VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

THIAGO ALLISSON CARDOSO DE JESUS

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

NEWTON CESAR PILAU

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Newton Cesar Pilau; Raymundo Juliano Feitosa; Thiago Allisson Cardoso De Jesus – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-723-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Com satisfação, apresentamos a publicação que sistematiza os trabalhos apresentados no GT DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II no bojo da programação do Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, realizado em junho de 2023. Reunindo pesquisadoras e pesquisadores das diversas regiões brasileiras, representativas de distintas Instituições de Ensino Superior e programas de pós-graduação acadêmicos e profissionais da área do Direito, o GT foi um ambiente apropriado para a apresentação, sistematização e discussão de ideias, proposições e modelagens de experiências exitosas voltadas a pensar e qualificar intervenções e práticas voltadas ao redesenho de espaços, a efetividade das políticas de governança e ao estudo dos impactos da gestão pública no desenvolvimento humano sustentável.

Nos anais que agora apresentamos, a comunidade encontrará abordagens sobre contratos públicos municipais acima do valor de mercado e a responsabilidade do gestor público municipal, asseverando sobre a importância da transparência dos contratos.

Ainda, textos sobre a Administração pública e o interesse público no contexto da quarta revolução industrial, com destaque aos instrumentos necessários para a satisfação do interesse público e para o aumento da eficiência, da transparência, da fiscalização, da participação social e do tratamento isonômico na prestação de serviços públicos aos cidadãos.

Destaque, ainda, sobre a repercussão da lei nº. 14.230/2021 na proteção jurídica do meio ambiente em face de atos de improbidade administrativa, com realce à legislação brasileira e seus mecanismos de proteção contra atos violadores de improbidade administrativa na esfera ambiental.

Temas como a responsabilização do servidor público face à lei geral de proteção de dados, Due diligence como política pública anticorrupção e sobre a teoria da desconsideração da personalidade jurídica pela administração pública também foram contemplados e amplamente debatidos.

Ademais, importantes artigos sobre a inconvencionalidade da prescrição intercorrente na ação de improbidade administrativa; a importância (ou não) de políticas públicas inseridas na nova lei de licitações; sobre a lei complementar 168/2022 e a movimentação por

conveniência da disciplina no estatuto dos militares do estado de Minas Gerais; sobre Direitos fundamentais na era da “big data”; ainda sobre o novo marco do saneamento básico e sua regulamentação estadual e versando sobre a família em relação com o estado e o interesse público em casos de remoção.

Progressivamente, o GT tem contribuído para além da difusão das pesquisas realizadas. A sua relevância para qualificação de práticas e intervenções é inquestionável. Cumpre a pesquisa jurídica todos os seus escopos (social, político e científico) assim; cumpre a Universidade sua função sociopolítica de fomentar o pensamento crítico voltado a melhorar a qualidade de vida e o trato estatal a problemas públicos complexos.

Convidamos todas e todos à leitura!Recebam nosso abraço fraterno!

Prof. Dr. Newton César Pilau

Universidade Vale do Itajaí, SC

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa

Universidade Católica de Pernambuco, PE

Prof. Dr. Thiago Allisson Cardoso de Jesus

Universidade Estadual do Maranhão e Universidade Ceuma, MA; e Universidade de Salamanca, Espanha

A REPERCUSSÃO DA LEI Nº. 14.230/2021 NA PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE EM FACE DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

THE REPERCUSSION OF LAW NO. 14,230/2021 ON THE LEGAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT DUE TO ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

Werbster Campos Tavares [1]

Resumo

A legislação brasileira busca dotar a sociedade de mecanismos de proteção contra atos violadores a probidade administrativa. De igual maneira a Constituição Federal elevou o meio ambiente a um novo patamar de bem jurídico a ser tutelado. O presente estudo intenta mostrar a aplicação da lei de improbidade administrativa na proteção do meio ambiente. Utilizando-se do método descritivo-analítico, a partir de técnica de pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial serão comparadas as previsões legais existentes no texto original da Lei nº 8.429/92, com as modificações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, a qual modificou substancialmente o regime de proteção contra a improbidade em vários aspectos. Desse modo, o presente trabalho estará estruturado em 02 (duas) partes: na 1ª serão tratados os conceitos gerais de improbidade administrativa, a caracterização do modelo criado pela LIA, assim como a possibilidade de aplicação da referida legislação na defesa do meio ambiente. Na 2ª parte, serão delineados os aspectos gerais de alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021, e quais seus impactos na tipificação de atos de improbidade administrativa ambiental.

Palavras-chave: Improbidade administrativa, Administração pública, Meio ambiente, Alteração legislativa, Proteção

Abstract/Resumen/Résumé

Brazilian legislation seeks to provide society with protection mechanisms against acts that violate administrative probity. Likewise, the Federal Constitution raised the environment to a new level of legal good to be protected. The present study intends to show the application of the law of administrative impropriety in the protection of the environment. Using the descriptive-analytical method, based on a bibliographical research technique and jurisprudential analysis, the existing legal provisions in the original text of Law No. 8.429/92 which substantially modified the regime of protection against impropriety in several aspects. Thus, the present work will be structured in 02 (two) parts: in the 1st the general concepts of administrative improbity will be treated, the characterization of the model created by the LIA, as well as the possibility of application of the referred legislation in the defense of the

[1] Mestrando em Direito, Compliance, Mercado e Segurança Humana pela Faculdade CERS. Advogado. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0216508482463805 ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9899-0000 E-mail: werbstercampos@gmail.com

environment. In the 2nd part, the general aspects of the alteration promoted by Law No. 14.230/2021 will be outlined, and what their impacts on the classification of acts of environmental administrative impropriety.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative misconduct, Public administration, Environment, Legislative change, Protection

1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico pátrio resguarda a moral e a probidade como princípios basilares, de tal modo que estão consignados na atual Carta Magna (CF/88), expressamente, no *caput* de seu art. 37, sendo tratados como diretrizes de orientação da atividade estatal.

Visando dotar a Administração Pública de instrumentos capazes de coibir práticas que colidam contra mencionados princípios, o constituinte traçou, no §4º do aludido dispositivo, as consequências aos atos assim caracterizados como de improbidade administrativa. Previa-se, ademais, a criação de uma nova lei, pelo legislador infraconstitucional, que os regularia.

A lei em questão é a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), que inaugurou uma categoria autônoma de responsabilização de agentes públicos e particulares.

Houve a preocupação do constituinte com a proteção do patrimônio público, notadamente com o efetivo atendimento aos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público.

Neste prisma, a Constituição Federal também erigiu a defesa do meio ambiente como um valor de relevo, em especial como princípio fundamental para a ordem econômica nacional, nos termos do art. 170, VI.

O art. 225, *caput*, dispõe que é direito de todos o acesso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim definido como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Foi imposto ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Por sua vez, o §3º do art. 225 prevê que "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas". Referida responsabilização ocorrerá independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Neste cenário que surge o objeto do presente trabalho: é possível a responsabilização dos infratores da legislação ambiental também pela via autônoma da improbidade administrativa?

Utilizando-se do método descritivo-analítico, a partir de técnica de pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial serão comparadas as previsões legais existentes no texto original da Lei nº 8.429/92, com as modificações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, a qual modificou substancialmente o regime de proteção contra a improbidade em vários aspectos.

Desse modo, o presente trabalho estará estruturado em 02 (duas) partes: na 1ª serão tratados os conceitos gerais de improbidade administrativa, a caracterização do modelo criado

pela LIA, assim como a possibilidade de aplicação da referida legislação na defesa do meio ambiente. Na 2ª parte, serão delineados os aspectos gerais de alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021, e quais seus impactos na tipificação de atos de improbidade administrativa ambiental.

2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Inicialmente, tem-se que a moralidade é princípio estruturante da atuação da Administração Pública, encontrando-se expressamente previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal vigente[1] (BRASIL, 1988), bem como no art. 3º da Lei nº 8.666/93[2] (BRASIL, 1993).

A inserção de tal princípio, pela primeira vez, no texto constitucional pátrio, é produto da superveniência de um novo modelo de ordem jurídica, baseado no vigente em outros países, em que a ética consolidou a absorção do princípio moral como princípio do Direito posto à observância e aplicação em determinado Estado (ROCHA, 1994). Em consequência, conforme menciona Carmen Lúcia Antunes Rocha, determinou-se que "acordassem constituintes e legisladores em que se fizesse, expressamente, Direito o que, antes, era norma moral ou que se debatesse sobre sua presença implícita no sistema normativo jurídico" (ROCHA, 1994, p.186).

Uma primeira noção sobre o conteúdo de dito princípio é apresentada por Odete Medauar (2006, p.127):

> [...] **O princípio da moralidade é de difícil tradução verbal talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública.** Em geral, a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual; ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. (grifos nossos).

Vislumbra-se, de antemão, que a apreensão do conceito de moralidade pode ser depreendida da observação de atos que a afrontam, ou seja, de atos maculados pela imoralidade.

Referido princípio impõe que o administrador público conduza seus atos sempre em conformidade com os preceitos éticos, avaliando não apenas os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também fazendo distinção entre o que é honesto e aquilo que não o seja (CARVALHO FILHO, 2014).

---

[1] 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 [...] (grifos nossos).

[2] Art. 3º **A licitação** destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e **será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos** da legalidade, da impessoalidade, da **moralidade**, da igualdade, da publicidade, **da probidade administrativa**, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifos nossos).

Abstraindo-se a análise da evolução das relações entre a Moral e o Direito ao longo dos tempos (BRANCO, 2008, p.833), mas, em consonância com o ensinamento de Inocêncio Mártires Coelho, ao observar que "[...] originalmente amalgamadas, em determinado momento histórico, essas duas tábuas de valores vieram a separar-se, no curso do processo de racionalização do poder, mas não perderam os vínculos de parentesco" (BRANCO, 2008, p.833), adotamos a conceituação de moralidade administrativa apresentada por Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p.191):

> A **moralidade administrativa é**, pois, **princípio jurídico que se espraia num conjunto de normas definidoras dos comportamentos éticos do agente público**, cuja atuação se volta a um fim legalmente delimitado, em conformidade com a razão de Direito exposta no sistema normativo.

Não é tão-somente fundamento da interpretação das normas e parâmetro jurídico objetivo para avaliação de comportamentos públicos, mas também é exigência para a elaboração do Direito positivado, sob pena de contestação perante os órgãos jurisdicionais competentes, por afronta aos fundamentos do próprio sistema jurídico.

Nesse contexto, cumpre-nos destacar o princípio da probidade administrativa, tutelado, dentre outros instrumentos jurídicos, pela Lei nº 8.429/92, a já referida Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que se encontra intimamente relacionado ao princípio da moralidade, outrora apresentado.

De fato, referidos princípios são tão relacionados, que há certa dificuldade em distingui-los. Confira-se a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007, p.743):

> A rigor, pode dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que **ambas se relacionam com a idéia de honestidade na Administração Pública.** Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Acrescente-se, por oportuno, o esclarecimento de Marcelo Figueiredo (2004, p.40):

> [...] o princípio da moralidade administrativa é de alcance maior, é conceito mais genérico, a determinar, a todos os "poderes" e funções do Estado, atuação conforme o padrão jurídico da moral, da boa-fé, da lealdade, da honestidade. Já a probidade [...] volta-se a particular aspecto da moralidade administrativa. Parece-nos que a probidade está *exclusivamente vinculada ao aspecto da conduta (do ilícito) do administrador*. Assim, em termos gerais, diríamos que viola a probidade o agente público que em suas ordinárias tarefas e deveres (em seu agir) atrita os denominados "tipos legais".

Vez que são princípios, a moralidade e a probidade caracterizam-se como conceitos jurídicos indeterminados, assim entendidos como aqueles cujo conteúdo e extensão são, em larga medida, incertos (MORAES, 2004, p. 65).

Nesse contexto, importante expor o esclarecimento de Odete Medauar (2006, p.127):

> [...] A probidade, que há de caracterizar a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos, aparecendo como dever decorrente do principio da moralidade administrativa. **Na linguagem comum, probidade equivale a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão.** A improbidade administrativa tem um

> sentido forte de conduta que lese o erário público, que importe em enriquecimento ilícito ou proveito próprio ou de outrem no exercício de mandato, cargo, função, emprego público.

Em sentido semelhante, José Afonso da Silva, citando o ensinamento de Marcelo Caetano, preceitua que a *probidade administrativa* consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer" (SILVA, 2006, p.668-669).

E conclui que "o desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem" (SILVA, 2006, p. 669).

Contudo, os princípios ora explicitados não se concretizam unicamente por meio da Lei nº 8.429/92, a qual se limita a definir os atos ofensivos à probidade, as sanções respectivas e o meio de aplicação (processo administrativo ou judicial). Logo, a tutela da probidade administrativa não se esgota na repressão aos atos de improbidade administrativa, pois, estes, definidos em lei ordinária, possivelmente não abrangem todas as hipóteses de violação à probidade.

Dos outros meios de concretização existentes no ordenamento jurídico pátrio, podem-se citar, a título de exemplificação, normas que definem crimes e ilícitos administrativos, bem como as que criam e disciplinam ações como ação popular, o mandado de segurança e a ação civil pública.

Ademais, ressalte-se a seguinte lição de Mônica Garcia (2004, p.240):

> O que se quer extrair, neste passo, é que é preciso fazer-se a distinção entre "probidade", "princípio da probidade" e "ato de improbidade". A **probidade** é uma qualidade (honestidade) que se espera e sempre se esperou do agente público. A crescente importância da sua tutela e proteção alçou-a à categoria de **principio da probidade**, que, para alguns, é um subprincípio do princípio da moralidade. O principio da probidade adquire aplicabilidade e eficácia, ou seja, concretiza-se por meio de diversas regras, que pautam a conduta dos agentes públicos. Entre elas, a do §4º do art. 37, da Constituição Federal, que forja o **ato de improbidade** e a da Lei nº 8.429/92, que o define.

Estabelecidas tais premissas, passa-se ao estudo da Lei de Improbidade Administrativa, sempre observando o conteúdo mínimo traçado pela Constituição Federal.

2.1 Tratamento Jurídico na Lei nº 8.429/92

A probidade administrativa, como bem jurídico de especial consideração na atualidade, é tutelado por inúmeros meios, sendo possível, portanto, a coexistência de várias esferas de responsabilização dos agentes públicos, as quais podem incidir simultaneamente, em decorrência da prática um só ato.

Nesse contexto, podem ser definidas quatro modalidades de normas destinadas a estabelecer os caracteres básicos de proteção da probidade administrativa:

a) administrativas, aplicadas via processo administrativo disciplinar ou político-disciplinar;

b) penais, aplicáveis via processo criminal;

c) definidoras de ato de improbidade administrativa, comináveis por meio da ação de improbidade;

d) civis, determinantes do ressarcimento ou da anulação do ato praticado, cuja aplicação se dará por meio de processo civil, através da ação popular, mandado de segurança, ação civil pública.

Compreende-se que a concretização de tais categorias normativas enquadra-se no uso, por parte da Administração Pública, de seus mecanismos de controle, os quais, conforme esclarece José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.976), permitem o exercício do poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder, possuindo intrínseca relação com o instituto da garantia jurídica, por meio dos quais os administrados e a Administração podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas.

Neste passo, tem-se que a responsabilidade por ato de improbidade administrativa, sem prejuízo de outras medidas de cunho administrativo, cível ou criminal cabíveis, por meio da ação prevista na Lei nº 8.429/92, constitui uma via autônoma, por expressa vontade do Poder Constituinte Originário.

Em tal sentido é a compreensão do STJ (2017) ao decidir que, p.ex., uma infração ao *due process* ambiental (devido processo ambiental) implica reações jurídicas simultâneas, mas independentes, nos campos civil (p. ex., responsabilidade pelo dano causado e improbidade administrativa), administrativo (p. ex., sanções disciplinares e, com efeitos ex tunc, nulidade absoluta do ato viciado, nos termos do art. 166 do Código Civil) e penal (p. ex. sanções estabelecidas nos arts. 66, 67 e 69-A da Lei 9.605/1998).

Acrescente-se que a mencionada ação é poderoso instrumento de controle judicial da Administração Pública, de caráter eminentemente repressivo.

Necessário, contudo, lembrar que a Carta Magna (CF/88), em seu art. 37, *caput*, indica o âmbito de aplicação dessa lei, quando faz referência à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da República, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Os arts. 1º e 2º da Lei nº 8.429/92 ao conceituarem a expressão “agente público”, mostram que o legislador buscou dar ao referido dispositivo a maior amplitude possível, no que

toca à sua pertinência subjetiva. Mesmo que não o fizesse, a simples menção ao agente público já implicaria na conclusão de que as sanções decorrentes da prática do ato de improbidade deveriam ser aplicadas a toda e qualquer pessoa física, no exercício de função pública, com ou sem vínculo empregatício, em caráter definitivo ou não, o que, segundo, Mônica Garcia (2004, p.254), abrangeria tanto os agentes políticos, como os servidores públicos e os particulares em colaboração com o Poder Público[3].

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de julgamento da Reclamação nº 2138, relatada, originalmente, pelo Ministro Nelson Jobim (empós, pelo Ministro Gilmar Mendes), decidiu pela impossibilidade de responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/92.

Com efeito, responderiam por crime de responsabilidade, a teor do citado art. 85, V, CF/88.

Transcreve-se trecho da ementa do mencionado Acórdão:

> II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. **O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade políticoadministrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei n° 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei n° 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição".** (BRASIL, STF, 2008) (grifos nossos)

Ao que se relaciona à sujeição passiva imediata do ato de improbidade, deve-se observar que esta se encontra estabelecida tanto no *caput* do art. 1º da Lei nº 8.429/92, quanto no parágrafo único da referida norma.

Claramente se infere que o objetivo do legislador, ao incluir as entidades da Administração Pública direta e indireta, bem como as empresas incorporadas ao patrimônio público, buscou tutelar amplamente o patrimônio público, estendendo-se, portanto, o alcance da Lei de Improbidade Administrativa para além da defesa exclusiva da probidade.

O atual modelo normativo de conformação da improbidade administrativa, concretizado especialmente na Lei nº 8.429/92, apresenta-nos múltiplas espécies de improbidade administrativa, cuja diferenciação entre si é bastante tênue.

Neste passo, tem-se que o mencionado diploma legislativo agrupa os atos em que há violação da probidade em três grupos, a saber: a) atos que importam em enriquecimento ilícito

[3] Cumpre observar que a expressão "agente público", na acepção utilizada pela autora, também o é feita por DI PIETRO (2008, p. 476). Em sentido contrário, conferindo a expressão mencionada sentido mais restrito, não incluindo os agentes políticos: MELLO (2008, pp. 245-247).

do agente; b) atos que acarretam lesão ao patrimônio público (moral ou material); c) atos que violam os princípios da Administração Pública.

Por oportuno, observa Di Pietro (2008, p.759) que, embora os arts. 9º a 11 da Lei nº 8.429/92 indiquem um rol de atos que podem ser qualificados como ímprobos,

> [...] não se trata enumeração taxativa, mas meramente exemplificativa. Ainda que o ato não se enquadre em uma das hipóteses previstas expressamente nos vários incisos dos três dispositivos, poderá ocorrer improbidade sancionada pela lei, desde que enquadrada no *caput* dos artigos, 9º, 10 e 11. Nos três dispositivos, aparece a descrição da infração seguida da expressão **e notadamente**, a indicar a natureza exemplificativa dos incisos que se seguem. (grifo da autora).

A primeira modalidade concerne aos atos de improbidade administrativa que acarretam enriquecimento ilícito por ter o sujeito auferido qualquer tipo de vantagem indevida, em razão do exercício de cargo, mandato, função ou emprego, ou atividade pública, no sentido amplo (art. 9º).

Com efeito, conforme aduz Marino Pazzaglini (2018, p.53), trata-se "da modalidade mais grave e ignóbil da improbidade administrativa, pois contempla o comportamento torpe do agente público que desempenha funções públicas de sua atribuição de forma desonesta e desleal", sendo conceituado, conforme anota Juarez Freitas (2009, p.137), como o ato consistente "em adquirir, para si ou para outrem, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente".

A segunda espécie, presente no art. 10 da Lei de Improbidade, em sua redação original, era a relativa aos atos de improbidade que resultam prejudiciais ao erário, vale dizer, quando o agente, por ação ou omissão, dolosa ou culposa[4], causa perda patrimonial, desvio, malbaratamento por desaviso e negligência ou dilapidação dos bens ou haveres públicos.

Deveras, a avaliação do grau de violação há de tomar em consideração a extensão do dano, desconsiderando a infração considerada leve ou levíssima e aquela que não revelar inequívoca desonestidade.

É evidente que o legislador redigiu de forma imprópria o art. 21 da lei em comento, ao dizer que a aplicação das sanções previstas no art. 12 não dependeria, sem exceção, da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento. Em verdade, isso vale para a caracterização de um ato como ímprobo, mas quando do momento de cominação das respectivas consequências jurídicas, tem-se que tal regra só valerá para as espécies descritas nos arts. 9º e 11, não quanto aos atos de improbidade que causem prejuízo ao erário.

[4] Conforme será exposto adiante, a Lei nº 14.230/2021 consignou em seu texto que todas as hipóteses de tipificação do ato de improbidade somente decorrerão de ação ou omissão dolosa por parte de seu agente.

A terceira espécie de improbidade administrativa (art. 11 da LIA) causará estranheza tão somente aos que ainda não desvendaram a estrutura não apenas normativa estrita, mas predominantemente principiológica do sistema administrativo. Nesse passo, a infringência de qualquer princípio ou direito fundamental acarreta a violação, em graus diversos, do sistema.

Na jurisprudência pode-se identificar, p.ex., que uma infração ao *due process* ambiental (devido processo ambiental) na análise de pedido de licenciamento ambiental implicaria na capitulação do fato no art. 11, visto que haveria malferimento de "valor maior de ordem pública lastreado no princípio da legalidade estrita" (STJ, 2017).

Certo que importa ter presentes determinados requisitos, até para não ofender o princípio da proporcionalidade, para que seja configurada tal espécie de improbidade administrativa, a saber:

a) grave violação ao senso médio superior de moralidade; e
b) a inequívoca intenção desonesta do agente.

Não acontece, portanto, considerando tais premissas, essa espécie de transgressão à moralidade na hipótese de violação tênue de outros princípios ou de engano.

Ressalte-se que a Lei de Improbidade Administrativa objetiva penalizar aquele agente público desonesto ou imoral, não o inábil ou imperito de boa-fé. Assim, o simples equívoco na leitura de dispositivo legal ou a sua inabilidade administrativa, sem indício forte de que ele tenha agido de má-fé, impede o enquadramento de seu ato como ímprobo (DI PIETRO, 2008, p.762).

Em acréscimo a tais considerações, Juarez Freitas (2009, p.143) arremata:

> Extrapolando: idêntico raciocínio se pode operar em relação aos demais princípios (não apenas o da legalidade), o que dá tom inteligível ao disposto no art. 4º da Lei de Improbidade, convindo notar que, a não prosperar tal entendimento, o dispositivo resultaria, na melhor das hipóteses, inócuo ou contraditório.

De todo modo, impende concluir que a análise objetiva do comportamento do agente público, investigando-se o atendimento da finalidade estatal pelo ato expendido (ou não praticado), a fim de se observar a prática, ou não, do ato de improbidade, está em conformidade com os "direitos fundamentais de dimensão solidária" (MARTINS, 2009, p.261), mormente se observados os parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade.

Assim, a proteção a probidade administrativa se entrelaça com a preservação dos bens ambientais, como será esclarecido no próximo tópico.

2.2 A proteção a probidade administrativa e aos bens ambientais

A Constituição Federal, no art. 37, §4º, estabelece as sanções que podem ser cominadas aos atos de improbidade administrativa, nos seguintes termos:

> 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 (BRASIL, 1988).

Desde logo, cumpre apresentar a observação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008, p.763):

> Note-se que o dispositivo constitucional, ao indicar as medidas cabíveis, não se refere a elas como sanções. E, na realidade, nem todas têm essa natureza. É o caso da indisponibilidade de bens, que tem nítido caráter preventivo, já que tem por objetivo acautelar os interesses do erário durante a apuração dos fatos, evitando a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens, que tornariam impossível o ressarcimento do dano.

Isso se deve, segundo Mônica Garcia, pelo fato de que uma interpretação mais restritiva, que admitisse apenas as consequências discriminadas, e nenhuma outra, "não se coadunaria com a necessidade de observância dos princípios da probidade e da moralidade" (GARCIA, 2004, p.268), cuja concretização é o objetivo dos dispositivos adiante comentados.

Acrescente-se, ainda, que a aplicação do citado artigo constitucional ficará a cargo do Poder Judiciário, o qual, conforme leciona Sérgio Shimura, possui o encargo, ao realizar o controle externo da Administração Pública, de aplicar as sanções mais graves, "por força do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e da possibilidade de formação da coisa julgada" (SHIMURA, 2009, p.100).

Na Lei nº 8.429/1992 as sanções cabíveis (relacionadas em seu art. 12) vão além do que foi determinado pela Carta Magna. Assim, são também previstas, dentre outras medidas:

> [...] **a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio** (para a hipótese de enriquecimento ilícito), a **multa civil** e a **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário** (DI PIETRO, 2008, p.763 – grifos nossos)**.**

Isso se deve ao caráter programático do art. 37, §4º da Carta Magna, portanto, de eficácia limitada, reclamando, destarte, a edição de norma infraconstitucional, a qual, obedecido o "conteúdo mínimo" das sanções apontado pelo dispositivo constitucional, poderia detalhá-las, bem como enumerar outras que poderiam ser cominadas, o que foi, de fato, realizado (SHIMURA, 2009, p.102).

O Juiz, na fixação de todas as penas aludidas, deve obediência aos preceitos insertos no art. 12 da LIA, a qual, após a Lei nº 14.230/2021, estabeleceu uma série de novos critérios. O magistrado, em sua decisão, irá além da simples apreciação da extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, como determinava a antiga redação do aludido dispositivo legal.

É entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência que as condutas previstas nos artigos 9º a 11 da Lei de Improbidade constituem um rol exemplificativo. Em relação a

outras situações passíveis de enquadramento, essas poderão ser amoldadas nas diretrizes genéricas apresentadas pelos respectivos artigos (ROSA, 2014).

Neste prisma, destaca SOBRANE (1999, p.50):

> Pode ocorrer, contudo, que a situação fática não se amolde aos incisos, o que não significa atipicidade da conduta ímproba, vez que a adequação poderá ser feita com base na descrição genérica do caput do artigo correspondente.
> Frise-se, assim, que as hipóteses elencadas nos incisos dos artigos mencionados são meramente exemplificativas e não esgotam outras situações passíveis de enquadramento, que poderão ser agasalhadas nas fórmulas genéricas traçadas pelos respectivos artigos.

Indica o professor José dos Santos Carvalho Filho (2014, p.1128), ainda, que o art. 52 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) criou uma quarta categoria ao estabelecer que certos atos ou omissões relativas à ordem urbanística configuram atos de improbidade, sendo então autorizado que se aplicasse a Lei nº 8.429/92.

Neste passo, no que toca a proteção ao meio ambiente, apontam Gilmar Madalozzo da Rosa e Lorena Pinheiro Costa Lima (2014, p. 233) que "a natureza e os recursos naturais constituem patrimônio nacional com previsão constitucional no artigo 225, §4º, que também estabelece a sua preservação e exploração na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente".

Segundo o professor Emerson Garcia (2011, p. 204), "patrimônio público é o conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica ambiental e turística pertencentes ao Poder Público".

Por sua vez, para Uadi Lammêgo Bulos (2014, p.1611):

> Novidade digna de nota, trazida pelo art. 225, caput, foi a caracterização do meio ambiente como "bem de uso comum do povo", expressão que já estava presente no Código Civil de 1916, arts. 65 e 66 (correspondentes aos arts. 98 e 99 do CC/2002).
> Todavia, o sentido atribuído à expressão "bem de uso comum do povo", pelo constituinte de 1988, não é o mesmo do Direito Privado. Trata-se de um *tertium genus*, de um bem que não é público nem particular: o bem ambiental. O bem ambiental é um bem jurídico próprio, diferente daquele ligado ao direito de propriedade.

Para o citado autor, o art. 225, *caput*, da CF ao conter em seu texto a expressão "'bem de uso comum do povo' quer referir-se ao bem ambiental, que excede o sentido clássico de propriedade, no qual o proprietário usa, goza e dispõe, como quiser, da coisa que lhe pertence" (BULOS, 2014, p. 1611).

Desse modo, esclarecem Gilmar Madalozzo da Rosa e Lorena Pinheiro Costa Lima (2014, p.233):

> Em se tratando os bens ambientais de riqueza incomensurável, enquadramse os atos de improbidade dos quais resulte qualquer forma de degradação ao patrimônio ambiental nas sanções previstas na Lei 8.429/92, que no seu artigo 5º impõe o integral ressarcimento do dano lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro.

Compreende-se como aplicável a LIA em caso de má gestão ambiental. Nesse sentido, Pazzaglini Filho (2000, p.55-56) destaca que:

> [...], o dever jurídico de boa gestão ambiental deve imperar sempre na atuação dos agentes públicos, não lhes cabendo, nesse aspecto, qualquer margem de discricionariedade. E a violação deste dever constitucional, além de implicar na reparação do dano ecológico causado, na responsabilidade civil do Estado perante os particulares lesados e na responsabilidade administrativa e, por vezes, penal do agente público responsável pela má gestão ambiental (Lei n. 9.605, de 12.2.1998), pode ensejar a aplicação das sanções estabelecidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2.6.1992)

Pesquisando-se a jurisprudência, verifica-se que há aplicando contínua da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes públicos cujas atitudes e/ou omissões resultem em danos ambientais.

Veja-se o seguinte Acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2013):

> ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OCUPAÇÃO E EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CASAS DE VERANEIO ("RANCHOS"). LEIS 4.771/65 (CÓDIGO FLORESTAL DE 1965), 6.766/79 (LEI DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO) E 6.938/81 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). DESMEMBRAMENTO E LOTEAMENTO IRREGULAR. VEGETAÇÃO CILIAR OU RIPÁRIA. CORREDORES ECOLÓGICOS. RIO IVINHEMA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. NULIDADE DA AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL. SILÊNCIO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA, NO DIREITO BRASILEIRO, DE AUTORIZAÇÃO OU LICENÇA AMBIENTAL TÁCITA. PRINCÍPIO DA LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE OFÍCIO DE LICENÇA E DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. PRECEDENTES DO STJ. 1. Trata-se, originariamente, de Ação Civil Pública ambiental movida pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul contra proprietários de 54 casas de veraneio ("ranchos"), bar e restaurante construídos em Área de Preservação Permanente - APP, um conjunto de aproximadamente 60 lotes e com extensão de quase um quilômetro e meio de ocupação da margem esquerda do Rio Ivinhema, curso de água com mais de 200 metros de largura. Pediu-se a desocupação da APP, a demolição das construções, o reflorestamento da região afetada e o pagamento de indenização, além da emissão de ordem cominatória de proibição de novas intervenções. A sentença de procedência parcial foi reformada pelo Tribunal de Justiça, com decretação de improcedência do pedido. [...]7. Em respeito ao princípio da legalidade, é proibido ao órgão ambiental criar direitos de exploração onde a lei previu deveres de preservação. Pela mesma razão, mostra-se descabido, qualquer que seja o pretexto ou circunstância, falar em licença ou autorização ambiental tácita, mormente por quem nunca a solicitou ou fê-lo somente após haver iniciado, às vezes até concluído, a atividade ou o empreendimento em questão. Se, diante de pleito do particular, o Administrador permanece silente, é intolerável que a partir da omissão estatal e do nada jurídico se entreveja salvo-conduto para usar e até abusar dos recursos naturais, sem prejuízo, claro, de medidas administrativas e judiciais destinadas a obrigá-lo a se manifestar e decidir. 8. Embora o licenciamento ambiental possa, conforme a natureza do empreendimento, obra ou atividade, ser realizado, conjunta ou isoladamente, pela União, Distrito Federal e Municípios, não compete a nenhum deles - de modo direto ou indireto, muito menos com subterfúgios ou sob pretexto de medidas mitigatórias ou compensatórias vazias ou inúteis - dispensar exigências legais, regulamentares ou de pura sabedoria ecológica, sob pena de, ao assim proceder, fulminar de nulidade absoluta e insanável o ato administrativo praticado, bem como de fazer incidir, pessoalmente, sobre os servidores envolvidos, as sanções da Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente (arts. 66, 67 e 69-A) e da Lei da Improbidade Administrativa, às quais se agrega sua responsabilização civil em regime de solidariedade com os autores diretos de eventual dano causado.

Acrescentam, ainda, Gilmar Madalozzo da Rosa e Lorena Pinheiro Costa Lima[5]:

> No Direito Ambiental, aliás, não se pode esperar a ocorrência do dano, posto ser a tutela ambiental essencialmente preventiva. Por isso, nos casos de improbidade ambientais, as disposições transcritas funcionam também como instrumento de reforço à necessária preocupação com as ações sempre preventivas e cautelares na tutela do meio ambiente, já que o dano ambiental é, na maioria das vezes, irreversível e irreparável. (ROSA, 2014, p. 245).

O STJ (2017) compreende que são deveres do servidor público o zelo pela legalidade, integridade, honestidade, lealdade, publicidade e eficácia. Notadamente quando se trata da análise de pedido de licenciamento ambiental, entendido como o instrumento por excelência de prevenção contra a degradação do meio ambiente, que se destina a realizar concretamente o objetivo constitucional do desenvolvimento ecologicamente equilibrado.

Para o Tribunal mencionado,

> As normas ambientais encerram obrigações não só para quem usa recursos naturais, mas também para o administrador público que por eles deve velar. O agente do Estado que, com dolo genérico, descumpre, comissiva ou omissivamente, tais deveres de atuação positiva comete improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992. (STJ, 2017).

Conclui-se, assim, que é plenamente possível o enquadramento de atos praticados por agentes públicos em desfavor do patrimônio ambiental como atos de improbidade administrativa.

Entretanto, o cenário descrito foi impactado pela entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, como será mostrado a seguir.

3 A LEI Nº 14.230/2021 – UM NOVO REGIME JURÍDICO

Após longa tramitação no Congresso Nacional, foi promulgada e sancionada (sem vetos) a Lei nº 14.230/2021, resultado da aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 2505/21 (antigo PL 10887/18), a qual não revogou expressamente a Lei nº 8.429/92, mas promoveu substancial alteração de seus dispositivos (MORAES, 2021). Foram estabelecidas as bases de um novo regime jurídico de responsabilização dos agentes violadores da probidade administrativa.

3.1 A Nova Legislação

A Lei nº 14.230/2021, por ter entrado em vigor recentemente, ainda não foi analisada em todos os seus aspectos. Contudo, um breve comparativo da literalidade de seu conteúdo com aquele previsto anteriormente na Lei nº 8.429/92 permite detectar inúmeras modificações.

Conforme relatório descritivo da própria Câmara dos Deputados (MINASI, 2021):

> A principal alteração do texto é a exigência de dolo (intenção) para que os agentes públicos sejam responsabilizados. Danos causados por imprudência, imperícia ou negligência não podem mais ser configurados como improbidade.

---

[5] ROSA, Gilmar Madalozzo da; LIMA, Lorena Pinheiro Costa. *IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL*. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2ace6e5456b0e48d. Acesso em: 22 nov. 2021.

> A ação deverá comprovar a vontade livre e consciente do agente público de alcançar o resultado ilícito, não bastando a voluntariedade ou o mero exercício da função. Também não poderá ser punida a ação ou omissão decorrente de divergência na interpretação da lei.

Ademais, podem ser elencadas as seguintes alterações (MINASI, 2021):

> (...)
> estabelece prazo de um ano para que o Ministério Público declare interesse na continuidade dos processos em andamento, inclusive em grau de recurso, ajuizados por advogados públicos. Se não houver interesse, o processo será extinto; torna a contratação de parentes um tipo de improbidade, mas estabelece que não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente;
> prevê escalonamento de punições: em casos de menor ofensa à administração pública, a pena poderá ser limitada à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano; autoriza o parcelamento, em até 48 meses, do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo de imediato; limita o bloqueio direto das contas bancárias dos acusados, com preferência ao bloqueio de bens de menor liquidez, como imóveis e automóveis; estabelece que a ação de improbidade administrativa será impedida em casos de absolvição criminal do acusado, confirmada por órgão colegiado, em ação que discuta os mesmos fatos; permite que as penas aplicadas por outras esferas sejam compensadas com as sanções aplicadas nas ações de improbidade administrativa. Pela legislação atual, são esferas independentes.

Já se vislumbra posicionamento da doutrina acerca da possibilidade de retroatividade da lei em questão para fatos pretéritos, quando sua aplicação for mais benéfica ao réu na ação de improbidade administrativa (MATTOS, 2021).

Na presente análise, a exigência de dolo na ação ou omissão do agente para que haja a tipificação na LIA foi a alteração mais sensível.

No texto, anterior, conjugando o que estava posto no art. 5º, e fazendo uma interpretação sistemática com os arts. 4º, 9º e 11 da Lei nº 8.429/92, bem como outros presentes na legislação esparsa, concluía-se que, em nome da coerência do sistema jurídico, não se podia exigir que em um processo, no qual são apurados desvios de conduta de agente público, estritamente ligado a princípios éticos, só fosse permitida sua punição mediante lastreada intenção.

Pelo contrário, e neste sentido já caminhava a jurisprudência dos Tribunais Superiores, desnecessária seria a prova da intensidade do elemento volitivo do agente. Pode-se citar o seguinte Acórdão:

> ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTO SUBJETIVO. COMPROVAÇÃO. DESNECESSIDADE. 1. **A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei nº 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente**, nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. 2. Recurso especial improvido. (BRASIL, STJ, 2006) (grifos nossos)

Apesar de tais considerações, persistia a interpretação e a aplicação, já referida, de restrita da possibilidade de prática culposa de ato de improbidade, limitando-a somente às hipóteses capituladas no art. 10 da Lei nº 8.429/92.

Contudo, tal cenário se modificou, sendo delimitada a incidência da LIA apenas para situações em que esteja presente o dolo do agente.

Desse modo, vislumbra-se que o cenário de proteção aos bens ambientais por meio da ação de improbidade administrativa foi drasticamente modificado, o que será analisado a seguir.

3.2 Implicações na proteção dos bens ambientais

SOBRANE (1999, p.50) esclarece que:

> As questões ambientais são marcadas por intensa atividade administrativa, tanto no que concerne aos atos autorizativos ou licenciadores do Poder Público como no que diz respeito à fiscalização das práticas potencialmente danosas ao meio ambiente.
> Com isso, os atos do Poder Público destinados ao controle, proteção e fiscalização do meio ambiente devem ser praticados com observância dos princípios constitucionais, legais e regulamentares, cuja inobservância poderá determinar a prática de improbidade e conseqüente punição do agente.
> Em tese, todos os dispositivos que descrevem os atos de improbidade podem ser aplicados às questões ambientais.

Neste passo, cumpre retomar o raciocínio anterior sobre o rol de infrações apresentado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 ser de caráter meramente exemplificativo. Quando a situação analisada não se enquadra em nenhum dos incisos dos mencionados dispositivos legais, pode-se recorrer ao expresso de forma ampla no *caput*, de modo a se realizar a devida tipificação do ato.

Sobre o art. 9º da Lei nº 8.429/92[6], SOBRANE (1999, p.50) apontava que sua previsão incidiria, por exemplo:

> (...) para a punição dos agentes que praticam atos visando seu enriquecimento, em verdadeiros atos de corrupção. O agente perpetra o ato administrativo desvirtuando-se dos princípios da legalidade, impessoalidade ou moralidade, com fito de auferir vantagem econômica e favorecer o interessado.

Acresce o autor que é possível a tipificação no art. 9º, I, da Lei nº 8.429/92 no âmbito ambiental quando "o agente que recebe qualquer vantagem econômica como comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tem interesse na autorização ou licenciamento de determinada atividade praticará ato de improbidade" (SOBRANE,1999, p.50).

Destaca, ainda, que "não importa se a ação ou omissão do agente público foi consumada, ou seja, se o interessado obteve a autorização ou licença ambiental" (SOBRANE,1999, p.50).

---

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

Outra situação passível de enquadramento é o previsto no art. 9º, X. Para SOBRANE (1999, p.50) "a omissão administrativa, de modo geral, é punida pela Lei de Improbidade. Se o agente público ambiental recebe vantagem econômica para omitir ato de ofício, providência ou declaração que era de seu dever praticar, incorrerá na disposição do art. 9.º, X, da Lei citada".

Tais hipóteses não foram afetadas pelas alterações na Lei nº 14.230/2021, ressaltando-se, contudo, que há a exigência expressa de que o ato em questão tenha sido cometido de forma dolosa.

No que se relaciona ao previsto no art. 10 da LIA[7], SOBRANE (1999, p.50) esclarece que este "(...) é composto de vários incisos que descrevem situações de improbidade que determinam prejuízo ao erário, mas, dentro da perspectiva ambiental, as hipóteses traçadas pela Lei serão de reduzida aplicação, sendo possível enquadrar a conduta apenas na descrição genérica do caput".

Neste passo, é considerada como ímproba a conduta do agente ambiental que proporcione perda patrimonial ao erário.

Acrescenta SOBRANE (1999, p.50-51) que:

> A perda patrimonial pode ser constatada na prática de atos ilegais no bojo do procedimento de autorização ou licenciamento ambiental. Como exemplo, deparando-se o agente público com a solicitação de autorização ou licença que, prima facie, se apresenta ilegal, deve proferir imediatamente a deliberação denegatória da pretensão. Se prolonga indevidamente o procedimento, com determinação de realização de perícias, inspeções, vistorias e outras análises com emprego desnecessário de recursos públicos, ensejará prejuízo ao erário, diante do concurso indevido de servidores e material.

Em referida situação, a principal mudança promovida pela Lei nº 14.230/2021 foi a exclusão da possibilidade de incidência da LIA nos casos de prática de ato culposo.

Ademais, é cabível a cogitação de improbidade administrativa ambiental pode ser vista também em situação da ofensa aos princípios administrativos, conforme dispõe o art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Conforme esclarece a doutrina, as previsões do art. 11 possuem como finalidade "fazer prevalecer os deveres do agente público salientados no art. 4.º da Lei de Improbidade e os princípios do art. 37 da CF/88" (SOBRANE, 1999, p.51).

Prossegue SOBRANE (1999, p.51):

> Em matéria ambiental, a violação dos deveres e princípios mencionados leva à declaração de nulidade do ato administrativo e conseqüente responsabilização do agente público. O agente público não pode autorizar a investida contra o meio ambiente contrariando os dispositivos legais ou praticando ato sem observância da finalidade estatuída na lei.

---

[7] Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, (...): (BRASIL, 2021).

Mencionado dispositivo foi bastante modificado em decorrência da Lei nº 14.230/2021, também explicitando a necessidade de dolo do agente em sua conduta. Houve também a revogação de inúmeros incisos, excluindo diversas situações que anteriormente poderiam ser enquadradas como passíveis de improbidade administrativa ambiental. Pode-se citar como exemplo os incisos I e II, pelo que não há mais previsão de que praticar ato visando fim proibido seja improbidade.

Resta como cabível, entretanto, a previsão do inciso IV, a qual prescreve que "negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei" (BRASIL, 2021).

Sobre esta pode-se apontar que:

> Os atos oficiais devem ser públicos, exatamente para que seja possível a fiscalização por parte da coletividade. Não se pode admitir a prática de atos administrativos de natureza ambiental sem publicidade. Todas as licenças, autorizações e permissões devem ser publicadas para que possam ter validade. Se o agente deixa propositadamente de dar publicidade a um ato de natureza ambiental, incorrerá nas sanções da Lei de Improbidade (SOBRANE, 1999, p.51-52).

A publicidade é um dos pilares do controle social e jurídico dos atos públicos.

Entretanto, o uso de conceito jurídico indeterminado (o que seria imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado), bem como da fórmula que permite a ampliação em outras hipóteses criadas em lei, podem permitir que o legislador elenque e amplie casos em que, mesmo sem imprescindibilidade para a segurança da sociedade, restrinja-se publicidade de atos oficiais.

Desse modo, pode-se vislumbrar que a Lei nº 14.230/2021 determina a exigência de dolo na conduta praticada pelo agente ímprobo, ao tempo em que restringiu as situações passíveis de imputação nos termos da LIA, notadamente aquelas que se referiam a ofensa aos princípios.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo traçou as linhas gerais da aplicabilidade da LIA aos agentes infratores do patrimônio ambiental.

Inicialmente, apresentou-se o conceito do princípio da probidade, considerado "corolário do princípio da moralidade" (FIGUEIREDO, 2004, p.42), passando pelos seus instrumentos de concretização, dos quais se destaca a Lei nº 8.429/92, que se constitui em importante instrumento no combate à corrupção e à malversação do patrimônio público, objeto de detido estudo dos seus aspectos mais relevantes (atos, sujeitos, sanções e mecanismos administrativo e judicial de efetivação dos preceitos nela constantes).

Em seguida, analisou-se a aplicabilidade dos conceitos de referida lei em relação ao Direito Ambiental, que surge como ramo jurídico norteador da defesa do patrimônio ambiental. Extraiu-se a conclusão de haver atos de agentes públicos e de particulares que podem ser também enquadrados nos ditames da LIA, recebendo as sanções daí decorrentes.

Por fim, analisou-se os principais aspectos das modificações realizadas na LIA neste ano, com a Lei nº 14.230/2021, a qual trouxe um tratamento jurídico novo para o regime de responsabilização em face de atos de improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://bit.ly/3rLcqz9. Acesso em 30 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://abre.ai/f3iS. Acesso em 05 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://abre.ai/f3iQ. Acesso em 01 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://abre.ai/f3iU. Acesso em 06 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial nº 826678/GO, Rel. Min. Castro Meira, Segunda turma, julgado em 05/10/2006, DJ 23/10/2006 p. 290.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial nº 1245149/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda turma, julgado em 09/10/2012, DJe 13/06/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Recurso Especial nº 1260923/RS 2011/0105856-1, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 15/12/2016, T2 - Segunda turma, DJe 19/04/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Reclamação nº 2138, Relator: Min. Nelson Jobim, relator(a) p/ acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, dje-070 divulg 17-04-2008 public 18-04-2008 ement vol-02315-01 pp-00094.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 8.ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. Rio de Janeiro, Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FREITAS, Juarez. O princípio constitucional da moralidade e a nova interpretação do Direito Administrativo. In: BONAVIDES, Paulo; MORAES, Germana; ROSAS, Roberto (org.). *Estudos de Direito Constitucional em homenagem a César Asfor Rocha:* Teoria da Constituição, Direitos Fundamentais e Jurisdição. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 6.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público***:** comentários à lei de improbidade administrativa. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa) e as ações distribuídas pela lei anterior (Lei nº 8.429/92) e demais normas de direito administrativo sancionador*. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 11 nov. 2021. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em 06 abr. 2023.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINASI, Júlio. Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor. Agência Câmara de Notícias. 2021. Disponível em: https://abre.ai/f3jC /. Acesso em 25 mar. 2023.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da administração pública*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MORAES, Leonardo Bruno Pereira de. *A nova Lei de Improbidade Administrativa e o Superior Tribunal de Justiça*. In: Revista Consultor Jurídico, 08 nov.2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-nov-08/moraes-lei-improbidade-administrativastj . Acesso em 23 mar. 2023.

PAZZAGLINI FILHO, Marino, *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2000.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública.* Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROSA, Gilmar Madalozzo da; LIMA, Lorena Pinheiro Costa. *IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL*. In: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI, 2014, João Pessoa. Direito Ambiental II, 2014. v. XXIII. p. 224-248. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2ace6e5456b0e48d. Acesso em 25 mar. 2023.

SHIMURA, Sérgio Seiji. Sanções pela prática do ato de Improbidade Administrativa. *Revista Mestrado em Direito (UNIFIEO)*, v. 9, p. 102, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOBRANE, Sérgio Turra. *A Lei de Improbidade Administrativa e sua utilização para a proteção das florestas brasileiras*. Revista de Direito Ambiental, v. 16, p. 49-55, 1999.