

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

**O ROL TAXATIVO DO ARTIGO 11 DA LIA: RETROCESSO INSTITUCIONAL OU
FREIO AO HIPERCONTROLE ESTATAL?**

ITALO NAPOLEÃO DA SILVA

Rio de Janeiro

2023

ITALO NAPOLEÃO DA SILVA

**O ROL TAXATIVO DO ARTIGO 11 DA LIA: RETROCESSO INSTITUCIONAL OU
FREIO AO HIPERCONTROLE ESTATAL?**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (Direito), pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito.

Orientadora: Professora Larissa Pinha de Oliveira

Rio de Janeiro

2023

CIP - Catalogação na Publicação

586r Silva, Italo Napoleão da O rol taxativo do artigo 11 da LIA: Retrocesso institucional ou freio ao hipercontrole estatal? / Italo Napoleão da Silva. -- Rio de Janeiro, 2023.
62 f.

Orientadora: Larissa Pinha de Oliveira.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Princípios e a tutela da probidade à luz da Constituição. 2. A reforma da lei de improbidade administrativa. 3. A problemática do fechamento do rol da modalidade de improbidade administrativa atentatória aos princípios. 4. Conclusão . I. Oliveira, Larissa Pinha de , orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ
com os dados fornecidos pelo autor.

ITALO NAPOLEÃO DA SILVA

**O ROL TAXATIVO DO ARTIGO 11 DA LIA: RETROCESSO INSTITUCIONAL OU
FREIO AO HIPERCONTROLE ESTATAL?**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.

Data da Aprovação: 24 /11/ 2023

Banca Examinadora:

Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.

Orientadora

Professor Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2023

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, ao disciplinar a atividade da Administração Pública explicitou seu condicionamento à uma série de princípios, quais sejam: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; impondo também a necessidade de regulamentação para o combate e punição de atos de improbidade praticados por seus agentes, sendo tal regulamentação materializada pela Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). Contudo, em 2021, a Lei nº 14.230 promoveu diversas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais a exigência de dolo do agente para sua responsabilização por improbidade, a necessidade de vinculação da conduta ao cargo/função, a alteração do prazo prescricional para as sanções nela previstas e a alteração quanto à taxatividade do rol do art. 11, ou seja, das hipóteses para a configuração de improbidade administrativa por violação aos princípios da Administração Pública. Desta maneira, o presente estudo busca analisar a alteração quanto à taxatividade do rol de condutas do art. 11 da LIA, de maneira a compreender se tal alteração representa uma maior segurança jurídica ou o enfraquecimento da proteção à probidade da Administração Pública. Para isto, foi realizada pesquisa de revisão bibliográfica na qual legislação, doutrina e jurisprudência foram utilizadas de forma a se compreender se a atual taxatividade do rol do art. 11 da LIA representa retrocesso institucional no combate à improbidade ou somente uma espécie de freio ao hipercontrole estatal em nome de maior segurança jurídica.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa; Princípios da Administração Pública; Moralidade Administrativa; Direito Administrativo Sancionador; Segurança Jurídica.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988, when regulating the activity of public administration, explained its conditioning to a series of principles, namely legality, impersonality, morality, publicity and efficiency; also imposing the need for regulation to combat and punish acts of improbity carried out by its agents, such regulation being materialized by Law No. 8,429/1992 (Administrative Improbity Law –LIA). However, in 2021, Law No. 14,230 promoted several changes to the Administrative Improbity Law, among which the requirement of intent on the part of the agent to be held responsible for improbity, the need to link the conduct to the position/function, the change in the statute of limitations for the sanctions provided for therein and the change regarding the taxation of the list of art. 11, that is, of the hypotheses for the configuration of administrative improbity due to the violation of the principles of public administration. In this way, the present study seeks to analyze the change in terms of the taxation of the list of conducts in article 11 of the LIA, in order to understand whether such change represents greater legal certainty or a weakening of the protection of probity in public administration. For this, bibliographical review research was carried out in which legislation, doctrine and jurisprudence were used in order to understand whether the current taxation of the list of art. 11 of the LIA represents an institutional setback in the fight against impropriety or just as a brake on state hypercontrol in order to provide greater legal certainty.

Keywords: Administrative dishonesty. Principles of Public Administration. Administrative Morality. Sanctioning Administrative Law. Legal Security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. PRINCÍPIOS E A TUTELA DA PROIBIDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO.....	9
1.1 UMA ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE DIFERENCIAÇÃO ENTRE REGRAS E PRINCÍPIOS.....	11
1.2 EVOLUÇÃO JURÍDICA DOS PRINCÍPIOS E SEU PAPEL NA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS.....	14
2. A REFORMA DA LEI 14.230/2021 E A PROBLEMÁTICA DO FECHAMENTO DO ROL DA MODALIDADE DE IMPROBIDADE ATENTATÓRIA AOS PRINCÍPIOS	18
2.1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	18
2.2 ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230 DE 2021.....	21
2.3 ATOS DE IMPROBIDADE PREVISTOS NA LEI 8429/92 E SUAS PENAS.....	25
2.4 MORALIDADE E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	28
2.5 A PROBLEMÁTICA DE CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS E O ROL DO ART.11 DA LIA ANTERIORMENTE À REFORMA.....	30
3. O FECHAMENTO DO ROL REPRESENTA UM FREIO AO HIPERCONTROLE OU RETROCESSO INSTITUCIONAL?	36
3.1 AS SIMILITUDES ENTRE O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E O DIREITO PENAL.....	36
3.2 A PROBLEMÁTICA DE TIPOS ABERTOS NA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	40
3.3 A NECESSIDADE DE SE ESTABELER CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR QUE AO MESMO TEMPO NÃO O INVIABILIZE.....	43
3.4 A TUTELA DA PROIBIDADE E O CONTROLE ADMINISTRATIVO EM CONFLITO COM DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	46
CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS.....	55

INTRODUÇÃO

A Administração Pública em um Estado Democrático de Direito tem como objetivo precípuo a consecução do interesse público, conseqüentemente, os agentes públicos enquanto representantes da Administração Pública também tem assim sua atuação condicionada à tal objeto.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, ao disciplinar a atividade da administração pública explicitou seu condicionamento à uma série de princípios, quais sejam a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; impondo também a necessidade de regulamentação para o combate e punição de atos de improbidade praticados por seus agentes, sendo tal regulamentação materializada pela Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA).

Contudo, em 2021, a Lei nº 14.230 promoveu diversas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais a exigência de dolo do agente para sua responsabilização por improbidade, a necessidade de vinculação da conduta ao cargo/função, a alteração do prazo prescricional para as sanções nela previstas e a alteração quanto à taxatividade do rol do art. 11¹, ou seja, das hipóteses para a configuração de improbidade administrativa pela violação aos princípios da Administração Pública.

¹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: I - (revogado); II - (revogado); III- revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; IV- 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; V- frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros. VI- deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; VII- revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. VIII- descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. IX- (revogado); X - (revogado); XI- nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; XII- praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

Neste contexto, a improbidade administrativa é inegavelmente um problema extremamente grave, uma vez que engloba condutas que causam prejuízo ao erário ou que maculam a Administração Pública pela utilização da posição de agente público para enriquecer ilicitamente ou violar deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade que são esperados dos mesmos.

Todavia, o grande número de processos de improbidade administrativa com fulcro em acusações genéricas como, por exemplo, por “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições” em decorrência da anterior redação do art. 11, caput da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992) gerou um cenário em que os números de processos versando sobre atos de improbidade administrativa se tornaram elevadíssimos.

Este quadro é comprovado por levantamentos do Conselho Nacional Justiça que demonstram que, entre os anos de 2009 e 2018, houve mais 18.000 condenações por atos de improbidade administrativa². O elevado número de processos e condenações foram a força motriz para a reforma legislativa ocorrida em 2021 e demonstram a necessidade para a realização de estudos que busquem analisar se o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal fere garantias processuais de um número tão expressivo de réus.

Assim, o presente estudo busca analisar a alteração quanto à taxatividade do rol de condutas do art. 11 da LIA, de maneira a compreender se tal alteração representa uma maior segurança jurídica ou o enfraquecimento da proteção à probidade da Administração Pública. Desta maneira, foi realizada pesquisa de revisão bibliográfica na qual legislação, doutrina e jurisprudência foram utilizadas.

Com efeito, no primeiro capítulo foi analisado o papel dos princípios no direito constitucional contemporâneo a partir de autores e suas teses como Robert Alexy e Ronald Dworkin, considerando que tal concepção é fundamental para avaliar a ampliação ou

² Conselho Nacional de Justiça. Justiça pesquisa. Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: CNJ, 2015, p. 1-100. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1ef013e1f4a64696eeb89f0fbf3c1597.pdf>. Acesso em 03 jun. 2023.

fechamento do rol do artigo 11 da lei de improbidade administrativa. Assim, no segundo capítulo se buscou examinar as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/ 2021, o contexto em que foi produzida, os problemas que pretendia solucionar e suas alterações todos esses aspectos com foco na modalidade de improbidade atentatória aos princípios. Finalmente, no terceiro capítulo se analisa a alteração do rol do artigo 11 da LIA e se seus efeitos contribuem para a efetividade do sistema constitucional de direitos e garantias fundamentais ou se representa uma violação ao controle administrativo e enfraquece as instituições brasileiras.

1. PRINCÍPIOS E A TUTELA DA PROBIDADE À LUZ DA CONSTITUIÇÃO

A Administração Pública compreende o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que buscam satisfazer as necessidades da sociedade. Esta gestão do interesse público consubstanciada na Administração Pública manifesta-se tanto na Administração Pública direta (exercida diretamente pelos poderes executivo, legislativo e judiciário) quanto pela Administração Pública indireta (autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas e demais entidades de direito privado legalmente autorizadas para tal).

Desta sorte, a Administração Pública compreende muito mais do que a mera gestão do patrimônio do Estado, mas representa o meio de operabilidade e materialização dos direitos constitucionalmente garantidos aos cidadãos, os quais somente podem ser efetivamente materializados através da gestão adequada do patrimônio público, conforme explica Motauri Ciocchetti Souza:

[...] o conceito de administração pública não pode ser jungido exclusivamente ao poder de gestão das coisas do Estado – ou de mero planejamento e execução, consoante o singelo conceito de administração acima traçado –, vez que indissociáveis de tal premissa as finalidades que animam a conduta de todo o servidor público, na acepção mais ampla do termo, consubstanciadas no atendimento dos anseios sociais, por intermédio do cumprimento das obrigações prestacionais advindas do ordenamento jurídico, notadamente das normas constitucionais assecuratórias dos Direitos Fundamentais.

Em síntese, o acréscimo do vocábulo público à palavra administração importa no direcionamento da atividade gerencial, que passa a estar relacionada a determinada finalidade, previamente traçada pelo legislador e vocacionada ao atendimento dos interesses sociais.³

Dada a extrema importância que a Administração Pública tem para com a materialização dos direitos constitucionais sua condução é matéria de especial relevância tendo seu fundamento nos próprios princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, ou seja, naqueles insculpidos no art. 37 da Constituição Federal⁴, quais sejam, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Desta forma, todos aqueles que exercem cargos e funções públicas, os denominados

³ SOUZA, Motauri Ciocchetti. Administração Pública *In Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Penal. Christiano Jorge Santos (coord. de tomo). 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, n.p.

⁴ Art. 37 da CRFB/1988: 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 (...).

agentes públicos, devem guiar suas ações por tais princípios, uma vez que suas ações representam a vontade da Administração Pública, conforme bem explica José dos Santos Carvalho Filho:

Os agentes são o elemento físico da Administração Pública. Na verdade, não se poderia conceber a Administração sem a sua presença. (...) não se pode abstrair dos agentes para a projeção da vontade do Estado. Agentes públicos são todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica. Compõem, portanto, a trilogia fundamental que dá o perfil da Administração: órgãos, agentes e funções.⁵

Assim, todos os agentes públicos (agentes políticos, servidores públicos e empregados públicos) devem orientar o exercício de suas atividades pela consecução ao interesse público⁶, de maneira que para tal se impõe a observância aos princípios constitucionais da Administração Pública. Neste contexto, a Constituição Federal prevê, em seu art. 37, parágrafo 4º⁷, que “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”.

Por conseguinte, de maneira a regulamentar tal disposição acerca dos atos que constituiriam improbidade administrativa foi promulgada a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), a qual originalmente previa quatro modalidades de improbidade administrativa: atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º)⁸, atos que causam prejuízo ao erário (art. 10)⁹, atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A)¹⁰ e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11)¹¹.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2019, p. 94.

⁶ O conceito de interesse público vem sendo problematizado, na medida em que se trata de conceito jurídico indeterminado, altamente abstrato, o que resta por dificultar a sua aplicação.

⁷ Art. 37, § 4º da CRFB/1988: 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.

⁸ 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, e notadamente: (...)

⁹ 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, e notadamente: (...)

¹⁰ Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

¹¹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às

Contudo, inobstante a reconhecida importância do referido diploma para o combate e punição da improbidade administrativa, ele também era alvo de diversas críticas, especialmente quanto à possibilidade de punição por condutas culposas, realizadas fora do exercício do cargo/função e também quanto à falta de maior detalhamento quanto quais condutas ensejariam violação aos princípios da Administração Pública.

Tais questionamentos se justificam uma vez que, considerando a gravidade de conduta de improbidade administrativa, a punição nas referidas hipóteses não somente se apresentava como muitas vezes desproporcional, mas também banalizava o próprio instituto da improbidade. Assim, em resposta a tais questionamentos, a Lei nº 14.230 de 2021 promoveu diversas alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), dentre as quais a taxatividade do art. 11, estabelecendo rol das condutas que atentam contra os princípios da Administração Pública.

1.1 UMA ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE DIFERENCIAÇÃO ENTRE REGRAS E PRINCÍPIOS

A doutrina majoritária¹² considera que a Constituição tem caráter principiológico, de forma que todas suas disposições devem ser interpretadas em conjunto, não constituindo cada uma individualmente uma regra absoluta, mas sim um conjunto de princípios coesos. A distinção entre princípios e regras, se faz na interpretação constitucional, mais do que necessária para a correta aplicação do direito nela contido.

Desta maneira, para o constitucionalista americano Ronald Dworkin, as regras seriam uma espécie de mandamento legal, de redação clara e que deveriam ser cumpridas no todo, sem ponderação de valor, caso se enquadrassem no caso concreto, enquanto os princípios seriam “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça

instituições, e notadamente: (...)

¹² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 25. ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2021, p. 106 e MORAES, Guilherme Peña de. Curso de direito constitucional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 69.

ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade”¹³.

Assim, enquanto os princípios quando conflitantes admitem ponderação, as regras, por sua vez, são inflexíveis em sua aplicação (*all or nothing*). Tal distinção se manifesta no fato de que a multiplicidade de princípios que muitas vezes colidem leva necessariamente à promoção de um em detrimento de outro. Já ao se tratar de regras, não existiria a possibilidade de sopesamento, devendo a mais adequada ao caso concreto ser aplicada em sua integralidade, caso haja um conflito aparente de normas, de maneira que, conforme Dworkin, as regras teriam maior força normativa do que os princípios, visto que comportam menos exceções.

Na mesma linha, Robert Alexy afirma que “Se uma regra é válida, então há de se fazer exatamente o que ela exige, nem mais, nem menos”¹⁴. Todavia, Alexy considera que ambos têm a mesma força normativa, uma vez que “a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio”¹⁵. Assim, os princípios são razões *prima facie*, enquanto as regras, em geral, são razões definitivas, ou seja, os princípios são comandos de otimização e as regras, comandos de definição:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.¹⁶

Elaborando mais profundamente o entendimento proposto por Dworkin, Alexy propõe que os princípios possuem dimensões de importância distintos, ou seja, frente ao caso concreto, para o exercício de sopesamento de princípios, não se trata de escolher aleatoriamente qual princípio deve se sobrepôr a outro, mas sim estabelecer o grau de importâncias de determinados princípios em detrimento de outros. Sobre a questão expõe o autor:

As colisões entre princípios devem ser solucionadas de forma completamente diversa. Se dois princípios colidem – o que ocorre, por exemplo, quando algo é proibido de

¹³ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 36.

¹⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 86-87.

¹⁵ Idem, p. 91.

¹⁶ Ibidem.

acordo com um princípio e, de acordo com outro, permitido –, um dos princípios terá que ceder. Isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção. Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirma que, nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com maior peso têm precedência [...]¹⁷

Desta maneira, as regras são integradas em sistemas jurídicos de forma relativamente simples, seguindo uma hierarquia quando há conflitos uma vez que tendem a ser mais específicas e precisas, oferecendo orientações claras em situações particulares; enquanto os princípios desempenham um papel mais complexo na integração e interpretação do sistema jurídico, influenciando decisões em diversos contextos dado à sua conceituação aberta, a qual requer interpretação para determinar sua aplicação precisa em situações concretas.

Por sua vez, na doutrina brasileira, Humberto Ávila primeiramente esclarece acerca do que constitui a norma, explicando que as mesmas “não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos”¹⁸, sendo que de sua interpretação se extraem comandos permissivos, proibitivos e obrigacionais. Contudo, a diferenciação entre regras e princípios consistiria no tipo de prescrição comportamental contida em cada uma destas espécies de norma, assim:

[...] a diferença entre princípios e regras não está na ausência de uma prescrição de comportamentos no caso dos princípios, mas no tipo de prescrição, o que é algo distinto: enquanto as regras são normas imediatamente comportamentais e mediamente finalísticas, os princípios são normas imediatamente finalísticas e mediamente comportamentais. O importante é que, nos dois casos, há referência a comportamentos: as regras estabelecem o dever de adotar os comportamentos previstos e os princípios estabelecem o dever de adotar os comportamentos necessários à realização de um estado de coisas. Dois lados de uma mesma moeda, portanto.¹⁹

Em razão de tal entendimento, Ávila também se contrapõe a Dworkin e Alexy, quanto à possibilidade de mitigação na aplicação das regras, seja por aplicação analógica a situações não diretamente previstas, seja por seu cancelamento em face de razões superiores no caso concreto. Todavia, ante a realidade jurídica constitucional brasileira, o doutrinador alerta para o risco de se priorizar demasiadamente os princípios em detrimento das regras gerando insegurança

¹⁷ Op. Cit, p. 93-94.

¹⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 50.

¹⁹ Idem, p. 29.

jurídica:

Também relacionado a essa questão está o problema de saber qual norma deve prevalecer se houver conflito entre um princípio e uma regra de mesmo nível hierárquico (regra constitucional versus princípio constitucional). Normalmente, a doutrina, com base naquela já referida concepção tradicional, afirma que deve prevalecer o princípio. Assim, porém, não deve suceder. [...]

Como há consequências expressivas com relação à aplicação das normas, tanto a conceituação equivocada (indicação de que o conceito de princípio conota propriedades que a linguagem normativa não pode conotar) quanto a denominação inapropriada de uma norma (qualificação de uma norma como princípio sem que ela tenha as propriedades conotadas pelo conceito de princípio) provocam um resultado normativo indesejado: a flexibilização da aplicação de uma norma que deveria ser aplicada com maior rigidez. O tiro sai pela culatra: a pretexto de aumentar a efetividade da norma, a doutrina denomina-a de princípio, mas, ao fazê-lo, legitima sua mais fácil flexibilização, enfraquecendo sua eficácia [...]²⁰

Contudo, Ávila se alinha ao pensamento de Alexy quando a utilização da ponderação ante o conflito normativo, porém condicionando sua técnica de aplicabilidade a critérios formais e materiais bem mais complexos do que o postulado da proporcionalidade e razoabilidade de Alexy.

1.2 EVOLUÇÃO JURÍDICA DOS PRINCÍPIOS E SEU PAPEL NA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

Sendo o direito composto por normas, estas podem se manifestar na forma de regras ou de princípios, sendo que as primeiras disciplinam situações enquanto as segundas são premissas genéricas de conduta que orientam a aplicação do direito, ou seja, "princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas"²¹.

Neste sentido, observa-se que os princípios regentes da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal se apresentam como elementos fundamentais para a aplicação e interpretação de todas as demais normas atinentes à Administração Pública e seus agentes. Logo, tendo o § 4º, do art. 37, CF, disposto acerca da necessidade de regulamentação legal para o combate e punição à improbidade administrativa, a compreensão acerca da conceituação, abrangência e aplicabilidade destes princípios pelo legislador condicionou as regras presentes

²⁰ Idem, p. 115.

²¹ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 37.

na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), bem como a alteração destas pela Lei nº 14.230 de 2021 em face de uma nova concepção dada aos mesmos.

Desta maneira, pautar toda a atividade administrativa por um este conjunto de princípios alinha-se a uma visa moderna da Administração Pública, na qual não somente se espera resultados ou o cumprimento de uma legalidade em sentido estrito²², mas que todos os atos emanados da Administração Pública sejam coerentes com uma eticidade consubstanciada nos princípios do art. 37 da Constituição Federal. Neste sentido comenta Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Não basta, hoje, ao Direito, que a ação administrativa do Estado exista, seja válida e eficaz. A simples busca de efeitos, ou seja, pretender-se apenas a eficácia da ação, já era insuficiente para a Sociologia do Direito. Agora passou a sê-lo também para o Direito Administrativo.²³

Assim, como exemplo, o princípio da legalidade administrativa preceituado no caput do art. 37 da Constituição Federal diferencia-se daquele previsto em seu art. 5º, inciso II, o qual preceitua que “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, na medida que para a Administração Pública a legalidade deve ser compreendida em seu sentido estrito, de forma que toda atuação do poder público deve ser exercida em estrita consonância com a lei, ou seja, impõe que todas as atividades da Administração Pública não podem ser exercidas “sem que haja texto legal autorizando-a ou além dos limites deste”²⁴.

Tal compreensão restritiva da legalidade administrativa se baseia no fato de que, em um Estado Democrático de Direito, a atuação da Administração Pública deve atender ao interesse público, e por força do art. 5º caput, à preservação dos direitos e garantias fundamentais, dentre as quais a liberdade e a segurança, de forma que a atuação pública deve ter um caráter de previsibilidade ainda maior do que a particular. Neste sentido comenta Alexandre Guimarães Gavião Pinto:

O mais importante dos princípios da Administração Pública, por ser vetor basilar do regime jurídico-administrativo, é o princípio da legalidade. Destaque-se que todos os demais decorrem do princípio em análise, que se revela essencial num Estado Democrático de Direito, regime político que visa estabelecer um razoável equilíbrio

²² Atualmente há uma releitura do cumprimento da legalidade, ampliando em respeito à jurisdição que por sua vez é mais ampla e não necessita de um comando legal específico.

²³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 32-33.

²⁴ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 7ª ed. Rio de Janeiro: 2006, p. 101.

entre os direitos da pessoa e os direitos da sociedade, entre a liberdade e a soberania, através do qual o povo se governa a si mesmo, quer diretamente, quer por meio de representantes eleitos para gerir os negócios públicos e elaborar as leis. Em razão do princípio da legalidade, somente é considerada legítima a atuação do agente público ou da Administração Pública, se for permitida por lei. Isto porque, toda atividade administrativa que não estiver autorizada por lei é ilícita, ressaltando-se que, se ao particular é dado fazer tudo quanto não estiver proibido; ao administrador somente é franqueado o que estiver permitido por lei, já que a atuação administrativa encontra-se subordinada de forma indelével à vontade legal. Ressoa evidente que o princípio da legalidade constitui uma das principais garantias dos direitos individuais, já que a própria lei, que define os aludidos direitos, também estabelece os limites da atuação administrativa, restringindo, por vezes, o exercício de tais direitos, em benefício da coletividade. O princípio da legalidade, que não está albergado apenas no artigo 37, mas também nos artigos 5º, incisos II e XXXV, e 84, inciso IV da Lei Maior, importa em subordinação do administrador à legislação, devendo ser fielmente realizadas as finalidades normativas, posto que só é legítima a atividade do administrador público, se estiver compatível com as disposições legais.²⁵

Por sua vez, o princípio da eficiência foi inserido no art. 37, CF, pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, e objetiva uma atuação racional, célere e econômica do agente público alinhada com uma visão de modelo gerencial da Administração Pública focada em controle de resultados, conforme bem explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.²⁶

Neste sentido, ao compreender a importância do princípio da eficiência para a adequada materialização do interesse público é possível observar decisões das cortes superiores nas quais, no caso concreto, analisam-se a conformidade de atos da administração com referido princípio, como é possível observar em julgado do STJ que conclui que a contratação de profissionais da saúde com carga horária superior à sessenta horas seria abusiva e ineficaz, uma vez que o excesso de trabalho prejudicaria o desempenho do profissional e portanto não estaria em conformidade com o princípio da eficiência:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. JULGAMENTO DO AGRG NOS ERESP 1.222.355/MG. DEFERIMENTO DA GRATUIDADE DE JUSTIÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. LIMITE DE 60 (SESSENTA) HORAS SEMANAIS. ENTENDIMENTO DESTA CORTE.

[...]

II - O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que a acumulação remunerada de cargos deve atender ao princípio da eficiência, na medida em que

²⁵ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 11, nº 42, 2008, p. 133.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 250.

o profissional de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra.

III - Revela-se coerente o limite de 60 (sessenta) horas semanais, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizarem os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos. Neste sentido: AgInt no AREsp 918.832/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/09/2016, DJe 29/09/2016; AgInt no AREsp 913.528/RJ, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/09/2016, DJe 30/09/2016;

MS 22.002/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/12/2015, DJe 17/12/2015.

[...]

(STJ. AgInt no AREsp n. 1.159.236/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/5/2018, DJe de 28/5/2018.)

Importante destacar que supracitado princípio não tem caráter absoluto, de maneira que não é possível afastar os outros princípios sob a alegação de dar mais eficiência ao ato. Todavia, sua incorporação aos princípios regenciais da Administração Pública é de extrema importância em um novo contexto histórico e social no qual espera-se que os recursos públicos sejam alocados de forma a maximizar a persecução dos interesses públicos “primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”²⁷ de maneira a garantir adequada prestação de serviços essenciais à população.

Desta forma, a efetividade da norma constitucional que impõe o dever de probidade administrativa aos agentes públicos, perpassa necessariamente pela compreensão quanto ao conteúdo e aplicabilidade dos princípios da Administração Pública, uma vez que esta interpretação de seu conteúdo condiciona a disciplina legal da matéria, ou seja, os limites para a efetividade da norma.

²⁷ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 353.

2. A REFORMA DA LEI 14.230/2021 E A PROBLEMÁTICA DO FECHAMENTO DO ROL DA MODALIDADE DE IMPROBIDADE ATENTATÓRIA AOS PRINCÍPIOS

2.1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A responsabilidade dos agentes e empregados públicos é uma matéria que se mostra presente nos mandamentos constitucionais desde o Brasil Império. Isto porque a Constituição de 1824 já trazia a previsão da responsabilidade dos empregados públicos pelos abusos e omissões cometidos durante o desempenho de sua função, consoante se observa no texto do seu artigo 179, inciso XXIX²⁸.

A responsabilização dos agentes estatais foi replicada em outras Constituições anteriores à atualmente vigente, sendo, inclusive, delimitado em algumas delas “a previsão do perdimento de bens, em caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública”²⁹. Assim, José Roberto Oliveira e Dinorá Adelaide Grotti elucidam que as reformas referentes às formas jurídicas de prevenção e repressão de atos ímprobos em desfavor da Administração Pública atuaram como uma movimentação “das estruturas do direito positivo responde ao fenômeno da atualização axiológico-normativa, própria do direito como sistema de regulação de condutas intersubjetivas, em determinado tempo e espaço”³⁰.

Nessa conjectura, visando traçar um novo panorama no que concerne à responsabilização por atos praticados pelos agentes públicos, a Carta Magna de 1988 dispõe no parágrafo 4º de seu artigo 37 que “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”.

²⁸Artigo 179, inciso XXIX da Constituição Federal de 1824. Os Empregados Públicos são strictamente responsáveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercício das suas funções, e por não fazerem effectivamente responsáveis aos seus subalternos.

²⁹ ARAUJO, Thalita Clímaco de; ARANTES, Lara Izabella Tosta. **A Lei de Improbidade Administrativa como Mecanismo de Controle dos Desvios de Conduta dos Agentes Públicos**. Id on Line Rev. Mult. Psic. V.13, N. 44, 2019, p. 932.

³⁰ OLIVEIRA, José Roberto; GROTTI, Dinorá Adelaide. **Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa**: críticas ao Projeto de Lei do Senado nº 2.505/2021. Brasília: Associação Nacional dos Procuradores da República, 2021, p. 4.

O mandamento constitucional foi inserido pelo constituinte a fim de dirimir atos de corrupção e imoralidade pública cometidos pelos agentes estatais. A partir da leitura do dispositivo constitucional supracitado, percebe-se que, por opção do legislador da época, o conceito de improbidade administrativa permaneceu aberto, ou seja, houve uma omissão acerca de sua delimitação, de modo a se garantir uma maior liberdade ao legislador ordinário.

Certo é que a nova ordem jurídica trazida pela Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova fase no que se refere à responsabilidade dos agentes públicos ante aos atos ilícitos cometidos em detrimento de cargo ou função pública. Isto se justifica pois, antes da redemocratização do país na década de 1980, o período ditatorial brasileiro, em que pese possuísse regramentos constitucionais voltados à punição daqueles agentes que causassem danos ao erário, foi marcado por afrontas diretas aos direitos humanos, sendo comum observar a prática de imoralidades públicas pelo Estado³¹.

Em que pese o legislador constituinte de 1988 traga a previsão expressa de sanções para aqueles que cometessem improbidade administrativa, até a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) ser sancionada havia uma lacuna legislativa ligada à efetividade da ordem trazida na Constituição acerca da temática. Diante desse cenário, a Lei nº 8.429 de 1992, popularmente conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, foi implementada no ordenamento jurídico pátrio “definindo os contornos para a efetiva concretização da norma constitucional, do dever de probidade administrativa e da aplicação do princípio da moralidade à Administração Pública”³².

A legislação em comento se originou do Projeto de Lei nº 1.1446 de 1991, cujo objetivo era trazer para o ordenamento jurídico pátrio normas voltadas ao combate da corrupção no setor público brasileiro. Nesse ínterim, Viviam Maria Pereira Ferreira elucida que:

A Lei de Improbidade Administrativa (nº 8.429/92) foi editada com vistas a aprimorar o combate à corrupção no país, fortalecendo uma agenda de promoção judicial da moralidade política. A Lei tem o potencial para desempenhar um importante papel no sistema democrático ao coibir práticas na Administração Pública que contrariem o interesse público e atentem contra o erário.³³

³¹ AIRES, Hilton Boenos; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. A corrupção política e o seu papel na formação da identidade política brasileira. **RJLB**, Ano 1, nº 6. 2015.

³² ARAUJO, Thalita Clímaco de; ARANTES, Lara Izabella Tosta. Op. Cit, p. 933.

³³ FERREIRA, Viviam Maria Pereira. “O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. In **Revista Direito CV**. v. 15, n.3, set/dez. 2019, p. 14.

Diante dessa conjectura, a Lei nº 8.429 de 1992 traz em seu texto original condutas consideradas atos de improbidade, sendo elas delimitadas no texto de seus artigos 9º a 11. Sendo assim, a legislação citada trouxe como condutas de imoralidade administrativa os atos que importem em enriquecimento ilícito, os que causem lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, ou atentem contra os princípios da Administração Pública, nos moldes dos dispositivos citados.

De um modo sistemático, Stephane Andrade de Oliveira elucida que o texto original da Lei de Improbidade categoriza os atos ímprobos em “atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9); atos que causam prejuízo ao erário (art. 10); e os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11)”³⁴. Ademais, Heloísa Porto ao analisar as inovações trazidas pela Lei de Improbidade Administrativa ao ordenamento jurídico, asseveram que a legislação, além de trazer definições sobre o que consistiria em atos de improbidade pública, também inovou “ao equiparar dirigente ou empregado de autarquia”³⁵.

De um modo geral, a LIA é uma legislação ordinária que possui caráter sancionatório, visto que além de trazer em seu teor a conceituação de atos de improbidade administrativa, também legisla acerca das penalidades impostas àqueles que cometem os atos tipificados em seu texto. Todavia, apesar de sua natureza sancionatória, Waldo Fazzio Júnior ressalta que ela não é considerada uma legislação penal, mas sim administrativa, uma vez que “é uma norma comprometida com a proteção do direito difuso à probidade administrativa [...] ancorada ao resguardo da integridade moral e material da Administração Pública, em todos os níveis e segmentos”³⁶.

Certo é que a entrada da LIA no ordenamento jurídico brasileiro se mostrou como um divisor de águas no que se refere ao combate a atos ímprobos cometidos contra a Administração Pública. Todavia, Heloisa Porto aponta que a ausência da definição acerca do conteúdo jurídico vinculado aos atos de improbidade administrativa no texto original da LIA gera aplicação

³⁴ OLIVEIRA, Stephanie Andrade de. **Efeitos das Alterações na Lei de Improbidade Administrativa**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade São Judas Tadeu. São Paulo. 2022, p. 14.

³⁵ PORTO, Heloisa Rocha. **A possível banalização da Lei de Improbidade Administrativa**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul., 2018., p. 6.

³⁶ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 15.

imprecisa das sanções trazidas no texto legal em comento³⁷. Isto ocorreria em decorrência da indeterminação conceitual trazida no teor dos artigos 9º e 11º da LIA, de modo que nas palavras de Tiago do Carmo Martins seria imperioso que os dispositivos da legislação em comento identificassem “precisamente os elementos fáticos usados para subsumir a norma ao caso imputado ao sujeito ativo”³⁸.

Acerca da insegurança jurídica ocasionada pela imprecisão conceitual encontrada no teor do texto original dos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, Marcos Eberhardt expõe que há necessidade de os aplicadores do Direito analisarem não só a mera subsunção da conduta praticada à norma, mas também levarem em conta o cenário político-administrativo no qual ocorreu a ação realizada pelo agente público³⁹. Nesse diapasão, visando trazer uma maior segurança jurídica para a aplicação das normas descritas na LIA, o legislador ordinário editou a Lei nº 14.230 de 2021, tendo por objetivo central reformar os dispositivos pontuais da Lei nº 8.429 de 1992.

2.2 ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230 DE 2021

A Lei nº 14.230 de 2021 entra no ordenamento jurídico brasileiro como um meio legislativo de se corrigir problemáticas conceituais apontadas pela doutrina no que se refere ao texto original da Lei de Improbidade Administrativa⁴⁰. Em uma primeira análise, Mary Anne Freitas de Lima elucidada que:

A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, traz alterações à Lei de Improbidade Administrativa em quatro aspectos: ao bem jurídico protegido, ao ilícito, à sanção e ao processo pelo qual serão tratadas as denúncias apresentadas ao Ministério Público. Define o ato de improbidade como conduta praticada de forma dolosa por agente público no exercício de suas funções, revestidas de desonestidade, imoralidade e com o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem (vide artigos 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e artigo 11, §§ 1º e 2º).⁴¹

³⁷ PORTO, Heloisa Rocha. Op. Cit.

³⁸ MARTINS, Tiago do Carmo. **Anotações à Lei de Improbidade Administrativa**. 2.ed. Itajaí: Verbo Jurídico, 2017, p. 100.

³⁹ EBERHARDT, Marcos. **Lei 13.655/2018 e seu impacto nas Ações Cíveis Públicas por atos de Improbidade Administrativa**. 2018, n.p.

⁴⁰ GREGGI, Livia Abud da Silva; MATTARAIA, Fabiana de Paula Lima Isaac; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Análise das principais mudanças na lei de improbidade administrativa. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, V. 10, n. 2, p. 2-22, jul-dez 2022

⁴¹ LIMA, Mary Anne Freitas. **Lei de Improbidade Administrativa, Regulação e Responsabilização de Ações ou Omissões de Gestores Públicos no Brasil**. [TCC]. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal da Paraíba. Paraíba. 2022, p. 41..

Verifica-se que a reforma perpetrada pela legislação supracitada buscou dirimir as controvérsias comentadas no texto original da Lei de Improbidade Administrativa. Sendo assim, os pontos destacados por Lima podem ser observados através da leitura das novas disposições trazidas pelos artigos 9º a 11º, *in verbis*:

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, e notadamente:

[...]

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, e notadamente:

[...]

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

[...]. (BRASIL, 2021).

Consoante se extrai dos dispositivos supracitados, o elemento subjetivo tornou-se um requisito de tipificação das condutas de improbidade administrativa a partir da reforma trazida pela Lei nº 14.230 de 2021. Isto porque, na redação trazida pela Lei 8.249 de 1992, apenas o artigo 10º fazia menção à prática de ato ímprobo mediante dolo ou culpa. Assim, além de passar a exigir o elemento subjetivo como regra para que se configure a prática de ato de improbidade, o legislador ordinário retirou a possibilidade de punição das condutas cometidas mediante culpa.

Nesse diapasão, tal mudança acompanhou o entendimento firmado pelas Cortes Superiores, a quais entendiam que não seria “admissível a *imputatio juris* de um resultado danoso sem um fator de ligação psíquica que a ele vincule o agente”⁴². Outrossim, o legislador ordinário também trouxe a natureza exemplificativa para os atos de improbidade administrativa listados no artigo 11 da LIA, isto porque retirou do texto original o termo “notadamente” e o substituiu pela expressão “uma das seguintes condutas”. Dessa forma, o rol dos atos ímprobos descritos nos artigos 9º a 11º possuem, na legislação em vigor, característica exemplificativa.

⁴² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 599.

Outra importante modificação trazida pela reforma da LIA foi a limitação da legitimidade para a propositura de ações de improbidade administrativa. Isto porque, se no texto original do artigo 17⁴³ era conferido ao Ministério Público ou à pessoa jurídica interessada a atribuição de propor ação de improbidade administrativa, a reforma trazida pela Lei nº 14.230 de 2021 passa a limitar essa atribuição ao Ministério Público. Diante da presente conjectura, “ao optar pela legitimidade privativa, o legislador tenta tornar o Ministério Público o *dominus litis* das Ações de Improbidade Administrativa, da mesma forma que ocorre na Ação Penal Pública, conforme artigo 129, I, da CF”⁴⁴.

Ainda há que se destacar que a Lei nº 14.230 de 2021 trouxe mudanças relacionadas ao recebimento da petição inicial nos processos de improbidade administrativa. Isto porque, antes da implementação das reformas trazidas pela legislação supracitada, a apresentação de indícios de ocorrência de ato ímprobo era suficiente para o recebimento da inicial.

Não obstante, a Lei nº 14.230 de 2021 realiza uma nova sistematização da propositura da ação de improbidade administrativa, tornando mais rigoroso o procedimento de recebimento da petição inicial, consoante se observa no teor do inciso I do parágrafo 6º do artigo 17 da LIA, *in verbis*:

[...] § 6º A petição inicial observará o seguinte:
I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; [...]. (Brasil, 2021).

Verifica-se que a legislação em vigor requer que se apresente na inicial a individualização do comportamento praticado pelo sujeito passivo da ação, bem como que ocorra a demonstração de elementos mínimos de prova acerca da ocorrência das condutas tipificadas nos artigos 9º, 10º e 11º da LIA e a sua respectiva autoria. Nas palavras de Greggi, Mattaraia e Silveira “a atualização da norma limita o recebimento da inicial com fundamento no princípio do *in dubio pro societate* e acresce o rigor probatório requerido na propositura da ação, espelhando-se, indubitavelmente, nos processos criminais”⁴⁵.

⁴³ Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

⁴⁴ GREGGI, Livia Abud da Silva; MATTARAIA, Fabiana de Paula Lima Isaac; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Op. Cit. p. 13.

⁴⁵ Idem, p. 13.

Ainda há que se citar a influência da instância penal trazida pela reforma em tela. Consoante já abordado, desde seu texto original, a Lei de Improbidade Administrativa tem caráter sancionatório, todavia, a absolvição criminal como fator impeditivo de responsabilização por improbidade administrativa passou a ser uma realidade trazida pelo § 4º do artigo 21 da LIA⁴⁶. No mesmo sentido, é importante citar o teor do parágrafo 3º do artigo 21 da LIA, o qual regula que “as sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria”. (Brasil, 2021).

Noutro giro, a Lei nº 14.230 de 2021 também insere novidades relativas ao regime prescricional das ações de improbidade administrativa. O texto normativo expande o capítulo da prescrição, unificando o *quantum* de oito anos, a contar da data da ocorrência do fato ou da interrupção de sua permanência, e apresentando hipóteses de suspensão e interrupção do prazo prescricional, conforme se observa no teor do artigo 23 e ss. da LIA, *in verbis*:

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

[...]

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.

[...] § 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no **caput** deste artigo.

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais. [...]

(Brasil, 2021).

⁴⁶ Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe: § 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

Verifica-se que as normas relacionadas ao capítulo da prescrição, além de trazerem uma unificação relacionada ao prazo prescricional, retirando entraves ligados aos prazos divergentes que eram instituídos pelo texto original da LIA, também apresentou regramentos relacionados a suspensão e interrupção do prazo prescricional que não foram abordados pelo legislador ordinário no momento de confecção do texto da Lei nº 8.249 de 1992.

2.3 ATOS DE IMPROBIDADE PREVISTOS NA LEI 8429/92 E SUAS PENAS

Atualmente a Lei de Improbidade Administrativa estabelece três modalidades de improbidade administrativa: atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10), e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) tendo sido removido, por força da Lei nº 14.230/2021 a modalidade relativa aos atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (prevista anteriormente no art. 10-A)

Os atos que importam em enriquecimento ilícito enumerados no art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa constituem as modalidades mais comuns que caracterizam esse tipo de conduta, porém trata-se de rol exemplificativo, bastando haver uma conduta dolosa que importe em enriquecimento ilícito para conduta do agente público adequar-se ao caput do artigo, mesmo que de alguma forma não seja uma das elencadas em seus doze incisos.

Desta forma, caracteriza-se improbidade administrativa na modalidade enriquecimento ilícito quando há recebimento de vantagem de natureza econômica, seja pelo agente público ou para alguém por ele indicado, como contrapartida de ação ou omissão por sua parte referente a atribuições de sua função. Nota-se que não é necessário que o agente esteja a executar um ato contrário a norma (jurídica ou administrativa), podendo, por exemplo, se caracteriza tal conduta quando o agente recebe vantagem indevida para agir com agilidade.

Em relação aos atos que causam prejuízo ao erário público vale ressaltar que a tipificação desta modalidade pode ocorrer tanto por ação quanto por omissão do agente público. Anteriormente à reforma trazida pela Lei nº 14.230/2021 havia na doutrina o questionamento quando a necessidade ou não de dolo para a caracterização deste tipo de improbidade, uma vez que, a exemplo de Carvalho Filho, diversos doutrinadores se posicionavam pela possibilidade

de se aceitar a forma culposa do tipo uma vez que seria “dispensável é a ocorrência de enriquecimento ilícito. A conduta pode provocar danos ao erário sem que alguém se locuplete indevidamente”⁴⁷. Todavia, atualmente, os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário admitem somente a modalidade dolosa.

Já, atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública são aqueles ofendem os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal, de maneira a violar “os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade”. Vale mencionar que anteriormente tal disposição também tipificava como atentatório aos princípios os atos que violassem o dever de “lealdade às instituições”. Por sua vez, atualmente as hipóteses elencadas como ensejadoras do tipo são taxativas e não mais exemplificativas, como se observa *in verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

I - (revogado);

II - (revogado);

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV - 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;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - (revogado);

X - (revogado);

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. p. 1493.

Ainda em relação à modalidade de improbidade do artigo 11 é importante notar que embora ela somente admita sua modalidade dolosa após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, tal entendimento já era adotado pela doutrina, uma vez que deve existir dolo para que uma conduta seja considerada “desonesta”, “parcial” ou “desleal”, visto que é necessária uma conduta com objetivo consciente para que haja esse entendimento conforme já lecionava neste sentido Pazzaglini Filho:

[...] mero descumprimento de princípio constitucional pelo agente público, sem conotação de desonestidade, de má-fé, de falta de probidade, não constitui ato de improbidade administrativa (...). Para a sua configuração, requer que a afronta a princípio constitucional, com a índole de tendência de desonestidade, decorra de **comportamento doloso do agente público** de forma ilícita, ciente da antijuridicidade de seu comportamento funcional (consciente de que está transgredindo princípio constitucional).⁴⁸

Assim como as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, no que concerne à tipificação dos atos de improbidade administrativa de forma mais benéficas aos réus, como a exclusão de sua modalidade culposa e a imposição de taxatividade para as condutas do art. 11; a lei também alterou as penas cominadas de forma majoritariamente mais benéficas aos réus conforme se observa na atual redação de seu art. 12º:

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios,

⁴⁸ PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 5.

direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

Vale mencionar que a lei recrudescer algumas das penas cominadas para os atos de improbidade administrativa relativas à perda de direitos políticos e da impossibilidade de contratar com a Administração Pública. Desta maneira, anteriormente a pena para os atos que importassem em enriquecimento ilícito (art. 9º) tinha a perda dos direitos políticos por oito a dez anos e proibição de contratar com a Administração Pública por dez anos. Da mesma forma, para os atos que importassem em prejuízo ao erário as penas cominadas para as supramencionadas hipóteses eram de cinco a oito anos e de 5 anos; e para os atos que violassem os princípios da Administração Pública (art. 11), de três a cinco anos e de três anos, respectivamente.

Contudo, os valores das multas aplicadas foram substancialmente diminuídos, ora que anteriormente era cominada multa de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial ilícito para os atos de improbidade do art. 9º, de até duas vezes o valor do dano para os atos previstos no art. 10º, e de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente nas hipóteses do art. 11. Prevendo a possibilidade de que estes valores sejam aumentados até o dobro “se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do caput deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade” em seu parágrafo 2º. Por sua vez, outra inovação trazida pela Lei nº 14.230/2021 em relação às penas é a possibilidade de aplicação exclusiva de multa no caso de “atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados” (art. 12, § 5º).

Finalmente, também importante mencionar que em relação à reparação dos danos causados ao patrimônio público a Lei nº 14.230/2021 trouxe expressamente a previsão de que seu ressarcimento prévio nas instâncias civil, criminal ou administrativa deve ser deduzido nas ações posteriores que tiverem por objeto os mesmos fatos, uma vez que os mesmos podem suscitar responsabilização em instâncias distintas. Ademais, as penalidades previstas na LIA somente podem ser executadas após seu trânsito em julgado, ou seja, após esgotados os recursos cabíveis.

2.4 MORALIDADE E PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os termos probidade e moralidade são considerados como sinônimos pelo senso comum. Todavia, ao se analisar a origem etimológica dos vocábulos, é perceptível que há uma singela diferenciação entre eles. Ao passo que a palavra probidade deriva do latim *probitate*, que diz respeito a algo que se considera bom, o termo moralidade é uma derivação do latim *moralis*, que significa um comportamento adequado em sociedade⁴⁹.

Na seara administrativa, a probidade é delineada como a necessidade de dirimir condutas de corrupção política e administrativa no âmbito da Administração Pública. Nessa ótica, consoante leciona Fábio Medina Osório, a probidade administrativa se definiria como “um universo quase inesgotável de deveres públicos”⁵⁰.

No que se refere à conceituação de moralidade no âmbito da Administração Pública, Alexandre Mazza assevera que existe uma diferença da moralidade administrativa para a moral comum. Isto ocorre porque enquanto esta impõe o dever de se observar o dever de normas morais dispostas à sociedade, aquela diz respeito à observância de “padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração”⁵¹.

Não obstante a sua diferenciação etimológica, moralidade e probidade são termos que se confundem no estudo do direito administrativo, consoante se observa nas definições dispostas acima. Isto ocorre em decorrência de ambos os vocábulos serem relacionados com o ideal de honestidade na Administração Pública. Dessa forma, nas palavras do doutrinador Dirley da Cunha Junior, “tanto a probidade como a moralidade exige a estrita observância dos padrões éticos, de boa-fé, de lealdade com as instituições públicas, de regras que assegurem a boa e útil administração e a disciplina interna na Administração Pública”⁵².

⁴⁹ FERREIRA, Viviam Maria Pereira. “O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. In **Revista Direito CV**. v. 15, n.3, set/dez. 2019.

⁵⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 125.

⁵¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2022.

⁵² CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2009, p. 550.

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ressalta que os vocábulos moralidade e probidade, quando observados sob uma ótica principiológica, podem ser encarados como sinônimos, “embora algumas leis façam referência às duas separadamente, do mesmo modo que há referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como princípios diversos, quando este último é apenas um aspecto do primeiro”⁵³.

Em relação à conceituação de moralidade administrativa pelos tribunais pátrios, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2661, de 2002, de relatoria do Ministro Celso de Melo, dispõe em seu acórdão que:

[...] A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais. A ratio subjacente à cláusula de depósito compulsório, em instituições financeiras oficiais, das disponibilidades de caixa do Poder Público em geral (CF, art. 164, § 3º) reflete, na concreção do seu alcance, uma exigência fundada no valor essencial da moralidade administrativa, que representa verdadeiro pressuposto de legitimação constitucional dos atos emanados do Estado. Precedente: ADI 2.600-ES, Rel. Min. ELLEN GRACIE. As exceções à regra geral constante do art. 164, § 3º da Carta Política - apenas definíveis pela União Federal - não de respeitar, igualmente, esse postulado básico, em ordem a impedir que eventuais desvios ético-jurídicos possam instituir situação de inaceitável privilégio, das quais resulte indevido favorecimento, destituído de causa legítima, outorgado a determinadas instituições financeiras de caráter privado. [...].
(STF. ADI 2661 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05/06/2002, DJ 23-08-2002 PP-00070 EMENT VOL-02079-01 PP-00091). (Brasil, 2002).

Verifica-se que para a Suprema Corte brasileira a moralidade administrativa se vincula ao dever de se exercer o poder estatal com limitações ligadas aos valores éticos, sendo a conduta dos agentes públicos pautada, portanto, nesses preceitos de cunho fundamentalmente éticos, enquanto a probidade seria delineada como um subprincípio da moralidade, a qual “valoriza a corporificação prática do princípio da moralidade administrativa ao garantir às pessoas um direito público subjetivo a uma Administração Pública unida à lisura e honestidade”⁵⁴.

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. Cit. p. 1827-1828.

⁵⁴ FURLAN, F. F. **A corrupção como fenômeno político e seu papel na degradação do Estado Democrático de Direito**. 2011. 272 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011, p. 158.

2.5 A PROBLEMÁTICA DE CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS E O ROL DO ART.11 DA LIA ANTERIORMENTE À REFORMA

O princípio da segurança jurídica, positivado no art. 5º, XXXVI da Constituição Federal⁵⁵, tem por objetivo a preservação da estabilidade das relações jurídicas. Sob a questão, José Afonso da Silva ensina:

[...] a segurança jurídica consiste no 'conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida'. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.⁵⁶

Assim, esta previsibilidade da aplicação normativa constitui o cerne da segurança jurídica. Contudo, não é possível olvidar que, quando de uma interpretação subjetiva da norma, como o que acontece com a aplicação de princípios, a falta de um norte para a conceituação destes princípios e seus limites de aplicabilidade também adentram a problemática da segurança jurídica.

Deste modo, a garantia de segurança jurídica não advém somente da aplicação materialmente e temporalmente correta da norma, mas também de uma homogeneidade quando à interpretação de seu conteúdo, de forma a garantir a materialização e efetivação das disposições normativas que se desejam que sejam cumpridas⁵⁷.

A confiabilidade e controlabilidade da aplicação da interpretação normativa são assim elementos fundamentais para a segurança jurídica, já que somente “por meio da controlabilidade jurídico-racional das estruturas argumentativas reconstrutivas de normas gerais e individuais” é que os indivíduos podem “plasmar digna e responsabilmente o seu presente e fazer um planejamento estratégico juridicamente informado do seu futuro”⁵⁸, ou seja,

⁵⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 113.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**. Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 682.

da estabilidade da interpretação normativa é que se pode esperar o cumprimento legalmente desejado da norma por parte dos cidadãos.

Neste sentido, destaca-se o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26⁵⁹, no qual a Ministra Cármen Lúcia, expressou em seu voto que “A tutela dos direitos fundamentais há de ser plena, para que a Constituição não se torne mera folha de papel”, existindo assim um dever de se interpretar o direito frente a todo um conjunto de princípios para o respeito constitucional aos direitos fundamentais.

Verifica-se que positivar um princípio, ou seja, elevá-lo a categoria de regra jurídica, não necessariamente resolve o problema quanto à sua aplicação, uma vez que em determinados princípios positivados do direito administrativo, como o princípio da moralidade, não possuem por si só uma definição jurídica clara sobre seu conceito e escopo, ou seja, trata-se de normas que contêm conceitos jurídicos indeterminados.

A dificuldade de pacificação destes conceitos, daí sua denominação de conceitos jurídico indeterminados gera verdadeira “zona cinzenta” do direito, conforme pontua Raquel Carvalho:

Insere-se na denominada zona de penumbra que, no caso concreto, impede a definição precisa dos seus efeitos vinculantes daqueles que a ela se sujeitam. Assim ocorre quando a lei utiliza expressões ou termos plurissignificativos dos quais podem decorrer, ou não, certa liberdade de escolha para o agente público. É o caso de a norma se utilizar de expressões como conveniência administrativa ou paz social ou produtividade no trabalho.⁶⁰

Sobre a questão, vale lembrar a diferenciação feita por muitos doutrinadores dos conceitos de discricionariedade e arbitrariedade, como justificativa para a aplicação dos princípios consubstanciados em regras com conceitos jurídicos indeterminados, conforme exemplifica Frederico Abreu:

Vale lembrar de início que a discricionariedade se caracteriza por uma faculdade (*facultas*) – portanto concedida por lei – do aplicador do direito para escolher, dentre

⁵⁹ STF. **ADO 26**, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020.

⁶⁰ CARVALHO, Raquel. **Conceito Jurídico Indeterminado**: discricionariedade ou vinculação? 2019, n.p.

uma pluralidade de meios ⁽¹⁾ -- também possibilitados pela lei -- o alcance do fim que direciona o interesse da Administração.

[...]

Este juízo subjetivo, entretanto, deve estar vinculado a dois limites: um externo – legalidade; outro interno – alcance do fim com a escolha realizada. É por isso que existe distinção clara entre discricionariedade e arbitrariedade. Mais: é patente o sentimento doutrinário ⁽⁵⁾ no sentido de que quando se fala em discricionariedade também se fala em indeterminação da lei quanto ao modo específico de realizar algum ato jurídico (meio).⁶¹

Todavia, a discricionariedade se constitui da arbitrariedade revestida de motivação, ou seja, na primeira o magistrado faz uma escolha por determinada aplicação e interpretação de dado princípio ao caso concreto motivando de forma articulada tal opção, enquanto na segunda à escolha pessoal somente não se reveste da motivação esperada.

Importante ressaltar que o exercício de aplicação dos princípios é extremamente válido e legítimo quando o magistrado realiza a “intermediação entre o princípio e os casos se realiza por regra legal explícita” na qual o desempenho do judiciário fica “restrito a uma atividade técnico-jurídica [...] sintonizada com a separação de poderes”⁶², contudo, a aplicação generalizada da teoria dos princípios constitui ativismo judicial ao utilizar o direito como forma de manifestação política.

Também sobre a interpretação do conteúdo ideológico dos princípios é preciso destacar da necessidade de uma uniformização e estabilização de seu conteúdo para a adequada aplicação dos mesmos pelo magistrado no caso concreto. Desta maneira, o legislador ao tentar incorporar os princípios ao direito positivado, inserindo-os no texto legal como conceitos indeterminados a serem desvendados e interpretados conforme a discricionariedade do legislador causa insegurança jurídica, a qual em especial no direito contratual tem implicações severas inclusive para a credibilidade do país em sua dimensão financeira e econômica.

Assim, observa-se que anteriormente à reforma de 2021, a tipificação como ato de improbidade administrativa pela ofensa aos princípios da Administração Pública, presente no art. 11 da LIA, definida genericamente como aqueles atos que violassem os deveres de “honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições” se apresentava como um

⁶¹ ABREU, Frederico do Valle. Conceito jurídico indeterminado, interpretação da lei, processo e suposto poder discricionário do magistrado. **Revista Jus Navigandi**. Teresina ano 10, n. 674, 10 maio 2005, n.p..

⁶² COSTA, Eduardo José da Fonseca. Princípio não é norma (1ª parte). **Empório do Direito**. Publicado em: 02/06/2021. n.p.

tipo penal extremamente aberto, ora que a ofensa à tais deveres depende de interpretação valorativa quanto sua ocorrência ou não no caso concreto e, sendo seu rol exemplificativo, tal abertura valorativa para sua ocorrência permitia uma infinidade de interpretações sobre quais atos poderiam ser enquadrados como improbidade.

Embora os deveres de imparcialidade e de legalidade tenham contornos bem definidos quanto à sua conceituação e, por conseguinte, aos atos violadores dos mesmos; por sua vez os conceitos de honestidade e de lealdade às instituições possuem definições menos consolidadas. Nesse sentido, vale observar a conceituação dada por Fábio Medina Osório para o dever de lealdade às instituições:

Esses deveres se encontram entrelaçados, mas é certo que a lealdade institucional, além de abranger tais deveres públicos, também traduz a perspectiva de punição à intolerável ineficiência funcional, no marco do qual o *improbis* se revela desleal em face do setor público.⁶³

Desta maneira, a desídia no exercício do cargo ou função pública, bem como a incompetência técnica seriam justificadoras para ensejar ação de improbidade administrativa, visto que as mesmas se consubstanciam como violadoras do princípio da eficiência de maneira que sua inobservância pelo agente público implicaria na sua deslealdade institucional. Logo, considerando a severidades das punições previstas na LIA, a caracterização de improbidade administrativa em razão da quebra do supracitado dever se afigura como extremamente subjetiva.

Vale mencionar que, a taxatividade trazida ao rol do art. 11 da LIA excluiu de sua tipificação atos como, por exemplo, o assédio sexual do agente público, o qual anteriormente se consubstanciaria como quebra dos deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições, como decorrência de que tal ato não mais se amolda nas hipóteses elencadas em seus incisos, embora claramente seja uma conduta que genericamente se amolda ao seu caput. Todavia, sua impossibilidade de condenação por improbidade, nos termos da LIA, não equivale a sua impossibilidade de responsabilização penal, civil e administrativa, esta inclusive, por violação de deveres funcionais sujeita à demissão.

Cabe pontuar que os efeitos das sanções previstas pela LIA são especialmente voltados

⁶³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2007, p. 144.

para a garantia de proteção do erário público: pela reparação dos danos causados através do dever de indenizar material (perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio) e moralmente a Administração Pública (multa), pela perda da função pública e suspensão dos direitos políticos (de forma a proteger a Administração Pública da atuação daquele considerado improbo) e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (punindo o improbo de colher benefícios advindos da administração pública).

Nota-se assim que esse tipo específico de punição guarda relação lógica com ilícitos que envolvem a utilização do da função pública para cometimento de atos relacionados ao exercício dessa função, ou seja, os quais não poderiam ser cometidos fora da função ou cargo público, de maneira que, o assédio como supramencionado, podendo ser cometido independentemente da função, se demonstra como uma hipótese na qual seu amoldamento ao tipo, como anteriormente ocorria, por mais que possível pela interpretação literal do tipo aberto, não se demonstra teleologicamente aderente ao propósito e dinâmica de um diploma legal voltado à improbidade administrativa;

Por conseguinte, se observa, assim, a problemática trazida pela utilização de conceitos indeterminados na tipificação penal, a qual tem o condão de distorcer o propósito normativo da lei, observado pela análise global se seus dispositivos, em razão de uma interpretação literal aparentemente lógica, porém inadequada em face de sua harmonização com os demais dispositivos de um diploma legal logicamente coeso e finalisticamente direcionado.

3. O FECHAMENTO DO ROL REPRESENTA UM FREIO AO HIPERCONTROLE OU RETROCESSO INSTITUCIONAL?

3.1 AS SIMILITUDES ENTRE O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E O DIREITO PENAL

O Direito Administrativo sancionador é considerado pelos juristas uma disciplina voltada à regulamentação de questões inerentes ao poder sancionador no âmbito das relações abarcadas pelo Direito Administrativo e também relacionadas ao Direito Penal. Neste diapasão, Gregório Edoardo Gardia elucida que historicamente:

[...] o Direito Administrativo sancionador começa a ganhar contornos, como reação à hipertrofia do Direito Penal acessório, ocasião em que uma significativa parcela dos crimes de menor potencial ofensivo é levada ao âmbito do recém-inaugurado Direito de ordenação social.⁶⁴

Assim, o Direito Administrativo sancionador nasce com o objetivo de buscar “a conformação da conduta dos particulares para evitar resultados contrários a objetivos de interesse público definidos no ordenamento jurídico”⁶⁵. Diante dessa conjectura, a busca pela efetivação do princípio da subsidiariedade aplicada ao ramo das ciências penais levou ao movimento de descriminalização de delitos de gravidade intermediária e leve, ligados as condutas relativas às relações com a Administração Pública, transportando tais ações para as regulamentações do âmbito sancionador do Direito Administrativo.

Em complementação ao disposto, Fabio Medina Osório ressalta que o Direito Administrativo sancionador, quando comparado ao Direito Penal, mostra-se como um ramo mais amplo, visto que ele atua como instrumento repressivo de diversos órgãos e entidades⁶⁶. Desta maneira, o Direito Administrativo sancionador se exterioriza como ramo jurídico cuja natureza é administrativa, possuindo finalidade repressiva, bem como apresentando “efeito aflitivo da sanção e à imposição da reprimenda pela autoridade administrativa”⁶⁷. Em

⁶⁴ GARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **R. Fac. Dir. Univ. São Paulo**. v. 109 p. 773 - 793 jan./dez. 2014, p. 775.

⁶⁵ VORONOFF, Alice. **Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil**. 2017. 316 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 80.

⁶⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

⁶⁷ GARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Op. Cit. p. 779.

decorrência de sua natureza, o Direito Administrativo sancionador não pode ser revestido de parâmetros arcaicos de repressão, razão pela qual se faz necessária a observância de princípios e garantias⁶⁸.

Nesta conjectura, o primeiro parâmetro relacionado à aplicação do Direito Administrativo sancionador é a dignidade da pessoa humana. Isto porque tal princípio é considerado pela doutrina como basilar a todos os ramos jurídicos, o que também abarca do Direito Administrativo, figurando como um dos elementos centrais da ordem jurídica pátria, sendo consagrada em posição especial na Constituição Federal de 1988. Por esta razão, o princípio em comento é aplicado no âmbito do Direito Administrativo sancionador como base para outros direitos, tal como o Estado de Direito.

O princípio do Estado de Direito diz respeito ao fato de que assim como as ações individuais, as condutas realizadas pelo poder estatal também são submetidas às normas da legislação vigente. Desse modo, “o Estado de Direito caracteriza-se também pelo respeito à separação dos poderes e pela proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos”⁶⁹. É imperioso destacar que são ramificações do princípio supracitado a legalidade e à segurança jurídica.

Segundo os ensinamentos de Canotilho, o princípio da legalidade pode ser entendido como aquele que é “erigido, muitas vezes, em «cerne essencial» do Estado do direito”⁷⁰. Assim, princípio da legalidade no que concerne às normas de Direito Penal, refere-se à imposição ao Estado de observar rigorosamente as leis. Nesse contexto, tem-se a vedação da instituição de infrações criminais por meio de atos infralegais. Da mesma forma, o Direito Administrativo Sancionador deve garantir, por intermédio da legalidade, que o Estado observe os “roteiros legalmente estabelecidos para impor restrições ao sancionado”⁷¹.

Por sua vez, Gregório Gardia ressalta que apesar do Direito Administrativo Sancionador não possuir similitude com o Direito Penal substantivo, “não há questionar a pertinência da

⁶⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo**. Tradução de Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

⁶⁹ FAVARO, Jorge Antonio. **A aplicação de princípios garantistas do direito penal no direito administrativo sancionador**. Monografia. Curso de Direito. Universidade Federal do Paraná. Paraná. 2012, p. 12.

⁷⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 256.

⁷¹ SOUSA, Wildson de Almeida Oliveira. **Poder administrativo sancionador do estado: discussão do princípio bis in idem pela interface com o direito administrativo e o direito penal**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do IDP. Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília. 2021, p. 21.

aplicação da máxima do *nullum crime nulla poena sine lege*⁷². A imposição trazida acima é reproduzida no âmbito do Direito Administrativo sancionador, isto porque “o marco da legalidade exige que as sanções administrativas sejam disciplinadas em lei, respeitadas a tipicidade e a anterioridade”⁷³.

A segurança jurídica aplicada ao Direito Administrativo se volta à vedação da aplicação retroativa de normas jurídicas que imponham gravames àqueles que estão submetidos às sanções administrativas. Nesse cenário, o presente princípio “exige clareza e precisão das normas jurídicas, de forma que os particulares saibam com exatidão o que lhes é permitido ou proibido”⁷⁴. Nesta mesma linha, há que se citar o princípio da tipicidade, o qual abarca as questões criminais e também se relaciona com o Direito Administrativo sancionador. Segundo os ensinamentos de Romeu Bacellar Filho:

A Constituição de 1988 não se compatibiliza com a afirmação do tipo ‘no Direito Administrativo Disciplinar admite-se a atipicidade da infração e a ampla discricionariedade na aplicação da sanção, que é irrenunciável pela Administração, possibilidade inconcebível em Direito Penal’. Afinal, o princípio da reserva legal absoluta em matéria penal (5.º, XXXIX, da Constituição Federal) - *nullum crimen, nulla poena sine lege* - estende-se ao direito administrativo sancionador.⁷⁵

Verifica-se que a aplicação da tipicidade no âmbito do Direito Administrativo sancionador se interliga ao fato de que, assim como as ciências penais, este ramo jurídico está ligado ao princípio da legalidade. Todavia, Fábio Medina Osório ressalta que a aplicabilidade deste princípio no Direito Administrativo sancionador sofre certa flexibilização, já que é possível que o poder estatal realize diversas competências pautando-se na discricionariedade⁷⁶.

A observância do princípio do devido processo legal também é reproduzida nas relações inerentes ao Direito Administrativo sancionador, assim como ocorre nos processos abarcados pelo Direito Processual Penal aqueles vinculados ao Direito Administrativo Sancionador devem igualmente ser abarcados pela garantia “dos particulares frente ao Estado, passiva enquanto o particular sofre o poder estatal e ativa quando é necessário o acionamento da máquina pública para a obtenção de decisões”⁷⁷.

⁷² GARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Op. Cit. p. 783.

⁷³ Idem.

⁷⁴ FAVARO, Jorge Antonio. Op. Cit. p. 14.

⁷⁵ BARCELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo Administrativo Disciplinar**. 2 ed. Sao Paulo: Max Limonad. 2003, p. 173.

⁷⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. Op. Cit, 2011.

⁷⁷ LEMOS, Jefferson Pinheiro de. **A transformação digital do processo administrativo sancionador: princípios jurídicos, impactos e perspectivas**. Monografia. Universidade de Brasília. Brasília. 2018, p. 20.

Neste contexto, Bruno Aibara ressalta que a garantia do devido processo legal no âmbito jurídico em estudo é um “instrumento de prevenção ao arbítrio e à tirania e meio apto a controlar o iter da formação da vontade estatal”⁷⁸, ora que, os princípios fundamentais que regem o Direito Administrativo Sancionador no Brasil residem na previsão constitucional da cláusula do *due process of law*, “sem embargo, desde logo é possível assinalar que o devido processo legal resguarda, no campo das relações punitivas, direitos fundamentais em todas as direções possíveis e legítimas”⁷⁹.

No mesmo sentido, Ana Teresa Ribeiro da Silveira elucida que “o princípio do devido processo legal é o princípio maior que rege o processo administrativo”⁸⁰, de forma a atrair assim a necessidade de aplicação dos princípios do contraditório e da ampla defesa ao direito administrativo sancionador. Diante dessa perspectiva, o contraditório “representa a ciência bilateral dos termos e atos do processo e a possibilidade de contrariá-los”⁸¹, apresentando-se assim como princípio fundamental nas relações inerentes ao processo penal e também abarca às relações de responsabilização administrativa. Por sua vez, a ampla defesa conversa diretamente com o princípio do contraditório, apresentando “dupla gênese protetiva, tanto como autodefesa – representado pelo direito à audiência e direito à presença – e também como defesa técnica, expresso na participação efetiva de um defensor”⁸².

Dessa forma, o poder sancionador aplicado ao Direito Administrativo deve observar o devido processo legal e os corolários do contraditório e da ampla defesa, os quais, no âmbito dos processos administrativos, se apresentam como “limitações ao poder de a Administração projetar-se sobre a liberdade e o patrimônio do particular unilateralmente, sem dar-lhe oportunidade de reagir e provar em âmbito administrativo que as medidas tomadas são inadequadas”⁸³.

⁷⁸ AIBARA, Bruno Henrique. **O núcleo comum dos princípios que regem o direito penal e o direito administrativo sancionador**. Artigo científico. Universidade Federal do Paraná. Paraná, 2018, p. 15.

⁷⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. Op. Cit, 2011, p. 165.

⁸⁰ SILVEIRA, Ana Teresa Ribeiro da. A reformatio in pejus e o processo administrativo. **Interesse Público**, Porto Alegre, ano VI, n. 30, p. 59-76, mar./abr. 2005, p. 63.

⁸¹ GARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Op. Cit. p. 782.

⁸² Idem. p. 783.

⁸³ NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo: Lei 9.784/99 Comentada**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 60.

3.2 A PROBLEMÁTICA DE TIPOS ABERTOS NA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A atuação da Administração Pública, conforme previamente exposto, tem por fundamento a observância ao princípio da legalidade, o qual no âmbito do Direito Administrativo implica que “toda a atividade da Administração Pública deve estar amparada em um ato normativo existente no ordenamento jurídico”⁸⁴. Por conseguinte, *a priori*, entende-se que a Administração Pública, mormente em seu âmbito sancionador, tem sua atuação vinculada ao princípio da tipicidade.

Contudo, inobstante tais entendimentos supramencionados, parte da doutrina defende a desnecessidade desta da tipificação de condutas ilícitas administrativas serem realizadas por meio de tipos claros e fechados, uma vez que em decorrência de sua natureza, “a Administração dispõe de certa margem de apreciação no enquadramento da falta dentre os ilícitos previstos na lei”⁸⁵. Desta forma, observa-se que a maioria das infrações de cunho administrativo não são definidas com precisão pela legislação administrativa sancionadora, a qual seria utilizada para delinear em termos gerais que os ilícitos administrativos se enquadram nas condutas em que se tem a ausência de cumprimento de deveres.

No mesmo sentido, Themístocles Brandão Cavalcanti elucida que a tipificação dos ilícitos administrativos é realizada, de modo geral, a partir de conceitos abertos e imprecisos, de forma que “basta que a lei defina genericamente a infração, para que a autoridade administrativa aplique a pena, usando nessa aplicação, de uma larga margem de poder discricionário, tal como definido e justificado”⁸⁶.

Diante dessa perspectiva, é perceptível que a discricionariedade é fator que se apresenta presente nas interpretações ligadas aos ilícitos do Direito Administrativo sancionador, sendo aplicada no momento de interpretação das normas de natureza administrativa a fim de que se possa aplicar o seu caráter sancionador aos respectivos casos concretos.

⁸⁴ RESENDE, Augusto César Leite de; MOLINARO, Carlos Alberto. A interamericanização do direito administrativo sancionador brasileiro: reflexões sobre o princípio da tipicidade da infração disciplinar a partir do diálogo judicial internacional. **A&C Revista. de Dir. Adm. Const.** | Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 153-173, abr./jun. 2019, p. 157.

⁸⁵ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Op. Cit. p. 1403.

⁸⁶ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Direito e processo disciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 12.

Todavia, em que pese sua aceitação por parte considerável da doutrina pátria, a mitigação do princípio da tipicidade na esfera do Direito Administrativo sancionador, permite multiplicidade de interpretações diversas para os casos concretos. Neste cenário, a aplicação de tipos penais abertos e imprecisos se mostraria como uma conduta que fere a segurança jurídica, já que “sem saber qual específica conduta é vedada pela lei, não é possível imputar a alguém o comportamento voluntariamente violador da ordem jurídica”⁸⁷. Em que pese tais críticas acerca dos tipos abertos no direito administrativo sancionador, é certo que estes estão presentes no ordenamento jurídico pátrio.

Nesse cenário, surge a discussão acerca da aplicabilidade do princípio da interpretação mais favorável ao réu nos processos administrativos sancionadores. O princípio em comento tem natureza penal, sendo aplicável aos processos penais por força de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que através do julgamento do EDcl no AgRg no HC 651.765/SP, firmou o entendimento de que se deve aplicar “a integração da norma mediante a analogia *in bonam partem*, devendo a lei penal ser interpretada restritivamente quando prejudicial ao réu e extensivamente quando a ele favorável”.

Neste sentido, cabe ressaltar que, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União em Acórdão nº 2613/2022, a interpretação das normas ligadas ao Direito Administrativo Sancionador fica adstrita ao princípio da legalidade, não havendo que se falar em interpretação extensiva ou aplicação de analogia. Todavia, tal entendimento não se aplica propriamente em relação à forma e limites para a conceituação de seus tipos abertos pelo julgador, ora que o princípio da legalidade implica na observância estrita à lei, porém não condiciona como conceitos abertos devem ser interpretados quando em observância ao poder discricionário para tal do julgador.

Ademais, vale mencionar, que mesmo no âmbito do direito penal, a jurisprudência compreende que a alteração de entendimento jurisprudencial não tem o condão de permitir sua aplicabilidade retroativa quando mais benéfica ao réu:

EMENTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. CRIME DE DENUNCIÇÃO CALUNIOSA. ART. 339, CAPUT, DO CÓDIGO PENAL. ABERTURA DE SINDICÂNCIA. SUBSUNÇÃO AO CONCEITO DE INVESTIGAÇÃO ADMINISTRATIVA. JUÍZO PROVISÓRIO DE TIPLICIDADE DA CONDUTA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. INVIABILIDADE.

⁸⁷ RESENDE, Augusto César Leite de; MOLINARO, Carlos Alberto. Op. Cit. p. 160.

1. Embargos de declaração interpostos, com caráter infringente, objetivando a reforma da decisão do relator, devem ser convertidos em agravo regimental. Precedentes.
2. A sindicância administrativa instaurada contra a suposta vítima ajusta-se ao domínio semântico da cláusula típica investigação administrativa, elementar do crime de denúncia caluniosa (art. 339, caput, do Código Penal).
3. A jurisprudência desta Suprema Corte orienta-se no sentido de que Os preceitos constitucionais relativos à aplicação retroativa da norma penal benéfica, bem como à irretroatividade da norma mais grave ao acusado, “ex vi” do artigo 5º, XL, da Constituição Federal, são inaplicáveis aos precedentes jurisprudenciais. Precedentes: HC 75.793, Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 31/3/2008; ADC 43-MC, Tribunal Pleno, Redator p/ Acórdão: Min. Edson Fachin, DJe de 7/3/2018 (HC 161.452-Agr/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 02.4.2020).
4. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento.
(STF. RHC 172074 ED, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 08/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 12-02-2021 PUBLIC 17-02-2021)

No caso em tela, na ocasião do cometimento do crime, o fato falsamente imputado pela ré a outrem era causa para abertura de sindicância administrativa, hipótese esta que não se encontra expressamente elencada no tipo do art. 339 do Código Penal⁸⁸ (crime de denúncia caluniosa). Contudo, após a ocorrência do fato, foi firmada jurisprudência de que a sindicância administrativa se encontra incluída no conceito de “investigação administrativa”, a qual encontra-se positivada no tipo penal em comento, razão pela qual a ré foi denunciada. Todavia, embora tal entendimento tenha sido firmado posteriormente à prática da falsa imputação praticada pela ré, o tribunal compreendeu pela sua aplicabilidade, uma vez que a vedação à aplicação de norma mais gravosa não se aplica à mera interpretação jurisprudencial sobre sua aplicabilidade.

Desta maneira, no direito administrativo sancionador, também não é possível a imposição de adoção no caso concreto de uma interpretação jurisprudencial mais favorável para um tipo aberto. Neste sentido, “a má aplicação da teoria dos princípios e o ativismo judicial têm potencializado os riscos em administrar, pois princípios ou regras constitucionais de baixa densidade normativa são utilizados como parâmetro para responsabilização dos agentes”⁸⁹ sendo assim a possibilidade da implementação de tipos abertos no Direito Administrativo sancionador real fonte de insegurança jurídica.

⁸⁸ Art. 339. Dar causa à instauração de inquérito policial, de procedimento investigatório criminal, de processo judicial, de processo administrativo disciplinar, de inquérito civil ou de ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime, infração ético-disciplinar ou ato ímprobo de que o sabe inocente: (...)

⁸⁹ ALVES, Effrein Amaral. **A Sistemática Punitivista da Lei de Improbidade Administrativa e a (ir)retroatividade após entendimento do STF**. Artigo científico. Curso de Direito. FADERGS. Porto Alegre. 2022, p. 15.

3.3 A NECESSIDADE DE SE ESTABELER CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR QUE AO MESMO TEMPO NÃO O INVIABILIZE

A sanção administrativa pode ser compreendida como “a consequência jurídica restritiva de direitos, de caráter repressivo, determinada em razão de um comportamento proibido com o objetivo de desestimular o infrator”⁹⁰, de maneira que, conforme leciona Pablo Delgado, “são ferramentas institucionais que permitem conduzir o comportamento dos administrados em direção aos objetivos perseguidos pela regulação”⁹¹.

Sendo assim, a aplicação das sanções administrativas, *a priori*, atua como uma resposta estatal para condutas consideradas como ilícitos administrativos. Neste espeque, ao se deparar com tipos legais abertos, o operador do direito deve realizar a interpretação normativa em consonância com modelos existentes, sejam eles normativos, principiológicos ou pautados em sua prática e experiência na vida pública.

Todavia, em decorrência da existência de tipos abertos no âmbito do Direito Administrativo sancionador, é possível que os aplicadores do direito hajam de forma arbitrária e discricionária no momento da aplicação das sanções administrativas. Neste contexto, Alice Voronoff ressalta que a existência da discricionariedade na aplicação de sanções do Direito Administrativo abre margem para:

[...] A aplicação de sanções despropositadas ou em desvio de finalidade, como forma de atender a grupos de interesse ou, ainda, como meio de barganha do agente público na negociação por favorecimentos ilícitos,
[...] A aplicação desproporcional e excessiva de penalidades, especialmente as de caráter pecuniário, que superdimensionem a importância da entidade fiscalizatória e inflem seus orçamentos. [...] com critérios sempre tendentes a aparentar a maior rigidez possível, comprometendo potencialmente à saúde financeira das empresas e no limite, no caso de reincidências até mesmo sua permanência em atividade.⁹²

No mesmo sentido, Emerson Gabardo e Gabriel Castella, destacam a importância da delimitação de critérios objetivos para as sanções administrativas, de maneira que “a

⁹⁰ VORONOFF, Alice. Op. Cit. p. 43.

⁹¹ DELGADO, Pablo Soto. Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. **Revista Ius et Praxis**, ano 22, n. 2, 2016, p. 195.

⁹² VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, jan./abr. 2019, p. 131.

hermenêutica da norma sancionadora deve sempre ser clara e precisa, de modo que se permita assegurar ampla previsibilidade de comportamentos por parte tanto dos agentes privados quanto dos agentes públicos”⁹³.

Contudo, conforme pontuam Emerson de Lima Pinto e Mariana Kovara Jung, “algumas normativas referem-se a uma esfera da realidade cujas delimitações não são compreensivamente precisas, acarretando uma pluralidade de sentidos para determinada situação”⁹⁴, cenário este que acaba por abrir margem para interpretações arbitrárias. Desta forma, há nítida necessidade de que os aplicadores do direito recorram a um processo de preenchimento semântico da norma através da concretização, onde se tem em vista interpretar a norma “buscando a finalidade normativa para os valores considerados válidos ao sistema jurídico”⁹⁵.

Nessa perspectiva, pensar na adoção de critérios objetivos para a aplicação do Direito Administrativo sancionador é uma solução proposta por alguns juristas, cujo objetivo é delinear os parâmetros de atuação dos aplicadores do direito e dirimir a possibilidade de atuações arbitrárias dos aplicadores do Direito, pautando-se em um padrão de legalidade exauriente na tipificação dos ilícitos e das sanções”⁹⁶.

Todavia, inobstante a necessidade de critérios objetivos a fim de evitar abusos pela autoridade administrativa, conforme aponta Leonel Ohlweiler, “não há como discutir o Direito Administrativo sem interrogar sobre sua experiência fática, experiência do próprio homem, impondo-se dialogar com as construções dogmáticas, configuradas, em última análise, com experiências fáticas”⁹⁷, sendo também necessário considerar os critérios de ordem subjetiva a fim de que se avalie as condições pessoais que envolvem a infração administrativa em pauta.

Importante salientar que ao se considerar critérios de ordem subjetiva, o operador do direito não deve partir para a subjetividade no momento da aplicação das sanções

⁹³ GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. *A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional* | Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015, p. 133.

⁹⁴ PINTO, Emerson de Lima; JUNG, Mariana Kovara. Interpretação e direito administrativo: o contributo da hermenêutica jurídica para compreensão do direito e seus termos indeterminados. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, v. 4, n. 2, pag. 27-43. 2018, p. 38.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ VORONOFF, Alice. 2017. Op. Cit. p. 37.

⁹⁷ OHLWEILER, Leonel Pires. *Os (Des)Caminhos Hermenêuticos do Direito Administrativo*. Historicidade e Constitucionalização para a Efetividade dos Princípios Jurídicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 125.

administrativas ligadas ao Direito Administrativo sancionador. De modo diverso, o administrador público deve considerar as nuances vinculadas aos critérios subjetivos para realizar ponderações de ordem objetiva e, respeitando as garantias materiais do processo administrativo, as quais se referem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Neste sentido, Voronoff ressalta que a interpretação referente à adequação da conduta dos administrados deve ser realizada com o objetivo de materializar o interesse público, sendo a atuação do operador do direito dissociada, *a priori*, de determinado juízo de valor ético-social, ou seja, deve-se partir do pressuposto de que os tipos administrativos sancionadores possuem natureza de ferramenta institucional como meio de gestão da Administração Pública⁹⁸.

Por esta razão, as sanções administrativas devem ser interpretadas de modo que as torne aptas para a produção de bases interpretativas que “consideradas as peculiaridades de cada setor econômico-social e do ambiente institucional que circunda a autoridade administrativa, promovam a conformação das condutas esperadas e desejadas pelo ordenamento jurídico”⁹⁹.

Neste ínterim, Emerson Pinto e Mariana Jung elucidam que a interpretação do Direito Administrativo, mormente aquele com caráter sancionador, deve ser pautado dogmaticamente no princípio da legalidade:

[...] não dando abertura para a construção do novo, uma vez que, as práticas jurídico-discursivas trabalham com técnicas linguísticas de padronização, pois somente importa um discurso de seguridades máximas construído para garantir a fiscalização interior dos indivíduos, onde não só se execute a vigilância permanente desses indivíduos, como também possibilite a construção do saber para aqueles que são controlados.¹⁰⁰

Verifica-se assim que a observância ao princípio da legalidade, no exercício do poder discricionário do julgador administrativo, implica na necessidade de que a decisão discricionária seja pautada em conformidade com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de mesma caracterizar-se em arbitrariedade ilegal.

Todavia, sendo também a razoabilidade e a proporcionalidade conceitos jurídicos indeterminados, cuja conceituação depende de atividade interpretativa, a adoção de critérios objetivos não somente garante segurança jurídica àquele que responde ao processo

⁹⁸ VORONOFF, Alice. 2017. Op. Cit. p. 94

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ PINTO, Emerson de Lima; JUNG, Mariana Kovara. Op. Cit. p. 39.

administrativo, mas igualmente àqueles que o julgam. Ora que, tais decisões podem ser objeto não somente de reforma/anulação, quando consideradas inadequadas ou incorretas, mas também passíveis de responsabilização quando consideradas como ilegais se arbitrárias.

Desta maneira, é evidentemente necessário que se recorra à adoção de critérios objetivos para a análise dos processos abarcados pelo Direito Administrativo sancionador a fim de que os operadores do direito contornem as problemáticas trazidas pela instituição de tipos abertos às infrações administrativas, evitando não somente arbitrariedades em seu julgamento, mas também maior segurança para os próprios julgadores ao estabelecer critérios para sua tomada de decisões.

3.4 A TUTELA DA PROIBIDADE E O CONTROLE ADMINISTRATIVO EM CONFLITO COM DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Ao organizar estas atividades de interesse público, a Administração Pública impõe regras, por meio do exercício de seu poder regulamentador, devendo também fiscalizar sua observância e punir seu descumprimento de forma a garantir sua efetividade, conforme leciona Dora Maria de Oliveira Ramos:

À Administração Pública, enquanto organizadora da vida social, são atribuídas tarefas de gestão que envolvem a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia, o fomento de atividades reputadas relevantes para o contexto social e a intervenção.

Nesse contexto das atividades estatais, para garantir a efetividade da atuação administrativa e reconhecendo-se que a Administração Pública conjuga o interesse público (ou a pluralidade dos interesses públicos envolvidos no contexto social, como se tem dito), são a ela atribuídos poderes sancionatórios.

A efetividade da atuação estatal fica muitas vezes dependente do preestabelecimento de sanções que conduzam ao cumprimento das diretrizes traçadas pela Administração Pública. O descumprimento dessas regras pode configurar crime, passível de punição pelo juiz criminal, de acordo com as leis específicas regeadoras das matérias, como são exemplos os crimes ambientais (Lei n. 9.605, de 12.02.1998) e os crimes relacionados às licitações (Lei n. 8.666, de 21.06.1993).

Não raras vezes, no entanto, as infrações ficam restritas à área administrativa, gerando ilícitos de caráter não penal, sancionados pela própria Administração Pública.¹⁰¹

Assim, o direito administrativo sancionatório pode ser compreendido como “a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do

¹⁰¹ RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Considerações sobre o poder sancionatório da Administração Pública. Os ilícitos administrativos e as concessões de serviços públicos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo, n. 71:111-153, jan./jun. 2010, p. 111-112.

Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado”¹⁰². Por sua vez, ao exercer seu poder punitivo, deve também a Administração Pública respeitar a observância ao devido processo legal, conforme impõe a Constituição Federal em seu art. 5º, inciso LV¹⁰³. Não obstante tal determinação, a aplicabilidade de outras garantias do direito penal àqueles submetidos ao processo administrativo sancionatório também é debatida pela doutrina e pela jurisprudência.

Por sua vez, assim como ocorre no direito penal, para que uma conduta seja tipificada como ilícita é necessário que a mesma ofenda um bem jurídico, os quais, no direito administrativo, são aqueles legalmente positivados como de competência da Administração Pública. Desta maneira, o mandamento insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal, o qual impõe a obediência pela Administração Pública aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, não somente contém uma ordem destinada à Administração Pública, mas também implica que a observância destes princípios constitui bem jurídico da Administração Pública, a qual é legalmente responsável por garantir sua aplicação e punir atos que violem sua observância.

O mesmo ocorre em relação ao parágrafo 4º do art. 37 da Constituição Federal, ao preceituar que os atos de improbidade administrativa devem ser punidos na esfera administrativa, sem prejuízo de sua configuração também como ilícito penal. Assim, tal norma não somente contém uma ordem impondo a necessidade de lei que discipline a questão, mas também torna a probidade administrativa bem jurídico da Administração Pública e, por conseguinte, os atos tipificados na Lei nº 8.429/1992 como caracterizadores de improbidade administrativa são aqueles considerados como ofensivos ao bem jurídico “probidade administrativa da Administração Pública”.

Neste contexto, a determinação de taxatividade dos Atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os Princípios da Administração Pública, tipificados no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, pela Lei nº 14.230/2021, apresenta-se como questão

¹⁰² GONÇALVES, Ministro Benedito; GRILLO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**. V. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021, p. 468.

¹⁰³ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

particularmente polêmica, ora que na busca de maior segurança jurídica ao delimitar a aplicabilidade do tipo, teria enfraquecido a proteção à probidade administrativa.

Contudo, importante ressaltar que inobstante a violação genérica aos princípios da Administração Pública não ser mais caracterizada como passível de configurar ato de improbidade administrativa, isto não importa na sua atipicidade como ilícito administrativo, uma vez que, como exemplo, a Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Federais) determina como dever do servidor público “manter conduta compatível com a moralidade administrativa” (art. 116, IX)¹⁰⁴, cujo descumprimento é punido com pena de advertência, nos termos do art. 129¹⁰⁵ da supracitada lei.

Deve-se também ter em mente que os atos considerados como configuradores de improbidade administrativa disciplinados pela LIA tem sanções extremamente severas, como a perda da função ou cargo público, perda de direitos políticos, impossibilidade de contratação com a Administração Pública, entre outros. Para mais, importante comentar que, segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

[...] À luz de abalizada doutrina: "A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). 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". **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(...).**" in José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669. [...]

(STJ. REsp n. 797.671/MG, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 5/6/2008, DJe de 16/6/2008.)

Consoante se extrai do texto jurisprudencial, a improbidade administrativa constitui forma qualificada da violação à moralidade administrativa, razão pela qual recebe tratamento jurídico específico por imposição constitucional. Assim, a violação genérica aos princípios da Administração Pública não apresenta a mesma lesividade dos demais atos de improbidade tipificados na lei, de maneira que sua tipificação e punição como tal não se demonstra

¹⁰⁴ Art. 116. São deveres do servidor: IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

¹⁰⁵ Art. 129. A advertência será aplicada por escrito, nos casos de violação de proibição constante do art. 117, incisos I a VIII e XIX, e de inobservância de dever funcional previsto em lei, regulamentação ou norma interna, que não justifique imposição de penalidade mais grave.

proporcional. Vale mencionar que a proporcionalidade pode ser compreendida tanto em seu sentido amplo quanto em estrito, sendo o primeiro relativo à proibição do excesso quanto à aplicação e efetivação das normas, e o segundo relativo à aplicação da norma frente à colisão de princípios no caso concreto:

(..) de acordo com o princípio da proporcionalidade, os meios estabelecidos pelo legislador devem ser adequados e necessários para alcançar o fim pretendido. O meio é adequado quando com sua ajuda o fim desejado pode ser promovido. Os meios são adequados quando, com sua ajuda, o fim desejado pode ser promovido; é necessário quando o legislador não puder escolher outro meio igualmente adequado para o cumprimento da meta estatal ou para a promoção do direito que colide com o direito afetado, mas que implique em restrição menor ao direito fundamental afetado. Por sua vez, a limitação ao direito fundamental deve ser proporcional em sentido estrito, ou seja, deve estar razoavelmente relacionada ao peso e à importância do direito afetado. (tradução nossa)¹⁰⁶

Ademais, no tocante à Lei de Improbidade Administrativa, anteriormente à sua reforma pela Lei nº 14.230/21, parte da doutrina defendia a inaplicabilidade de garantias inerentes ao direito penal por considerar que a lei tinha natureza civil e não penal, ora que se trata de uma ação civil, conforme defende Rodrigo Wanis:

Para significativa parte da nacional e internacional, que tem como precursor o espanhol Alejandro Nieto, a classificação ou definição da instância do Direito Sancionador deve tomar como critério diferenciador a autoridade aplicadora das sanções, pelo que, portanto, a LIA seria norma de direito sancionador de natureza civil, e não de direito administrativo sancionador.¹⁰⁷

Todavia, importante observar a razão da existência dos ilícitos penais, civis e administrativos, conforme leciona Dora Maria de Oliveira Ramos:

Distingue-se o ilícito civil do ilícito penal. Enquanto a sanção civil objetiva primordialmente a recomposição dos prejuízos de caráter moral ou patrimonial causados ao lesado, o ilícito penal tem por objeto a genérica proteção da sociedade e a preservação da paz social. Justapõem-se, aqui, o interesse privado da vítima, salvaguardado pela sanção civil, e o interesse geral da sociedade, preservado pela sanção penal. Se a sanção civil objetiva a reparação do dano sofrido pela vítima, a sanção penal destina-se a restaurar a normalidade social, punindo o agente transgressor da boa ordem.¹⁰⁸

Como figura distinta das anteriores, surge o ilícito administrativo, caracterizado pela infração a deveres estabelecidos pelas leis administrativas. Nesse campo, fala-se em ilícito administrativo puro, em que a conduta atinge apenas a ordem interna da

¹⁰⁶ CLÉRICO, Laura. **El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional**. 1ª ed. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2009, p. 25.

¹⁰⁷ WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Nº 83, jan./mar. 2022, p. 155-156.

¹⁰⁸ RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Op. Cit. p.121.

Administração, e ilícito penal administrativo, em que a conduta é punida tanto na esfera administrativa quanto na esfera penal, porque a ação ou omissão atinge concomitantemente a sociedade e a Administração.

Assim, as sanções da LIA não somente objetivam a reparação do dano sofrido, mas também impõe penas de caráter pessoal àqueles condenados por improbidade administrativa como, por exemplo, a perda da função pública. Sobre tal caráter punitivo comentam Gonçalves e Grilo:

No entanto, a natureza jurídica do direito sancionador é a mesma, seja no direito penal, seja no direito administrativo (ou tributário, ambiental, eleitoral, improbidade etc.). O Estado é o detentor do jus puniendi, sendo prerrogativa sua prever, normativamente, os casos nos quais alguém será sancionado pela sua conduta ilícita. Por adequação ou intensidade, algumas penas são de natureza penal; outras penas serão administrativas.¹⁰⁹

Com a reforma da LIA, pela Lei nº 14.230/21, tal questão foi pacífica com a disposição expressa pelo legislador de que esta norma tem caráter sancionatório, conforme se observa em ser art. 17-D, *in verbis*:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Todavia, a aplicabilidade de garantias penais ao processo administrativo sancionatório é, conforme mencionado, objeto de discussão na doutrina e na jurisprudência, como as questões relativas à sua retroatividade quando mais benéfica. Inclusive, as alterações promovidas para caracterização de improbidade administrativa suscitaram diversos pedidos de sua aplicabilidade retroativa, sendo tal questão apreciada pelo STF com a fixação da Tese de Repercussão Geral no Tema 1199:

Tese

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

¹⁰⁹ GONÇALVES, Ministro Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Op. Cit. p. 473.

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

(STF. ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022)

Contudo, tal decisão aparenta se confrontar com o disposto no art. 9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, a qual preceitua a retroatividade da norma punitiva mais benéfica. Sobre a interpretação de tal artigo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos já se posicionou em diversas ocasiões sobre sua aplicabilidade ao direito penal sancionador, como se observa em sua decisão no Caso Rosadio Villavicencio vs. Peru:

A.2.3. Principio de legalidad (Artículo 9 de la Convención).

158. El artículo 9 de la Convención Americana dispone que: “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”. Este Tribunal ha interpretado que el principio de legalidad es aplicable no sólo al ámbito penal, sino que, además, su alcance se extiende a la materia sancionatoria administrativa.

A.2.3. Princípio da legalidade (artigo 9.º da Convenção).

158. O artigo 9 da Convenção Americana dispõe que: “Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que foram cometidas, não tenham sido consideradas penais segundo a lei aplicável. Tampouco pode ser imposta pena mais pesada do que a aplicável no momento em que o crime foi cometido. Se, após a prática do crime, a lei prever a aplicação de pena mais branda, o infrator dela se beneficiará. Este Tribunal tem interpretado que o princípio da legalidade é aplicável não apenas à esfera penal, mas também que seu alcance se estende às sanções administrativas.
(TRADUÇÃO NOSSA)

(CORTE IDH. Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2020. Serie C No. 414)

Desta sorte, no âmbito do direito administrativo sancionador, se verifica na jurisprudência brasileira profunda resistência na observância de direitos e garantias processuais em conformidade com diploma internacional não somente ratificado pelo Brasil, mas que, por força do disposto no art. 5º, parágrafo 3º, da Constituição Federal, equivale à emenda constitucional. Assim, inobstante a Constituição brasileira somente prever expressamente a

retroatividade da lei penal mais benéfica ao réu, a retroatividade benéfica das sanções administrativas também se apresenta como norma constitucional.

Por conseguinte, a tese de repercussão geral firmada pelo STF, entendendo pela irretroatividade da norma mais benéfica nos casos já transitados em julgado ou em processo de execução penal sob a justificativa de observância ao inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição, o qual preceitua que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” se apresenta como inconstitucional dada sua inobservância de que a sanção administrativa também é abarcada pelo respeito ao princípio da legalidade conforme o Pacto de San Jose da Costa Rica, tendo tal disposição qualidade de emenda constitucional

Desta maneira, considerando a gravidade das penas cominadas por improbidade administrativa e o desrespeito sistêmico do judiciário brasileiro na aplicação de direitos e garantias fundamentais nos processos administrativos sancionadores, a taxatividade do rol do art. 11 da LIA, limitando as condutas consideradas como atentatórias aos princípios da Administração Pública, se demonstra adequada.

Em relação ao seu conteúdo, tal alteração se apresenta como medida legislativa mais aderente ao princípio da proporcionalidade, de maneira a não permitir que violações genéricas aos princípios da Administração Pública sejam passíveis das sanções excepcionalmente severas contidas na LIA. Ademais, a taxatividade do rol do art. 11 da LIA implica em um menor número de ações de improbidade com fulcro no desrespeito principiológico, diminuindo a judicialização excessiva existente sobre o tema.

Tal medida também proporciona maior segurança jurídica, ao afastar a discricionariedade do julgador quanto á sua conceituação e aplicabilidade no caso concreto de conceitos jurídicos indeterminados, como são os princípios, cuja violação em abstrato não pode equivaler àquela decorrente de atos lesivos ao erário público ou que ensejam enriquecimento ilícito, sob pena de banalização do próprio conceito de improbidade administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A probidade administrativa constitui elemento essencial para que a Administração Pública em um Estado Democrático de Direito efetivamente cumpra seu papel de garantir, por meio de sua atuação, a consecução do bem-estar social, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente, bem como preservando a confiança da sociedade nas instituições estatais. Desta maneira, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) desempenha papel crucial como instrumento de efetivação dessa probidade, tendo sido concebida como uma ferramenta para responsabilizar aqueles que desviam recursos públicos, enriquecem ilicitamente ou praticam atos que comprometem a moralidade administrativa.

Por sua vez, a alteração quanto à taxatividade do rol do art. 11 da LIA, trazida pela Lei nº 14.230/21, teve como objetivo principal proporcionar maior segurança jurídica, buscou delimitar de forma mais precisa as condutas violadoras do princípio da moralidade administrativa passíveis de punição por improbidade, uma vez que, anteriormente, a existência de conceitos abertos nesse contexto era particularmente problemática, pois deixava margem para interpretações amplas e subjetivas, colocando em risco a segurança jurídica e, por vezes, levando à aplicação excessivamente ampla da lei.

Neste contexto, importante ressaltar que nem todo ato que viola a moralidade administrativa necessariamente configura improbidade, ora que esta se configura como uma modalidade qualificada de violação à moralidade administrativa, razão pela qual a LIA apresenta sanções extremamente severas, como a perda da função ou cargo público, perda de direitos políticos, impossibilidade de contratação com a Administração Pública, entre outros.

Importante ressaltar que as punições previstas no direito administrativo sancionador, como as estabelecidas pela LIA, dada sua severidade, devem ser aplicadas somente a atos que efetivamente configurem improbidade administrativa para que assegurar que sua aplicabilidade seja proporcional à gravidade da conduta, evitando o uso indevido dessas medidas punitivas. Assim, a reforma do rol do artigo 11 da LIA, ao restringir as hipóteses de improbidade por atos que violam os princípios da Administração Pública, garante que as punições previstas na LIA, sejam aplicadas apenas a casos de efetiva improbidade, uma vez que o não amoldamento de uma conduta violadora de tais princípios como improbidade também não implica que a mesma

não possa ser responsabilizada administrativa, civil ou penalmente, conforme o caso concreto.

Desta maneira, a determinação de taxatividade do rol do art. 11 da LIA, buscou equilibrar de maneira razoável e proporcional a segurança jurídica com a efetividade da proteção à probidade administrativa ao delimitar com maior precisão as condutas passíveis de punição, eliminando as incertezas e os problemas decorrentes de conceitos abertos e, por conseguinte, evitando interpretações excessivamente amplas e arbitrárias da lei, promovendo a justiça e a efetividade na responsabilização daqueles que efetivamente cometem atos de improbidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, Frederico do Valle. Conceito jurídico indeterminado, interpretação da lei, processo e suposto poder discricionário do magistrado. **Revista Jus Navigandi**. Teresina ano 10, n. 674, 10 maio 2005. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/6674/conceito-juridico-indeterminado-interpretacao-da-lei-processo-e-suposto-poder-discricionario-do-magistrado>> Acesso em: 19/09/2023.

AIBARA, Bruno Henrique. **O núcleo comum dos princípios que regem o direito penal e o direito administrativo sancionador**. 2018; Trabalho de Conclusão de Curso; (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Paraná; Orientador: Emerson Gabardo;Paraná, 2018. Disponível em: < <http://educapes.capes.gov.br/handle/1884/62272>> Acesso em: 19/09/2023.

AIRES, Hilton Boenos; MELO, Arquimedes Fernandes Monteiro de. A corrupção política e o seu papel na formação da identidade política brasileira. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, Ano 1, nº 6. 2015. Disponível em: < https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/6/2015_06_0567_0609.pdf> Acesso em: 19/09/2023.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES, Effrein Amaral. **A Sistemática Punitivista da Lei de Improbidade Administrativa e a (ir)retroatividade após entendimento do STF**. Artigo científico. Curso de Direito. FADERGS. Porto Alegre. 2022. Disponível em: < <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/30065/1/Artigo%20ABNT%20-%202022-2%20-%20Effrein%20Amaral%20Alves.pdf>> Acesso em: 19/09/2023.

ARAÚJO, Thalita Clímaco de; ARANTES, Lara Izabella Tosta. A Lei de Improbidade Administrativa como Mecanismo de Controle dos Desvios de Conduta dos Agentes Públicos. **Id On Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia**. V.13, N. 44, p. 930-944, 2019. Disponível em: < <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1667>> Acesso em: 19/09/2023.

ÁVILA, Humberto. **Segurança Jurídica**. Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19/09/2023.

BRASIL. **Decreto nº 678** de, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 19/09/2023.

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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 19/09/2023.

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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2. Acesso em: 19/09/2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARVALHO, Raquel. **Conceito Jurídico Indeterminado: discricionariedade ou vinculação?** Publicado em: 11/06/2019. Disponível em: <<http://raquelcarvalho.com.br/2019/06/11/conceito-juridico-indeterminado-discricionariedade-ou-vinculacao>> Acesso em: 19/09/2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Direito e processo disciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CLÉRICO, Laura. **El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional**. 1ª ed. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2009.

COELHO, Gabriela. Pesquisa mostra que sanções por improbidade são muito amplas e geram insegurança. **Revista Consultor Jurídico**. Publicado em: 20/05/2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-20/pesquisa-mostra-sancoesimprobidade-sao-amplas>> Acesso em: 19/09/2023.

CORTE IDH. **Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú**. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2020. Serie C No. 414. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_414_esp.pdf> Acesso em: 19/09/2023.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Princípio não é norma (1ª parte). **Empório do Direito**. Publicado em: 02/06/2021. Disponível em: <<https://emporiოდodireito.com.br/leitura/abdpro-179-principio-nao-e-norma-1-parte>> Acesso em: 19/09/2023.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2009.

DELGADO, Pablo Soto. Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. **Revista Ius et Praxis**. Talca, v. 22, n. 2, p. 189-226, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122016000200007&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 19/09/2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

EBERHARDT, Marcos. **Lei 13.655/2018 e seu impacto nas Ações Cíveis Públicas por atos de Improbidade Administrativa**. Publicado em: 13/08/2018. Disponível em: <<http://marcoseberhardt.com.br/conteudos/lei-13-655-2018-e-seu-impactonas-acoes-civis-publicas-por-atos-de-improbidade-administrativa/>> Acesso em: 19/09/2023.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 7ª ed. Rio de Janeiro: 2006.

FAVARO, Jorge Antonio. **A aplicação de princípios garantistas do direito penal no direito administrativo sancionador**. 2012; Trabalho de Conclusão de Curso; (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<http://educapes.capes.gov.br/handle/1884/31108>> Acesso em: 19/09/2023.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERREIRA, Viviam Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**. v. 15, n.3, set/dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/t4j9F3M36jfcvPddbKMnXFK/?lang=pt>. Acesso em: 19/09/2023.

FURLAN, F. F. **A corrupção como fenômeno político e seu papel na degradação do Estado Democrático de Direito**. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_FurlanFF_1.pdf> Acesso em: 19/09/2023.

GABARDO, Emerson; CASTELLA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 129-147, abr./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/55/358>> Acesso em: 19/09/2023.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo**. Tradução: Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 109, p. 773-793, 2014. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89256>>. Acesso em: 19/09/2023.

GONÇALVES, Ministro Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**. V. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>> Acesso em: 19/09/2023.

GREGGI, Livia Abud da Silva; MATTARAIA, Fabiana de Paula Lima Isaac; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Análise das principais mudanças na lei de improbidade administrativa. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 2–22, 2023. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2917>. Acesso em: 19/09/2023.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LEMOS, Jefferson Pinheiro de. **A transformação digital do processo administrativo sancionador**: princípios jurídicos, impactos e perspectivas. 2018. 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: < <https://bdm.unb.br/handle/10483/21707>> Acesso em: 19/09/2023.

LIMA, Mary Anne Freitas. **Lei de Improbidade Administrativa, Regulação e Responsabilização de Ações ou Omissões de Gestores Públicos no Brasil**. Monografia. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal da Paraíba. Paraíba. 2022. Disponível em: < <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/24107/1/MAFL22062022.pdf>> Acesso em: 19/09/2023.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS, Tiago do Carmo. **Anotações à Lei de Improbidade Administrativa**. 2ª ed. Itajaí: Verbo Jurídico, 2017.

MARTINS, Tiago do Carmo. Nova lei de improbidade: bala de prata?. Publicado em: 02/07/2022. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-jul-02/tiago-martins-lia-bala-prata>>. Acesso em: 19/09/2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2022.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MUDROVITSCH, Rodrigo; NÓBREGA, Guilherme. A reforma da nova Lei de improbidade Administrativa e sua proteção. Publicado em: 11/03/2022. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-mar-11/improbidade-debate-reforma-protecao>> Acesso em: 19/09/2023.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo: Lei 9.784/99 Comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, José Roberto; GROTTI, Dinorá Adelaide. **Sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa: críticas ao Projeto de Lei do Senado nº 2.505/2021**. Publicado em: 02/08/2021. Brasília: Associação Nacional dos Procuradores da República, 2021. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/25560-sistema-de-responsabilizacao-pela-pratica-de-atos-de-improbidade-administrativa-criticas-ao-projeto-de-lei-do-senado-n2505-2021>. Acesso em: 19/09/2023.

OLIVEIRA, Stephanie Andrade de. **Efeitos das Alterações na Lei de Improbidade Administrativa**. Monografia. Universidade São Judas Tadeu. São Paulo. 2022. Disponível em: < <https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/29950> > Acesso em: 19/09/2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OHLWEILER, Leonel Pires. **Os (Des)Caminhos Hermenêuticos do Direito Administrativo**. Historicidade e Constitucionalização para a Efetividade dos Princípios Jurídicos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 25. ed. São Paulo. Saraiva Educação, 2021.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. **Revista da EMERJ**, v. 11, nº 42, 2008. Disponível em: < https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/Revista42_130.pdf > Acesso em: 19/09/2023.

PINTO, Emerson de Lima; JUNG, Mariana Kovara. Interpretação e direito administrativo: o contributo da hermenêutica jurídica para compreensão do direito e seus termos indeterminados. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 4, n. 2, pag. julho-dezembro 2017. Disponível em: < <file:///C:/Users/Dell/Downloads/Dialnet-InterpretacaoEDireitoAdministrativo-7065439.pdf> > Acesso em: 19/09/2023.

PORTO, Heloisa Rocha. **A possível banalização da Lei de Improbidade Administrativa**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Disponível em: < https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/01/heloisa_porto.pdf > Acesso em: 19/09/2023.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Considerações sobre o poder sancionatório da Administração Pública. Os ilícitos administrativos e as concessões de serviços públicos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo, n. 71:111-153, jan./jun. 2010. Disponível em:

<<https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/694>>. Acesso em: 19/09/2023.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RESENDE, Augusto César Leite de; MOLINARO, Carlos Alberto. A interamericanização do direito administrativo sancionador brasileiro: reflexões sobre o princípio da tipicidade da infração disciplinar a partir do diálogo judicial internacional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Ano 19, n. 76, p. 153-173, abr./jun. 2019. Disponível em: <[http://www.revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/1044/810](http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/1044/810)> Acesso em: 19/09/2023.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVEIRA, Ana Teresa Ribeiro da. A reformatio in pejus e o processo administrativo. Interesse Público [recurso eletrônico]. Porto Alegre, v. 6, n. 30, p.59-76, mar./abr. 2005. Disponível em: <http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/item/7726/PDIexibepdf.pdf?sequence=1> Acesso em: 19/09/2023.

SILVEIRA, Clariana Oliveira da. Um breve histórico da improbidade administrativa no Brasil. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 14, nº 752. Disponível em <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/2156/um-breve-historico-improbidade-administrativa-brasil>. > Acesso em: 19/09/2023.

SOUSA, Wildson de Almeida Oliveira. **Poder administrativo sancionador do estado: discussão do princípio bis in idem pela interface com o Direito administrativo e o Direito penal**. 2020. 132 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3361>> Acesso em: 19/09/2023.

SOUZA, Andre. Nova lei de improbidade beneficia políticos às vésperas de julgamento no STF. Publicado em: 25/07/2022. **O Globo**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2022/07/nova-lei-de-improbidade-beneficia-politicos-as-vesperas-de-julgamento-no-stf.ghtml>> Acesso em: 19/09/2023.

SOUZA, Motauri Ciocchetti. Administração Pública *In Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Penal. Christiano Jorge Santos (coord. de tomo). 1ª ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/411/edicao-1/administracao-publica>>. Acesso em: 19/09/2023.

STF. **Embargos de Declaração no Recurso Ordinário em Habeas Corpus 172074**. Relator(a): Rosa Weber, Primeira Turma. Julgado em 08/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-028 DIVULG 12-02-2021 PUBLIC 17-02-2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755070322>> Acesso em: 19/09/2023.

STF. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2661**. Relator: Celso de Mello, Tribunal Pleno. Julgado em 05/06/2002, DJ 23-08-2002 PP-00070 EMENT VOL-02079-01 PP-00091). Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387196>> Acesso em: 19/09/2023.

STF. **Recurso Extraordinário com Agravo 843989**. Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno. Julgado em 18/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>> Acesso em: 19/09/2023.

STJ. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.159.236/RJ**. Relator: Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma. Julgado em 17/5/2018, DJe de 28/5/2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702136818&dt_publicacao=28/05/2018> Acesso em: 19/09/2023.

STJ. **Recurso Especial 797.671/MG**. Relator: Ministro Luiz Fux, Primeira Turma. Julgado em 5/6/2008, DJe de 16/6/2008. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501793870&dt_publicacao=16/06/2008> Acesso em: 19/09/2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 1ª ed. São Paulo, 2012.

TALENTO, Aguirre. Nova lei de improbidade administrativa reduz em mais da metade ações contra agentes públicos. Publicado em: 21/05/2022. **O Globo**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/nova-lei-de-improbidade-administrativa-reduz-em-mais-da-metade-aco-es-contra-agentes-publicos-25515154>>. Acesso em: 19/09/2023.

VOLPI, Maicon. Reformas da LIA: retrocessos e inconstitucionalidades. Publicado em: 20/06/2022. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jun-20/maicon-volpi-reformas-lia>>. Acesso em: 19/09/2023.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Nº 83, jan./mar. 2022. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Rodrigo%20Ot%C3%A1vio%20Mazieiro%20Wanis.pdf>> Acesso em: 19/09/2023.

VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, jan./abr. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/79029>> Acesso em: 19/09/2023.

VORONOFF, Alice. **Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil**. 2017. 316 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://www.btd.uerj.br:8443/bitstream/1/9347/1/Alice%20Bernardo%20Voronoff%20de%2>

0Medeiros_Total.pdf> Acesso em: 19/09/2023.