

**Campus Porto Velho Zona Norte**  
**Coordenação do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública**

**LUIZ RICARDO RODRIGUES AGUIAR**

**O FIM DA MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E  
SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA**

PORTO VELHO

2025

**LUIZ RICARDO RODRIGUES AGUIAR**

**O FIM DA MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E  
SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA**

Artigo entregue como Trabalho de Conclusão de Curso ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), *Campus* Porto Velho Zona Norte, como requisito parcial para obtenção do grau de tecnólogo, junto ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, sob a orientação do professor M.Sc. Diêgo Alexandre Duarte.

PORTO VELHO  
2025

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Gerador de Ficha Catalográfica do IFRO.

Aguiar, Luiz Ricardo Rodrigues.

O fim da modalidade culposa de improbidade administrativa e suas implicações para a gestão pública. / Luiz Ricardo Rodrigues Aguiar. - Porto Velho, 2025.  
22 f.

Orientador(a): Prof. Ms. Diêgo Alexandre Duarte.

Trabalho de Conclusão de Curso (Superior de Tecnologia em Gestão Pública EAD) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO, Porto Velho, 2025.

1. Improbidade administrativa. 2. Gestão pública . 3. Dolo. 4. Reforma legislativa . 5. Responsabilidade do gestor . I. Duarte, Diêgo Alexandre (orient.). II. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO. III. Título.

**Bibliotecário(a) Responsável:** Gizele de Melo Viana, CRB-11/914

**LUIZ RICARDO RODRIGUES AGUIAR**

**O FIM DA MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E  
SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA**

Artigo entregue como Trabalho de Conclusão de Curso ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), *Campus* Porto Velho Zona Norte, como requisito parcial para obtenção do grau de tecnólogo, junto ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, sob a orientação do professor M.Sc. Diêgo Alexandre Duarte.

Aprovado em: 11/07/2025 pela banca examinadora.

---

**M.Sc. MARIA CAROLINA SANTIAGO**

Examinadora Externa

---

**Dra. ANGELINA MARIA DE OLIVEIRA LICÓRIO**

Examinadora Interna

---

**M.Sc. DIÊGO ALEXANDRE DUARTE**

Orientador

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família que são minha fonte diária de força e carinho. A meus pais, cujas lições moldaram o homem que eu me tornei. À Dra. Angelina, pelo apoio e auxílio para concluir esse processo de formação. E, por fim, ao M.Sc. Diêgo Alexandre Duarte, pela imprescindível paciência e orientação, cujos ensinamentos me conduziram até a conclusão deste trabalho. A todos, muito obrigado.

“A justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta.”  
(Ruy Barbosa, 1921, Oração aos Moços)

## **O FIM DA MODALIDADE CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA**

**RESUMO:** Este trabalho tem por objetivo analisar os impactos da retirada da modalidade culposa da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), promovida pela Lei nº 14.230/2021, sob a ótica da Gestão Pública. A pesquisa parte da constatação de que, ao longo do tempo, a responsabilização de agentes públicos por atos não dolosos gerou um ambiente de insegurança jurídica e inibição de decisões administrativas legítimas, especialmente em contextos de gestão eficiente e inovadora. Com metodologia qualitativa, exploratória e de cunho bibliográfico-documental, o estudo revisita a evolução histórica da legislação sobre a probidade administrativa e analisa o julgamento do Recurso Extraordinário nº 610.523/SP pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que fixou entendimento vinculante sobre a exigência do dolo para configuração de atos de improbidade. Os resultados indicam que a reforma legislativa trouxe maior segurança e previsibilidade para o gestor público, afastando punições desproporcionais e reforçando o princípio da eficiência. Conclui-se que a mudança representa um avanço no alinhamento entre o regime jurídico de responsabilização e os fundamentos da administração gerencial contemporânea, promovendo uma gestão pública mais técnica, segura e orientada à entrega de valor à sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Improbidade Administrativa. Gestão Pública. Dolo. Reforma legislativa. Responsabilidade do gestor.

**ABSTRACT:** This study aims to analyze the impacts of the removal of the culpable modality from the Administrative Improbity Law (Law No. 8,429/1992), as amended by Law No. 14,230/2021, from the perspective of Public Management. The research begins with the observation that, over time, the accountability of public officials for non-malicious acts has generated a climate of legal uncertainty and inhibited legitimate administrative decisions, particularly in contexts of efficient and innovative management. Employing a qualitative, exploratory, and bibliographic-documentary methodology, the study revisits the historical evolution of legislation on administrative probity and examines the judgment of Extraordinary Appeal No. 610.523/SP by the Federal Supreme Court (STF), which established a binding interpretation requiring intent for the characterization of acts of improbity. The findings indicate that the legislative reform brought greater legal certainty and predictability to public managers, avoiding disproportionate sanctions and reinforcing the principle of efficiency. It is concluded that the change represents progress in aligning the legal framework of accountability with the principles of contemporary managerial administration, fostering a more technical, secure, and results-oriented public management that delivers value to society.

**KEYWORDS:** Administrative Improbity. Public Management. Intent. Legislative Reform. Managerial Accountability.

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme leciona a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), a moderna Administração Pública demanda gestores públicos eficientes, comprometidos com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de modo a assegurar o pleno atendimento do interesse público no próprio texto constitucional, relegando ao infraconstitucional, quando da edição da lei a que se refere o §4º do art. 37 da Constituição (Brasil, 1988), a definição das ações e omissões que importem improbidade administrativa tanto na forma dolosa como também aquelas cometidas na forma culposa e externou essa intenção claramente nos artigos 5º e 10 da Lei 8.429/92 (Brasil, 1992), em que define a improbidade administrativa, redação que foi atualizada pela lei 14.230/21 (Brasil, 2021), excluindo a forma culposa da definição.

Da Paz (2023) aponta que a Lei nº 14.230/2021 promoveu alterações significativas na Lei de Improbidade Administrativa. A autora destaca que o legislador optou por definir um rol taxativo e fechado para as hipóteses de atos que atentam contra os princípios da administração pública, conforme o art. 11 da Lei nº 8.429/1992. Além disso, a nova lei removeu a possibilidade de punição por atos de improbidade cometidos na modalidade culposa. Por fim, passou a ser exigida a demonstração do dolo específico do agente para que um ato seja configurado como improbidade administrativa.

Tais modificações possuem reflexos importantes na Administração Pública e na atuação dos gestores públicos, que passam a proceder com maior segurança jurídica nos assuntos de maior responsabilidade, mas também aumenta a desconfiança dos administrados (Da Paz, 2023).

Importante este debate no cenário atual, em que se exige maior rigor no combate à corrupção e maior transparência na gestão da coisa pública, quando a lei que protege a probidade na Administração recebe uma atualização que, na prática, reduz sua amplitude e torna mais dificultosa a ação contra atos ímprobos, pois, com o advento da lei 14.230/21, os dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa foram amplamente alterados, tornando atípicas condutas que antes eram passíveis de sanções no âmbito da tutela da probidade (Merçon-Vargas; Pinto; Sica, 2021).

Com a inovação da Lei 14.230/2021, para fins de imputação de atos de improbidade administrativa, passou-se a exigir, tanto para a elaboração da petição inicial (artigo 17, §6º, inciso II, da LIA) quanto para a prolação de sentença condenatória (artigo 1º, §§1º, 2º e 3º, e artigo 17-C, inciso I, da LIA), a demonstração de um dolo específico em atingir finalidade ilícita, tornando, desta forma, as condutas ímprobos culposas atípicas (Freitas; Pereira, 2022).

Por mais de duas décadas, a aplicação da referida lei permitiu a responsabilização de gestores públicos não apenas por condutas dolosas, mas também por atos praticados de forma culposa, ainda que sem intenção deliberada de lesar o patrimônio público. Essa abrangência, embora justificada por uma perspectiva de rigor na proteção da coisa pública, passou a gerar insegurança jurídica e temor decisório, especialmente entre os gestores que atuam em ambientes de alta complexidade, onde o risco administrativo é parte inerente do processo decisório. Nessa linha, Silva (2023) destaca que condenações foram aplicadas até por inobservância de formalidades ou por descuido em condutas rotineiras por parte do agente ou gestor público. Almeida (2023) faz menção ao chamado “apagão das canetas” em função da grande quantidade de ações de improbidade administrativa ajuizadas com base em atos menos lesivos.

Nesse cenário, a promulgação da Lei nº 14.230/2021 representou uma inflexão importante, ao alterar substancialmente o regime da improbidade administrativa, exigindo, a partir de então, a demonstração de dolo específico para a imputação de responsabilidade. Tal mudança se alinha à lógica da administração pública gerencial, que valoriza a eficiência, a responsabilização justa e a segurança institucional como bases para uma atuação pública mais proativa e técnica.

O presente trabalho tem por objetivo analisar os efeitos da exclusão da modalidade culposa da Lei de Improbidade Administrativa, compreendendo os impactos dessa alteração normativa na atuação dos gestores públicos, no ambiente institucional e na governança do setor público. Justifica-se o estudo pela relevância do tema diante do desafio de equilibrar o combate à corrupção com a promoção de um ambiente favorável à boa gestão, à inovação e à entrega de valor público à sociedade.

## 2 UMA ANÁLISE HISTÓRICA SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Di Pietro (2019) aborda que o enfrentamento à improbidade administrativa no Brasil possui raízes históricas que remontam ao período colonial, sendo possível identificar sua origem nas Ordenações Filipinas, vigentes no território nacional até o século XIX. Fragoso (1986) já pontuava que as Ordenações Filipinas, ou “Código Filipino”, no livro V, título 71, puniam os oficiais del Rei “que recebem serviços ou peitas, e as partes, que lhes dão, ou prometem”. A pena imposta consistia na perda do ofício e multa. Em se tratando de magistrado, a pena variava conforme o valor da peita, podendo chegar ao confisco e até a morte do condenado. Esses dispositivos revelam que, mesmo sob um regime jurídico distante do atual Estado de Direito, havia uma preocupação com a integridade da função pública e com a repressão de práticas corruptas (Milaré, 2015).

Com a promulgação do Código Criminal do Império, em 1830, ocorreu uma reestruturação da abordagem sobre condutas ilícitas praticadas por servidores públicos (Costa, 2013). A partir desse marco, comportamentos como a peita, a concussão, o peculato e o suborno passaram a figurar como crimes específicos contra a administração pública, delineando as bases do que hoje é considerado o núcleo duro da corrupção no âmbito penal (Machado Martins; Garcia, 2018).

Essa sistematização foi mantida e aprimorada ao longo dos códigos penais posteriores, sinalizando a permanência da preocupação estatal com a lisura da atuação dos agentes públicos. A década de 1940 marca um momento importante de transição, com o surgimento de iniciativas normativas como o Decreto-Lei nº 3.240/1941 que passaram a tratar a improbidade administrativa fora da esfera exclusivamente penal (Rossi, 2017). Tal medida inaugurou um novo paradigma no combate à corrupção, com a adoção de instrumentos de responsabilização de natureza cível e administrativa (Brasil, 1941).

Esse movimento ganhou força com a promulgação da Constituição de 1946, cujo artigo 141, § 31, previu a possibilidade de sequestro e perdimento de bens obtidos ilicitamente por servidores públicos. Sob essa égide constitucional, foram editadas leis que buscavam implementar os dispositivos constitucionais de forma concreta. Destaca-se a Lei nº 3.164/1957, conhecida como Lei Pitombo Godói Ilha, que autorizava o sequestro e a perda de bens de servidores em casos de abuso de

cargo e enriquecimento incompatível com os vencimentos, ainda que sem responsabilização penal. Na sequência, a Lei nº 3.502/1958 ampliou os contornos da improbidade ao tratar tais atos como crimes contra a administração pública, prevendo sanções de natureza penal e cível (Santos, 2014).

Durante o regime militar instaurado em 1964, o combate à corrupção assumiu contornos autoritários. A edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1968, permitiu que o Presidente da República decretasse o confisco de bens de servidores públicos sem necessidade de processo judicial, mediante simples processo administrativo. Essa medida foi duramente criticada por afrontar princípios elementares do devido processo legal e da separação dos poderes. Normas como os Decretos-leis n.º 359/1968, 457/1969 e 502/1969, o Ato Complementar nº 42/1969 e o Decreto nº 64.203/1969 reforçaram a estrutura legal para o combate à corrupção, muitas vezes sem a observância de garantias processuais (Brasil, 1968–1969). Ainda assim, a Constituição de 1969, manteve a previsão do perdimento de bens por enriquecimento ilícito, posteriormente reforçada pela Emenda Constitucional nº 11/1978 (Di Pietro, 2019).

Com o processo de redemocratização e os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, houve intenso debate acerca da necessidade de constitucionalizar o combate à improbidade administrativa, mas dentro dos marcos do Estado Democrático de Direito (Lacerda, 2016). Conforme destaca o Ministro Barroso (2021), a inserção do art. 37, § 4º na Constituição Federal representou um esforço da Assembleia Constituinte para assegurar o combate à corrupção sem se afastar dos marcos do Estado Democrático de Direito, superando práticas autoritárias do passado e consolidando garantias fundamentais no processo de responsabilização dos agentes públicos. Superando resistências iniciais, foi inserido na Constituição Federal de 1988, no artigo 37, § 4º, o comando de que:

A norma legal brasileira de 1992 estabelece que a prática de atos ímprobos sujeita o infrator a penalidades como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos. Adicionalmente, prevê a indisponibilidade de seus bens e a obrigação de ressarcir os cofres públicos, sendo que a aplicação dessas sanções ocorrerá na forma da lei, independentemente da responsabilização na esfera criminal (Brasil, 1992).

Esse dispositivo representou um avanço significativo ao consolidar a natureza autônoma das sanções por atos de improbidade, vinculando-as a critérios legais próprios e à necessidade de controle judicial, além de reconhecer expressamente a responsabilidade cível-administrativa de agentes públicos por desvio de conduta (Brasil, 1992; Barroso, 2021).

No intuito de regulamentar o preceito constitucional, o Poder Executivo apresentou, em 1991, o Projeto de Lei nº 1.446, com o objetivo inicial de tipificar atos de enriquecimento ilícito e prever mecanismos de responsabilização e ressarcimento (Brasil, 1991). No entanto, o Substitutivo do Senado ampliou o escopo do projeto, redefinindo o conceito de improbidade administrativa para abranger, além do enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública, como a moralidade, a legalidade e a impessoalidade (Brasil, 1992).

O resultado desse processo legislativo foi a promulgação da Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Esta norma passou a ser o principal instrumento jurídico de combate à corrupção e ao mau uso dos recursos públicos no país, estabelecendo um regime sancionador específico para agentes públicos e terceiros envolvidos em práticas lesivas à administração. A LIA classificou os atos de improbidade em três grandes categorias: enriquecimento ilícito, dano ao erário e violação aos princípios da administração pública, prevendo para cada uma delas um conjunto de sanções proporcionais à gravidade do ato (Brasil, 1992; Sanches, 2025).

O resultado desse processo legislativo foi a promulgação da Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Esta norma passou a ser o principal instrumento jurídico de combate à corrupção e ao mau uso dos recursos públicos no país, estabelecendo um regime sancionador específico para agentes públicos e terceiros envolvidos em práticas lesivas à administração. A LIA classificou os atos de improbidade em três grandes categorias: enriquecimento ilícito, danos ao erário e violação aos princípios da administração pública, prevendo para cada uma delas um conjunto de sanções proporcionais à gravidade do ato (Brasil, 1992; Sanches, 2025).

Com isso, observa-se que o ordenamento jurídico brasileiro evoluiu de um modelo exclusivamente penal para um sistema multifacetado de responsabilização por atos de improbidade, refletindo uma compreensão mais sofisticada e eficaz do combate à corrupção, em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito (Oliveira; Grotti, 2024).

### **3 O ENTENDIMENTO MAJORITÁRIO ACERCA DO ELEMENTO SUBJETIVO PARA A CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE**

Durante os quase 30 anos da redação originária dos artigos 5º e 10 da Lei 8.429/92, ela permaneceu inalterada, exercendo seus efeitos inclusive com respeito à forma culposa do ato ímprobo. O STF sempre permitiu a condenação de agentes públicos por ato de improbidade administrativa na modalidade culposa, e realizou, inclusive, diversas diferenciações entre os atos praticados com dolo ou com culpa – presumindo-se, assim, a constitucionalidade a que se supõe estejam revestidos todos os atos normativos (Pereira, 2024).

Entretanto, não poucos eram os que se levantavam em críticas à então novel redação, tendo mesmo sua constitucionalidade questionada na ADI nº 2.182/DF, na qual, em apertado resumo, protestavam pela inobservância de processo legislativo formal. O STF formou maioria no sentido de que a Lei cumpria com os requisitos constitucionais, e, por fim, a Lei 8.429/92 foi promulgada (STF, ADI 2.182/DF).

Porto (2019), em seu artigo Improbidade administrativa e responsabilização do agente público: aspectos constitucionais, convida à reflexão sobre as consequências e prejuízos causados pela má interpretação dos conceitos abertos trazidos pela Lei 8.429/92, tais como “ofensa a princípio da Administração Pública” ou “qualquer vantagem patrimonial indevida”, traduzindo-se na banalização desse tipo de ações propostas pelo Ministério Público.

Administrativistas consagrados como Hely Lopes Meireles (2004) confrontavam, já à época, o teor rigoroso da norma, entendendo pela imprescindibilidade do fator dolo para a configuração da improbidade, uma vez que ela visava proteger a moralidade administrativa, isto é, defender a probidade contra os desonestos, sendo outras vias administrativas mais adequadas para punir os

desatentos ou atrapalhados. Sua visão se manteve alinhada com esse entendimento com o passar dos anos.

Ao tratar do tema, Meirelles (2019) distingue claramente a conduta ímproba da conduta culposa. Para o autor, a improbidade está ligada à desonestidade e à falta de retidão, em linha com o princípio constitucional da "probidade na administração". Sendo assim, a punição por improbidade não alcança o agente que atuou com negligência, imprudência ou imperícia, o qual estaria sujeito a outros tipos de sanção administrativa, mas não àquela específica da improbidade.

Confirmando este entendimento, observa-se que outras legislações buscaram proteger a probidade e a moralidade da Administração Pública antes da edição da Lei de Improbidade Administrativa, destacando-se as leis nº 3.164/1957, conhecida como Lei Pitomo-Godói Ilha e nº 3.502/1958, conhecida como Lei Bilac Pinto, determinando as punições e tipificando a conduta iníqua, nas quais, é cediço notar, o bem jurídico que buscaram tutelar sempre foi a moralidade da Administração Pública.

Os instrumentos jurídico-administrativos que dispunham de punições mais severas tinham sempre o ideal de proteger a moralidade administrativa (Santos, 2025; Viegas, 2025) bem como sua credibilidade para com os cidadãos administrados contra os agentes públicos mal-intencionados, buscando, dessa forma, reparar o dano e coibir novos atos prejudiciais, conforme leciona o Ministro Luiz Fux, em julgado pelo STJ:

(...) a exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve ser realizada cum granu salis, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além do que o legislador pretendeu. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade, quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má-intenção do administrador. Destarte, o elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa, o que afasta, dentro do nosso

ordenamento jurídico, a Responsabilidade objetiva (BRASIL, STJ, REsp 1.130.198/PR, 2010).

Mesmo antes do advento da Lei 14.230/2021, já era pacificada a inconstitucionalidade da previsão de ato de improbidade administrativa praticada na modalidade culposa; o dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (Brasil, STF, RE 610.523/SP e RE 656.558/SP, 2024). Fato é que o tema sempre havia despertado muitos debates e polêmicas ao longo da vigência da redação original da referida Lei.

Muitos administrativistas como Meirelles (2004) entendiam que a modalidade culposa de improbidade seria inconstitucional, por punir desbalanceadamente uma conduta não intencional e, ao mesmo tempo, ferir preceito constitucional implícito que determina que para tipificar o ato ímprobo é mister a vontade do agente. Insta, no entanto, mencionar que parte da doutrina enxergou de outra maneira, sustentando que o constituinte relegou ao legislador a tarefa de determinar as condutas caracterizadoras de improbidade administrativa, bem como os limites e gradações das sanções punitivas, bem assim as condutas lastradoras do ato iníquo o que culminaria na validade constitucional do instituto (Carvalho Filho, 2012).

A trajetória histórica mostra que, desde as Ordenações Filipinas até a Constituição de 1988, as sanções por desvio de conduta sempre tiveram como foco a desonestidade e a má-fé do agente público. O entendimento majoritário da jurisprudência e doutrina é de que a improbidade administrativa deve ser uma forma de imoralidade administrativa qualificada, que exige um mínimo de má-fé para que um ato seja enquadrado como tal (Meirelles, 2019).

A análise dos dispositivos da Lei nº 14.230/2021, que reformula a Lei de Improbidade Administrativa, evidencia forte influência do modelo gerencial aplicado à Administração Pública brasileira. A nova redação busca não apenas reforçar princípios como eficiência, transparência e responsabilização (*accountability*), mas também conferir maior autonomia ao gestor público. Essa autonomia se concretiza, sobretudo, pela exclusão da responsabilização por culpa, permitindo decisões mais flexíveis e orientadas por resultados uma das premissas fundamentais da gestão pública moderna (Da Paz, 2023).

#### **4 O JULGADO QUE PRECEDEU A POSTERIOR DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ELEMENTO CULPA PRESENTE NA LEI 8.429/92**

O julgamento do Recurso Extraordinário nº 610.523/SP pelo Supremo Tribunal Federal (STF) representou um marco interpretativo relevante na delimitação dos elementos subjetivos necessários à configuração dos atos de improbidade administrativa. Em julgamento com repercussão geral (Tema 897), o STF fixou a tese de que somente o dolo é compatível com o conceito constitucional de improbidade administrativa, excluindo a modalidade culposa da interpretação do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 (anterior à reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021). (STF, RE 610.523/SP, Tema 897; Gussoli, 2021)

No caso concreto, discutia-se se seria possível a condenação de um agente público por violação aos princípios da administração pública em razão de conduta culposa, sem que se comprovasse a intenção deliberada de fraudar ou de obter vantagem indevida. O entendimento majoritário do Plenário foi no sentido de que a Constituição Federal de 1988, ao prever o regime jurídico dos atos de improbidade administrativa no art. 37, § 4º, pressupõe a existência de dolo, ou seja, vontade consciente e direcionada à prática de ato desonesto ou desleal à administração pública (Brasil, 2018).

O relator, Ministro Luís Roberto Barroso, sustentou que a sanção por improbidade administrativa, mesmo de natureza civil, possui caráter severamente punitivo, afetando direitos fundamentais como o exercício de função pública e os direitos políticos (Brasil, STF, Informativo 1141, 2024). Assim, argumentou que, à semelhança do direito penal, devem ser observados os princípios da legalidade estrita, da tipicidade, do devido processo legal substantivo e da culpabilidade, entendida aqui como o dolo. Segundo Barroso, admitir a modalidade culposa implicaria desrespeito à segurança jurídica e à proteção contra o arbítrio estatal (RE 656.558 / RE 610.523 apensado).

A tese de repercussão geral fixada foi a seguinte: “A configuração do ato de improbidade administrativa exige a presença do elemento subjetivo do dolo, sendo inadmissível a modalidade culposa (MPPR, 2024; STF, Tema 309)”. Tal posicionamento teve profundas implicações no ordenamento jurídico, pois passou a vincular os tribunais inferiores na interpretação da Lei de Improbidade Administrativa,

em conformidade com o art. 927, III, do Código de Processo Civil. Com isso, juízes e tribunais não podem mais condenar agentes públicos por atos de improbidade praticados sem dolo, mesmo que tenham violado princípios administrativos de forma negligente, imprudente ou imperita.

Além disso, o STF enfrentou a discussão sobre os efeitos da decisão nos processos em curso. Em julgamento posterior, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26 e da ADI nº 7.222, a Corte deliberou sobre a modulação dos efeitos da tese fixada. Ficou definido que o novo entendimento se aplicaria imediatamente aos processos em andamento, inclusive aqueles em fase de recurso, garantindo o benefício da interpretação mais benéfica ao réu, conforme princípios do direito sancionador (STF, ADO 26, ADI 7.222, 2025).

Essa decisão foi reforçada pela própria reforma legislativa trazida pela Lei nº 14.230/2021, que revogou expressamente a modalidade culposa nos atos de improbidade administrativa. Tal alteração legislativa reforça a tese de que a exigência de dolo não é apenas uma construção jurisprudencial, mas um imperativo de coerência constitucional, que visa assegurar que apenas condutas verdadeiramente ímprobas sejam punidas com as severas sanções previstas em lei (BURIL et al., 2023).

Por fim, o julgamento do RE 610.523/SP inaugura uma nova etapa na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, redimensionando os limites da responsabilização civil dos agentes públicos e promovendo maior alinhamento com os valores do Estado Democrático de Direito, sobretudo no que tange à proporcionalidade, à segurança jurídica e à proteção contra a responsabilização automática de condutas meramente culposas (Oliveira, 2023; Santos, 2024).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A evolução histórica da legislação Brasileira de combate à improbidade administrativa demonstra um caminho gradual, porém firme, rumo à consolidação de um sistema jurídico mais sofisticado e democrático. Desde as Ordenações Filipinas até a promulgação da Constituição de 1988 e a subsequente edição da Lei nº 8.429/1992, observa-se um movimento constante de fortalecimento da moralidade administrativa e do controle sobre os atos praticados por agentes públicos.

Contudo, a redação originária da Lei de Improbidade Administrativa, ao prever a modalidade culposa como suficiente para a configuração de atos ímprobos, gerou insegurança jurídica e críticas por parte da doutrina e jurisprudência. A sanção de atos não intencionais com penas severas, como perda de cargo e suspensão de direitos políticos, foi considerada desproporcional por muitos juristas, pois comprometeria os princípios do devido processo legal, da legalidade estrita e da culpabilidade.

O julgamento do RE 610.523/SP pelo STF, ao fixar entendimento vinculante de que apenas o dolo é compatível com o conceito constitucional de improbidade administrativa, representou um marco interpretativo importante. Essa decisão sinalizou a superação da responsabilização objetiva no âmbito sancionador administrativo e reforçou a necessidade de que apenas condutas desonestas e intencionais sejam punidas com as graves sanções previstas pela LIA.

A evolução do enfrentamento à improbidade administrativa no Brasil revela um amadurecimento institucional no sentido de alinhar o exercício da função pública aos princípios da eficiência, moralidade e responsabilidade na gestão. Desde as primeiras manifestações normativas no período colonial até a promulgação da Constituição de 1988 e, mais recentemente, a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, observa-se uma progressiva tentativa de modernização dos instrumentos de controle e responsabilização de agentes públicos.

Contudo, a previsão originária da modalidade culposa na Lei de Improbidade Administrativa representava um entrave à gestão eficiente. Ao permitir a punição de gestores públicos mesmo na ausência de dolo — ou seja, sem a intenção consciente de causar prejuízo à Administração — a legislação anterior criava um ambiente de insegurança jurídica que, muitas vezes, inibia a tomada de decisões, especialmente em contextos complexos e com elevado grau de discricionariedade administrativa. Isso ia na contramão dos princípios da administração gerencial, que demandam gestores capazes de inovar, assumir riscos calculados e decidir com base em critérios técnicos.

A decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 610.523/SP representou, sob o ponto de vista da Gestão Pública, um avanço na delimitação mais precisa da responsabilidade do gestor. Ao afirmar que apenas o dolo é compatível com o conceito constitucional de improbidade

administrativa, o STF estabeleceu um critério mais justo e coerente com os valores do Estado Democrático de Direito e com os fundamentos da boa governança pública.

A reforma legislativa promovida pela Lei nº 14.230/2021, ao consolidar esse entendimento, contribui significativamente para o fortalecimento da segurança jurídica e da eficiência administrativa. Ao excluir expressamente a modalidade culposa dos tipos sancionáveis por improbidade, a norma proporciona maior previsibilidade às ações dos gestores públicos, estimula a adoção de boas práticas de gestão e evita a penalização indevida de condutas pautadas pela boa-fé.

Essas alterações não significam afrouxamento do controle sobre a Administração Pública, mas sim um refinamento da responsabilização, reservando as sanções mais gravosas aos casos de comprovada má-fé. Ao mesmo tempo, preservam-se outros mecanismos legais e institucionais para o enfrentamento de falhas técnicas, omissões e negligências, sem comprometer a estabilidade da gestão pública.

Dessa forma, conclui-se que a retirada da modalidade culposa da Lei de Improbidade Administrativa se insere em um movimento mais amplo de aprimoramento da Administração Pública Brasileira, aproximando-a das práticas mais modernas de governança e reforçando os pilares da legalidade, eficiência e *accountability*. Para o gestor público, a mudança representa não apenas maior proteção jurídica, mas também o reconhecimento de que o bom desempenho na gestão exige margem legítima para decisões responsáveis e inovadoras.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fábio Malheiros de Oliveira. **Lei de Improbidade Administrativa: inconstitucional é o estado de incerteza**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://carmoearantes.com.br/lei-de-improbidade-administrativa-inconstitucional-e-o-estado-de-incerteza>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2021.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.130.198/PR. 1ª Turma, rel. Min. Luiz Fux. DJe 15 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 610.523/SP. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, julgado em 08 set. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=7541645>. Acesso em: 09 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 897 da Repercussão Geral: Configuração do ato de improbidade administrativa exige a presença do elemento subjetivo do dolo. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=610523&base=baseAcordaos>. Acesso em: 09 jun. 2025.

BURIL, Renata; SANTOS, Marcelo; LIMA, Patricia. **A inconstitucionalidade da modalidade culposa na Lei nº 8.429/1992 e os impactos da Lei nº 14.230/2021**. Revista Direito Público Contemporâneo, v. 12, n. 34, p. 45–60, 2023

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 1072.

COSTA, Vivian Chierigati. **Codificação e formação do Estado-nacional Brasileiro**: o Código Criminal de 1830 e a positivação das leis no pós-Independência. 2013. Dissertação (Mestrado em Estudos Brasileiros) - Instituto de Estudos Brasileiros, University of São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/31/31131/tde-04112013-164930/publico/Dissertacao\\_VivianCosta.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/31/31131/tde-04112013-164930/publico/Dissertacao_VivianCosta.pdf). Acesso em: 2025-07-09.

DA PAZ, Cristiane de Sousa Campos. **Dolo específico na improbidade administrativa**: utilização da recomendação pelo Ministério Público como instrumento de prova. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº, v. 90, p. 19, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal**: parte especial. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

FREITAS, Rafael Veras de; PEREIRA, Rodolfo Viana. **Extinção da forma culposa de improbidade**: uma opção acertada. Consultor Jurídico, São Paulo, 5 fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-05/freitas-extincao-forma-culposa-improbidade-opcao-acertada/>. Acesso em: 9 jul. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 176 p.

GUSSOLI, Felipe Klein. **Tema 897 dois anos depois**: imprescritibilidade do ressarcimento ao erário por ato doloso de improbidade. Migalhas de Peso, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/343770/tema-897-dois-anos-depois-imprescritibilidade-do-ressarcimento>. Acesso em: 9 jul. 2025.

LACERDA, Gabriela Moraes. **O estado democrático de direito, a constitucionalização do direito administrativo e a improbidade administrativa**: a Lei de Improbidade Administrativa no marco do Estado Democrático de Direito no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Código Filipino: as Ordenações Filipinas comentadas**. São Paulo: Ícone, 1994.

MARTINS, Priscila Machado; GARCIA, Paulo Sérgio. **A corrupção pública e os principais crimes contra a administração pública e ela associados**: peculato, concussão e corrupção passiva. 2018. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/932>. Acesso em: 9 jul. 2025

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MERÇON-VARGAS, Sarah; PINTO, Marcos Vinícius; SICA, Heitor Vitor Mendonça. **Reforma da lei de improbidade**. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reforma-lei-de-improbidade-09112021>. Acesso em: 09 jul. 2025.

MILARÉ, Édis. **Reação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade**. 2016. 380 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa**: críticas ao Projeto de Lei do Senado nº 2.505/2021. ANPR, 2024. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/artigos/sistema-de-responsabilizacao-pela-pratica-de-atos-de-improbidade-administrativa-criticas-ao-projeto-de-lei-do-senado-n-2505-2021>. Acesso em: 9 jul. 2025

OLIVEIRA, Mariana. **O impacto do RE 610.523/SP no combate à improbidade administrativa**: desafios e perspectivas. Revista Brasileira de Direito Administrativo, v. 19, n. 2, p. 112–130, 2023.

PEREIRA, Ana Carolina Migueis. **A inconstitucionalidade da improbidade culposa**. Informa Paraíba, 8 dez. 2024. Disponível em: <https://informaparaiba.com.br/2024/12/08/a-inconstitucionalidade-da-improbidade-culposa/>. Acesso em: 9 jul. 2025.

PORTO, Heloisa Helena Barboza. **Improbidade administrativa e responsabilização do agente público: aspectos constitucionais**. Porto Alegre: PUCRS, 2019. Disponível em: [https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/01/heloisa\\_porto.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/01/heloisa_porto.pdf). Acesso em: 13 jul. 2025.

ROSSI, Júlio César. **Apontamentos sobre a ação de improbidade administrativa**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4187, 18 dez. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/34806>. Acesso em: 09 jul. 2025.

SANTOS, Julian Baião. **Aspectos doutrinários e jurisprudenciais da medida de indisponibilidade de bens prevista na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992)**. Jus.com.br. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30170/aspectos-doutrinarios-e-jurisprudenciais-da-medida-de-indisponibilidade-de-bens-prevista-na-lei-8-429-1992>. Acesso em: 9 jul. 2025.

SANCHES, Micaela. **Ação de Improbidade Administrativa: Requisitos, Prazo e Sanções**. 2025. Disponível em: <https://juridico.ai/juridico/acao-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 9 jul. 2025.

SANTOS, Lúcio Rafael de Araújo. **Princípio da moralidade administrativa**. DireitoNet, 2025. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9094/Principio-da-moralidade-administrativa>. Acesso em: 9 jul. 2025.

SANTOS, Pedro Henrique dos. **Segurança jurídica e proporcionalidade na responsabilização por improbidade administrativa após o julgamento do RE 610.523/SP**. Revista Jurídica do Estado Democrático, v. 8, n. 1, p. 87–105, 2024.

SILVA, André Santos. **Legislador barrou exageros na caracterização de atos de improbidade**. Consultor Jurídico, São Paulo, 2 jun. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jun-02/andre-santos-silva-exageros-caracterizacao-improbidade2>. Acesso em: 12 jul. 2025.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **O regime jurídico administrativo**. Investidura, 2025. Disponível em: <https://investidura.com.br/artigos/direito-administrativo/o-regime-juridico-administrativo/>. Acesso em: 9 jul. 2025.