

ALTERAÇÕES DA LEI 13.655/2018 E SEUS ASPECTOS NA LEI 8.429/1992: OBJETIVIDADE NOS PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

Ana Vitória Bonifácio¹, Carolaine Ribeiro¹, Daniel Rodrigues Setúbal²

RESUMO

O presente trabalho tem como foco principal, analisar os principais aspectos da atualização da Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro. Bem como o impacto causado por ela, diretamente em alguns dispositivos do sistema normativo jurídico brasileiro. Sobretudo naqueles que norteiam a administração pública e na Lei de Improbidade Administrativa. Um dos pontos principais e polêmicos trazidos pela alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), é o que trata da responsabilização do agente público. Antes, este era responsabilizado somente em dois casos, quais sejam dolo ou culpa. Agora, de acordo com o novo regramento legal, será responsabilizável por dolo ou erro grosseiro. Sendo relevante denotar, que nem todo deslize do dia-a-dia da administração, significa que o agente irá cometer um ato Ímprobo. Uma vez que existem vários graus com intensidades variáveis de acordo com a ofensa. Muitas delas dos órgãos de controle. Entretanto a atualização também ganhou seus defensores e simpatizantes. Uma vez que esse avanço dá aos gestores públicos, maior liberdade para desenvolver ideias que possam aprimorar a administração pública.

Palavras-chave: Ação de improbidade administrativa. Agente político. Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro

INTRODUÇÃO

Durante toda a evolução humana, o homem buscou formas de manter a ordem na vida em sociedade, criando normas como forma de garantir o equilíbrio. Nesse momento, nasciam as relações de poderes e deveres, direitos e garantias entre outros. Dentre as relações criadas surgiu o serviço público, que deve primar pela moral e ética, quando esses preceitos não são observados, surge a improbidade administrativa que se caracteriza no ato lesivo, contra a ordem pública e social. No atual cenário que encontra-se o Brasil, diante de escândalos envolvendo políticos em corrupção, por um lado, de modo até discreto, o ordenamento jurídico, ganhou mais uma novidade legislativa. Tramitou por 4 anos no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 7.448/2017 (PSL 349/2015), proposta pelo Senador da República Antônio Anastásia, que mais tarde seria aprovado pelas casas legislativas e sancionado como Lei 13.655/2018. A chamada Lei de Segurança para a Inovação Pública, que consiste em haver mais confiança no gestor público de boa-fé, para que haja inovação na Administração pública.

Com essa alteração, pode-se dizer que há, indubitavelmente, uma pretensão de aprimorar a segurança jurídica na Administração Pública, racionalizando o exercício de suas funções e seu controle interno ou externo, que deve ligar-se à transparência, eficiência e governança pública. (SILVA, 2018)

Os dispositivos polêmicos trazidos pela nova lei, resultou em afrontamento de

algumas leis do sistema normativo jurídico, sobretudo os que norteiam a administração pública, que é o caso da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que teve a amplitude de seus dispositivos reduzida, mais precisamente, os seus dispositivos 10 e 11, que tratam dos atos que incorre em improbidade.

Com a restrição desses dois dispositivos, possivelmente as ações de improbidade administrativa terão uma queda significativa, uma vez que não basta mais alegar a culpa simples para qualificar o ato ímprobo. Com a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), é necessário se comprovar o dolo ou erro grosseiro.

Essa modificação cria, um ambiente de superior segurança ao agente público com boas intenções que busca agir de maneira inovadora. Porém, sabe que suas ideias podem estar eventualmente, erradas. Por outro lado, afasta alvoroços que estão sendo ditos sobre alguns dispositivos da nova lei.

É um grande passo para um futuro próspero, onde os gestores percebem que sua real capacidade é talhada por aqueles que detém poder e discordam de sua interpretação, como é o caso dos órgãos de controle. De acordo com a doutrina Lei de Improbidade Administrativa é *uma norma reguladora dos direitos e obrigações de ordem privada, ao passo que a Lei de Introdução disciplina o âmbito de aplicação das normas jurídicas.* (DINIZ, 1999).

A Lei de Improbidade Administrativa possui estrutura direcionada a “coibir” a corrupção e os atos ilícitos praticados pelo agente público, entretanto, pode servir como um perigoso instrumento de condenação em face de agentes honestos, possibilitando ainda a “manutenção” de agentes corruptos, o que é facilmente verificado nas relações de revanchismo político.

Entende-se, portanto, que a Lei de Improbidade Administrativa dispõe regras voltadas para o bom funcionamento da administração pública, ao passo que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro atua como norma sobre normas.

Desta forma é visível que para o bom funcionamento da administração pública a partir do presente momento e necessário que as duas normas andem de mãos dadas, a fim de se evitar que administradores honestos e de boa índole sejam processados e julgados por atos ímprobos por pequenos deslizes do dia a dia.

¹ Acadêmica do Curso de Direito da IESC - Faculdade Guarái.

¹ Acadêmica do Curso de Direito da IESC - Faculdade Guarái.

² Professor especialista, graduado em Direito pelo Instituto Educacional Santa Catarina de Guarái-TO; Pós-Graduado em auditoria e planejamento tributário pelo Instituto Tocantinense de Pós-Graduação-ITOP.

LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

Anteriormente chamada de Lei Introdução ao Código Civil Brasileiro (LICC), a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) nasceu do Decreto lei nº 4.657/42. A alteração de sua nomenclatura ocorreu devido à edição da Lei nº 12.376/2010. Segundo Carlos Roberto Gonçalves , *LINDB é um conjunto de normas sobre normas, visto que disciplina as próprias normas jurídicas, determinando o seu modo de aplicação e entendimento, no tempo e no espaço.* (GONÇALVES, 2011).

Antes dessa atualização o rol da Lei de Introdução do Direito Brasileiro, previa somente os seguintes assuntos:

- a) **Artigos 1º e 2º:** Vigência das normas;
- b) **Artigo 3º:** Obrigatoriedade das leis;
- c) **Artigo 4º:** Integração das Normas;
- d) **Artigo 5º:** interpretação das normas;
- e) **Artigo 6º:** aplicação da lei no tempo;
- f) **Artigos 7º a 19º:** aplicação da lei no espaço;

Essa modificação busca expressar de forma mais transparente que a norma se aplicaria não só ao Direito Civil, mas em todos os campos do direito, por ter como finalidade a regulamentação de outras normas, em razão disso, é denominada de *lex legum* (lei sobre lei).

A lei ainda dispõe que, na análise da conduta dos gestores públicos, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. Quais seriam estas “circunstâncias práticas”? A opção por utilizar termos tão vagos e imprecisos é proposital.

Não haverá mais limites precisos para a análise da conduta de gestores que tenha compromisso com a coisa pública. O que ocorrerá com a moribunda lei de licitações? E a lei de improbidade administrativa?

Segundo Daniel Eduardo Branco Carnacchioni:

A recém-aprovada lei causará impacto nos instrumentos de controle existentes em relação à atuação de gestores públicos (lei de improbidade administrativa) e, ainda, restringirá o combate aos maus gestores públicos, no âmbito dos Tribunais de Contas e Judiciário. O projeto, convertido em lei, tramitou à sombra e distante do interesse da grande mídia. A lei foi sancionada. Resta juntar os cacos. Não houve debate qualificado com a sociedade civil e instituições democráticas que dependem do direito público para cumprirem a suas funções institucionais. (Carnacchioni, 2018)

A lei aprovada, mascara o seu real objetivo, abusa de artifícios conhecidos dos profissionais do direito, como redação truncada, palavras rebuscadas, retórica programática, textos que permitem múltiplas interpretações, termos jurídicos indeterminados e regras incompreensíveis.

A nova legislação interfere na responsabilização de gestores públicos e na efetividade e concretização da lei de improbidade administrativa e, de certa forma, em outros ramos conectados com as bases do direito público, como o direito constitucional, penal, administrativo, entre outros.

A pretendida segurança jurídica e a propugnada eficiência, pretexto da legislação, poderão mascarar o seu verdadeiro objetivo: criar obstáculo para responsabilidades de gestores públicos.

A atualização da citada lei, se deu por meio do regramento legal nº 13.655/2018, aprovado em 25/04/2018, designado como Lei de Segurança para a Inovação Pública, que trouxe a edição de 10 (dez) novos artigos à LINDB, para garantir maior segurança jurídica bem como eficiência na aplicação e criação do direito público. Sendo eles:

- a) **Artigo 20º:** Valores jurídicos abstratos;
- b) **Artigo 21º:** Decretar a invalidação do ato, contrato e ajuste, processo ou norma administrativa;
- c) **Artigo 22º:** Normas sobre gestão pública;
- d) **Artigo 23º:** Mudança de interpretação ou orientação;
- e) **Artigo 24º:** Observância da época de prática do ato;
- f) **Artigo 25º:** VETADO;
- g) **Artigo 26º:** Eliminar irregularidade, incerteza jurídica na aplicação do direito público;
- h) **Artigo 27º:** Imposição de compensação;
- i) **Artigo 28º:** Responsabilidade do agente público;
- j) **Artigo 29º:** Consulta pública;
- k) **Artigo 30º:** Segurança jurídica;

Mesmo sendo uma atualização recente, essa edição dos novos dispositivos legais, gerou uma série de discussões acerca de seus benefícios e malefícios para a Administração Pública, tem-se levando em consideração, as possíveis aberturas para que os agentes públicos incorram em atos de impunidade uma vez que estes terão maior margem de atuação.

A título de exemplo, no artigo 20, se impõe restrições à atuação do Judiciário e de órgãos de controle, como Tribunais de Contas, em relação a atos praticados na esfera administrativa. Segundo tal norma, os órgãos de controle e o judiciário não poderão decidir com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

A lei transfere para as instituições de controle o ônus de avaliar as consequências da decisão antes de imputar responsabilidade ao mau gestor, o que certamente escandalizaria até os moderados girondinos da revolução francesa.

Mas qual a finalidade desta norma? O que seria uma decisão com base em "valores jurídicos abstratos"? Os princípios que orientam a atividade administrativa, como moralidade, eficiência, legalidade, entre outros (artigo 37 da CF), valores jurídicos com alto grau de abstração.

Agora somente poderão fundamentar decisões judiciais e de órgãos de controle se foram consideradas as consequências "práticas" e concretas da decisão? A restrição à atuação dos órgãos de controle e do judiciário é escandalosa. A lei ainda prevê que os órgãos de controle sugiram alternativas ao gestor público!

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A nomenclatura improbidade administrativa é derivada de *improbitate* e

improbis administrator que significa “desonestidade”, e “administrator desonesto ou de má fé”. Desta forma, é a conduta ilícita praticada por agente público. Ao passo que probidade é originária do latim *probitas* e do radical *probus*. Que significa aquilo que brota bem, ou o que tem boa qualidade.

Diogo Moreira Neto (2009, p.105) lembra que “*enquanto a moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada por uma diferença prática entre a boa e a má administração*”.

Em outra época essa denominação era dada às plantas posteriormente começou a ser utilizada para caracterizar determinados indivíduos que eram considerados honrados, possuidor e cumpridor dos bons costumes. Atualmente caracteriza uma situação onde haja respeito aos direitos e bens alheios.

Carvalho Filho destaca que:

E o princípio mais importante dos deveres do administrador público e que a atuação deste deve pautar-se nos princípios da honestidade e moralidade, seja em face dos administrados, seja em face da própria Administração. (Carvalho Filho, 2007)

Nessa lógica probidade administrativa e categoria de direito fundamental, sendo considerada uma solução concreta acerca do combate da improbidade administrativa, desta forma é considerada uma prerrogativa de autoridade, cobrando perante a Administração Pública uma boa gestão, pautada na honestidade, moralidade e lealdade.

Portanto entende-se que a probidade administrativa merece caráter de direito fundamental, bem como a inviolabilidade do domicílio, a saúde e o direito à propriedade, uma vez que em sede de tutela fundamental e a probidade administrativa se torna bem indispensável em face do administrador público preventiva ou repressivamente.

Por vezes a não observância acarreta a supressão de outros diversos direitos fundamentais, inclusive aqueles contidos em nossa Carta Magna, ou seja, a probidade administrativa de um lado possui caráter de proteção fundamental ao cidadão de outro exige com mãos de ferro e impõe ao administrador que este atue com respeito em todos os momentos possíveis.

A nova fase constitucional da improbidade administrativa foi regulamentada pela Lei nº 8.429/1992, que pode ser identificada pela sigla LIA; sigla esta que será frequentemente utilizada no presente trabalho.

Em seu texto legal a LIA dispõe sobre a aplicabilidade de sanções ao agente público, principalmente em caso de perpetração de ações caracterizadas como ímprobas. A lei em comento desempenha o papel de corrigir o agente que atuar com reprovabilidade acentuada.

Alguns termos são fundamentais no que tange ao conceito de improbidade. Di Pietro entende que os termos probidade e moralidade estão relacionados entre si, todavia, não se deve confundi-los. Sendo a probidade e moralidade expressões que sugerem significância semelhante, uma vez que ambas correlacionam a idealização de honestidade na Administração Pública.

Alguns entendem que a moralidade é o gênero, enquanto que a probidade seria uma espécie. Nesse sentido o que é considerado atentatório a probidade

também seria a moralidade.

O Tribunal de Justiça de São Paulo vem decidindo que:

Improbidade é maldade, perversidade, corrupção, devassidão, desonestidade, falsidade, qualidade de quem atenta contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. Ausente essas características na inobservância formal do ordenamento, não há como aplicar pena por improbidade ao agente público (Apelação nº 400.147-5/5-Auriflama, Rel. Des. Renato Nalini, DJe 15.8.2006).

Os atos que caracterizam a improbidade administrativa estão previstos nas três seções do segundo capítulo da lei em comento, sendo eles: o ato que importe em locupletamento ilícito (artigo 9º), cause prejuízo ao erário (artigo 10º) ou que não observe os fundamentos da Administração Pública (artigo 11º).

É importante salientar que devido à dificuldade da compreensão dos conceitos indeterminados e do alcance real da improbidade administrativa fica a cargo dos incisos dos artigos 9º, 10º e 11º, demonstrar especificadamente o que seria a violação a probidade administrativa. Se tornando fundamental que haja uma diferenciação entre improbidade administrativa e probidade.

No ordenamento jurídico brasileiro, os grandes exemplos de improbidade administravam são: falta de prestação de contas, frustração de concurso de processo licitatório, e aplicação irregular de verba pública bem como desvio de valores.

CONCEITOS INDETERMINADOS

O Direito é uma área de conhecimento onde a linguagem clara e objetiva, é uma importante ferramenta para descrever situações e fornecer informações. Contudo, há momentos em que não há exatidão nos termos, é onde surgem os conceitos indeterminados, sendo aqueles *“cujo âmbito se apresenta em medida apreciável incerto, encerrando apenas uma definição ambígua dos pressupostos a que o legislador conecta certo efeito de direito”* (COUTINHO, 2011 p.199); Permitindo dessa forma, ao julgador a chance de analisar o fato com base na conveniência e oportunidade. Sobre a temática e possível extrair as seguintes conceituações.

Foi na Áustria por volta do século XIX, que surgiu a primeira doutrina acerca dos conceitos indeterminados, devido à necessidade de se saber se esses conceitos seriam ou não suscetíveis ao controle administrativo. Entretanto, foi a jurisprudência e a doutrina germânica, que relacionaram pela primeira vez discricionariedade aos conceitos jurídicos indeterminados.

Hans Kelsen foi um dos autores que identificou a atividade interpretativa com a atividade discricionária, pelo fato de sempre haver uma margem mais ou menos ampla de livre apreciação.

Assim, de acordo com ele, o resultado de uma interpretação jurídica, somente pode ser a fixação da moldura que representa o direito a interpretar e, consequentemente, o conhecimento das várias possibilidades que dentro dessa moldura existem.

Sendo assim a interpretação de uma lei, não deve necessariamente conduzir a uma solução como sendo a única correta, mas possivelmente existem várias soluções.

Os conceitos indeterminados possuem um campo vasto de significação, entretanto, mesmo com sua vastidão não se torna impossível a comunicação, pois existem meios de reduzi-los e supri-los.

Celso Antônio Bandeira de Mello preleciona que os conceitos jurídicos são:

O préstimo de tais expressões é exata e precisamente o de demarcar o âmbito da competência outorgada ao aplicador da regra. Segue-se que nem este nem o intérprete podem negar conteúdo – significação objetiva mínima – a estas palavras, pois fazê-lo equivaleria a retirar do texto o que dele consta. Retirar da lei o que ali se encontra não é aplicar ou interpretar a lei. É legislar. (MELLO, 2014.)

Alguns doutrinadores prelecionam que todos os conceitos possuem certo grau de incerteza. Na lição de Celso Antônio os conceitos indeterminados, *compreendem uma zona de certeza positiva, dentro da qual ninguém duvida do cabimento da aplicação da expressão que o designa e uma zona de certeza negativa em que seria certo que por ela não estaria abrangida.* (MELLO, 2014.)

Vale ressaltar que esses conceitos vêm acompanhados de várias polêmicas acerca de sua interpretação. Há aqueles que compreendem que eles não conferem discricionariedade a Administração, devido ao fato da Administração ter que fazer uma interpretação apartada para que haja uma única solução possível.

Há aqueles que entendem que eles podem conferir discricionariedade, desde que se trate de conceitos de valor (moralidade, interesse público, utilidade pública). Entretanto, mesmo que possuam discricionariedade, não possuem liberdade total. No ordenamento jurídico brasileiro, a segunda corrente é a que foi aceita.

No ordenamento jurídico brasileiro, existem também os denominados conceitos de experiência ou empíricos que tratam dos casos onde a discricionariedade é afastada, por estarem presentes os critérios objetivos e práticos que são extraídos de experiências comuns do dia-a-dia.

É possível concluir qual será a única solução possível tendo em vista que cabe ao judiciário interpretar o alcance e o sentido dado as normas jurídicas, para que haja sua justa aplicação. Já nos segundos, terminada a interpretação, cabe ao administrador definir o conceito por intermédio de sua apreciação subjetiva, sendo a própria discricionariedade.

A determinação dos conceitos empíricos não é exercício de poder discricionário, mas de interpretação. Já os conceitos de valor não há como eliminar completamente a discricionariedade.

Portanto o que diferencia um do outro são os critérios de sua apreciação sendo a primeira critérios objetivos e externos e a segunda subjetivos próprios do agente.

LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO EM PARALELO COM A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Uma parcela da doutrina entende que a conduta descrita no *caput* do artigo 11º da LIA trata de uma conduta genérica ficando a cargo dos incisos de I a IX tipificar as condutas específicas de configuração do ato ímprobo. O que o legislador buscou nesse dispositivo, foi à observância e prevalência dos fundamentos que conduzem a administração pública.

José Antônio Lisboa Neiva leciona:

O art. 11 da lei nº 8429/1992 exige adequada interpretação, pois não seria razoável entender que a simples violação ao princípio da legalidade, por si só, ensejaria a caracterização de ato ímprobo. Seria confundir os conceitos de improbidade administrativa e de legalidade. (Neiva, 2011, p. 9).

Indo de encontro com o artigo 11 da LIA, temos o artigo 20 da LINDB, que trouxe em seu texto, um reforço aos entes estatais sobre a responsabilidade decisória diante das normas jurídicas que se mostrarem indeterminadas, a qual permite mais de uma solução, devido às diversas formas de interpretação. Entretanto, o mesmo dispositivo traz a vedação das decisões vazias, sem que haja prévia análise do impacto causado pelas decisões.

Ademais, os denominados valores jurídicos abstratos com o advento da atualização passam a serem vetados nas resoluções, judiciais, administrativas e controladoras. Entretanto é preciso que haja uma verificação acerca do reflexo positivo dessa proibição.

As decisões abstratas não serão extintas. O que o dispositivo legal requer e que as consequências práticas sejam observadas previamente, todas as decisões a partir de agora irão necessitar de motivação sejam elas proferidas pelo judiciário ou pelos órgãos administrativos. Isso significa que as decisões tomadas deveram ser acompanhadas pelos motivos de direito que de fato levam o órgão a agir de tal maneira.

E pensando nesse aspecto de superficialidade, que o artigo 20 da LINDB, ora mencionado, revogou parcialmente o artigo 10 da LIA, onde ocorreu uma reorientação de jurisprudência já firmada pelo STJ, acerca da necessidade de comprovação do dolo ou culpa grave. O artigo 28 deixou o âmbito administrativo mais restrito que à Lei de Improbidade Administrativa.

Deixando o campo de responsabilização por ato ímprobo delimitado a comprovação do dolo ou erro grosseiro. Portanto é atribuído ao magistrado maior poder de motivação na análise da culpa, não satisfazendo afirmações genéricas do ato culposos.

Espera-se, que com essas mudanças o magistrado analise de forma mais criteriosa os graus e intensidades de culpa. A Lei nº 13.655/2018 almeja atingir equilíbrio entre a atividade dos órgãos de controle e a discricionariedade administrativa com expressiva influência na aplicação da LIA, demonstrando que a inexistência de improbidade culposa, não é tarefa fácil.

Sendo relevante denotar, que nem todo deslize do dia-a-dia da administração, significa que o agente irá cometer um ato ímprobo. Uma vez que existem vários graus com intensidades variáveis de acordo com a ofensa. De acordo com Pazzaglini Filho (2018, p 17) *“ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a ocorrência de ato funcional ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa”*

O ato ilegal tem origem na conduta desonesta de falta de probidade do agente público, e essa desonestidade que pressupõe consciência da ilicitude dos atos ou ações praticadas pelo administrador. Por esse ângulo a conduta toda como ilícita do agente público para tipificar ato de improbidade deve possuir como traço comum as características que moldam a improbidade administrativa: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública.

Portanto, os atos ilegais que não se revestem de inequívoca gravidade, que não ostentam indícios de desonestidade ou má-fé, não configuram de forma alguma atos de improbidade.

O artigo 28 da LINDB finda a amplitude do artigo 10 da LIA, visto que onde antes qualquer deslize se transformava em uma ação de improbidade administrativa, no atual cenário haverá a necessidade de uma comprovação superior do dolo ou erro grosseiro cometido por parte do agente.

Um exemplo disso seria o ato de execução de uma mera irregularidade administrativa o que levaria a aplicação de uma sanção administrativa e não de uma ação de improbidade. Por consequente, não basta que haja apenas a culpa leve por parte do agente ou do terceiro, exige-se a comprovação de culpa grave para configurar o ato ímprobo contra a administração.

Outrossim, a responsabilização imposta ao agente passivo, tem os efeitos variados como a repressão e desestimulação no que tange aos casos que incorre em corrupção, culpa grave e fraudes.

Neste contexto, sendo admitido o erro, nesta hipótese salvo quando for grosseiro, traz o real motivo para que esse artigo tenha sido aprovado e sancionado, pretendendo viabilizar soluções que possam ser capazes de inovar e inibir que às desejadas carreiras públicas, não venham se transformar em verdadeiras armadilhas para cidadãos, capazes, bem intencionados e o principal, honestos.

A FORMA DE RESPONSABILIZAR O AGENTE PÚBLICO QUE PRATICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

Inicialmente, é importante apresentar o conceito de responsabilidade, onde pode-se aduzir que o servidor público, devido ao seu exercício de cargo, emprego ou função, está sujeito a praticar atos ilícitos, atos estes que podem ser de natureza civil, penal ou administrativa, podem ser responsabilizados tanto na esfera civil, penal e administrativa, (DI PIETRO, 2010).

Um dos pontos principais e polêmicos trazidos pela alteração da LINDB é o que trata da responsabilização do agente público. Antes, este era responsabilizável em dois casos, dolo ou culpa. Agora, de acordo com o novo regramento legal, será responsabilizável por dolo ou erro grosseiro.

Assim, o agente público se aproxima dos agentes políticos do Código de Processo Civil, que são responsabilizados por dolo ou fraude, como é o caso do agente do Ministério Público, os Magistrados, e outros agentes políticos. O conceito de agente político tem vários entendimentos por parte dos principais doutrinadores.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, estes são os titulares dos cargos estruturais é organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. (MELLO, 2001).

O referido doutrinador adota uma posição restritiva sobre esse termo, e ainda destaca que esses mesmo agentes são: formadores da vontade superior do Estado.

Neste sentido, José de Carvalho Filho, ensina que os agentes políticos são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo poder Público.

Conforme os conceitos anteriores, pode-se afirmar que a caracterização dos agentes políticos, é o cargo que ocupam, sendo estes de elevada hierarquia na organização da administração pública, bem como as suas atribuições originárias de tal cargo. Ou seja, não é levado em conta o sujeito que ocupa o cargo, mas o cargo que é ocupado.

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira, sobre a submissão dos agentes políticos aos princípios da lei de improbidade administrativa, têm-se três correntes, as quais serão trabalhadas em seguida.

Segundo o doutrinador supracitado, na primeira corrente, entende-se que os agentes políticos não respondem pelos atos que incorrem em improbidade administrativa, trazidos pela lei 8.429/92, porém, conforme a legislação especial, em especial a Carta Magna de 1988, averigua uma forma diferente para se tratar essa classe de agentes públicos.

Para os apoiadores dessa primeira corrente, os agentes públicos em geral se sujeitam ao artigo 37, § 4º, da CF/88, este, regimentado pela lei 8.429/92. Já os agentes políticos estão sujeitos às normas específicas trazidas pela Constituição Federal, como por exemplo, os crimes de responsabilidade, praticado pelo Presidente da República, regulamentado pela lei dos crimes de responsabilidade nº 1.079/50.

Em conformidade com a segunda corrente tratada pelo doutrinador, os agentes políticos incorrem às sanções trazidas pela lei de improbidade administrativa, como também àquelas previstas em regramentos especiais, com enfoque aos crimes de responsabilidade, como por exemplo, a Lei dos Prefeitos (Decreto-lei 201/67) e a Lei de Responsabilidade (lei 1.079/50). Para os seguidores dessa corrente, a aplicação das sanções, destacadas acima, não se ocasiona o *bis in idem*.

Por último, observemos a terceira corrente, onde se entende que os agentes políticos respondem tanto por ilícitos configurados na lei 8.429/92, quanto os regidos pela legislação que implica nos crimes de responsabilidade. Mas, segundo os seguidores dessa corrente, não se aplicaria as sanções políticas previstas na lei de improbidade, especificamente à suspensão dos direitos políticos.

Outrossim, entende-se que os agentes políticos só poderiam incorrer nas punições trazidas pela lei 8.429/92, pela prática de crimes políticos, como por exemplo, o de responsabilidade.

Por fim, pode-se dizer que, dependendo da forma que o tribunal entenda, o agente político pode ter a perda ou não seu cargo público e incorrer entre outras sanções que correspondem à Lei de Improbidade Administrativa.

ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Com o objetivo demonstrar alguns aspectos que mudaram com a nova lei que alterou a LINDB, é essencial fazer a análise de um caso concreto para saber como era e como passa a ser aplicada a lei depois dessa atualização, no que tange a atuação do agente público, com a redação trazida pelo art. 28 da Lei 13.655/2018.

Observamos o seguinte:

Ação Civil de Improbidade Administrativa nº 0011712-33.2018.827.0000, protocolizada na Comarca de Gurupi/TO, proposta pelo Ministério Público do Tocantins em desfavor de Goiacira Tavares Cruz e outros.

Consta-se, nos autos, que o Ministério Público ingressou com ação de improbidade em epígrafe, narrando na petição inicial que os requeridos Goiacira Tavares Cruz, John Milton Bezerra Ribeiro, Jair Souza da Cunha Filho, Fabio José da Silva e Josivan Bezerra da Costa, funcionários públicos municipais utilizaram veículos da prefeitura para transportar bens e objetos pessoais do prefeito João Lisboa da Cruz

(já falecido) da cidade de Gurupi-TO, sendo que no horário do fato os funcionários públicos municipais deviam estar cumprindo sua carga horaria laboral, incorrendo dessa forma em ato ímprobo.

A requerida na época era esposa do Administrador do Município, ocupando o Cargo de Secretária Municipal do Desenvolvimento, determinou que fossem providenciados os veículos públicos e os servidores municipais para efetuar o serviço da mudança de residência dos bens móveis e objetos.

Desse modo, o Magistrado Singular julgou parcialmente procedente o pedido, para condenar apenas a requerida Goiacira Tavares Cruz por violação aos princípios da moralidade e legalidade, estipulando multa civil de 02 (dois) salários mínimos, perda dos direitos políticos por 03 (três) anos e impossibilidade de celebrar qualquer contrato ou fazer jus ao recebimento de incentivos fiscais também por 03 (três) anos.

Ademais, a requerente recorreu da decisão do juízo *a quo*, por meio de apelação interposta por seu advogado, sua pretensão no recurso que apresentou consistia em reformar a sentença que a condenou por improbidade administrativa.

A requerida alegou, em síntese, que não houve dolo em sua conduta e que os agentes auxiliaram na mudança de residência por vontade própria.

Diz também que, não determinou, sugeriu ou autorizou que os veículos da Prefeitura fizessem o transporte de seus pertences, pois, havia locado um caminhão para tal finalidade.

Partindo dessas informações, vejamos à análise. Com a nova alteração da LINDB, especificamente o art. 28 da lei 13.655/2018, aduz que: O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

De acordo com esse dispositivo legal, a requerida que foi condenada na ação de improbidade administrativa, não incorreria nas sanções as quais fora condenada. Conforme o exposto, ela iria responder pessoalmente por sua decisão, que foi utilizar os veículos públicos da prefeitura, em sua mudança de residência; como ela mesma afirmou em sede de apelação. Portanto de acordo com as novas regras introduzidas pela lei de segurança jurídica, está não agiu de forma dolosa.

Portanto, conforme o entendimento majoritário, a requerida não incorre a erro grosseiro, uma vez que não houve uma falsa percepção da realidade, desdobrando-se na prática do ato que não corresponde à vontade de alguém, caso este conheça a verdade. Neste sentido, conforme ensina Caio Mário da Silva Pereira, em caso de erro, há “falta de concordância entre a vontade real e a vontade declarada”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, chegamos à conclusão de que, as alterações realizadas na Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro, são benéficas; mesmo diante dos vários posicionamentos contrários, principalmente por parte dos órgãos de controle. Com esse avanço no Ordenamento Jurídico os gestores públicos, terão liberdade para desenvolver ideias que possam aprimorar a administração pública.

Sem o receio de ser denunciado por uma infração que não esteja vinculada a erro grosseiro ou dolo o número de ações de improbidade administrativa vai diminuir, auxiliando no descongestionamento do judiciário; sendo acolhidas apenas aquelas ações que seja fruto da reprovabilidade, desonestidade e em desacordo com os princípios da administração pública cometidas por parte do agente público.

A posição dos doutrinadores apresentadas no presente trabalho, confirma a importância desse novo regramento legal. Ademais, vale ressaltar que a

responsabilidade do gestor público será acompanhada de perto. Caso extrapole e cometa ato ilícito, respondendo pessoalmente por este. Assim como os órgãos de controle mostram-se contrários a essas alterações.

Portanto, cabe a este continuar acompanhando o trabalho dos gestores, analisando suas condutas, cobrando a superveniência e obediência de normas constitucionais e analisando se suas iniciativas estão de acordo com os fundamentos basilares da administração pública.

REFERÊNCIAS

_____. A interpretação jurídica em Kelsen. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6957>. Acesso em: 20/05/2019

BRASIL. Tribunal de Justiça do Tocantins. Disponível em: <<http://jurisprudencia.tjto.jus.br>>. Acesso em 10/10/2018.

_____. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Seção 1, p.

_____. LINDB. Comentários à Lei 13.655/2018, que alterou a LINDB prevendo normas de segurança jurídica na aplicação do direito público. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br>. Acesso em 10/09/2018.

_____. Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br>> Acesso em 10 setembro de 2018

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. A ausência do necessário veto de confiança ao direito público, Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br>>. Acesso em 10/09/2018.

_____. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Juiz Daniel Carnacchioni, Juiz Assistente da Presidência do TJDF, titular da 2ª Vara de Fazenda Pública do DF; é Mestre em Direito Público, doutorando em Direito Civil. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br>>. Acesso em 10/09/2018.

CARNACCHIONI, Daniel Eduardo. Curso de Direito Civil: Teoria Geral das Obrigações e dos Contratos – Institutos Fundamentais. São Paulo: Thomson Reuters Revistas dos Tribunais, 2014.

COUTINHO José Roberto de Andrade. Gestão do patrimônio imobiliário na Administração Pública, Lumen Juris, 2011, p. 119.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

DINIZ, M. H. Curso de direito civil brasileiro. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Direito Administrativo. 10 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 54.

_____. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2016.

FILHO, Marino Pazzaglini. Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal/ Marino Pazzaglini Filho.-7.ed.- São Paulo. Atlas, 2018.

FERRAJOLI, Luigi, Derecho y razón – Teoria Del Garantismo penal, p.487-505.

GARCIA, Emerson, **ALVES**, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil esquematizado, volume I. São Paulo: Saraiva - 2011.

HARGER, Marcelo. A discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados. Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 765, p 11.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. Discricionariedade e controle jurisdicional. Ed. 11. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 29.

_____. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 17ª Edição. 2014, p. 230.

_____. Curso de direito administrativo. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 101.

_____. Discricionariedade e controle jurisdicional. Ed. 11. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 29.

_____. Curso de Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

NÁUFEL, José. Novo Dicionário Jurídico Brasileiro. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NEIVA, José Antônio Lisboa. Improbidade administrativa: legislação comentada artigo por artigo- doutrina, legislação e jurisprudência. 2. Ed. Niterói- RJ: Ed. Impetus, 2011. 9 p.

NETO, Eurico Bitencourt. Improbidade administrativa e violação de princípios. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

NETO. Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de direito administrativo. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 105.

NETO, Nicolau Dino de Castro Costa. Improbidade Administrativa: Aspectos materiais e processuais. In: Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 31. ed.rev.atual e ampl- Rio de Janeiro: Forense,2018.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. Instituições de Direito Civil. 26. Ed. Rio de Janeiro: Forense: 2013. V. I.

PEREIRA, Flávio Henrique Unes (coord.), Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas, Brasília: Senado Federal, página 28. Artigo 23.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 5. Ed. São Paulo: Método, 2017.

SILVA, Marco Aurélio B. Lei da empatia e impactos do PL 7448/2017 sobre controle da administração pública. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/marco-aurelio-de-barcelos-silva/a-lei-da-empatia-impactos-do-pl-7448-2017-sobre-o-controle-externo-da-administracao-publica-brasileira> Acesso em 10/09/2018.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Revista atualizada por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

