalidade ocorre quando o ato administrativo é praticado com objetivo diverso do previsto em lei, configurando ilegalidade. O princípio da finalidade permite o controle dos atos administrativos pelos órgãos judiciais e de controle, como o Tribunal de Contas. Se um ato se afasta do interesse público, pode ser anulado por contrariar sua finalidade legal.

Outrossim, a finalidade está intrinsecamente ligada ao princípio da legalidade, pois a Administração só pode agir conforme a lei e com o objetivo

por ela estabelecido, assim, um ato que desrespeite sua finalidade legal é considerado ilegítimo, ainda que formalmente correto. Salieta-se também o entendimento de Hauriou ao estabelecer que a administração pública é instituição finalisticamente orientada, a qual exige honestidade profissional do agente público (MOREIRA NETO, 1992)

É, portanto, a partir do alinhamento dos atos dos agentes públicos ao interesse público, que a finalidade reforça a legitimidade do Estado.

O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade. Esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder (Meirelles, 1998, p. 89).

#### **1.4 Princípio da Publicidade**

Vale ressaltar que o princípio da publicidade tem maior destaque em relação à sua finalidade enquanto norma norteadora de conduta dos agentes: fiscalizar pela população e pelos demais legitimados. É inerente tornar públicos os atos da administração, pois pública a instituição o é.

Logo, é a partir desse princípio que se determina que os atos administrativos devem ser públicos - salvo exceções legais, de modo a garantir que a sociedade tenha acesso às ações da máquina pública, promovendo transparência e possibilitando a fiscalização. Sendo a transparência a característica principal da publicidade, é exigido que as decisões, processos e atos da Administração sejam divulgados de forma clara. Para isso, deve acontecer a publicação de editais, licitações e até de contratos em diários oficiais ou plataformas acessíveis.

Esse princípio é essencial para o bom funcionamento da máquina pública, isso porque ele garante também eficácia dos atos da administração, haja vista sua abrangência a outros princípios, como o da moralidade e legalidade, por exemplo. Consoante a isso abordou Meirelles em sua obra:

A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige. Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza (Meirelles, 1998, p. 89)

Nesse caso, ao tornar as ações da Administração Pública visíveis, transparentes, a publicidade atua como instrumento de combate à improbidade administrativa e até à corrupção, pois a transparência dificulta práticas ilícitas, como desvio de recursos, e facilita a identificação de irregularidades pelos fiscalizadores.

### **1.5 Princípio da Eficiência**

Outrossim, há de se citar também o princípio da eficiência, garantidor de mecanismos para busca de seu aperfeiçoamento por parte dos usuários. É a partir dele que a Administração Pública deve buscar a melhor utilização dos recursos disponíveis, garantindo resultados com o menor custo possível. Ele complementa outros princípios, como legalidade e moralidade, formando a base para uma gestão pública responsável. Meirelles (1998) o define objetivamente como a obrigação de todo agente público de realizar suas funções com rendimento funcional, perfeição e presteza, com visa ao interesse coletivo.

Intrinsecamente a esse princípio, é necessário que estejam presentes algumas características como a celeridade e qualidade, pois, além de os atos precisarem ser feitos de maneira mais econômica, é necessário que ocupem menos tempo, ao passo que sejam bem feitos, assegurando a sua qualidade. Consta-se, por exemplo, na CF/88, o art. 5º, LXXVIII, que insere parte da característica que envolve o princípio da eficiência, em se tratando da celeridade:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (BRASIL, 1988)

É, portanto, imprescindível que haja eficiência na execução das funções públicas. Para isso, são necessárias medidas, que incluem a capacitação de servidores, a adoção de padrões técnicos e a garantia de que os serviços prestados atendam às expectativas da sociedade com precisão e confiabilidade.

## **1.6 Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade**

Com relação ao princípio da razoabilidade, este é a adequação entre a situação fática ou jurídica e a natureza do ato praticado, de modo a estabelecer uma análise entre causa e efeito. A razoabilidade, portanto, exige que o ato seja lógico, coerente, evitando e impedindo atos arbitrários e desproporcionais. Esse princípio é imprescindível, uma vez que as condutas que dele destoam ou contrariam, geram vícios de legalidade.

É a partir da razoabilidade que se estabelece lógica no sistema jurídico, permitindo a coerência das normas e fixando finalidades bem definidas, possíveis de serem ordenadas e fáceis de serem compreendidas. A falta dessa razoabilidade provoca severas consequências jurídicas, como por exemplo os atos do agente que carecem de coerência, corroboram para que ocorra uma afronta ao princípio da segurança jurídica.

Por outro lado, quanto ao princípio da proporcionalidade, é possível compreendê-lo como um mecanismo que estabelece limites aos atos administrativos, evitando, dessa forma, que ocorra a imposição de constrição à liberdade ou propriedade dos administradores, naqueles casos específicos em que não se apresentam como indispensáveis à preservação do interesse público.

Assim é conceituado o princípio da proporcionalidade por Weida Zancaner:

O princípio da proporcionalidade determina que o comportamento administrativo seja congruente, em intensidade e extensão, quando da consecução do interesse público ao qual está obrigado a atingir, em um determinado caso concreto. (Zancaner, 2012 , p. 14)

Nesse sentido, ainda segundo Zancaner (2012), ambos os princípios não devem ser dissociados, mas sim considerados em conjunto na consideração dos atos da administração pública, pois o princípio da proporcionalidade faz parte de um dos aspectos do princípio da razoabilidade.

## **2 DA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA LEI 8.429/92**

Assim como a própria terminologia da expressão sugere, como a Administração Pública sugere publicidade em qualquer ato que a envolve, há também o pressuposto de que para qualquer atividade que envolve a máquina pública também deve haver alguma normativa que autorize, além de ser necessário, como explicitado anteriormente, que sempre haja a finalidade comum do interesse público. É por isso que, ao se tratar da vontade do agente público, há uma limitação que a norteia, sendo necessária autorização prévia para acontecer.

Posto isso, a conduta do agente que estiver à margem desses pressupostos, naturalmente torna-se um ato ímprobo, pois ou contraria uma normativa vigente, ou não obedece o fim previsto para toda atividade pública: o interesse público. Diante disso, as condutas dos agentes contrárias ao esperado no exercício de suas funções encontram sua tipificação na Lei de Improbidade Administrativa, conforme se sucede.

### **2.1 Do conceito e dos elementos do ato administrativo**

Preliminarmente, a partir da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº. 8.429 de 1992 (BRASIL, 1992), os atos ilícitos que violavam a referida norma eram subdivididos em três espécies, sendo elas caracterizadas pelos atos que causavam prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito e/ou que atentavam contra os princípios da administração pública.

É importante ressaltar que o elemento subjetivo o qual compõe os atos de improbidade é o dolo, não se tratando, neste caso, de má-fé especificamente. Este é o motivo pelo qual é possível haver uma conduta revestida de boa-fé que seja e, ainda assim, característica de um ato de improbidade administrativa. Isso ocorre porque a má-fé mais se associa à lealdade e ao desconhecimento da injuridicidade de determinada conduta nos casos jurídicos.

Dentre os três tipos de enquadramento dos atos ilícitos, ocorria a análise, de modo geral, sobre a intenção do agente ao cometer essa conduta enquanto ocupante do cargo.

## **2.2 Caracterização dos atos de improbidade administrativa**

Os atos de improbidade administrativa são aqueles realizados por agente público que firam os princípios fundamentais da Administração Pública.

Esses atos são aqueles descritos na Lei nº. 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA), distribuídos em três grupos, quais sejam às causas desses atos: enriquecimento ilícito, previsto no artigo 9º, prejuízo ao erário, no artigo 10, e violação aos princípios administrativos, com previsão no artigo 11.

Assim como explica Emerson Garcia (2014), a partir desse dispositivo legal, são identificadas duas técnicas legislativas para o enquadramento desses atos, a primeira na utilização de conceitos jurídicos indeterminados (estes sendo vislumbrados a partir do *caput* dos artigos) e a segunda na utilização dos diversos incisos dispostos nos referidos artigos da LIA, mesmo que sob natureza meramente explicativa.

Além disso, os atos são compostos de sujeitos ativos (agentes públicos) e passivos, além de conterem também a exigência de dolo (intenção) ou culpa (negligência grave), dependendo da categoria do ato.

O conceito de agente público, para que seja possível a tipificação da conduta do sujeito ativo encontra-se disciplinado no artigo 2º da LIA, o qual:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (BRASIL, 1992)

Trata-se de sujeito ativo o agente público que pratica o ato de improbidade em razão de sua condição como funcionário público, contendo vínculo com a administração pública. Enquanto que o sujeito passivo é aquele titular do bem jurídico violado ou em risco por causa do ato ilícito, sendo sempre o Estado o sujeito passivo formal, e o órgão ou ente o qual sofreu o dano o sujeito passivo material.

### **2.2.1 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito**

Conceitua-se o Enriquecimento Ilícito como qualquer vantagem patrimonial indevida em razão de mandato, função, cargo ou emprego, por exemplo. Consiste no enriquecimento de um indivíduo, intelectual, moral ou materialmente, enquanto a outra parte sofre da perda relativa (empobrecimento), sem justa causa e com nexos causal existente entre o enriquecimento e o empobrecimento.

É importante ressaltar que esses quatro elementos são imprescindíveis à formação dos atos que importam o enriquecimento ilícito. Ainda, dentro desse ato ímprobo, é possível listar determinados tópicos ligados ao ato, sejam eles a vantagem patrimonial indevida, a lavagem de dinheiro e os paraísos fiscais.

O entendimento por trás do enriquecimento ilícito não é, necessariamente, apenas obter vantagem às custas de outrem, mas sim quando há um enriquecimento injusto. É essa característica que gera o dever moral de indenizar aquele que empobreceu na proporção em que o outro enriqueceu. Nesta tipificação, ainda, o ato é consubstanciado no dolo, possibilitando que a análise do elemento de vontade do agente não fique apenas na sua conduta, mas na vantagem que obteve não permitida por lei (Garcia, 2014).

No caso dessa tipificação, assim como o legislador se deteve acerca das consequências da ação do agente, também verifica a possibilidade da utilização das duas técnicas, especialmente a da utilização do caput para especificar o ato, pois assim se encontra da Lei n. 8.429 de 1992:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (BRASIL, 1992)

### **2.2.2 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário**

Erário trata-se do conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes ao Poder Público. Já o Patrimônio diz respeito ao conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística pertencentes ao Poder Público.

Logo, no que tange ao Prejuízo ao Erário, é importante ter em mente a noção de dano, que nos casos das condutas de improbidade relacionadas não requer, necessariamente, que haja ligação à perda patrimonial. A não exigência da perda patrimonial não exclui, no entanto, a necessidade de lesão ao patrimônio público, isso porque faz parte do caput do artigo 10 da LIA:

Art. 10 Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei. (BRASIL, 1992)

Ocorre que, apesar de não exigir essa perda patrimonial, em muitos casos o que acontece é o enriquecimento ilícito de terceiros. Exemplo disso é o exposto por Garcia (2014), que traz um caso da guarda florestal que permite a entrada no parque por terceiros a que eles capturem animais da reserva.

Além disso, artigo 10 da Lei 8.429 de 1992 tem sua aplicação restrita ao Erário, e nesse caso, quando há uma lesão ao patrimônio em que haja a modalidade culposa e não apresente prejuízo econômico, torna-se de

competência da justiça comum com aplicação das normas do Código Civil vigente.

### **2.2.3 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública**

Conforme explicita o artigo 11 da LIA nº. 8429 de 1992, no sentido da tipologia legal, constata-se a proibidade centrada na ideia de juridicidade, que absorve o princípio da moralidade.

Assim, com base nesse artigo, essas condutas são caracterizadas pelos atos que desrespeitam princípios da administração pública como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mesmo sem prejuízo financeiro ou enriquecimento ilícito.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas [...]. (BRASIL, 1992)

A tipologia que se encontra no referido artigo permite que os atos possam ser incorporados a todos os princípios da administração, ainda que implícito no sistema (GARCIA, 2014). Além disso, o rol do artigo é exemplificativo, o que corrobora ainda mais para uma tipologia aberta, uma aplicação extensiva do dispositivo legal, que possibilita o enquadramento de diversos atos ilícitos quando praticados no âmbito da administração pública.

Neste caso, é necessário o elemento subjetivo dolo para que se possa enquadrar a conduta do agente ao ilícito, ou seja, a intenção do agente em violar os princípios administrativos. A culpa não seria suficiente nessa categoria, diferentemente dos atos que causam prejuízo ao erário (art. 10), de acordo com a LIA nº 8429 de 1992.

Por essa característica extensiva de interpretação e enquadramento do artigo 11 da LIA, o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou no sentido da necessidade de ter cautela ao lidar com a normativa. No entanto, assim como entende Garcia:

[...] a má-fé do agente deva ser valorada quando da identificação da improbidade material, operação que utiliza a noção de proporcionalidade e que necessariamente levará em conta as circunstâncias fáticas e jurídicas subjacentes ao ato, como é o caso da insignificância das normas violadas ou do dano causado, da satisfação do interesse público, da ausência de mácula a direitos individuais e da boa-fé do agente. (Garcia, 2014, p. 394)

Ocorre que, por outra vertente se de início havia uma preocupação com essa interpretação mais extensiva do artigo 11 da Lei nº 8429 de 1992, em sua nova redação a partir da Lei nº.14.230 de 2021, esse sentimento não tem mais relevância, uma vez que não mais se trata de um rol exemplificativo exposto no artigo, mas sim taxativo. Isso resume-se ao fato de que, atualmente, não pode mais haver uma condenação genérica com base em quaisquer atos que violem os princípios da Administração Pública. Assim tem sido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a exemplo do AREsp 1.174.735 - PE (BRASIL, 2024), em que, em suma, estabeleceu o rol taxativo para os atos caracterizadores de improbidade administrativa por ofensa aos referidos princípios.

#### **2.2.4 Improbidade Administrativa e modalidade culposa**

A modalidade culposa ocorre quando o ato ilícito resulta de negligência, imprudência ou imperícia do agente, sem intenção deliberada (dolo). Diferentemente do dolo, que exige vontade consciente de praticar o ilícito, a culpa decorre de falhas no dever de cuidado, como desatenção ou descuido grave.

Inicialmente, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8429 de 1992) previa a modalidade culposa exclusivamente para os atos que causam prejuízo ao erário (art. 10). Enquanto que para os atos de enriquecimento ilícito (art. 9º) e violação de princípios (art. 11), tipificados na mesma normativa (BRASIL, 1992), exigia-se dolo, conforme entendimento majoritário da doutrina e jurisprudência.

Nessa antiga redação, a apuração da improbidade culposa ocorria por ações civis públicas, movidas pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica lesada, e por processos administrativos disciplinares.

Ocorre que, em 2021, com a nova redação da LIA (Lei nº.14.230 de 2021), houve a extinção da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa, pois estabeleceu a necessidade de dolo na conduta do agente para a então caracterização do ato de improbidade. Todavia, mesmo com essa mudança na lei, nos casos de condenação por atos de improbidade culposos, transitados em julgado antes da nova redação da LIA, foram mantidos como válidos pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse caso, por essa alteração, exige-se que o agente tenha o propósito de gerar um resultado danoso ao patrimônio público.

Apesar de extinta a modalidade culposa, ficou em aberto a possibilidade de alguma nova norma ser aprovada com visa a punir atos cometidos com culpa. Acontece que em discussão de um caso relacionado à demanda, de repercussão geral, sob o tema 309, o Supremo Tribunal Federal julgou como inconstitucional a modalidade por meio do Recurso Extraordinário 656.558 (BRASIL, 2024), encerrando assim a possibilidade de enquadramento neste tipo, permanecendo apenas a modalidade do dolo nos atos de improbidade que envolvem a administração pública.

## **CONCLUSÃO**

Os princípios da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, têm previsão legal no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, e são de extrema importância para a manutenção da máquina pública e prevalência do interesse coletivo. O presente trabalho foi elaborado a fim de se compreender os elementos oriundos da administração pública, de seus respectivos princípios, normativas e atos ligados à improbidade, bem como suas características.

Após as considerações iniciais, foi possível identificar os atos de improbidade administrativa, seus elementos, características e tipificações na

Lei nº 8.429 de 1992. Em suma, compreendeu-se que os agentes públicos têm a responsabilidade por suas ações ou omissões, sendo obrigados a responder por atos que desrespeitem normas ou princípios durante o exercício de suas funções, uma vez que atuam como representantes do Estado e devem sempre proteger o interesse público. Por fim, foi exposto que a modalidade culposa referente aos atos de improbidade administrativa foi extinta, não apenas pela atual redação da nova LIA (Lei n. 14.230 de 2021), mas também pelo Recurso Extraordinário n. 656.558 RG/SP (BRASIL, 2024), do Supremo Tribunal Federal.

Assim, a elaboração desse artigo buscou evidenciar a importância dos tipos de ato de improbidade, e o papel primordial dos princípios na manutenção do bom funcionamento da máquina pública, além de proporcionar conceitos doutrinários e diferentes vertentes acerca das normas generalíssimas que envolvem a atuação da administração pública.

## 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: 8 de setembro de 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 1.174.735/PE** - Pernambuco. Repercussão geral no Recurso Extraordinário. Administrativo. A nova redação do art. 11 da LIA, dada pela Lei n. 14.230/2021, que tipificou de forma taxativa os atos de improbidade administrativa por ofensa aos princípios da administração pública, obsta a condenação genérica com base nos revogados incisos I e II do mesmo artigo para atos praticados na vigência do texto anterior da lei e sem condenação transitada em julgado, em sua redação originária: Min. Paulo Sérgio Domingues, 5 de março de 2024. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=aresp+1.174.735>>. Acesso em: 16 de setembro de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 656558 RG/SP** - São Paulo. Repercussão geral no Recurso Extraordinário. Administrativo. O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária: Min. Dias Toffli, 28 de outubro de 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4138258&numeroProcesso=656558&classeProcesso=RE&numeroTema=309>>. Acesso em: 11 de setembro de 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre 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 dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 11 de setembro de 2025.

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: Presidência da República. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm)>. Acesso em: 11 de setembro de 2025.

EISENMANN, Charles. **O Direito Administrativo e o Princípio da Legalidade**. RDA; Rio de Janeiro, RJ. Fundação Getúlio Vargas, vol. 56; 1959. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/19443>>. Acesso em 8 de setembro de 2025.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. São Paulo, SP: Saraiva, 7ª Ed, 2014.

LAUBADÈRE, André de. **Traité Élémentaire de Droit Administratif**, Tome 1º, 3ª ed., Paris: L.G.D.J., 1963, p. 64. In: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. São Paulo, SP: Saraiva, 7ª Ed, 2014. p. 37.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, SP: Malheiros, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Moralidade Administrativa: Do conceito à efetivação**. RDA, Rio de Janeiro, RJ. Fundação Getúlio Vargas, vol. 190, 1992. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45405/80017>>. Acesso em 11 de setembro de 2025.

PROBITATIS. In: **DICIONÁRIO do Latim Essencial**. Belo Horizonte: Autêntica, 2014. Disponível em: <<https://yausha.com.br/wp-content/uploads/2023/12/DICIONARIO-DO-LATIM-ESSENCIAL.pdf>>. Acesso em 18 de setembro de 2025.

ZANCANER, Weida. **Os princípios da moralidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade e o concurso público**. Brasília, DF. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-ii-numero-iv/Eweida4.pdf>>. Acesso em 11 de setembro de 2025.

Processo:

Documento:

23104.026352/2025-99

5914550



Serviço Público Federal  
Ministério da Educação  
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



#### ATA DE APRESENTAÇÃO DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE DIREITO

Aos dois dias do mês de outubro de dois mil e vinte e cinco, às quatorze horas, realizou-se virtualmente através da plataforma Google Meet, ID da reunião: <https://meet.google.com/wfb-yxxa-rzw>, a sessão pública da Banca Examinadora de Defesa de TCC, para conclusão do Curso de Direito, intitulado "Da Caracterização Da Improbidade Administrativa No Ordenamento Jurídico Brasileiro Sob A Lei 8.429 De 1992", apresentada pelo(a) acadêmico(a) Isabelle Salu Dias Ribeiro, para obtenção do título de Bacharel em Direito. A Banca Examinadora, composta pelos membros Bruno Marini, Presidente; Tarsis Witley, membro; Tiago Marino, membro, procedeu à arguição pública do(a) candidato(a), estando o(a) acadêmico(a):

APROVADO(A)

APROVADO(A) COM RESSALVAS

REPROVADO(A)

Proclamado o resultado pelo presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos, dos quais, para constar, foi conferida e assinada a presente Ata pelos membros da Banca Examinadora e pelo(a) acadêmico(a).

Bruno Marini

(Presidente)

Tarsis Witley

(Membro)

Tiago Marino

(Membro)

Isabelle Salu Dias Ribeiro

(Acadêmico(a))