

# A ANÁLISE DA LEI DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA MODALIDADE CULPOSA

ALMEIDA, Priscila de Fátima Vieira

Acadêmica do curso de Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Sociais e Agrárias de Itapeva

## RESUMO

A finalidade precípua deste artigo é analisar a modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa, prevista no art. 10 da Lei nº. 8.429/92. No entanto, para alcançar tal finalidade, será necessário, discorrer sobre o conceito de improbidade administrativa, bem como analisar os posicionamentos jurisprudenciais e doutrinários acerca dos atos, e finalizando com a análise constitucional da conduta culposa de improbidade administrativa.

**Palavras-chaves:** Constitucionalidade; Improbidade; Culpa.

## ABSTRACT

The primary aim of this Article is to analyze the modality of culpable acts of Slav administrative, provided for in art. 10 of the law n. 8,429 /92. However, to achieve this purpose, it will be necessary, discuss the concept of Slav administrative, as well as analyze the positions jurisprudential and doctrinal about the acts of the Apostles, and ending with the constitutional analysis of culpable conduct of administrative Slav.

**Key words:** Constitutionality; Slav; Guilt.

1.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende demonstrar a admissão da modalidade culposa do artigo 10, *caput* da Lei 8.429/92, conhecida como a Lei da Improbidade Administrativa, bem como, no tocante a constitucionalidade de sua aplicação.

Igualmente, o objetivo geral da pesquisa visa promover uma reflexão para melhor compreensão da modalidade culposa da improbidade administrativa, evidenciando a distinção da culpa grave com a culpa simples.

No decorrer do trabalho serão analisadas várias vertentes jurisprudenciais acerca do assunto estudado.

Desta feita, necessário se faz adentrar na pesquisa, a fim de compreender melhor sobre o referido tema “*A análise da Lei de Improbidade Administrativa na Modalidade Culposa*”.

2.

## CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo Andrade (2011, p. 262), “o termo improbidade administrativa é de origem latina *improbitate*, significa, desonestidade, falsidade, desonradez e corrupção”.

De acordo com Palhano (2011, [www.pontojuridico.com.br](http://www.pontojuridico.com.br)), “o ato de improbidade administrativa é o maltrato com a coisa pública, a infidelidade aos princípios da administração, o agir mal intencionado, desviando do objetivo da atividade pública”.

“A definição de improbidade administrativa é o ato de imoralidade qualificada, pela lei que importa em enriquecimento ilícito do agente, prejuízo do erário e/ou violação dos princípios da administração pública, que enseja, em processo judicial promovido pela pessoa jurídica lesada”. (Andrade, 2011, p. 262).

Entende-se que a improbidade administrativa é quando o agente público no exercício de suas funções pratica uma ação que não esteja pautada na lei, agindo de forma desonesta, trazendo prejuízos à administração pública.

### 3. OS SUJEITOS

Quem pratica o ato e quem é lesado são chamados de: sujeitos ativos e passivos. O sujeito ativo é aquele agente público de forma ampla, não se importando o modo como se vincula ao Estado, refere-se tanto aos servidores públicos como os membros dos poderes ou agentes políticos. Por outro lado, o sujeito passivo trata-se da pessoa jurídica de direito público interno (União, Estado, Município, Autarquia), ou a pessoa jurídica de direito privado (Empresa pública, sociedade de economia mista, empresa com envolvimento de capitais públicos).

### 3. A IMPROBIDADE CULPOSA NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

No caput do art. 10 da Lei nº. 8.429/92 prevê a conduta dolosa ou culposa como ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário.

O Superior Tribunal de Justiça exige a comprovação do elemento subjetivo, sendo que a culpa só cabe nos casos previstos no art. 10 da LIA.

Nessa toada, os atos de improbidade do art. 10, caput, revela que deverão ser punidos a título de dolo, como também a título de culpa, porém, deverá estar presente na configuração do tipo a prova inequívoca do prejuízo ao erário.

Conforme depreende a atenta leitura das jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça, é cediço a existência de ao menos culpa nas hipóteses do artigo 10 do mesmo diploma legal, sendo imprescindível a comprovação de dano ao erário.

Outrossim, de acordo com o Ministro Castro Meira, a conduta culposa ocorre quando o agente não pretende atingir o resultado danoso, mas atua com negligência, imprudência ou imperícia, elementos da conduta culposa.

Nesse sentido, o entendimento jurisprudencial é uníssono no sentido de admitir o elemento subjetivo da culpa, desde que seja grave, sendo recepcionado pela Constituição:

#### *Ementa*

*ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 9.429/92, ART. 11. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. EXIGÊNCIA DE CONDOTA DOLOSA. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobadas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da*

*Lei 9.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei. **Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposo (Lei 8.429/92, art. 10).** O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa. Recurso especial provido (STJ - RECURSO ESPECIAL : REsp 604151 RS 2003/0196512-5. Relator: Ministro José Delgado. Primeira Turma. Data do julgamento: 25/04/2006).*

Ementa: ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA . LEI N.8.429 /92,ART. 11 . AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA CONSIGNADA NO ACÓRDÃO RECORRIDO.NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. 1. É firme a jurisprudência do STJ, inclusive de sua Corte Especial,no sentido de que "não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. **Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.**"(AIA 30/AM, Corte Especial, DJe de 27/09/2011). 2. A Corte de origem, ao consignar que o enquadramento do agente público no art. 11 "não exigiria a comprovação de dolo ou culpa por parte do gestor público, ou mesmo a existência de prejuízo ao erário", contrariou o entendimento desta Corte. 3. Como o agravante não trouxe argumento capaz de infirmar a decisão que deseja ver modificada, esta deve ser mantida em seus próprios fundamentos.Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1253667 MG 2011/0084950-7 (STJ) Ministro HUMBERTO MARTINS. Segunda Turma. Data do julgamento 24/04/2012) (original sem grifos).

#### **4. CONSTITUCIONALIDADE DA MODALIDADE CULPOSA DO ATO DE IMPROBIDADE**

O elemento subjetivo que consta no caput do artigo 10 da LIA trata-se do dolo ou da culpa. Nesse sentido, o legislador adotou critério diverso em relação ao enriquecimento ilícito, considerando punir as condutas culposas que causem prejuízo ao erário. É fato que existem autores que fazem crítica a este entendimento, chegando a considerar inconstitucional tal referência no mandamento legal.

Segundo o entendimento jurisprudencial, se configura a improbidade administrativa do artigo 10 desta Lei, quando o agente age de forma descuidada,

negligente ou imprudente, causando prejuízo à Administração Pública. Contudo, não se pode confundir com os outros tipos legais da lei, que trata do dolo de produzir desfalque patrimonial, mas sim do exercício da função sem a observância da preservação do patrimônio público.

Nesse sentido, o STJ entende:

Ementa: ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TIPIFICAÇÃO. INDISPENSABILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO, NAS HIPÓTESES DOS ARTIGOS 9º E 11 DA LEI 8.429/92 E CULPA, NAS HIPÓTESES DO ART. 10). PRECEDENTES. DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ. 1. Está assentado na jurisprudência do STJ, inclusive da Corte Especial que, por unanimidade, o entendimento segundo o qual, "excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional quem pusesse imunidade dessa natureza" (Rcl 2.790/SC, DJe de 04/03/2010 e Rcl 2.115, DJe de 16.12.09). 2. Também está afirmado na jurisprudência do STJ, inclusive da sua Corte Especial, o entendimento de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. **Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30, DJe de 28/09/11).** 3. **Não é compatível com essa jurisprudência a tese segundo a qual, mesmo nas hipóteses de improbidade capituladas no art. 10 da Lei 8.429/92, é indispensável a demonstração de dolo da conduta do agente, não bastando a sua culpa. Tal entendimento contraria a letra expressa do referido preceito normativo, que admite o ilícito culposo. Para negar aplicação a tal preceito, cumpriria reconhecer e declarar previamente a sua inconstitucionalidade (Súmula Vinculante 10/STF), vício de que não padece. Realmente, se a Constituição faculta ao legislador tipificar condutas dolosas mesmo para ilícitos penais, não se mostra inconstitucional a norma que qualifica com tipificação semelhante certos atos de improbidade administrativa.** 4. **No caso, as instâncias ordinárias reconheceram expressamente a conduta culposa do agente, conclusão que não pode desfazer sem afronta à Súmula 07/STJ.** 5. Recurso Especial a que se nega provimento. (STJ - RECURSO

ESPECIAL REsp 1130584 PB 2009/0056875-1, Primeira Turma. Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI. Data do julgamento: 18/09/2012).(original sem grifos)

Desta forma, é necessário pontuar a caracterização do tipo culposo do artigo desta Lei, que gera muitas discussões quanto a sua constitucionalidade. Nesse tomo, a conduta do agente público deve ser voluntária advinda de má-fé, do resultado danoso previsível e do nexó de causalidade entre ambos.

Outrossim, o ato ímprobo exige uma conduta desonesta, causando um resultado que poderia ser evitado, se o administrador tivesse observado o dever de cuidado.

Assim, o STJ sustenta o seguinte entendimento:

**“3. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade ó adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador.”** REsp 909446 / RN (original sem grifos)

“ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE DE PREFEITO - CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. **Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei nº 8.429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil.** Recurso improvido. REsp. 213994” (original sem grifos)

Ante o exposto, é cediço que ato ímprobo deve estar eivado de culpa grave, haja vista que o legislador ao descrever o tipo legal caracterizou a conduta do agente público deve ser lesiva ao erário para ser penalizado.

Cumprе salientar, que o elemento subjetivo da improbidade administrativa lesiva ao erário deve ser a culpa grave, afastando, por conseguinte a responsabilização pela culpa simples, que se configura pela inabilidade do administrador que não acarretou prejuízo patrimonial.

Vejamos o entendimento dos Tribunais:

*Ementa: Ação civil pública. Improbidade administrativa. Não-ocorrência. Ex-Prefeito Municipal. Demonstrativos de aplicação trimestral dos recursos destinados ao ensino. Falta de apresentação ao Tribunal de Contas no prazo fixado. Suprimento posterior. Os agentes políticos, por terem liberdade funcional, ficam a salvo de responsabilização por insignificantes falhas de atuação, **a menos que tenham agido com culpa grave, má-fé ou abuso de poder. A improbidade administrativa requer negligência, dolo, consciência da ilicitude e não alcança a culpa leve ou levíssima decorrente de falta de cumprimento de formalidade, no prazo fixado, quando suprida posteriormente e da qual não decorreu prejuízo comprovado ao ente público.** Dá-se provimento ao recurso.( TJ-MG : 104990600148040011 MG 1.0499.06.001480-4/001(1). Relator: Almeida Melo, Data do julgamento: 04/10/2007). (original sem grifos)*

Portanto, a culpa grave deve ser equiparada ao dolo, caracterizada pela inobservância do dever de cuidado e consciência do perigo. Deste modo, é perfeitamente constitucional esta culpa descrita no artigo 10 da LIA. Por outro lado, inconstitucional seria se a referida Lei admitisse a responsabilização daquele que agiu com culpa simples (leve ou levíssima) como ato de improbidade administrativa.

#### 4. CONCLUSÕES

Ante o exposto, conclui-se que, a Improbidade significa desonestidade, desrespeito, e má-fé no desempenho das funções administrativas, em outras palavras, o agente ímprobo age sem observar as regras morais e éticas da boa administração.

Importante consignar, a responsabilização dos agentes a título de culpa, que somente é permitido em caso específico e expresso na lei, neste caso, somente no artigo 10, *caput*, que prevê o elemento subjetivo culpa. No entanto, verificamos a necessidade de cautela quanto à espécie de culpa a ser punida. Observamos a existência dos tipos de culpa, podendo ser: grave e simples, somente punível a grave, pois se equipara ao dolo, por ser eivada de má-fé, e ausência do dever de cuidado, causando lesão ao patrimônio público.

Nesse sentido, as jurisprudências apresentadas foram unânimes em admitir constitucional a culpa como elemento subjetivo a responsabilização, desde que seja caracterizada como grave.

Por fim, estas são, em linhas gerais, as conclusões que se absorve do presente artigo, em momento algum existiu a pretensão de esgotar a matéria, mas, tão somente em oferecer ao leitor uma noção geral sobre a admissão da culpa do artigo 10, *caput*, da Lei n. 8.429/92.

#### REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Direito Administrativo**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2011.

DIAS, Jefferson Aparecido. **Princípio da eficiência e moralidade administrativa**. Curitiba: Juruá, 2004

HILLESHEIM, Cleiton. **Atos de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/5120/atos-de-improbidade-administrativa-que-importam-enriquecimento-ilicito/4#ixzz30qMdk3UALAZZARINI>, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

PALHANO, Ednara Aguiar. **Improbidade Administrativa**. Disponível em: [www.pontojuridico.com.br](http://www.pontojuridico.com.br), 2011. Acesso em: 18 abril 2012.

Jusbrasil. Disponível em : <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia>. Acesso em: 08 outubro 2014.