

CRÍTICA DA CULPA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

CRITICISM OF GUILT IN ADMINISTRATIVE MISCONDUCT

Edson Matheus Dantas Vieira¹Wladimir Rocha França²

RESUMO

A busca pela modernização da gestão pública brasileira afirma-se como uma temática de grande relevância, notadamente após a entrada em vigor da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992). Mais recentemente foram implementadas importantes modificações na referida norma, notadamente com a edição das leis n.º 13.655/2018 e 14.230/2021. Dentre as modificações inseridas, destaca-se a remoção da previsão da responsabilização dos agentes públicos e de terceiros a título de culpa (*stricto sensu*) em atos de improbidade administrativa regidos pela sistemática da Lei n.º 8.429/1992. Diante desta realidade, esta pesquisa tem por enfoque realizar um estudo crítico sobre a remoção do elemento subjetivo culpa (*stricto sensu*) em atos de improbidade administrativa regidos pela citada norma. Para tanto, o método de pesquisa empregado será o bibliográfico e a metodologia adotada será a preconizada pela Dogmática Jurídica, que toma como referência o sistema de Direito Positivo em vigor. O trabalho será estruturado em três capítulos, o primeiro versa sobre a metodologia jurídica e a compreensão do direito, o segundo explora o desenvolvimento legislativo da tutela da probidade administrativa, o terceiro, e último, propõe realizar uma crítica à nova sistemática de responsabilização instituída pela Lei n.º 14.230/2021, com o enfoque na culpa (*stricto sensu*).

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública. Culpa. Improbidade administrativa.

ABSTRACT

The search for the modernization of Brazilian public management is asserted as a topic of great relevance, especially after the Administrative Misconduct Act (Law No. 8.429/1992) coming into force. More recently, important changes were implemented in the referred standard, notably with the enactment of Laws No. 13.655/2018 and 14.230/2021. Among the changes inserted, there is the removal of the provision of liability of public agents and third parties on account of guilt (*stricto sensu*) in acts of administrative misconduct governed by the systematic of Law No. 8.429/1992. In view of this reality, this research is focused on conducting a critical study on the

¹ Advogado. Especialista em Residência Judicial pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestrando em Constituição e Garantia de Direitos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

² Advogado. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Associado do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

removal of the subjective element of guilt (*stricto sensu*) in acts of administrative misconduct governed by the aforementioned norm. Therefore, the research method used will be bibliographic and the methodology adopted will be that recommended by Legal Dogmatic, which takes as reference the Positive Law system in force. The work will be structured in three chapters, the first one deals with the legal methodology and the understanding of law, the second explores the legislative development of the protection of administrative probity, the third, and last, proposes to carry out a critique of the new system of accountability instituted by Law No. 14.230/2021, with a focus on guilt (*stricto sensu*).

KEY-WORDS: Public administration. Fault. Administrative misconduct.

1 INTRODUÇÃO

A existência de condutas de má gestão pública, gravemente desonestas ou gravemente ineficientes desafiam os anseios pela busca da modernização do Estado Brasileiro, dilapidando os cofres públicos, maculando a imagem das instituições do país e prejudicando a prestação dos serviços públicos. Apesar da gravidade desses atos é recomendável prudência na responsabilização dos agentes ímprobos. É fundamental que a responsabilização de eventuais agentes públicos e particulares envolvidos seja realizada à luz do estado democrático de direito, evitando-se a contaminação do tratamento da matéria com eventuais concepções morais ou sentimentos particulares de justiça na fiscalização e punição aos eventuais transgressores da lei.

Diante da singularidade da temática, este trabalho terá por enfoque uma das espécies do gênero má gestão pública, qual seja, a improbidade, mais especificamente, a improbidade administrativa. Designadamente, no âmbito do direito administrativo sancionador. A Constituição Federal de 1988 tratou de estabelecer os atos que configuram a improbidade administrativa em seu artigo 37, parágrafo 4º.

Conferindo concretude ao texto constitucional, a Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992 veio a dispor sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos e ao terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade administrativa ou dele se beneficie de forma direta ou indireta.

Os atos de improbidade administrativa encontram-se delimitados, respectivamente, nos artigos 9º, 10 e 11 da supramencionada lei, dividindo-os em atos que importam em enriquecimento ilícito; atos que causam prejuízo ao erário e em atos que atentam contra os princípios da administração pública. Originalmente, apenas para as hipóteses do art. 10 da Lei n.º 8.429/1992 era expressamente previsto que o elemento subjetivo requerido para o tipo poderia ser

tanto o dolo como a culpa, ao passo que os art. 9º e 11 apenas faziam menção ao elemento subjetivo dolo.

Os debates jurídicos sobre a tutela da probidade administrativa foram renovados a partir de importantes alterações legislativas. Importa apontar, inicialmente, a promulgação da Lei n.º 13.655/2018, a qual inseriu um total de dez novos artigos (arts. 20 a 30) na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), estabelecendo novas balizas interpretativas para o Direito Brasileiro. Posteriormente, a Lei n.º 14.230/2021, promoveu extensa reforma na Lei de Improbidade Administrativa, materializando a retirada, no âmbito desta norma, da possibilidade de responsabilização dos agentes públicos e do terceiro a título de ato de improbidade administrativa de natureza culposa.

Nessa conjuntura, diante da polêmica em torno da admissão do elemento subjetivo culpa para a configuração de ato de improbidade administrativa, renovada a partir das alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, a presente pesquisa pretende realizar uma crítica ao sistema de responsabilização instituído pela Lei n.º 8.429/1992, com enfoque na remoção do elemento subjetivo culpa (*stricto sensu*) em atos de improbidade administrativa.

Para a concretização desta proposta, este trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro realiza um delineamento da metodologia condutora desta análise, com fins de orientar a compreensão do direito e dos modelos jurídicos trabalhados. O segundo explora o desenvolvimento legislativo mais recente na tutela da probidade administrativa. Por fim, o terceiro, e último, intenta realizar uma crítica à sistemática de responsabilização instituída pela Lei n.º 14.230/2021, com o enfoque no elemento subjetivo culpa em atos de improbidade administrativa.

2 MARCO TEÓRICO DA COMPREENSÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para a efetivação da análise jurídica de uma norma deve-se conceber, com nitidez, os pressupostos da interpretação empregada, transparecendo a metodologia e a concepção de direito adotada.

Com base nesses pressupostos, fixa-se, desde logo, que a lei de improbidade pode ser entendida enquanto modelo jurídico. O conceito de “modelo jurídico” deve aqui ser compreendido como espécie do gênero estrutura, esta tomada, nas palavras de Miguel Reale, como “um conjunto de elementos que entre si se correlacionam e se implicam de modo a representar dado campo unitário de significações” (1994, p. 05).

Uma estrutura adquire a qualidade de modelo somente quando, para além de representar, unidiversificadamente, dado complexo de significações, também se converte em razão de ser ou, alternativamente, ponto necessário de partida para novos juízos futuros, possibilitando a abertura de campo para novos cálculos (como nas ciências exatas), ou novas valorações (como nas ciências humanas) (REALE, 1994, p. 07). Nestes termos, o modelo será uma típica estrutura normativa performando como uma expressão do dever-ser, o qual tanto poderá ser um dever ser no plano da idealidade lógico-matemática, como de maneira prescritiva, ou ainda como atitude ou momento de vida em um plano existencial (REALE, 1994, p.07).

Uma vez delimitado o entendimento do que seja estrutura jurídica e fixada a compreensão da Lei de Improbidade Administrativa enquanto modelo jurídico, cabe ressaltar, por óbvio, que as normas jurídicas estão inseridas dentro de uma determinada estrutura social, a qual não será monolítica ou indivisível, compondo-se de múltiplos fatores que se interrelacionam em razão de um ou mais motivos. Conceitos dos mais diversos são invocados para legitimar a aplicação das normas jurídicas, com destaque para os de “ordem jurídica”, “ordenamento jurídico”, ou “sistema jurídico”, devendo-se delimitar o sentido destas expressões, sendo empregada neste trabalho a conceituação proposta por Miguel Reale.

Relativamente ao conceito de “ordenamento jurídico”, este não remonta à totalidade da experiência jurídica, sendo certo que, em termos técnicos, cinge-se apenas àquele componente da experiência jurídica o qual é posto e evolui tal qual o conteúdo das fontes que podem ser diretamente subsumidas ao poder estatal, seja em razão de atos originários estatais (englobando fontes legislativa e jurisdicional), seja de forma derivada em razão de atos cuja a autonomia normativa será reconhecida com validade jurídica própria (exsurge de fontes costumeira e negocial) (REALE, 1994, p.90).

O supracitado conceito será adotado neste trabalho na qualidade de expressão do ordenamento jurídico-estatal, o qual, por sua vez, também é um macromodelo jurídico. Define-se como um conjunto de normas as quais constituem o conteúdo das fontes do direito³, existindo, em razão dessa vinculação direta ou indireta à soberania estatal. São *numerus clausus* e existem somente no âmbito da incidência constitucional da sociedade (REALE, 1994, p. 89).

Tem-se, assim, estabelecida a compreensão geral de ordenamento jurídico enquanto macromodelo normativo que circunscreve e regula a experiência jurídica, inclusive direta ou indiretamente relacionada ao estado, ainda que de forma não coincidente. Ao jurista caberá não

³ Para Miguel Reale (2012, p. 140) a expressão “fonte do direito” designa os processos ou meios através dos quais as regras jurídicas são positivadas com legítima força normativa, em outras palavras, com vigência e eficácia no âmbito de uma estrutura normativa. Manifestam-se através de certas estruturas normativas, quais sejam: o ato negocial, os usos e costumes, o processo legislativo e a atividade jurisdicional.

somente interpretá-lo, mas também compreendê-lo por intermédio de modelos científicos ou doutrinários (REALE, 1994, p. 105).

Uma vez objetivado o ordenamento jurídico, diante de seu poder nomotético, e ordenador do espírito, este não deve ser negligenciado. Ele surge como base e instrumento de ação ou de conduta, firmando-se necessário interpretar e desvelar suas consequências práticas, de acordo com a projeção de cada fonte de direito (REALE, 1994, p. 106). Nesta concepção a norma, elemento nuclear do ordenamento, conforma-se como diretriz prescritiva de organização ou de conduta (deve ser válida e eficaz), bem como plataforma a partir da qual os sujeitos de direito podem exercer suas pretensões e exigências (REALE, 1994, p. 106).

Uma vez que a norma jurídica estabelece uma “situação jurídica”, as diretrizes definidas e impostas por ela adquirem um sentido dogmático, nos exatos termos desta na Ciência Jurídica. O dogma, em direito, é uma prescrição que, ressalvada a hipótese de vício de nulidade, não pode, *in limine*, deixar de ser considerado imperativo (REALE, 1994, p. 106).

Com base nas normas jurídicas vigentes o jurista formula as interpretações de natureza doutrinária ou científica, as quais, todavia, serão destituídas de força cogente, possuindo a função limitada de dizer o que os modelos jurídicos significam. Diante das variações possíveis dos critérios e paradigmas interpretativos, as proposições e modelos hermenêuticos, invariavelmente, dependem da posição de cada exegeta, por tal motivo, há o desenvolvimento de distintas teorias ou correntes de pensamento (REALE, 1994, p. 106).

Esses modelos não possuem caráter prescritivo, ou seja, as interpretações formuladas possuem caráter científico ou doutrinário e não são dotados de força cogente. Podem ser divididos em diversas tipologias.

Para Miguel Reale (1994, p. 108) nem tudo o que integra o plano da hermenêutica ou da experiência jurídica insere-se na categoria de “modelo hermenêutico”, isso em razão de dois motivos. Primeiro, a interpretação do Direito pode ser realizada em função de princípios e enunciados, os quais não chegam a se revestir de características estruturais, critério imprescindível para ser possível falar em modelo. Segundo, é importante considerar que nem todos os processos metodológicos destinados à investigação do Direito Objetivo possam, propriamente, constituir “modelos jurídico-hermenêuticos”, uma vez que não diferem dos adotados em outras áreas do conhecimento. Destaque-se que existem normas ou diretrizes de interpretação que são configuradas em função de sua inserção nos quadros do ordenamento jurídico, este último, condicionante da atitude e do processo de conhecimento do pesquisador.

A concepção da experiência normativa deve aqui ser entendida enquanto estrutura histórica concreta. Para Miguel Reale (1994, p. 108), o problema hermenêutico passa a ser resolvido a

partir de três pressupostos sobre a compreensão da norma jurídica. Primeiro, trata-se de um modelo operacional, neste âmbito pode tipificar uma ordem de competência ou disciplinar uma classe de comportamentos (possíveis). Segundo, a sua interpretação deve ser procedida em conjunto com o ordenamento jurídico. Terceiro, essa interpretação deve ter ponto de partida fundado nos fatos e valores que, inicialmente, o constituíram.

Deve-se ponderar que cabe ao jurista atender às mutações e imprevistos da vida social, abertura essa possibilitada pela elasticidade, inerente a todo modelo jurídico. O ordenamento jurídico e a própria sociedade não são monolíticos e estão sujeitos a transformações ao longo do tempo. Não se deve aqui, por óbvio, se dissociar dos valores essenciais de segurança e certeza do ordenamento jurídico em nome de compreensões juristocráticas marcadas pela arbitrariedade dos valores impostos pelo intérprete ou dissociadas do ordenamento jurídico positivo.

Visto isso, a tarefa do intérprete passa a ser um labor fundamentalmente ético, decorrente dos “modelos hermenêuticos” requeridos pela Ciência Jurídica na sua tarefa de modelagem ética da experiência. Essa correlação essencial entre o ato hermenêutico e a estrutura do ordenamento jurídico é denominada por Miguel Reale (1994, p. III) como interpretação estrutural, a qual é orientada pelas seguintes diretrizes, em razão da experiência jurídica:

- a) A interpretação das normas jurídicas tem sempre caráter unitário, devendo suas diversas formas ser consideradas momentos necessários de uma unidade de compreensão (Unidade do processo hermenêutico).
- b) Toda interpretação jurídica é de natureza axiológica, isto é, pressupõe a valoração objetivada nas proposições normativas (Natureza axiológica do ato interpretativo).
- c) Toda interpretação jurídica dá-se necessariamente num contexto, isto é, em função da estrutura global do ordenamento (Natureza integrada do ato interpretativo).
- d) Nenhuma interpretação jurídica pode extrapolar a estrutura objetiva resultante da significação unitária e congruente dos modelos jurídicos positivos (Limites objetivos do processo hermenêutico).
- e) Toda interpretação é condicionada pelas mutações históricas do sistema, implicando tanto a intencionalidade originária do legislador quanto as exigências fáticas e axiológicas supervenientes, numa compreensão global, ao mesmo tempo retrospectiva e prospectiva (Natureza histórico-concreta do ato interpretativo).
- f) A interpretação jurídica tem como pressuposto a recepção dos modelos jurídicos como entidades lógicas e axiológicas, isto é, válidos segundo exigências racionais, ainda que a sua gênese possa revelar a presença de fatores alógicos (Natureza racional do ato interpretativo).
- g) A interpretação dos modelos jurídicos não pode obedecer a puros critérios da Lógica formal, nem se reduz a uma análise linguística, devendo desenvolver-se segundo exigências da razão histórica entendida como razão problemática ou conjectural (Problematicismo e razoabilidade do processo hermenêutico).

- h) Sempre que for possível conciliá-lo com as normas superiores do ordenamento, deve preservar-se a existência do modelo jurídico (Natureza econômica do processo hermenêutico).
- i) Entre várias interpretações possíveis, optar por aquela que mais corresponde aos valores éticos da pessoa e da convivência social (Destinação ética do processo interpretativo).
- j) Compreensão da interpretação como elemento constitutivo da visão global do mundo e da vida, em cujas coordenadas se situa o quadro normativo objeto da exegese (Globalidade de sentido do processo hermenêutico).

Essas diretrizes correspondem, justamente, aos modelos hermenêuticos do Direito de caráter metodológico. Como visto, a interpretação do direito dependerá, nessa perspectiva, da realidade jurídica na qual encontra-se inserida.

As diretrizes referenciadas também indicam que toda a interpretação jurídica também tem natureza axiológica, sendo relevante destacar as implicações que podem ser aqui deduzidas. A esse respeito, Miguel Reale (1994, p. 113) considera que nos modelos nos quais o valor é posto, prioritariamente, como fundamento da validade e da eficácia, o modelo jurídico aqui demandado também deve possuir sentido predominantemente axiológico.

Tais conclusões não invalidam ou contestam o modelo de base metodológica, apenas conduzem à necessidade de avaliar o problema jurídico da forma como ele é posto. A utilização dos modelos axiológicos será relevante quando o intérprete trabalhar com os princípios ou modelos hermenêuticos inseridos na experiência jurídica.

Os modelos jurídicos de tipo axiológico não são importantes apenas nas mais altas esferas jurídicas nacionais ou estrangeiras. Eles podem ser utilizados nas mais variadas instâncias jurídicas para o desenlace de questões de ordem prática, seja em razão de obscuridade das normas de direito, seja em virtude de antinomias entre elas, somando-se, ademais, no caso especial de lacuna ou omissão da lei (REALE, 1994, p. 113).

Para além dos modelos já abordados, pode-se citar ainda os denominados modelos supletivos ou complementares, os quais encontram fundamento no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Os modelos aqui tratados são os relativos às hipóteses de integração normativa, nomeadamente a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito, os quais devem ser aplicados em consonância com a ordem emanada da norma.

Em razão de ser pressuposto pela lei a possibilidade de solução de todo e qualquer caso posto, a própria lei determina que o juiz não se exima de decidir a pretexto de obscuridade ou omissão do ordenamento jurídico, esse é, inclusive o comando inserido no art. 140 do Código de Processo Civil. O magistrado, diante do silêncio ou da ausência de um modelo jurídico aplicável à

relação jurídica controvertida, deve construir um modelo hermenêutico, o que será feito em seu ato decisório.

Relativamente à analogia, o ordenamento jurídico brasileiro alberga tanto a possibilidade de utilização da analogia *legis* como da *iuris* para fins de sua complementação através do recurso a outra disposição legal análoga. Tal constatação é um indicativo de que o Direito Brasileiro consagra e acolhe a denominada tese da plenitude sistemática do macromodelo do ordenamento (REALE, 1994, p. 118).

A invocação da norma análoga apenas terá sentido partindo-se do reconhecimento da unidade lógico-axiológica do sistema global no qual a referida norma se insere (REALE, 1994, p. 118). Não há sentido a aplicação de uma norma atomizada para um caso o qual, a princípio, ela não foi elaborada, configurando-se isso como mero casuismo ou vontade volitiva arbitrária do intérprete.

Entretanto, quando se trata de uma norma integrada em um ordenamento jurídico, a aplicação dessa norma conforma-se como perfeitamente possível, sendo uma expressão, em verdade, desse mesmo ordenamento jurídico.

O mesmo pode ser aplicado aos usos e costumes para a superação de omissões da lei. Necessário observar que as referidas regras também são modelos jurídicos e o seu caráter eminentemente consuetudinário não desnatura essa condição. Essa previsão trata-se, em verdade, de hipótese de auto-integração do sistema geral.

Quando a analogia e os costumes não resolvem a questão jurídica controvertida restará ao intérprete a utilização dos princípios gerais de direito. Relativamente a este meio de preenchimento das lacunas, importa elucidar que tanto podem ser utilizados princípios gerais em vigor na ordem interna como na internacional. Para Reale (1998, p. 120), deve existir uma hierarquia na utilização destes princípios. Primeiro devem ser utilizados os pertinentes ao ordenamento jurídico pátrio, para só então se aplicar os relativos aos ordenamentos alienígenas.

Em todo caso, quando o magistrado for compelido a prolatar decisão que realize a integração do ordenamento jurídico diante da omissão da lei, esta será comparável a um ato do legislador. Contudo, deve existir uma correlação essencial e síncrona entre o sistema jurídico e o sistema político vigente no País, tendo em vista que uma autêntica teoria do direito tão somente será plenamente válida se e quando se harmoniza com os valores políticos (REALE, 1994, p. 122). No Brasil esses valores são extraídos diretamente da Constituição Federal de 1988.

Uma vez fixado o marco teórico para a compreensão das análises jurídicas desenvolvidas neste trabalho, resta evidenciado, portanto, que a Lei de Improbidade Administrativa deve ser entendida enquanto modelo jurídico. Uma vez situada a compreensão da matéria, será

possível analisar as importantes modificações introduzidas no referido modelo pela entrada em vigor da Lei n.º 14.230/2021, com enfoque na questão do elemento subjetivo culposos.

3 A CULPA NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Não sendo a intenção deste trabalho realizar uma digressão histórica sobre a improbidade administrativa desde a fundação do Estado Brasileiro, mostra-se relevante elucidar o histórico mais recente do tratamento desta matéria no Brasil.

3.1 O ELEMENTO SUBJETIVO NA ÓRBITA PENAL

Antes de avançar no tratamento do elemento subjetivo no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa, importante consignar que a presente matéria já era tradicionalmente abordada no âmbito do direito penal. Relevante consignar que ainda que a improbidade administrativa integre o denominado direito administrativo sancionador, a matéria recebe importantes influências do direito penal.

Alerte-se que o direito penal não tem por escopo englobar a proteção de todos os bens jurídicos existentes na sociedade. Em decorrência do princípio da fragmentariedade, o direito penal apenas atua de maneira residual e fragmentária na proteção dos bens jurídicos mais relevantes para a sociedade, protege-se, assim, um fragmento dos interesses jurídicos (JESUS, 2011, p. 52). Sobre o tema, Damásio de Jesus (2011, p. 267) defende que serão juridicamente relevantes as condutas corporais voluntárias externas consistentes em um movimento ou abstenção de movimento corporal, não se ocupando este ramo do direito de atividades puramente psíquicas (*Cogitationis poenam nemo patitur*) (JESUS, 2011, p. 267).

Neste âmbito, o bem jurídico fornece o alicerce para a estrutura e interpretação dos tipos penais, estes últimos, por sua vez, possuem a função primordial de identificar o bem jurídico protegido pelo legislador (BITTENCOURT, 2018, p. 509/510). Nesta esfera de responsabilização os tipos ilícitos não se compõem somente de elementos puramente objetivos, sendo também integrados, mais das vezes, por elementos normativos e subjetivos.

Focando-se especificamente no elemento subjetivo, conteúdo de interesse deste artigo, constata-se que este viabiliza a compreensão da ação ou omissão, não como um processo causal

cego, mas como uma ação orientada pela vontade humana para a consecução de um fim (BITTENCOURT, 2018, p. 512). Para Cezar Roberto Bittencourt (2018, p. 513), os elementos subjetivos são “dados ou circunstâncias que pertencem ao campo psíquico-espiritual e ao mundo de representação do autor que se projetam sobre os elementos objetivos do tipo”, estes se manifestam como vontade, a qual será orientadora da ação.

Relativamente ao dolo, o Código Penal (CP) não traz em seu texto qualquer definição, apenas tratando em seu artigo 18 o CP da definição de crime doloso, consignando que “o crime é doloso quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo”. Pode-se afirmar que o dolo é formado a partir de dois elementos. O primeiro deles é o aspecto cognitivo ou intelectual, nestes termos, a consciência (previsão ou representação) do fato constitutivo da ação típica, a qual deve estar presente no momento da ação, sendo insuficiente a circunstâncias objetivas do tipo (BITTENCOURT, 2018, p. 525).

Finalmente, o segundo é o aspecto volitivo do dolo, em outros termos, a vontade de o agente realizar a ação típica. A vontade do agente deve ser incondicionada e englobar a ação ou omissão (conduta), o resultado e o nexo causal. Como é evidente, a vontade pressupõe a previsão, ou, em outras palavras, a representação, dado que não é possível, de forma consciente, querer algo distinto daquilo que se representou, ao menos parcialmente (BITTENCOURT, 2018, p. 526).

Relativamente ao elemento subjetivo culpa, este pode ser definido como a “a inobservância do dever objetivo de cuidado manifestada numa conduta produtora de um resultado não querido, mas objetivamente previsível” (BITTENCOURT, 2018, p. 543). A doutrina penalista destaca que no tipo injusto culposos há, em verdade, a violação de um dever objetivo de cuidado em razão de negligência, imprudência ou imperícia, essa é, ademais, a conceituação inserida no próprio CP⁴. Diversamente do verificado no tipo doloso, aqui a conduta a ser punida era, a princípio, penalmente irrelevante e lícita⁵.

A tipicidade relativamente às condutas praticadas a título de culpa, no entanto, não será algo arbitrário e dependerá da aferição das condutas praticadas pelo agente, com fins de determinar se este agiu com o cuidado necessário e normalmente exigível. Por evidente essa análise deve ser realizada diante das condições concretas presentes no momento do fato e deve considerar a necessidade objetiva, naquele instante, de proteger o bem jurídico. (BITTENCOURT, 2018, p. 552).

⁴ Art. 18 – Diz-se o crime:

[...]

II – culposos, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

Parágrafo único – Salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente.

⁵ *Ibid.*, p. 543

Ademais, importa elucidar que a mera constatação de que uma conduta é típica e culposa não conduz ao entendimento que esta seja antijurídica. Para tanto, é necessário analisar se existe na hipótese alguma causa excludente de ilicitude⁶ hábil a afastar a antijuridicidade da conduta, assim como ocorre para os tipos dolosos.

3.2 O ELEMENTO SUBJETIVO NA LEI Nº 8.429/1992

Na ordem constitucional regida pela Constituição Federal de 1967 temas relacionados à corrupção e ao enriquecimento ilícito dos agentes públicos e terceiros já eram objeto de preocupação do regime anteriormente imposto. A esse respeito, aquela constituição já estabelecia diversos dispositivos que refletiam a preocupação com a manutenção de uma conduta ética e proba da coisa pública. Podem-se citar os arts. 150 § II e art. 151, posteriormente com o advento da Emenda Constitucional 01/1969 sendo acrescentados os arts. 15; 151, II e IV e 154 na Constituição Federal de 1967.

Em todo caso, deve-se elucidar que a Constituição Federal de 1967 tratava a improbidade administrativa como fenômeno político-penal, ademais, distinto do campo da responsabilidade política. O modelo adotado, portanto, era centralizador, com o foco na figura do presidente da república ou em legislações específicas disciplinadoras. O sistema de responsabilização até então adotado não tratava precisamente a matéria pelo viés do direito administrativo, estando esse fenômeno regido pelo viés do direito penal, eleitoral ou político.

A verdadeira transformação no tratamento da matéria veio com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ao passo que manteve a lógica de responsabilização dos altos mandatários do país, estabeleceu uma nova modalidade sancionadora em seu art. 37, § 4º.

No âmbito infralegal, a Lei nº 8.429/1992 veio a conferir concretude ao referido dispositivo constitucional ao regulamentar o art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, expressamente revogando, em seu art. 25, legislações específicas, dentre as quais a Lei n.º 1.079/50 (Lei dos Crimes de Responsabilidade), n.º 3.164/1956 (Lei Pitombo—Godói Ilha) e n.º 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto).

⁶ O Código Penal Brasileiro estabelece as seguintes causas excludentes da ilicitude:

1 Estado de necessidade (arts. 23, I, e 24 do CP);

2 Legítima defesa (arts. 23, II, e 25 do CP);

3 Estrito cumprimento de dever legal (art. 23, III, 1.ª parte do CP);

4 Exercício regular de direito (art. 23, III, 2.ª parte do CP).

Esta norma, em sua redação original, caminhou na mesma direção do sistema de responsabilização dos agentes públicos consagrado no art. 37, § 6º, Constituição Federal de 1988, ou seja, o da responsabilidade subjetiva dos agentes públicos. Nesta dimensão, o elemento subjetivo requerido para a responsabilização dos agentes públicos e do terceiro envolvido poderia se firmar a título de dolo ou culpa (*stricto sensu*).

Neste ponto, é importante delimitar que o fenômeno da improbidade administrativa desenhado no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988 e no marco da Lei n.º 8.429/1992 afirma-se, nas palavras de Fábio Medina Osório (2012) como a “má gestão pública gravemente desonesta ou gravemente ineficiente, por ações ou omissões, dolosas ou culposas, de agentes públicos no exercício de suas funções ou em razão delas, com ou sem a participação dos particulares”. A improbidade será, portanto, espécie do gênero ‘má gestão pública’, ao passo que a corrupção trata-se espécie do gênero ‘improbidade’ (OSÓRIO, 2012).

Na sistemática da Lei n.º 8.429/1992 os atos de improbidade administrativa foram agrupados em três tipologias distintas. O art. 9º englobou os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito; o art. 10 os atos que causam prejuízo ao erário, e, por fim, o art. 11 os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. Importa observar que, originalmente, destes três dispositivos somente o artigo 10 expressamente estabelecia a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos ou terceiros envolvidos na prática do ato de improbidade administrativa a título de dolo ou culpa, ao passo que os demais dispositivos apenas estabeleciam a responsabilização a título de dolo. Posteriormente, com a edição da Lei n.º 14.230/2021, as hipóteses de responsabilização pelo cometimento de atos de improbidade administrativa foram restritas apenas às hipóteses de dolo.

3.3 SOBRE A LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

Originalmente introduzida com a nomenclatura de Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) pelo Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a Lei de introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em sua redação original, já possuía um conteúdo que não se destinava a somente orientar a aplicação do antigo Código Civil de 1916, com disposições que perpassam o Direito Internacional Privado, a hermenêutica e o Direito Público.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a entrada em vigor do Código Civil de 2002 sua importância não restou prejudicada diante da evolução do direito no Brasil. Inclusive, diante de seu caráter amplo e geral, a antiga nomenclatura do Decreto-Lei nº 4.657/1942 foi substituída pela atual por intermédio da Lei n.º 12.376/2010. Ainda que essa mudança não tenha

resultado na alteração do conteúdo de seus artigos da lei, essa alteração realçou o verdadeiro sentido e alcance da norma, que não se resume a uma mera introdução ao Código Civil.

No esteio das lições de Miguel Reale (1994, p. 102/103), a LINDB trata-se, em verdade, de normas sobre normas, aplicáveis, *mutatis mutandis*, a todo o ordenamento jurídico pátrio, uma vez que disciplinar as próprias normas jurídicas, o que vem a confirmar a unidade lógico-axiológica desse ordenamento. Nesta dimensão o conteúdo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, mesmo após as modificações instituídas pela lei n.º 13.655/2018, adiante abordadas, pode ser considerado como um modelo jurídico, sendo aqui aplicáveis as observações delineadas por Miguel Reale na antiga redação. Adotando esse posicionamento, pode-se justificar tal classificação uma vez que a LINDB afirma-se como complexo de regras diversas, as quais estão correlacionadas entre si, diante de um objetivo comum, o qual consiste em disciplinar múltiplas hipóteses de aplicação da lei e interpretação da lei (1994, p. 63).

Deve-se aqui alertar que em uma mesma Lei, ao lado de normas jurídicas não estruturadas sob a forma de modelos jurídicos, há outras que o legislador, de forma intencional ou não, elabora de maneira unitariamente coordenada tal qual é próprio de uma estrutura normativa orientada a operar como modelo (REALE, 1994, p. 64).

3.4 A LEI N.º 13.655/2018 – EFICIÊNCIA NA CRIAÇÃO E NA APLICAÇÃO DO DIREITO PÚBLICO

Em um contexto de reformas liberalizantes do Estado Brasileiro a Lei n.º 13.655/2018 veio a estabelecer novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Para tanto, promoveu a inclusão dos arts. 20 a 30 ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). As alterações introduzidas pela Lei n.º 13.655/2018 não significaram a total reformulação da LINDB, muito pelo contrário, os dispositivos originais foram mantidos, adicionando-se novos artigos que, de forma concisa e mantendo o estilo da redação dos demais artigos, inseriram novas disposições estabelecendo novos parâmetros interpretativos para o direito, com impacto mais evidente no direito administrativo, não se pode olvidar que as novas disposições sejam aplicáveis a outros ramos do direito.

Dentre os novos artigos inseridos pela citada norma, cabe aqui traçar breves considerações quanto ao art. 28 da LINDB.

Neste ponto é pertinente observar que o referido artigo não constava da redação original da LINDB e tão somente foi introduzido pelo advento da Lei n.º 13.655/2018. Esta última lei, inclusive, promoveu a introdução de um total de 10 (dez) novos artigos à Lei de Introdução, com

normas direcionadas, primordialmente, à promoção da segurança jurídica e da eficiência na criação e aplicação direcionada ao Direito Público, com enfoque para o campo do Direito Administrativo.

Dentre as novas disposições, o art. 28 da LINDB destina-se, notadamente, a proteger o gestor que atua de forma ética e inovadora no trato da coisa pública, ainda que com insucesso (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 206). Objetiva-se aqui evitar o denominado “crime de hermenêutica”, ou seja, o sancionamento dos agentes públicos em razão da adoção ou emissão de opinião técnica divergente da adotada pelos órgãos de controle, Ministério Público ou Poder Judiciário, garantindo a necessária segurança jurídica na atuação destes agentes. Esse posicionamento, inclusive, foi consignado em parecer apresentado por juristas em defesa do então PL n.º 7.448/2017, o qual resultou na Lei n.º 13.655/2018 (MARQUES NETO et al., 2017, p. 26).

O dispositivo ainda estabeleceu a possibilidade de condenação do técnico, parecerista ou gestor administrativo em razão da prática de condutas decorrentes da falsa percepção da realidade, entretanto, tal responsabilização não será indiscriminada, mas somente limitada a condutas através das quais reste caracterizado o erro grosseiro. evitando-se a responsabilização indiscriminada destes agentes públicos (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 212).

O art. 28 da LINDB trata-se, portanto, de uma espécie de cláusula geral administrativa, mais especificamente do erro administrativo, destinada a conferir segurança jurídica na atuação de agentes públicos que atua com boas motivações, porém sujeito a falhas como qualquer outra pessoa (BINENBOJM; CYRINO, 2018, p. 221). A nova legislação estabeleceu uma sistemática hábil a promover um funcionamento mais eficiente da administração pública resguardando, em todo caso, os instrumentos existentes para a repressão de condutas desleais, altamente ineficientes e corruptas no âmbito da administração pública.

4 CRÍTICA AO ELEMENTO SUBJETIVO CULPA EM ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em um contexto de reiteradas críticas quanto à utilização dos instrumentos punitivos estabelecidos na Lei n.º 8.429/1992 e se somando ao espírito reformista iniciado pela Lei n.º 13.655/2018 foi publicada em 25 de outubro de 2021 a Lei n.º 14.230/2021, introduzindo sensíveis alterações à Lei de Improbidade Administrativa. Como é relevante destacar, essa norma promoveu alterações na LIA, relativamente à sua parte normativa, em um total de 21 artigos, dos 23 que compõem a citada norma. Apenas não foram objeto de alteração os arts. 15 e 19, ao passo que os demais foram objeto de alteração (arts. 1º a 3º; 7º a 10; e 23) ou revogação (arts. 4º a 6º e 10-A), havendo,

ademais, a inclusão de sete novos artigos (8º-A, 17-B, 17-C, 18-A, 23-A, 23-B e 23-C), consoante restou materializado na redação final do texto da norma.

Verifica-se que a norma, ora analisada, originou-se a partir do Projeto de Lei n.º 10.887/2018, elaborado por uma comissão de juristas instituída pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e coordenada pelo ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Mauro Campbell.

Consoante restou expressamente consignado pelo coordenador daquela comissão, a elaboração do anteprojeto de lei se orientou por três premissas básicas (CONGRESSO NACIONAL, 2018, p. 02). A primeira foi incorporar a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA. A segunda, compatibilizar a LIA com as leis posteriores (Código de Processo Civil, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro – LINDB). Por fim, a terceira, sugerir novidades, novos institutos e premissas, que corrijam os pontos mais delicados da Lei n.º 8.429/1992.

As novas normas inseridas promoveram extensas alterações no texto da Lei n.º 8.429/1992. Para os fins deste trabalho mostra-se pertinente destacar a retirada, em definitivo, da previsão de responsabilização dos agentes públicos a título de culpa (*stricto sensu*) nas hipóteses cominadas do art. 10 da citada norma.

Consoante consta no relatório da proposta perante a Câmara dos Deputados que tal alteração foi realizada diante da constatação de que o equívoco, o erro ou a omissão derivados da negligência, imprudência ou imperícia não são integrantes da tipologia da improbidade administrativa, a qual se circunscreve apenas aos atos de natureza dolosa (CONGRESSO NACIONAL, 2021, p.23).

Neste ponto, saliente-se, mais uma vez, que a edição da Lei de Improbidade Administrativa veio a somar aos esforços no enfrentamento dos problemas históricos vivenciado pelo estado brasileiro, o qual é historicamente marcado por um caráter patrimonialista no qual a supremacia do interesse público é erodido diante do interesse privado⁷. A Lei n.º 8.429/1992 significou um importante ganho incremental nos esforços pela modernização da administração pública brasileira e superação da deletéria administração patrimonialista.

⁷ Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 70) o princípio da supremacia do interesse público consiste em um verdadeiro axioma reconhecível no Direito Público moderno, proclamando a superioridade do interesse da coletividade, o qual deve prevalecer sobre o do particular. Essa será mesmo uma condição para a manutenção da existência da própria coletividade e da existência de uma ordem estável.

Trata-se de princípio geral de direito que é inerente a qualquer sociedade, sendo condição de sua própria existência, não se radicando em dispositivo específico algum da Constituição Federal de 1988, ainda que inúmeros dispositivos constitucionais remetam a ele. Pode-se elencar, a título exemplificativo, o art. 5º, caput, XXIV e XXV e o art. 170, III, V e VI, todos da Constituição Federal de 1988 (MELLO, 2013, p. 99).

Diante desta realidade, as sanções estabelecidas na citada norma são especialmente gravosas e podem resultar, inclusive, na afetação de direitos fundamentais mais essenciais ao cidadão. A título exemplificativo cite-se a possibilidade de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de até 14 (quatorze) anos para os atos previstos no art. 9º da lei em referência.

Seja como for, a legitimação da Lei n.º 8.429/1992 decorre da expressa autorização constitucional consignada no art. 37 § 4 da Constituição Federal de 1988⁸. Neste ponto o texto constitucional não consigna qualquer restrição quanto à possibilidade de responsabilização dos agentes ímprobos a título de improbidade administrativa.

A improbidade administrativa trata-se, em todo caso, de norma que define ilícitos relacionados à função pública, por isso mesmo, ingressa no denominado Direito da Função Pública, o qual pertence ao Direito Administrativo no plano material (OSÓRIO, 2012). Esse entendimento, inclusive, foi consignado pelas novas disposições introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa, notadamente no que se refere ao art. 1, § 4ª, da Lei n.º 8.429/1992⁹.

No direito administrativo sancionador é possível a incidência da culpa (*stricto sensu*) para a responsabilização dos agentes públicos. Sem adentrar nesta temática pode-se elencar, a título exemplificativo, que os servidores respondem administrativamente pelos ilícitos administrativos previstos na legislação estatutária e que ostentam os mesmos elementos básicos do ilícito civil, quais sejam, uma ação ou omissão antijurídica, culpa ou dolo e dano (DI PIETRO, 2018, p. 836).

Em verdade, as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021, notadamente quanto à remoção da possibilidade de responsabilização dos agentes públicos a título de culpa (*stricto sensu*) pela sistemática da Lei n.º 8.429/1992 revele-se como uma opção legítima do legislador. Como tal, ainda que possa ser objeto de pertinente crítica, não se mostra admissível a violação do direito

⁸ Veja-se o art. 37, § 4, da Constituição Federal de 1988:

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 e, também, ao seguinte:

[...]

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

[...]

⁹ Consoante a transcrição do dispositivo:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

[...]

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

[...]

positivo com fins de alterar, pela via do Poder Judiciário, uma norma legitimamente positivada pelo legislador.

É importante que se consigne que a norma jurídica não será coincidente com o conceito de proposição jurídica. Na clássica distinção elaborada por Hans Kelsen (1999, p. 51), as proposições jurídicas são definidas como:

[...] juízos hipotéticos que enunciam ou traduzem que, de conformidade com o sentido de uma ordem jurídica – nacional ou internacional – dada ao conhecimento jurídico, sob certas condições ou pressupostos fixados por este ordenamento, deve intervir certas consequências pelo mesmo ordenamento determinadas.

Com base neste conceito, as normas jurídicas não são juízos e podem ser compreendidas enquanto mandamentos e nessa qualidade, comandos, imperativos, bem como permissões e atribuições de poder ou competência, em todo caso não são instruções — ensinamentos (KELSEN, 1999, p. 51).

A interpretação das normas jurídicas deve sempre pressupor a boa-fé do legislador, não se mostrando admissível afastar essa presunção com base em argumentos abstratos em nome do “combate à corrupção”. O que precisa ser deveria questionar, em verdade, é a excessiva abertura da Lei n.º 8.429/1992 acompanhada de um baixo ônus argumentativo para a sua aplicação. Mostra-se temerário em um país com uma tradição patrimonialista como o Brasil, promover a flexibilização de importantes instrumentos para o combate à corrupção, aqui entendida em seu sentido amplo.

Não se está aqui a justificar condutas arbitrárias de agentes públicos no combate à corrupção, os quais devem, imperativamente, observar o estado democrático de direito. Justificar a arbitrariedade do Estado seria, em última análise, a destruição da razão de ser do próprio estado. Visualizando essa questão em uma perspectiva liberal, o fim principal e capital da união dos homens em repúblicas (*Commonwealths*) e de se colocarem sob governos é a preservação de sua propriedade, e por preservação da propriedade devemos entender aqui a preservação da vida, das liberdades e dos bens (ROSENFELD, 2008, p. 73).

Os anseios justos pelo combate à corrupção não podem servir de justificativa para a legitimação de um estado totalitário. Total no sentido de que somente caberia ao poder coercitivo do estado decidir o que é devido a cada um, reduzindo todas as questões da sociedade em uma questão política e o único poder efetivo e desejável seria a participação no exercício desse poder (HAYEK, 2010, p. 117). A tutela da probidade administrativa e o combate à corrupção dependerão de iniciativas que não se resumem às posições políticas dos detentores do poder.

Importante observar que os agentes que praticarem atos de improbidade administrativa reputados como culposos ainda poderão se sujeitar a outras punições. A propósito, as alterações introduzidas apenas removeram do direito brasileiro a possibilidade de responsabilização dos suprarreferidos agentes nas penalidades cominadas no art. 12, II, da Lei n.º 8.429/1992 em razão do cometimento de ato de improbidade administrativa capitulado no art. 10 da supracitada norma.

Em todo caso, o agente ainda poderá ser demandado para promover o ressarcimento ao erário que deu causa e ainda será passível de sancionamento em outras esferas de responsabilização. Neste aspecto, mostra-se relevante citar que a própria Lei n.º 8.112/1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelece normas prevendo expressamente essa possibilidade:

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

Nada impedirá que esse agente seja responsabilizado em outras esferas de responsabilização, não se podendo afirmar que tal norma implique na autorização para a prática de condutas culposas (culpa *stricto sensu*) pelos agentes públicos, os quais, ainda que não sujeitos à Lei n.º 8.429/1992, podem ser submetidos a gravosas penalidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No seu quadro político-institucional, a administração pública brasileira é marcada por práticas de condutas de má gestão pública, gravemente desonestas ou gravemente ineficientes. Os esforços pela modificação desta realidade podem ser resgatados, no âmbito legislativo, em normas publicadas antes mesmo da atual ordem constitucional, citem-se as Leis n.º 1.079/1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade), n.º 3.164/1956 (Lei Pitombo — Godói Ilha) e n.º 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto). Com a atual ordem constitucional esses esforços foram ampliados.

Notadamente no âmbito da tutela probidade administrativa, tema de interesse deste trabalho, o texto da Constituição Federal de 1988 inovou ao estabelecer, em seu art. 37, § 4º, uma nova modalidade sancionadora diretamente associada ao direito administrativo. Com fins de conferir maior concretude ao texto constitucional, foi publicada, em 02 de junho de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa, a qual prestou concretude ao texto constitucional, tipificando as condutas ímprobas e trazendo disposições de direito material e processual para a efetivação da tutela da probidade administrativa. Essa norma significou um importante marco na administração pública brasileira.

Passadas mais de duas décadas de sua publicação, novas modificações vêm instituindo relevantes alterações na sua dinâmica, com destaque para os novos dispositivos da LINDB inseridos pela Lei n.º 13.655/2018 e as modificações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021. Considerando a amplitude da temática da tutela da probidade administrativa, esta pesquisa optou pelo estudo da possibilidade de responsabilização dos agentes públicos pelo cometimento de ato de improbidade administrativa em sua modalidade culposa em face das novas disposições legislativas supracitadas.

Consoante o direcionamento desta proposta e em respeito ao princípio da separação dos poderes e ao estado democrático de direito afirma-se que a opção legislativa pela supressão da possibilidade de responsabilização dos agentes públicos pela prática de condutas ímprobas de natureza culposa, tipificadas pela Lei n.º 8.429/1992, revela-se como uma opção legislativa válida. No entanto, a redução do escopo de uma norma dessa relevância mostra-se temerário diante do histórico patrimonialista do Brasil.

Por fim, assevera-se que o fenômeno da corrupção é complexo e não será resolvido pela manutenção ou revogação de uma lei do ordenamento jurídico. Assim, a atuação dos agentes públicos deve estar alinhada com as exigências emanadas da ordem constitucional e do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB – A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, [S.L.], p. 203, 23 nov. 2018. Fundação Getúlio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal: parte geral*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. Código de Processo Civil. Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 06 nov. 2021.

BRASIL. Constituição Federal de 1967. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Decreto-Lei. Rio de Janeiro, RJ, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Brasília, 02 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 3.502, de 21 de dez. de 1958. Lei Bilac Pinto, Rio de Janeiro, RJ, dez, 1958. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19501969/L3502.htm >. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Lei do Impeachment. Brasília: Senado, 1950. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm >. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Brasília, DF, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Brasília, 30 dez. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Lei. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 01 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 out. 2021. Brasília, 25 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm>. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 3.164, de 1 de jun. de 1967. Lei Pitombo Godói-Ilha, Rio de Janeiro, RJ, juho, 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3164.htm >. Acesso em: 04 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 11 dez. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 jun. de 1992. Brasília, 02 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

CONGRESSO NACIONAL (ed.). Projeto de Lei nº 10.887/18. Brasília: Congresso Nacional, 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=63AECE46A865D1B2646A810C2356B109.proposicoesWebExterno2?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL+10887/2018. Acesso em: 04 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

HAYEK, F.A. O Caminho da Servidão. 6. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

JESUS, Damásio de. Direito Penal: parte geral. São Paulo: Saraiva, 2011.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes Editora Ltda., 1998. Tradução de: João Baptista Machado.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et al. Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017. Brasília: Não Há, 2017. Disponível em: <<http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/Parecer-apoio-ao-PL-7.448-17.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito de improbidade administrativa. Revista JUS. Belo Horizonte, ano 43, n. 26, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=80203>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

REALE, Miguel. Fontes e Modelos de Direito: para um novo paradigma hermenêutico. São Paulo: Saraiva, 1994.

REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROSENFELD, Denis Lerrer. Reflexões Sobre o Direito à Propriedade. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2008.