

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS - CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO – FND**

**OS CONTORNOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA TUTELA  
DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA: um olhar sobre a reforma da Lei 8.429/1992**

**JULIA HELEN SOARES SANTANA**

**Rio de Janeiro  
2023**

**JULIA HELEN SOARES SANTANA**

**OS CONTORNOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA TUTELA  
DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA: um olhar sobre a reforma da Lei 8.429/1992**

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 do **Professora Dra. Carmen Lucia Macedo.**

**Rio de Janeiro  
2023**

## CIP - Catalogação na Publicação

S232c Santana, Julia Helen Soares  
Os contornos do direito administrativo sancionador na tutela da probidade administrativa: um olhar sobre a reforma da Lei 8.429/1992 / Julia Helen Soares Santana. -- Rio de Janeiro, 2023. 65 f.

Orientadora: Carmen Lucia Macedo.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Lei 8.429/1992. 2. Direito Administrativo Sancionador. 3. Improbidade administrativa. 4. Sanção administrativa. I. Macedo, Carmen Lucia , orient. II. Título.

**JULIA HELEN SOARES SANTANA**

**OS CONTORNOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA TUTELA  
DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA: um olhar sobre a reforma da Lei 8.429/1992**

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. Carmen Lucia Macedo.**

Data da Aprovação: 27/11/2023.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Carmen Lucia Macedo

---

Orientadora

Prof. Dr. Carlos Magno

---

Membro da Banca

**Rio de Janeiro  
2023**

## RESUMO

A presente monografia possui como temática central a disposição do art. 17 – D da Lei de Improbidade Administrativa, que fixa o caráter sancionatório da ação por improbidade administrativa e dá outras providências. Para tanto, foi analisada a disciplina do Direito Administrativo Sancionador e a incidência das necessárias garantias constitucionais inerentes ao processo sancionatório. Foi empregada a metodologia dedutiva, partindo-se de uma revisão bibliográfica acerca da aproximação do Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal. Algumas disposições da Lei 8.429/1992 foram analisadas, a fim de se visualizar a incidência da dogmática sancionatória. Ao final, concluiu-se, pelo indubitável caráter sancionatório da Lei 8.429/1992 e pela necessidade de maior delineamento do campo sancionatório administrativo, de modo a consagrar as garantias constitucionais.

**Palavras-chave:** Lei 8.429/1992; Direito Administrativo Sancionador; Improbidade administrativa; Sanção administrativa.

## ABSTRACT

The central theme of this monograph is the provision of art. 17 - D of the Administrative Improbability Law, which establishes the sanctioning nature of the action for administrative improbity and makes other provisions. To this end, the discipline of Administrative Sanctions Law and the incidence of the necessary constitutional guarantees inherent in the sanctions process were analyzed. A deductive methodology was used, starting with a bibliographical review of the approximation between Administrative Sanctions Law and Criminal Law. Some provisions of Law 8.429/1992 were analyzed, to visualize the incidence of sanctioning dogma. In the end, the conclusion is that Law 8.429/1992 is undoubtedly sanctioning in nature and that there is a need to delineate the administrative sanctioning field in order to enshrine constitutional guarantees.

**Keywords:** Law 8.429/1992; Administrative Sanction Law; Administrative improbity; Administrative sanction.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1 – A NOVA SISTEMÁTICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>12</b>
1.1. Breve histórico da Lei de Improbidade Administrativa.....	12
1.2. A Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992.....	16
1.3. A nova Lei de Improbidade administrativa - as mudanças promovidas pela Lei 14.230/2021 .....	21
<b>CAPÍTULO 2 - A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB A DISCIPLINA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR .....</b>	<b>31</b>
2.1. Breve histórico do Direito Administrativo Sancionador e as fronteiras entre o Direito Administrativo e o Direito Penal .....	31
2.2. Natureza jurídica da lei 8.429/1992 e o Direito Administrativo Sancionador.....	38
2.3 Correntes do Direito Administrativo Sancionador .....	43
<b>CAPÍTULO 3 - OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E O CARÁTER SANCIONATÓRIO DA AÇÃO .....</b>	<b>47</b>
<b>3.1. A submissão constitucional do direito sancionatório administrativo a um regime de garantias fundamentais .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2. O princípio do devido processo legal.....</b>	<b>50</b>
<b>3.3. Princípio da legalidade e da tipicidade .....</b>	<b>53</b>
3.3.1. Princípio da legalidade .....	53
3.3.2. Princípio da tipicidade.....	55
<b>3.4. Retroatividade da norma mais benéfica .....</b>	<b>57</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

A Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA) foi recentemente alterada pela Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. A reforma profunda ocorrida em diversos aspectos da LIA representa um novo marco na tutela da probidade e moralidade administrativas. A reforma da qual falamos contempla muito mais do que meros ajustes e aprimoramentos, houve mesmo uma reforma estrutural por meio da modificação de 22 dos 25 artigos da Lei 8.429/1992. Não à toa, o que se ouve é sobre a promulgação de uma nova lei de improbidade, como se a anterior tivesse sido revogada.

A inclinação pessoal que implicou na escolha do tema corresponde ao interesse pela filosofia moral coletiva relacionada à moralidade, bem como o sistema desenvolvido para combater a improbidade administrativa. Não obstante, cabe destaque ao interesse por uma normativa nova no ordenamento jurídico brasileiro e as incitantes discussões trazidas pela Lei 14.230/2021. Nessa perspectiva, a temática merece destaque, pois ressoa sobre mandamento constitucional (a repressão à improbidade administrativa, sendo a probidade um direito fundamental), a gestão de recursos públicos, sejam eles materiais ou não, e sobre penalidades severas aos responsáveis pelo ato improprio.

Nesse seguimento, afirma-se de antemão que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) não é tímida quando o assunto é a tutela da probidade. Inquestionavelmente, nossa carta constitucional foi concebida em um ambiente histórico e social de ressentimento por diversas formas de abuso de poder e irresponsabilidades no trato da coisa pública. Assim, sua promulgação deixa transparecer, por meio de princípio e regras de variadas ordens, a existência de “uma ideologia constitucional quanto à probidade na Administração Pública”<sup>1</sup>.

Assim se estabelece uma consciência social, política e jurídica que reconhece a probidade administrativa como a base fundamental na estruturação do Estado, sendo essencial para a busca legítima de seus objetivos. O objeto em questão não apenas interessa às nações individualmente, mas também, de forma ainda mais intensa, à humanidade como um todo.

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Alexandre Albagli. **O direito fundamental à probidade administrativa: valor constitucional da probidade, contornos normativos e repercussões jurídico-legais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014



Diante dessa perspectiva, é possível afirmar a existência de um direito fundamental à probidade administrativa. Este direito se estabelece para "salvaguardar outros direitos e garantias fundamentais de igual relevância"<sup>2</sup>. Essencial para cumprir a promessa constitucional de instituir um Estado Democrático de Direito, destinado a garantir o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, ele se posiciona como uma verdadeira âncora normativa. Sendo essa âncora a incitação de uma relação saudável e interdependente com outros direitos e garantias fundamentais, todos igualmente substanciais socialmente.

O estabelecimento deste direito fundamental, além de seu valor teórico na dogmática constitucional, produz diversos efeitos no ordenamento jurídico e na organização dos poderes constituídos. A Lei 8.429/1992 foi criada nesse sentido, objetivando fortalecer o resguardo à probidade administrativa, por meio de regimes de responsabilização.

Em que pese o avanço no combate à corrupção sistêmica que acompanha o país, a Lei 8.429/1992, na redação original, apresentava inconsistências quanto ao conteúdo e organização. A título exemplificativo, podemos comentar sobre a redação generalista que possibilitava o questionamento quanto à legitimidade de quase todos os atos administrativos e, por conseguinte, a responsabilização dos agentes envolvidos. A partir dessas brechas, ocorreu que parte considerável das ações de improbidade se tornaram triviais e, por vezes, não instrumento de tutela da probidade e meio de repressão, mas sim instrumento de perseguição em determinadas disputas políticas.

Nesse ambiente de insegurança jurídica, tanto para os gestores quanto para os cidadãos em geral, a Lei de Improbidade Administrativa foi reformada por meio da Lei 14.230/2021, a fim de homenagear a segurança jurídica e a eficiência administrativa, já que a principal característica da reforma é a sistematicidade.

Cumprido destacar, no entanto, que este trabalho repousará sobre a consolidação da ação de improbidade no campo do Direito Administrativo Sancionador. Tal consolidação representa um dos diversos pontos alterados pela Lei 14.230/2021.

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 86

Esta essencial mudança na sistemática da tutela da probidade administrativa – antes incluída no microsistema de proteção dos direitos coletivos – revela a opção do legislador infraconstitucional em determinar a LIA como instrumento punitivo do Estado no exercício do *ius puniendi*. Neste seguimento, por meio da Lei de Improbidade Administrativa, fixou-se mecanismo para atuação punitiva do Estado dentro do espectro do Direito Sancionador, que, apesar de não ser necessariamente penal, impõe ao réu medidas restritivas de direitos severas.

Assim, o objetivo do presente trabalho monográfico é analisar o reposicionamento da Lei de Improbidade Administrativa sob a disciplina do Direito Administrativo Sancionador, tendo em vista as sanções severas nela dispostas. Para tanto, analisa-se os preceitos, principalmente à luz da doutrina de Fábio Medina Osório, dessa nova área do ordenamento jurídico brasileiro. A partir daí, é possível vislumbrar que as disposições advindas da Lei 14.230/2021 consagram uma doutrina que antes era considerada minoritária.

Não à toa, o art. 17-D, *caput*, da Lei de Improbidade, estabeleceu que a ação de improbidade é sancionadora, e não se confunde com a ação civil, bem como que a ela se aplicam os princípios do Direito Administrativo Sancionador (artigo 1º, §4º). Fixada esta premissa, cabe identificar a exegese que melhor compreenda as disposições legais conforme a arquitetura constitucional.

No primeiro capítulo, comenta-se sobre a dificuldade histórica do Brasil no enfrentamento a corrupção e a improbidade administrativa. Nesse sentido, é apresentado um panorama das principais normativas que previam repressão à improbidade, partindo-se do Brasil Colônia até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Segue-se até a promulgação da Lei 8.429/1922. Os preceitos gerais da LIA são apresentados e em seguida parte-se para a problemática relacionada à sua aplicação. Após, é feita uma breve análise dos pontos de reforma ocorridos por disposição da Lei 14.230/2021, notadamente, quanto aos tipos dispostos nos artigos 9, 10 e 11.

No segundo capítulo, são apresentadas algumas discussões acerca das fronteiras que separam Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador, demonstrando que ambos são instrumentos do *ius puniendi* exercido pelo Estado como um todo. Em seguida, é feita uma análise da natureza jurídica da sanção por improbidade administrativa, para tanto, comenta-se sobre os ilícitos de natureza civil e penal. Quanto aos ilícitos de natureza administrativa,

menciona-se autores que são pertencentes à corrente majoritária administrativa em contraposição a doutrina de Fábio Medina Osório.

Na perspectiva de Osório, a sanção administrativa teria a ampla finalidade de tutelar os bens jurídicos da Administração Pública, não se valendo somente do âmbito administrativo para a persecução, mas também do judiciário. Nesse sentido, sob a certeza de que o Direito Administrativo Sancionador deve incidir na ação por improbidade administrativa, comenta-se sobre a corrente garantista e pragmática e a necessidade de se avaliar a relação jurídica em jogo.

No terceiro capítulo, fala-se da submissão constitucional do direito sancionatório administrativo ao regime de garantias fundamentais que decorre da previsão expressa do art. 1º, §4º da Lei 8.429/1992. Mais à frente elenca-se os principais princípios do Direito Administrativo Sancionador e as suas respectivas funções na sistemática da improbidade.

No capítulo final, conclui-se, enfim, pelo indubitável caráter sancionatório da Lei 8.429/1992. Tendo o Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador premissas elementares semelhantes. Ergue-se pela maior definição do campo sancionatório administrativo e pela observância das garantias constitucionais.

A conclusão acima foi alcançada pela utilização do método de abordagem dedutivo, no qual se parte de argumentos gerais (no caso deste trabalho de teorias, leis e entendimentos judiciais consolidados) para alcançar resposta subordinada às premissas estabelecidas. No desenvolvimento dos capítulos, o método de pesquisa adotado foi o monográfico e os procedimentos instrumentais utilizados, material bibliográfico.

## **CAPÍTULO 1 – A NOVA SISTEMÁTICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

### **1.1. Breve histórico da lei de improbidade administrativa**

De maneira primordial, é necessário enunciar que a análise da sistemática de combate à improbidade administrativa é de especial importância, pois trata de assunto de ordem pública que implica no correto desenvolvimento do seio social. Nenhuma sociedade é capaz de prosperar se aquilo que é corrupto e improbo se propaga desenfreadamente. Assim, especialmente na sociedade brasileira, o combate ferrenho à corrupção mostra-se como medida fundamental. Primeiro porque evita o mau funcionamento dos serviços públicos prestados pelo Estado; e segundo porque fortalece a cultura de que a existência digna de uma coletividade pressupõe a atuação honesta dos seus indivíduos.

Nessa perspectiva, a Lei de Improbidade Administrativa – LIA, além de tutelar a probidade administrativa (direito fundamental difuso que merece elevado grau de proteção) é instrumento útil ao resguardo da integridade do patrimônio público e social.

Dado o histórico brasileiro, é sabido que a eliminação ou mesmo a redução da corrupção não é tarefa simples e depende de um conjunto variado de ações, que vão desde os instrumentos cogentes do direito até a criação de uma cultura coletiva que repudie à corrupção. Assim, tendo em vista a multidisciplinariedade do problema, as soluções dependem de medidas que não estão adstritas exclusivamente ao campo do Direito. Dessa maneira, de pronto, é importante mencionar que a Lei de Improbidade Administrativa (objeto de análise deste trabalho) é apenas um dos instrumentos de combate à improbidade administrativa e, por conseguinte, também à corrupção.

A preocupação institucional relacionada aos atos lesivos cometidos por administradores públicos contra o Erário é, há muito tempo, uma preocupação do legislador brasileiro.

É sabido que a "desconfiança" da sociedade para com o administrador público tem profundas raízes históricas, remontando ao período colonial, quando os enviados portugueses a serviço da Coroa vinham ao Brasil Colônia à serviço da Metrópole, e zelavam precipuamente pelos interesses desta, vislumbrando as riquezas da Colônia como bens a serem expropriados em prol do enriquecimento de Portugal e, muitas vezes, do seu próprio enriquecimento. Nesse

contexto, Carolina Pellegrini Lunkes explica que não é de causar estranheza que todas as codificações penais editadas desde os primeiros anos da jovem nação brasileira contivessem disposições que tipificavam como crimes os atos dos administradores que vilipendiavam os interesses da Administração Pública<sup>3</sup>.

A tutela penal, porém, embora indispensável, é insuficiente. Por se tratar de espécie de controle feito a posteriori, os inegáveis atributos repressivos e de prevenção geral, inerentes à persecução penal, se revelavam pouco produtivos para a reparação do dano causado ao Erário pelo agente público. Por esta razão, o legislador, constituinte e ordinário, passou a se preocupar em prever mecanismos alternativos que, ainda com o objetivo de penalizar o administrador corrupto, permitissem a reparação do prejuízo sofrido pelo Estado.

Passado o período imperial, com o advento da República, observa-se uma preocupação ainda maior com a probidade na gestão pública, principalmente, porque todas as Constituições Republicanas submetem os atos do Chefe de Estado ao crivo da moralidade, na forma da probidade administrativa<sup>4</sup>.

Neste sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1941, em seu artigo 141, § 31, estabeleceu que a lei deveria dispor "*sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica*". Nessa seara, surgem a Lei do Impeachment (Lei Federal 1.079/1950), a Lei Pitombo-Godói Ilha (Lei Federal 3.164/1957) e a Lei Bilac Pinto (Lei Federal 3.502/1958), que, apesar de representarem um avanço normativo sobre a temática, não conseguiram imprimir tantos efeitos práticos<sup>5</sup>.

De modo geral, a Lei Pitombo-Godói Ilha estabelecia as seguintes coisas: a possibilidade de sequestro dos bens adquiridos por servidor público por abuso de cargo ou função pública ou

---

<sup>3</sup> LUNKES, Carolina Pellegrini Maia Rovina. Caracterização de ato de improbidade administrativa na percepção de verbas indevidas por servidor público: análise histórica e jurisprudencial e dos potenciais reflexos das alterações promovidas pela Lei Federal n 14.230/2021. In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coords.). **Anotações sobre a lei de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Forum, 2022. p. 33-51.

<sup>4</sup> Como se vê pelos artigos: 54, § 6º, da Constituição de 1891; o artigo 57, alínea f, da Constituição de 1934; o artigo 85, alínea d, da Constituição de 1937; o artigo 89, inciso V, da Constituição de 1946; o artigo 84, inciso V, da Constituição de 1967; o artigo 82, inciso V, da Emenda Constitucional nº 1 de 1969; e o artigo 85, V, da Carta de 1988.

<sup>5</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 5. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

por influência; a consagração da independência das instâncias cível e criminal (já que estabelecia que a absolvição do servidor na esfera penal não o exonera da reparação civil); e tornava legítimos para a propositura da ação ressarcitória o Ministério Público ou qualquer do povo.

A Lei Bilac Pinto, também trouxe a possibilidade de sequestro dos bens, contudo, definiu mais rigorosamente os contornos para o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito de agente público, por influência ou abuso do cargo ou função, ao estabelecer quem seriam os agentes públicos por ela alcançados, e ao elencar as condutas que poderiam constituir hipóteses de enriquecimento ilícito, para fins de aplicação da lei. Nesse sentido, Carolina Pellegrini Lunkes comenta que a legislação em comento:

estendeu à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às entidades que recebessem e aplicassem contribuições parafiscais, às empresas incorporadas ao patrimônio da União, às sociedades de economia mista, às fundações e às autarquias, a legitimidade para ingresso de demanda pleiteando o sequestro e a perda, em seu favor, de bens ou valores indevidamente incorporados ao patrimônio dos seus servidores, dirigentes ou empregados.<sup>6</sup>

Ato contínuo, instaurada a ditadura militar em 1964, foram publicados os conhecidos Atos Institucionais de viés absolutistas e autoritários. O objetivo central por meio deles era centralizar a competência do controle da probidade administrativa e da cominação das respectivas sanções nas mãos dos próprios militares, fortalecendo assim o Poder Executivo. Por se tratar de um governo de caráter golpista, foi institucionalizada a corrupção, enquanto o controle da probidade era direcionado apenas para quem se opusesse ao regime militar. As Constituições que surgiram nesse período seguiam a mesma linha do regime ditatorial, assim, o combate à corrupção foi enrobustecido de modo a favorecer o regime militar<sup>7</sup>.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de caráter reformador ao regime autoritário que sucedera, avançou, ainda mais, o sistema normativo de proteção do interesse público contra atos danosos praticados por agentes públicos. Foi neste contexto de transição que importantes dispositivos constitucionais foram promulgados. Com efeito, o constituinte originário dispôs sobre os Princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência como postulados norteadores da Administração

---

<sup>6</sup> LUNKES, 2022, p. 33

<sup>7</sup> FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **Controle de convencionalidade da lei da ficha limpa**. 3. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2020.

Pública, ao elencá-los no caput do artigo 37. E, nessa toada, previu no §4º do mesmo artigo 37, consequências graves para o agente público que atuasse em descompasso a tais preceitos fundamentais da Constituição.

Nesse momento que se convencionou chamar de "ato de improbidade administrativa" a ilegalidade praticada contra à Administração Pública nesses termos que conhecemos hoje. Severas sanções foram previstas ao infrator como consequência ao ato de improbidade administrativa, quais sejam: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e a obrigação de ressarcimento ao erário. A forma de aplicação e a gradação de tais sanções, bem como a definição exata dos atos que caracterizariam a improbidade administrativa, foram delegadas pelo constituinte ao legislador ordinário.

Pedro Roberto Decomain, ao tentar explicitar o progresso dado no trato da matéria pela Constituição de 1988, diz que:

O âmbito valorativo da improbidade administrativa, portanto, em consonância, inclusive, com a expressa previsão constitucional do princípio da moralidade administrativa, ganhou corpo efetivamente com a Constituição de 1988. E pretensão constitucional à preservação da probidade, além de sua evidente pretensão de sancioná-la de modo severo, merecem atenção particular tanto do legislador (...) como também do aplicador do preceito constitucional. A ampla observância da proscricção constitucional da improbidade e da exigência do respectivo sancionamento cabem tanto àquele que atua no âmbito do Estado de forma geral, e que, no seu agir, deve obediência à probidade, quanto também àquele que - magistrado - deva aplicar ao ímprobo as sanções previstas na Constituição e na Lei mencionada.<sup>8</sup>

Esta breve exposição histórica nos permite concluir que, desde os primórdios do Estado Brasileiro, passando pelos primeiros anos da República, até a promulgação da CRFB/1988, foi crescente a preocupação do legislador (e também do constituinte) com o trato da matéria de improbidade administrativa. A desconfiança do administrado para com o agente público, originada já no período colonial, cresceu exponencialmente; das notícias de favorecimentos indevidos, que marcaram os primeiros anos da República brasileira, seguidas dos casos de desonestidade acobertados pelo autoritarismo do período ditatorial.

Ato contínuo, o objetivo principal das legislações seguintes era tornar mais efetiva a tutela do Erário e do interesse público, tendo-se utilizado como estratégia para tanto o recrudescimento da punição do agente ímprobo e o reforço dos meios de obtenção do devido

---

<sup>8</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007. p 20.

ressarcimento<sup>9</sup>. Foi se estruturando um arcabouço normativo segundo o qual o Administrador ideal seria aquele que não causasse danos ao Erário nem, tampouco, prejudicasse o interesse público, o qual deveria perseguir.

Nessa conjuntura, durante o governo do então presidente Fernando Collor de Mello, a fim de refrear a corrupção que assolava o país naquela época, foi editada a Lei Federal 8.429/1992, também conhecida como Lei de Improbidade Administrativa – LIA.

## **1.2. A Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992**

Como já dito, o diploma legal que, pioneiramente, disciplinou a improbidade administrativa, foi a Lei Federal 8.429/1992. O professor José dos Santos Carvalho Filho ensina que a estrutura da LIA pode ser dividida em cinco pontos principais: (i) o sujeito passivo; (ii) o sujeito ativo; (iii) a tipologia da improbidade; (iv) as sanções; e (v) os procedimentos administrativo e judicial<sup>10</sup>.

A Lei n° 8.429/1992 foi objeto de profundos estudos pela doutrina e jurisprudência, que, ora teciam elogios ao esforço do legislador em regulamentar o disposto no artigo 37, §4° da CRFB/88; ora criticavam alguns de seus dispositivos legais, por seu rigor e vagueza. Como o objetivo deste trabalho é verificar as nuances do Direito Administrativo Sancionador, nos centraremos na análise dos dispositivos da Lei 8.429/1992 que tratam das sanções, tipologia e do procedimento da improbidade administrativa.

As diversas espécies de atos de improbidade administrativa são tipificadas ao longo dos artigos 9° a 11 da Lei n° 8.429/1992, podendo as espécies serem divididas em três categorias distintas: (i) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (artigo 9°); (ii) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao Erário (artigo 10); e (iii) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11). Na disposição legal original, os atos de improbidade tipificados nos artigos 9° e 11 comportavam apenas a modalidade dolosa, enquanto aqueles previstos no artigo 10 poderiam ser dolosos ou culposos.

---

<sup>9</sup> LUNKES, 2022.

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016. p.1136.



Parte considerável da doutrina<sup>11</sup> e da jurisprudência criticava a Lei Federal 8.429/1992 neste ponto, sob o argumento de que a improbidade não poderia ser confundida com uma mera irregularidade administrativa, haja vista a gravidade das sanções previstas. O entendimento para essa parcela de juristas é de que a improbidade deveria ser compreendida como espécie de legalidade qualificada pela intenção (dolo) do agente, e pela gravidade da lesão gerada pelo ato ímprobo. Neste sentido, veja-se a explicação de Cassio Scarpinella Bueno:

[...] estando excluída do conceito constitucional de improbidade administrativa a forma meramente culposa de conduta dos agentes públicos, a conclusão inarredável é a de que a expressão 'culposa' inserta no caput do art. 10 da lei em foco é inconstitucional. Mas, além da questão sobre a possibilidade de se ver caracterizada improbidade administrativa em conduta simplesmente culposa o que se desejou, primordialmente, foi fixar a distinção entre improbidade e imoralidade administrativas, tal como acima exposto, admitindo-se que há casos de imoralidade administrativa que não atingem as raias da improbidade, já que esta há de ter índole de desonestidade, de má-fé, nem sempre presentes em condutas ilegais, ainda que causadoras de danos ao erário.<sup>12</sup>

Houve também o posicionamento de que a expressa referência ao elemento subjetivo da culpa, no caput do artigo 10 da Lei 8.429/1992, demonstrava a intenção específica do legislador de punir condutas culposas que causassem danos ao Erário. Nessa linha de raciocínio, o objetivo do legislador seria a de facilitar a punição do administrador nas hipóteses previstas no artigo 10 da Lei 8.429/1992, exigindo, para tanto, apenas a demonstração de que ele causou danos ao Erário, por meio de conduta dolosa (estando a intenção do agente dirigida à prática da conduta ímproba) ou culposa (decorrendo, o dano ao Erário, de negligência, imprudência, imperícia ou erro grosseiro do agente)<sup>13</sup>.

O Supremo Tribunal de Justiça, como Corte responsável por uniformizar a interpretação da Lei Federal no território nacional, buscou pacificar a questão, consolidando o entendimento de que se faz necessária a comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos artigos 11 e 9º e, ao menos, culpa grave, nos casos do artigo 10), afastando-se a possibilidade de punição com base tão somente na atuação do mal administrador ou em supostas contrariedades aos ditames legais referentes à licitação, visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos agentes públicos.

<sup>11</sup>Nesse seguimento: MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**. São Paulo: Forense, 2010; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2021.

<sup>12</sup>BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.) **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 108

<sup>13</sup>LUNKES, 2022.

No que se refere à espécie de dolo exigido para a caracterização de ato de improbidade, boa parte da doutrina posicionou-se no sentido de que não se poderia configurar improbidade administrativa sem a demonstração de dolo ou culpa por parte do agente. Nesse sentido, Vivian Maria Pereira Ferreira elaborou um profundo estudo da jurisprudência do STJ, concluindo que:

O dolo que se exige, nos termos das decisões recentes do STJ, no entanto, é o dolo genérico ou lato sensu, que vem sendo conceituado como a vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora, bastando a comprovação da vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria<sup>14</sup>.

Cabe ressaltar que, mesmo após certa pacificação da matéria pelo Superior Tribunal de Justiça, a tipificação dos atos de improbidade na Lei 8.429/1992 ainda sofria críticas da doutrina especializada. Ao passo que inúmeras demandas de improbidade continuaram a ser ajuizadas contra agentes públicos (muitas dessas ações eram ajuizadas como instrumento de perseguição política)<sup>15</sup> em hipóteses nas quais não se podia confirmar a voluntariedade do Gestor na prática do ato supostamente improbo. Dava-se, assim, à má gestão o mesmo tratamento (severo) que a Constituição, em seu artigo 37, §4º, buscou conferir à gestão desonesta, em evidente violação ao Princípio da Isonomia.

O tratamento severo era ainda intensificado pela disposição aberta dos tipos que caracterizam os atos de improbidade administrativa, conforme está descrito nos artigos 9º a 11 da Lei Federal 8.429/1992, que são marcadas pelos seguintes atributos: (i) utilização de tipos abertos, sendo meramente exemplificativo o rol das condutas elencadas nos incisos dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992; e (ii) utilização de conceitos jurídicos indeterminados, a exemplo de "honestidade", "lealdade", "ofensa aos princípios da administração pública" ou "qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida". Nesse contexto, assim leciona Juliano Heinen:

As hipóteses elencadas nos incisos dos três artigos (9º, 10 e 11) são meros exemplos da conduta tipificada no "caput" de cada dispositivo mencionado de modo que é possível punir por improbidade ainda que não incida diretamente numa das condutas previstas nos incisos. Para tanto, basta que o ato se subsuma ao que dispõe o "caput".

<sup>14</sup>FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, 02 dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/t4j9F3M36jfcvPddbKMnXFK/?lang=pt>. Acesso em: 27 set. 2023

<sup>15</sup>CASTRO, Antônio Carlos de Almeida; BOTÁR, Susana. O uso do aparato do Estado para perseguir opositores como ato de improbidade. **Conjur**, [s.l.], 8 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/opinio-uso-aparato-estado-perseguir-opositores>. Acesso em: 28 set. 2023.

Isto fica claro a partir do advérbio de modo "notadamente", inserido ao final dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade"<sup>16</sup>.

Assim, a divergência quanto ao elemento subjetivo exigido para a caracterização da conduta ímproba combinada à tipologia aberta dos atos de improbidade, gerou uma espécie de banalização da improbidade. havendo vários casos de ações de improbidade propostas contra atos lastreados em pareceres jurídicos/de Tribunais de Contas; atos que se tornaram irregulares após a mudança de entendimento jurídico/jurisprudencial; ou meras irregularidades administrativas, com pouco ou nenhum potencial lesivo<sup>17</sup>.

Ao passar dos anos, muito se falava quanto a este fato. Para Martins<sup>18</sup>, a indeterminação dos conceitos insertos nos artigos 9º a 11º, da Lei 8.429, não maculam a validade das modalidades de improbidade constantes na lei, contudo, se considera indispensável para aplicação da referida Lei que “indique precisamente os elementos fáticos usados para subsumir a norma ao caso imputado ao sujeito ativo”, caso contrário, o acusado terá dificuldade para exercer sua defesa e o contraditório.

Nesse sentido Fernando Capez sustentava que a imposição das graves sanções tipificadas na Lei de Improbidade sem parâmetros rígidos

provoca injustiças e leva à intromissão abusiva e autoritária do Estado na esfera de dignidade da pessoa, em contraste com o devido processo legal e os princípios dele derivados, e, mais do que isso, em afronta a todo um conjunto de regras e valores estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito<sup>19</sup>.

Segundo referido autor, penas com severidade igual ou superior às de natureza criminal, como são as da Lei de Improbidade Administrativa, não podem ser impostas sem o preenchimento de requisitos de verificação da responsabilidade individual, sob pena de afrontar os princípios constitucionais limitadores do poder punitivo estatal<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup>HEINEN, Juliano. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 500.

<sup>17</sup>LUNKES, 2022

<sup>18</sup>MARTINS, Tiago do Carmo. **Anotações à lei de improbidade administrativa**. 2. ed. Itajaí: Verbo Jurídico, 2017. p. 100.

<sup>19</sup>CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa – limites constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 24.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 24.

Assim, e apesar de coibir a realização de práticas ímprobas, a Lei 8.429/1992 teve um efeito danoso não esperado: qual seja, o de, muitas vezes, inibir o desenvolvimento de práticas inovadoras no âmbito da Administração Pública e de impedir que o agente público bem-intencionado agisse de modo inovador. Nesta toada, Carolina Pellegrini sustenta que os desafios da Pós-modernidade, marcada pelas constantes inovações e descobertas inerentes à Revolução Tecnológica, e, concomitantemente, por restrições orçamentárias, instam o agente público a tomar decisões e a fazer escolhas que, muitas vezes, não encontram respostas fáceis, em expressos dispositivos de lei<sup>21</sup>.

Diante dessa exposição, pode-se entender que o agente público não agiu de forma adequada, ou não adotou a melhor escolha. No entanto, de tal suposição, jamais poderia derivar a sua responsabilização por improbidade administrativa, nos termos que ergue a Lei 8.429/1992, sob pena de restar violado a própria intenção constitucional de responsabilização por ato que viole o dever de probidade, inserto no artigo 37, §4º da CRFB/88.

Outrossim, como brevemente já explanado, não é incomum que o agente público bem-intencionado se veja em uma encruzilhada, e opte por trilhar o caminho mais seguro, em detrimento de uma solução pioneira, que melhor poderia concretizar o interesse público idealizado, por estar receoso quanto a uma futura responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa.

Desse modo, o tratamento severo e abrangente da Lei 8.429/1992, apesar de coibir maus administradores (contudo, sem a eliminação de casos de corrupção), inibe o bom administrador que tem a prerrogativa e dever constitucional de agir buscando a supremacia do interesse público. Sendo tal conjuntura prejudicial aos administrados, porque nosso desenho constitucional confere ao administrador certa discricionariedade para agir dentro dos limites da lei.

Nesse sentido, se a longa suspeita da sociedade brasileira em relação aos administradores levou a um endurecimento gradual das leis que regulam as consequências civis e administrativas da violação do dever de probidade, é igualmente verdade que esse aumento no rigor punitivo resultou em uma espécie de limitação na ação dos administradores, prejudicando

---

<sup>21</sup> LUNKES, 2022.

o Princípio da Eficiência. A partir dessa percepção, iniciou-se um movimento pendular real, uma tendência reversa para aplicar as sanções da Lei de Improbidade somente em situações em que a gravidade justifique claramente sua imposição. Busca-se, assim, um equilíbrio, evitando que administradores descuidados, inexperientes ou imprudentes recebam o mesmo tratamento que aqueles que agem deliberadamente para causar danos ao Estado.

Essa foi a situação implícita às alterações legislativas realizadas a partir de 2018 no sistema de responsabilização dos agentes públicos, com o objetivo de corrigir as distorções previamente identificadas.

Merece destaque, em primeiro lugar, a introdução da Lei Federal 13.655/2018, que modificou o Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), incluindo disposições sobre segurança jurídica e eficiência na aplicação e criação do direito público. Os incluídos artigos 20 a 30 preveem regras sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. O artigo 28, especificamente, passou a estipular que os agentes públicos só serão responsabilizados pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em casos de dolo ou erro grosseiro.

Foi sob a influência dessa modificação na LINDB que foi promulgada a Lei Federal 14.230/2021, introduzindo mudanças substanciais na Lei de Improbidade Administrativa, também quanto à segurança jurídicas e demais coisas, que serão tratadas neste trabalho.

### **1.3. A nova Lei de Improbidade Administrativa - as mudanças promovidas pela Lei 14.230/2021**

Considerando a exposição até aqui feita, fica evidente que a Lei Federal 14.230/2021 surgiu da necessidade de conferir maior segurança jurídica e adequação da responsabilização aos fatos ocorridos em compatibilidade ao devido processo legal.

Não se pretende aqui prosseguir a uma análise exaustiva das alterações promovidas pela Lei Federal 14.230/2021, apenas realizar apontamentos sobre as principais mudanças.

Assim, no que tange à tipologia, as principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 concernem no seguinte:

- a. Fim da modalidade culposa, eliminando assim a controvérsia quanto à possibilidade de improbidade na modalidade culposa. A Lei Federal 14.230/2021 alterou a redação do artigo 1º da Lei 8.429/1992, passando a prever, expressamente, em seu §1º, que os atos de improbidade correspondem às condutas dolosas previstas nos artigos 9º a 11 da Lei 8.429/1992 e, em seu §3º, que somente com a comprovação da prática de ato doloso com fim ilícito será possível a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa; bem como a modificação relativa ao caput do artigo 10, excluindo a referência à modalidade culposa.
- b. Dolo específico. Que surge dos §2º e §3º do artigo 1º da Lei 8.429/1992, que, a partir da ampla reforma levada a efeito pela Lei 14.230/2021, passou-se a exigir o dolo específico, para que o agente público possa ser responsabilizado pela prática de ato de improbidade administrativa.

Nesse contexto, ao contrário da jurisprudência tradicional do STJ, firmada a partir da interpretação originária da LIA, que entende que bastaria o dolo genérico para caracterização da improbidade, o §2º do art. 1º da LIA exige, a partir de agora, o dolo específico para configuração da improbidade<sup>22</sup>.

Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz, na tentativa de definir o que seria dolo específico, assere que:

Então, o dolo específico, especialmente para fins de caracterização de improbidade, é o ato eivado de má fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade [...] da mesma forma que a má fé passa a ser elemento essencial para a caracterização de ato de improbidade, a boa-fé também será levada em consideração para a excludente de caracterização.<sup>23</sup>

<sup>22</sup>OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. A retroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador e a reforma da lei de improbidade pela lei nº 14.230/2021. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 17, n. 194, p 75-85, fev. 2022. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2021/12/lei-mais-benefica-no-direito-administrativo-sancionador-e-a-reforma-de-lei-de-improbidade.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

<sup>23</sup>GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à nova lei de improbidade administrativa: lei nº 8.429/1992, com as alterações da lei nº 14.230/2021**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 46

Ainda, para Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira, a reforma empreendida pela Lei 14.230/2021 tornou inequívoco que

[...] a improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade [...]<sup>24</sup>

Segundo o doutrinador Fernando Capez, o dolo específico como finalidade especial do agente “*equipara o Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, dando a situações equivalentes, tratamento assemelhado*”, o que “*impede que sanções tão rigorosas quanto as de natureza penal sejam impostas com supressão do núcleo de garantias do processo penal*”<sup>25</sup>.

Assim, conclui-se que, para a caracterização do ato de improbidade, não basta a voluntariedade do agente público de praticar uma das condutas arroladas nos artigos 9º a 11 da Lei 8.429/1992. Ela deve ser acrescida de uma especial finalidade, correlacionada à má fé do agente, de que ele agiu com o propósito específico de "auferir vantagem patrimonial indevida" (nas hipóteses do artigo 9º); de "causar lesão ao Erário" (nas hipóteses do artigo 10); ou de "atentar contra os princípios da Administração Pública" (nas hipóteses do artigo 11).

De modo a conferir maior segurança jurídica, principalmente para o agente público em ações de improbidade administrativa, observa-se a referência expressa à incidência dos princípios do Direito Administrativo Sancionador, consoante o atualizado art. 1º, §4º, da alterada Lei 8.429/1999. Conforme Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz<sup>26</sup>, tal regramento traz uma análise mais garantista que auxilia na aplicação justa da legislação ao proteger a liberdade e segurança no sistema de responsabilidade por atos de improbidade administrativa nos termos do art. 5º da Constituição Federal.

Nessa toada, urge salientar que a lógica dos princípios do Direito Administrativo Sancionador assemelhasse à própria lógica das garantias estabelecidas no Direito Penal, ao estabelecer limites ao poder punitivo estatal.

<sup>24</sup>NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 07

<sup>25</sup>CAPEZ, Fernando. Dolo penal na improbidade administrativa. **Conjur**, [s. l.], 09 dez. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/controversias-juridicas-dolo-penal-improbidadeadministrativa>. Acesso em: 15 out. 2023.

<sup>26</sup>CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. *In: COMENTÁRIOS à nova lei de improbidade administrativa*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 50.

Nesse sentido o doutrinador Fábio Medina Osório, nome de influência no que tange ao Direito Administrativo Sancionador, comenta sobre a ramificação do direito que deu origem a nova área:

Direito Penal e Direito Administrativo confluem para dar nascimento ao Direito Administrativo Sancionador. Há princípios constitucionais comuns ao Direito Público punitivo. Ao Direito Administrativo Sancionador se aplicam os princípios do Direito Penal e Processual Penal, com matizes, por simetria<sup>27</sup>.

Desse modo que, através da Lei 14.230/2021, foi promovida a limitação dos atos de improbidade administrativa que consistam em violação a princípios (art. 11 da LIA), passando-se a prever rol taxativo de condutas. Assim, uma conduta que não se subsuma às hipóteses dos incisos do art. 11 é destituída de tipicidade, não podendo ensejar responsabilização.

Em razão da amplitude normativa, anteriormente à edição da Lei 14.230/2021, o artigo 11 se constituía um desafio hermenêutico. A reforma ocasionada na LIA, impôs modificações importantes.

Marçal Justen Filho comenta que a violação a um princípio envolve uma situação jurídica muito problemática, especialmente porque o ordenamento protege uma pluralidade de valores, muitos deles potencialmente contraditórios entre si<sup>28</sup>.

Nesse contexto, o autor sustenta que é inviável transformar um princípio numa regra, já que a pluralidade de princípios e os diferentes modos de aplicação propiciam soluções distintas que são, por vezes, contraditórias. Por isso, *“não é defensável punir o agente público quando a sua conduta é conforme a um princípio e não a outro”*.

Contudo, segundo o autor, a interpretação correta que se dá ao renovado art. 11 é aquela que exige violação a deveres de conteúdo específico:

[...] pertinentes à honestidade, à imparcialidade e à legalidade. Daí se segue a inviabilidade de enquadrar como improbidade uma conduta que não seja infringente de deveres previstos em lei. A impossibilidade apresentada é corroborada pela determinação do § 3º do mesmo art. 11. Ali está reiterada a exigência de observância da legalidade, na acepção de que a violação ao dever apta a configurar a improbidade

---

<sup>27</sup>OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. p. 83.

<sup>28</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.



depende da indicação de um dispositivo normativo violado. (...) É indispensável indicar uma norma jurídica (constitucional, legal ou infralegal) que tenha consagrado o dever cuja violação é fundamento da imputação de improbidade.<sup>29</sup>

Conforme Aldem Johnston Barbosa Araújo<sup>30</sup>: “há um profundo redesenho no artigo 11, pois o dispositivo perde o caráter de ‘norma penal em branco’ que era complementado pela interposição que o operador do Direito desse a conceitos jurídicos indeterminados (como moralidade, por exemplo)”.

Ainda, segundo André Bonat Cordeiro, “não há dúvida de que a insegurança jurídica antes vista diminuirá com essa alteração, que é bastante positiva, sobretudo para se evitar muitos abusos interpretativos costumeiros”<sup>31</sup>, seja por parte do órgão ministerial, seja por parte do próprio Poder Judiciário.

Assim, conclui-se que o art. 11 refere-se exclusivamente à violação aos deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade. Portanto, condutas que não se enquadrem em tais hipóteses não são tipificadas como improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública.

Com essa interpretação taxativa das condutas e a aplicação expressa dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, dispõe o legislador de uma análise mais aprimorada, consagrando os princípios da legalidade, da tipicidade (formal e material) e da anterioridade.

Além dessas alterações, do mesmo art. 11 foram revogados os incisos I e II, com o objetivo de evitar a banalização da improbidade e afastar a identificação entre ilegalidade e improbidade. Consoante a isso, uma nova redação foi dada a todos os outros incisos remanescentes do dispositivo.

Já o art. 10 da Lei Improbidade Administrativa, passou a estabelecer que

---

<sup>29</sup>JUSTEN FILHO, 2022, p. 134-135

<sup>30</sup>ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. Primeiras impressões sobre a nova LIA à luz do direito administrativo sancionador. **Conjur**. 28 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-28/johnston-lia-luz-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 01 out. 2023

<sup>31</sup>CORDEIRO, André Bonat. As inovações da lei de improbidade administrativa. **Conjur** [s. l.], 19 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan-19/cordeiro-inovacoes-lei-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 28 fev. 2022

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 (....)<sup>32</sup>

O dispositivo em questão traz uma das modalidades de improbidade administrativa em que o agente público, no exercício de suas prerrogativas funcionais, com dolo, age ou deixa de agir de modo a causar dano patrimonial ou econômico ao erário. Diferente da redação anterior, a nova redação exige que a omissão ou comissão sejam na forma dolosa. Quanto ao resultado do ato, ainda se exige comprovadamente a ocorrência de perda patrimonial.

Ponto importante nessa alteração é observar a necessidade de danos ao erário, o que fica claro pela utilização dos termos “efetiva e comprovadamente”, assim, se afasta a possibilidade da lesividade presumida defendida por parte da doutrina e adotada pela jurisprudência<sup>33</sup>.

Nesse sentido, para Marçal Justen Filho, a hipótese descrita no art. 10:

[...]se consuma quando a conduta ativa ou omissiva do agente dá causa a um resultado patrimonial lesivo. O aspecto central da improbidade consiste na perda patrimonial, no desvio, na apropriação, no malbaratamento ou na dilapidação dos bens ou haveres. Não se configura a improbidade do art. 10 da Lei nº 8.429 sem perda patrimonial para uma entidade estatal. Assim se impõe em virtude do próprio conceito de improbidade.<sup>34</sup>

Nessa toada, a sanção de ressarcimento só deve ser imposta ao agente se houver um dano financeiro ou patrimonial real ao erário, e não pode ser aplicada caso a lesão seja de natureza moral. Desse modo, os entes lesados<sup>35</sup> e o Ministério Público, enquanto legitimados ativos para propor a ação de improbidade, têm a complexa tarefa de indicar com respaldo probatório a ocorrência do dano patrimonial efetivo.

<sup>32</sup>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. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

<sup>33</sup>GOMES JÚNIOR, Luís Manoel; FAVRETO, Rogério. *In: COMENTÁRIOS à nova lei de improbidade administrativa*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 115.

<sup>34</sup>JUSTEN FILHO, 2022. p. 108

<sup>35</sup>Conforme foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADI's nº 7.042 e 7.043, os entes federados também possuem legitimidade ativa para propor ação por improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-mantem-legitimidade-da-advocacia-publica-para-propor-aco-es-de-improbidade-31082022>. Acesso em: 03 out. 2023

Para Mudrovitsch e Nóbrega, o Ministério Público, como parte legítima, não pode deixar de demonstrar o dano efetivo. Sem a comprovação desse dano, não será possível pleitear o ressarcimento ao erário ou mesmo justificar o interesse processual<sup>36</sup>.

Como já delineado, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa teve como principal finalidade afastar os excessos na aplicação das suas sanções. Diante disso, nota-se que nenhuma das sanções já previstas na Lei 8.429/1992 foi revogada. Assim, permanecem sendo elas: (i) perda dos bens acrescidos ilicitamente; (ii) ressarcimento integral do dano; (iii) perda da função pública; (iv) suspensão dos direitos políticos; (v) multa civil; e, (vi) proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios.

Em continuidade à análise, cabe atenção a nova disciplina do art. 9º da Lei de Improbidade. Neste ponto, o legislador se preocupou em tratar especificamente das situações que envolvam *enriquecimento ilícito* decorrente do ato doloso no curso do exercício funcional:

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 [...] <sup>37</sup>

Novamente, a novidade em destaque provocada pela Lei 14.230/2021 é a necessidade de conduta dolosa, estando a expressão “mediante a prática de ato doloso” já prevista no caput.

Desse modo, a estrutura do dispositivo se divide em: (i) ato de improbidade administrativa doloso; (ii) enriquecimento ilícito/vantagem patrimonial ou a promessa de vantagem em alguns tipos; (iii) vínculo do enriquecimento ilícito/vantagem pessoal com o exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades descritas no art. 1º (nexo de causalidade) sendo desnecessário que haja um prejuízo para a Administração Pública.

---

<sup>36</sup>MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Improbidade, ressarcimento e um diálogo entre precedentes. **Conjur**, [s. l.], 29 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-29/improbidade-debate-imprescritibilidade-ressarcimento-erario-fundado-improbidade/>. Acesso em: 15 out. 2023

<sup>37</sup>BRASIL, 1992.

Tendo em vista o art. 3º da Lei de Improbidade<sup>38</sup>, a situação funcional daquele que concorre por improbidade administrativa não importa para fins de responsabilização. Assim, sendo estatutário ou celetista, o sujeito está incluído na regra do art. 9º, caput.

Nesse sentido, terceiros que se relacionem com a administração pública estão sujeitos à disciplina do art. 9º, já que há a regra do art. 2º, parágrafo único<sup>39</sup>, bem como o emprego da expressão "(...) ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei (...)", o que afasta a impossibilidade de o sistema ser aplicado para terceiros.

Para Luiz Manoel Gomes Junior e Rogério Favreto:

Quanto às situações descritas no dispositivo comentado, sempre defendemos haverá a necessidade do dolo do agente/terceiro; referida posição encontra respaldo no fato de que necessário elemento fático essencial que é o enriquecimento ilícito/vantagem indevida. Nem teria mesmo sentido tentar incluir hipóteses de condutas culposas na disciplina do referido dispositivo. Ninguém se enriquece ilícitamente de forma culposa.<sup>40</sup>

Dessa maneira, os autores comentam que efetivamente nada mudou, pois tanto a doutrina como a jurisprudência<sup>41</sup> já deixavam claro que a hipótese do art. 9 da Lei de Improbidade exigia mesmo a atuação dolosa do agente<sup>42</sup>.

Importante ressaltar que, no art. 12, quanto à sanção de suspensão dos direitos políticos, foi afastada a hipótese de aplicação da penalidade quando ocorrida mera violação a princípios

<sup>38</sup>O Art. 3º diz: “As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade”.

<sup>39</sup>O Art. 2º diz: “Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente”.

<sup>40</sup>GOMES JÚNIOR; FAVRETO, 2022. p. 115.

<sup>41</sup>A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ já havia se consolidado no sentido de ser indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação descrita nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, nas dos artigos 10 [e 10-A] (v.g.: REsp 734.984/ SP, 1 T., Min. Luiz Fux, DJ de 16.06.2008; AgRg no REsp 479.812/SP, 2.ª T., Min. Humberto Martins, DJ de 14.08.2007; REsp 842.428/ES, 2.ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21.05.2007; REsp 841.421/MA, 1.3 T., Min. Luiz Fux, DJ de 04.10.2007; REsp 658.415/RS, 2.ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 03.08.2006; REsp 626.034/RS, 2.a T., Min. Joao Otávio de Noronha, DJ de 05.06.2006; REsp 604.151/RS, Min. Teori Albi- no Zavascki, DJ de 08.06.2006)" (STJ - REsp. 1.107.840-PR, rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 06.04.2010 - DJ 13.04.2010).

<sup>42</sup> GOMES JÚNIOR; FAVRETO, 2022

pelo agente público. Além disso, o mesmo artigo dispôs dos limites máximos e mínimos das sanções cominadas:

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

§4º Em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no §3º deste artigo.<sup>43</sup>

Quanto à sistemática de gradação das penas, é necessário lembrar que as penas previstas na LIA não devem, de forma obrigatória, ser aplicadas cumulativamente, sendo necessário avaliar a gravidade do ato praticado para gradação das penas.

Em que pese ter o legislador introduzido a expressão “podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fator” por ocasião da Lei 12.120/2009, cabe ressaltar que a Lei 14.230/2021 trouxe novas e importantes diretrizes à aplicação gradativa das penas.

Tal dado se justifica porque o art. 17-C da nova disciplina da LIA prevê, expressamente, que o julgador da ação de improbidade administrativa deverá realizar uma dosimetria da pena, aplicando isolada ou cumulativa as sanções estabelecidas no art. 12 do mesmo diploma, somado

---

<sup>43</sup>BRASIL, 1992.

aos seus limites mínimos e máximos, considerando ainda: (i) os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; (ii) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida; (iii) a extensão do dano causado; (iv) o proveito patrimonial obtido pelo agente; (v) as circunstâncias agravantes ou atenuantes; (vi) a atuação do agente em minorar os prejuízos e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva; e, (vii) os antecedentes do agente.

Ainda no que tange à sistemática sancionatória orientada pela Lei 14.230/2021 de estabelecer, no âmbito da ação de improbidade administrativa, a aplicação do regime jurídico de Direito Administrativo Sancionador, inseriu-se no sistema a disposição atinente à unificação de penas aplicadas ao agente público para os casos de continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes (através do art. 18-A da LIA).

Nessa toada, o art. 18-A, I, da LIA, estabelece a possibilidade de o juiz unificar eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos, tendo em vista a ocorrência de continuidade de ilícitos, mantendo-se a maior sanção aplicada, aumentada de 1/3 (um terço), ou a soma das penas, o que for mais benéfico ao réu.

Como já dito, não se pretendia levar a cabo todas as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, contudo, para o objetivo final deste trabalho (análise da sistemática sancionatória), é pertinente o exame mais apurado das alterações processuais da LIA, já que houve o afastamento do microssistema da tutela coletiva para uma ação judicial própria, o que será feito no capítulo mais adiante.

## **CAPÍTULO 2 - A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB A DISCIPLINA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

### **2.1. Breve histórico do direito administrativo sancionador e as fronteiras entre o direito administrativo e o direito penal**

Ao longo de mais de três décadas de vigência da Constituição, o regime jurídico-administrativo tem experimentado transformações significativas. Com a evolução da sistemática administrativista, o denominado Direito Administrativo Sancionador também passa por transformações, o que foi vertiginosamente acelerado pela nova disciplina da Lei 8.429/1992.

O Direito Administrativo, como expressão da força e sistematicidade do Poder Executivo, foi fonte recorrente de abusos durante o período da ditadura militar (1964-1985)<sup>44</sup>, mas desde a adoção do Estado Social Democrático de Direito em 1988, essa parte do ordenamento jurídico passou por uma completa reformulação. Desde então, os debates sobre esse assunto têm crescido constantemente.

Já consolidado em termos científicos, doutrinários e jurisprudenciais em diversos países europeus, como Espanha, Portugal, França, Itália e Alemanha<sup>45</sup>, o Direito Administrativo Sancionador no Brasil tem sido objeto de crescente atenção por parte dos estudiosos da área desde 1988. Essa discussão ocorre principalmente por estudiosos dos campos do Direito Penal e do Direito Administrativo.

O debate se mostra pertinente pois, embora tenha havido certa elucidação quanto ao tema em decorrência das novas disposições da Lei de Improbidade Administrativa, não há consenso doutrinário sobre os aspectos materiais desse campo, quais sanções ele deve abranger em sua sistematização, quais são as funções das sanções sob sua jurisdição e como eles devem ser aplicados. Isso abrange tanto a natureza das sanções quanto os procedimentos que regem esse campo normativo, bem como as relações entre as sanções do Direito Administrativo Sancionador e as sanções judiciais criminais. Isso porque, embora os ordenamentos sancionatórios possam constituir manifestações do jus puniendi, seus perfis singulares exigem

---

<sup>44</sup>Tanto é assim que, na exposição histórica feita sobre a Lei de Improbidade Administrativa, foi citado neste trabalho monográfico os excessos incluídos na legislação da época.

<sup>45</sup>OSÓRIO, 2022. p. 98.

um esforço para caracterizar o campo em que eles podem ser utilizados, porquanto não guardam similitude lógica operativa.

Além disso, há também o debate sobre as mudanças e aperfeiçoamentos recentes nesse setor do direito e as tendências atuais em matéria de sanções.

A consolidação do Direito Administrativo Sancionador está diretamente relacionada à expansão contínua do próprio Direito Administrativo. Os autores Grotti e Oliveira conceituam o direito administrativo, como:

O conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da organização, do funcionamento, da estruturação, do exercício, dos resultados e consequências, e do controle da produção jurídica a cargo das Administrações Públicas nos diversos órgãos e Poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. O Direito Administrativo governa as relações e normas jurídicas relacionadas à tutela, densificação e concretização de interesses públicos em contexto de irreprimível garantia de direitos individuais, sociais, difusos e coletivos, amparados na Constituição Federal, como projeção da cidadania e da dignidade humana na condição de fundamentos da República.<sup>46</sup>

Para que o ordenamento administrativo possa efetivamente proteger esses interesses públicos, são necessárias sanções jurídicas para regulamentar o comportamento dos agentes e dos administrados. A institucionalização de modelos sancionatórios é essencial para proteger os bens e interesses valiosos da organização política do Estado.

Nessas estruturas, as sanções são resultado do processo de imputação de responsabilidade por condutas ilícitas. O aumento das normas jurídico-administrativas sancionadoras é um fenômeno dinâmico que acompanha a evolução dos interesses públicos ao longo do tempo, exigindo que o Direito Público esteja atento às mudanças e tendências em curso e aos desafios que surgem no horizonte próximo<sup>47</sup>. Isso é evidente tanto no Direito Penal quanto no Direito Administrativo Sancionador, que abrange normas estatais sancionadoras que não são aplicadas pela jurisdição penal.

Sob o mandamento constitucional da perseguição do interesse público, observa-se, desde a CRFB/1988, uma contínua progressão da atividade administrativa, que trouxe consequências

---

<sup>46</sup>OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. p. 84

<sup>47</sup>*Ibid.*



materiais e qualitativas ao âmbito das normas orientadas pelo Direito Administrativo Sancionador. Dada essa evolução, o Direito Administrativo Sancionador desenvolveu-se para várias direções: na esfera jurídica da própria Administração Pública, em matérias como regime disciplinar de diversas funções públicas (âmbito civil e militar), licitações e contratos, utilização de bens públicos e serviços públicos. Na regulamentação de atividades sujeitas a competências ordenatórias, típicas de polícia administrativa, como segurança pública, trânsito, meio ambiente, saúde pública, proteção de consumidores, ordem financeira, tutela da concorrência, tutela da ordem urbanística, mercados de valores mobiliários, pesos e medidas, patrimônio cultural etc. Inclusive, na tutela da probidade, no regramento de códigos de conduta e de ética, da improbidade administrativa, de atos lesivos à administração nacional e estrangeira<sup>48</sup>.

É possível observar que, tal qual aconteceu com outros ramos do direito público e até mesmo do direito privado, o direito administrativo passou pelo fenômeno da constitucionalização. Assim, as normas jurídicas regentes de atividades administrativas, devem seguir os enunciados, princípios e regras constitucionais fundamentais.

Com o intuito de contribuir para essa reflexão, este trabalho busca demonstrar a atual importância do Direito Administrativo Sancionador.

Fábio Medina Osório, antes de qualificar o que seria a sanção administrativa no contexto brasileiro, sinaliza quatro elementos fundamentais da sanção administrativa na dimensão europeia, quais sejam: a) autoridade administrativa (elemento subjetivo); b) efeito aflitivo da medida em que se exterioriza (elemento objetivo), subdividindo-se, nesse tópico, em: b1) privação de direitos preexistentes e b2) imposição de novos deveres; c) finalidade repressora (elemento teleológico) consistente na repressão de uma conduta e no restabelecimento da ordem jurídica; d) natureza administrativa do procedimento (elemento formal)<sup>49</sup>.

Embora algum dos elementos citados possa se repetir no modelo brasileiro, o autor sustenta que o conceito europeu de sanção administrativa não deve ser aplicado ao direito brasileiro, “*porque em nosso ordenamento jurídico o Direito Administrativo não nasce com a finalidade exclusiva de configurar Estatuto da Administração Pública*”<sup>50</sup>. Desse modo,

---

<sup>48</sup>OLIVEIRA; GROTTI, 2020.

<sup>49</sup>OSÓRIO, 2022, p. 95.

<sup>50</sup>OSÓRIO, 2022, p 96.

conceituar o Direito Administrativo Sancionador à identidade do direito brasileiro é a tarefa precípua dos juristas interessados.

Quanto aos limites que separam Direito Administrativo e Direito Penal, Fabio Medina Osório assevera que não pode o Direito Administrativo tipificar e punir condutas com penas privativas de liberdade. Essa limitação dogmática, no entanto, não impede que o Direito Administrativo tipifique e sancione comportamento ilícitos, entregando ao Judiciário a tarefa de aplicação dessas normas repressoras, sem que se considerem sanções penais<sup>51</sup>.

É evidente que o Direito Penal e o Direito Administrativo, como ramos do Direito Público que regulam a relação entre o Estado e o indivíduo, em deferência à supremacia dos interesses coletivos, não podem ser considerados como partes completamente independentes do ordenamento jurídico.

Desde 1830, com o Código Criminal do Império do Brasil, até o Código Penal atual de 1940, tem havido disposições com o objetivo de punir os crimes contra a administração pública. Isso implica na persecução de ações que obstruem ou perturbam o funcionamento regular das atividades do Estado e de outras entidades públicas.

No entanto, a interligação entre as esferas penal e administrativa não se limita a uma mera associação superficial. Pelo contrário, é um processo complexo que requer uma análise abrangente sob diferentes perspectivas, de forma histórica, sociológica, jurídica e política.

Atualmente, o Estado é demandado a responder de forma ágil e eficaz a uma gama de necessidades dos administrados. As mudanças nas esferas social e econômica, bem como a necessidade de proteger contra danos difusos e coletivos, impedem o uso exclusivo do Direito Penal como instrumento de repressão, já que as punições do poder estatal são excessivamente severas, tidas como a *ultima ratio*.

Contribui para isso a globalização e a consolidação do sistema capitalista, que deram causa a multiplicidade de interesses jurídicos, logo variados bens jurídicos a serem tutelados e, por consequência, multiplicidade de crimes na seara penal. Nesse contexto, a demanda recai

---

<sup>51</sup>OSÓRIO, 2022, p. 96.

sob o Estado que deve utilizar com harmonia e coerência os instrumentos preventivos e repressivos, visto que, na medida em que os ilícitos assumem proporções mais agressivas, o Estado se torna mais agressivo<sup>52</sup>.

Urge salientar que, historicamente, houve um movimento pendular entre a criminalização de condutas pelo direito penal e pelo direito administrativo sancionador, o que dependia das conjunturas sociais e opções políticas de determinada época<sup>53</sup>.

Embora vigore em nosso ordenamento, o princípio da independência entre as instâncias, Valter Shuenquener de Araújo comenta sobre necessidade de os diferentes processos sancionatórios atuarem como vasos comunicantes a sofrerem múltiplos influxos inter-relacionais<sup>54</sup>.

É sabido que a doutrina possui dificuldade de diferenciar ilícitos penais e administrativos pelo critério do conteúdo e qualidade das penas. Para Osório, apesar de não fazerem uso das mesmas técnicas, Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador adentram núcleos estruturantes dos direitos fundamentais dos acusados em geral, na perspectiva de submissão do devido processo legal e do Estado Democrático de Direito. Tanto é assim que o legislador possui plena discricionariedade para, se assim quiser, “administrativizar” ilícitos penais ou, de outro lado, criminalizar ilícitos administrativos<sup>55</sup>.

Assim, no exercício de sua prerrogativa constitucional o legislador pode optar por uma ou outra política pública repressiva, ficando ao seu critério maior ou menor utilização do Direito Penal ou do Direito Administrativo Sancionador. A vontade legislativa, que de certo modo deve traduzir a voz da maioria, é a mais legítima e autorizada fonte da imposição de diferentes regimes jurídicos no bojo do *ius puniendi* estatal, em consonância à forma de organização do Estado Democrático de Direito e da divisão de poderes.

Segundo Osório<sup>56</sup>, o conteúdo das normas administrativas e penais é um dos mais significativos critérios de diferenciação entre as searas. Com efeito, o Direito Penal objetiva

---

<sup>52</sup>OSÓRIO, 2022, p 149.

<sup>53</sup>OLIVEIRA; GROTTI, 2020.

<sup>54</sup>ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no direito administrativo sancionador. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 23, n. 131, p. 629-653, 28 jan. 2022.

<sup>55</sup>OSÓRIO, *op. cit.*, p. 157.

<sup>56</sup>OSÓRIO, 2022, p. 137.

regular a sociedade como um todo – em verdade, em combater os comportamentos que seriam tidos como desviantes, o que depende do valor social de determinada sociedade. Já as normas administrativas, buscam proteger os interesses da própria Administração Pública, resultando na ideia de um Direito Administrativo estatutário, em sentido estrito.

Um outro fator de distinção diz respeito à diferença qualitativa entre as sanções administrativas e penais, em relação ao seu conteúdo e aos seus efeitos. O poder sancionador da Administração Pública é considerado uma função de natureza administrativa, ao passo que o poder sancionador exercido pelo sistema judicial é de natureza jurisdicional. Além disso, um terceiro critério doutrinário para distinguir o direito penal do direito administrativo sancionador diz respeito ao caráter moral do direito penal, que se baseia em normas culturais, enquanto o direito administrativo não envolve uma avaliação substancial das condutas, mas tem o propósito de regulamentar a atividade administrativa.

No entanto, Osório<sup>57</sup> questiona isso ao destacar que as sanções administrativas podem ser mais severas do que as sanções penais e que não existem diferenças significativas em seus objetivos, uma vez que o direito penal está cada vez mais orientado para a proteção de interesses difusos e coletivos, enquanto o direito administrativo também busca proteger valores éticos e morais, como é evidenciado na Lei de Improbidade Administrativa. Além disso, ambas as formas de sanção desempenham a função de restaurar a ordem e reprimir o agressor.

Portanto, conclui-se que é plenamente viável para o legislador escolher os métodos mais apropriados e adequados para proteger determinados interesses jurídicos. Isso representa uma área de discricionariedade legítima do Poder Legislativo, que pode optar por aplicar essa proteção, por meio do direito penal, do direito administrativo ou por ambos.

Como resultado, na contemporaneidade, vemos um cenário em que existem simultaneamente sanções em ambas as esferas jurídicas que podem ser aplicadas a uma mesma conduta ilícita. Portanto, não se trata mais de uma "transição" de uma dimensão para outra, mas sim de uma sobreposição de medidas punitivas que reforçam a desvalorização jurídica da conduta<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup>OSÓRIO, 2022, p. 136.

<sup>58</sup>OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos. **Hassemer e o direito penal brasileiro**: direito de intervenção, sanção penal e administrativa. São Paulo: IBCCRIM, 2012.

Entretanto, atualmente, esse cenário é caracterizado por um crescimento excessivo tanto do direito administrativo sancionador quanto do direito penal, que, contraditoriamente aos seus próprios princípios, passam a proteger interesses jurídicos vagos e/ou indefiníveis. Assim, há uma expansão significativa do direito administrativo sancionador, que também passa a desempenhar o papel de regulador social. Isso é conhecido como "administrativização do direito penal", justificado pelo desejo de preservar o direito penal como *ultima ratio*.

Nessa perspectiva, o direito penal avança vigorosamente em direção ao direito administrativo e, simultaneamente, o direito administrativo se aproxima do direito penal, tornando-se cada vez mais inclinado à imposição de sanções, um fenômeno conhecido na literatura como "penalização do direito administrativo"<sup>59</sup>.

No entanto, Osório argumenta que, considerando os diversos campos nos quais o Direito Administrativo Sancionador pode ser aplicado, ele é substancialmente mais abrangente do que o Direito Penal, já que se estende como um mecanismo repressivo para uma ampla variedade de órgãos e entidades, ao contrário do que acontece no âmbito criminal. De acordo com o autor, é:

natural que a diversidade dos regimes jurídicos induza a uma ideia de falta de unidade dogmática, decorrente da fragmentação dos direitos em jogo, oriundos de áreas muito distintas, cobertas por normativas variadas multiplicadas pelo pacto federativo.<sup>60</sup>

A necessidade de aplicar o Direito Administrativo Sancionador em estrita conformidade com a Constituição, a fim de possibilitar sua limitação racional, leva à concepção, adotada por alguns estudiosos no Brasil, de um único "ius puniendi", ou seja, as sanções devem se submeter a um mesmo regime jurídico, de modo a estabelecer um ordenamento jurídico como um conjunto normativo coerente e racional.

Nesse sentido, Osório sustenta que a unidade (parcial) do *ius puniendi* impõe traços em comum e umas mínimas garantias, mas as diferenças impõem tratamentos desiguais justificados, desenvolvimento de princípios próprio do Direito Administrativo Sancionador, que é, antes de tudo, direito administrativo por excelência. Assim, sustenta o autor que o Direito

---

<sup>59</sup>BACH, Marion. **Direito penal e direito administrativo sancionador**: quando a aproximação se torna temerosa. Disponível em: <https://www.marionbach.com.br/wp-content/uploads/2018/08/direito-penal-e-direito-administrativo-sancionador-quando-a-aproximacao-se-torna-temerosa.pdf>. Acesso em: 13 out 2023.

<sup>60</sup>OSÓRIO, 2022, p. 53.

Administrativo Sancionador é, sobretudo, direito administrativo, sendo que a incidência de princípios do direito penal se dá por razões de mera oportunidade e conveniência<sup>61</sup>.

## 2.2. Natureza jurídica da Lei 8.429/1992 e o Direito Administrativo Sancionador

No empenho necessário para identificar a natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa, cabe reflexão quanto à definição dos ilícitos de natureza civil, penal e administrativa, o que será brevemente feito nesse tópico do presente trabalho monográfico.

No conceito clássico, o ilícito administrativo envolve a responsabilidade administrativa, que se concentra na aplicação de penalidades que não fazem parte do direito penal, uma vez que não são impostas pelo Estado no exercício de sua função judicial, mas sim na esfera administrativa. Essas penalidades são aplicadas àqueles que, de maneira ilegal, cometem condutas ou omitem-se em violação a dispositivos estatutários (no caso de agentes públicos) ou a outras disposições legais que estabelecem sanções administrativas, ou seja, aquelas aplicadas pela Administração Pública em procedimentos de natureza administrativa.

De acordo com a definição de Cretella Júnior<sup>62</sup>, o ilícito administrativo disciplinar (ou ilícito administrativo puro) é um ilícito previsto em estatutos que regem o regime jurídico de servidores públicos (por exemplo, a Lei 8.112/1990 para servidores civis federais), causando prejuízo à Administração e, portanto, sujeitando seu autor à responsabilidade administrativa disciplinar.

No que tange ao ilícito penal administrativo, o que temos é um crime contra a Administração Pública, definido no Código Penal e no estatuto correspondente do agente público. Conforme Cretella Júnior<sup>63</sup>, o ilícito penal administrativo possui uma dimensão externa, porque, ao opor seu autor à sociedade (representada pelo Ministério Público), é punido "fora de casa" por autoridades judiciais (não administrativas); no entanto, também possui uma dimensão interna, pois, ao opor seu autor à Administração, é punido "dentro de casa" por autoridades administrativas.

---

<sup>61</sup> OSÓRIO, 2022, p. 173.

<sup>62</sup> CRETELLA JÚNIOR, J. Do ilícito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 68, n. 1, p. 135-159, 1973. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66693>. Acesso em: 30 set. 2023.

<sup>63</sup> *Ibid.*

Por outro lado, o conceito de ilícito de natureza civil engloba qualquer conduta que, ativa ou passivamente, viole um direito de outrem e resulte em dano indenizável, de acordo com o Código Civil brasileiro. Este conceito é mais abrangente do que os ilícitos penais e administrativos, e pode ser considerado como uma categoria residual.

Para caracterizar um ilícito penal, é necessário que ele esteja explicitamente previsto em lei, em atenção ao princípio constitucional da legalidade (art. 5º, II, CF/1988), já que uma pessoa não pode ser penalmente responsabilizada e sujeita a uma sanção penal sem que a conduta imputada esteja expressamente prevista em lei. O ilícito civil, por seu turno, tem sentido mais amplo, refere-se a qualquer ação que cause danos a outra pessoa e resulte na obrigação de reparar, independentemente de estar previsto em uma lei específica. Assim para caracterização do ilícito civil, basta que determinado agente em abuso de direito haja de modo a ferir a esfera de direitos de outrem, decorrendo daí o dever de indenizar.

Em suma, um agente público pode cometer ilícitos civis ou penais, seja como cidadão comum, por meio de ação ou omissão, ou em razão de seu cargo na Administração Pública, ele pode cometer ilícitos administrativos (por exemplo, violando regras de seu estatuto funcional), ilícitos penais (se sua conduta se enquadrar em um crime relacionado à sua função) e ilícitos civis (se causar prejuízo que exija reparação).

Considerando essa discussão, Guaragni<sup>64</sup> identificou semelhanças e diferenças entre o ilícito penal e o ato de improbidade administrativa previsto na Lei 8.429/1992, sugerindo que o segundo comporta uma classificação autônoma e *sui generis*. As semelhanças identificadas incluem o fato de que (i) ambos representam o *ius puniendi* estatal; (ii) são aplicados pelo Poder Judiciário; (iii) direito penal e a Lei de Improbidade Administrativa protegem, em parte, os mesmos bens (como os recursos públicos, a probidade e amoralidade administrativa, ou seja, Administração Pública em geral); e (iv) envolvem sanções que podem se sobrepor parcial ou totalmente.

---

<sup>64</sup>GUARAGNI, Fábio André. A lei de improbidade administrativa no contexto do controle da administração pública: semelhanças e distinções entre o direito administrativo e o direito penal. In: DINIZ, Cláudio Smirne; ROCHA, Mauro Sérgio; CASTRO, Renato de Lima (orgs.). **Aspectos controversos da lei de improbidade administrativa: uma análise crítica a partir dos julgados dos tribunais superiores**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 01-29

No entanto, as diferenças incluem a distinção formal, com a Constituição estabelecendo claramente sanções penais e por improbidade; a Lei de Improbidade Administrativa cria um sistema contínuo de proteção à probidade administrativa em todos os níveis, enquanto o direito penal é fragmentado; a Lei de Improbidade não prevê penas privativas de liberdade, enquanto o direito penal prevê; as sanções por improbidade sempre estão relacionadas ao abuso de cargo, o que não é necessariamente verdade no direito penal; e, por fim, a Lei de Improbidade foi criada exclusivamente para a proteção da gestão pública, enquanto o direito penal não possui essa limitação.

Ao estabelecer uma sanção, o legislador impõe uma consequência negativa a uma conduta ilegal, com o objetivo de promover a observância dos comportamentos prescritos em lei por meio da prevenção geral<sup>65</sup>.

Como já dito, as sanções jurídicas podem se manifestar em diversas esferas, incluindo a política, administrativa, civil e penal. A sanção de natureza civil geralmente se traduz em uma obrigação de indenização devido a um ato ilícito, que é declarada ao final do processo judicial. A sanção penal também é atribuída após um processo judicial, com garantias de contraditório e ampla defesa, por autoridades judiciais, mas possui características substancialmente diferentes em termos de objeto, efeito e propósito.

De fato, algumas autoridades consideram que as cominações civis estritas, que geralmente levam à obrigação de restituição ou reparação, não representam verdadeiras sanções, uma vez que não têm como objetivo principal punir condutas repreensíveis, mas sim reparar danos.

As sanções administrativas apresentam diversas características distintas, a mais significativa é que são impostas pela Administração Pública. Segundo Rafael Munhoz de Mello<sup>66</sup>, se a penalidade não é imposta pela Administração Pública, ela não pode ser considerada uma sanção administrativa. Ele propõe a definição de sanção administrativa como "*uma medida afliativa imposta pela Administração Pública devido à prática de um comportamento ilícito*".

---

<sup>65</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25- 57, out/dez. 2005.

<sup>66</sup> *Ibid.*



Juan Pablo Mañalich<sup>67</sup>, por sua vez, apresenta duas noções de sanção administrativa. Em sentido estrito, é entendida como qualquer sanção imposta diretamente por um órgão administrativo, contudo, sem haver prejuízo a eventual necessidade do procedimento na via judicial.

Em sentido amplo, o autor entende que a sanção administrativa também pode ser entendida como uma consequência jurídica fixada por uma norma sancionatória cuja aplicação não é exclusiva de órgãos que exerçam jurisdição penal, fortalecendo a regulamentação de determinadas áreas de atividade administrativa, independentemente de ser aplicada por órgãos puramente administrativos.

A primeira noção apresentada pelo jurista chileno representa o posicionamento doutrinário majoritário no cenário brasileiro. No entanto, em contraposição, Fábio Medina Osório, de corrente minoritária, se filia a segunda concepção mais ampla do referido autor chileno.

Como já explicitado neste trabalho, Fábio Medina Osório, parte da análise da doutrina estrangeira quanto à sanção administrativa e apresenta a perspectiva estrangeira da sanção administrativa, que seria composta pelos seguintes elementos: a) a autoridade administrativa; b) o efeito afilitivo da medida em que se exterioriza, que se subdivide em b1) privação de direitos preexistentes e b2) imposição de novos deveres; c) finalidade repressora (repressão de uma conduta para o restabelecimento da ordem jurídica) e d) natureza administrativa do procedimento.

Nesse sentido, o primeiro elemento citado (autoridade administrativa) trata-se de verdadeiro elemento subjetivo do conceito europeu de sanção administrativa, isto é, a sanção administrativa essencialmente se caracterizaria, dentre outros fatores, por ser imposta pela Administração Pública.

Fábio Medina Osório, em a “*Corrupción y mala gestión de la res publica: el problema de la improbidad administrativa y su tratamiento en el derecho administrativo sancionador*

---

<sup>67</sup>MAÑALICH, Juan Pablo. El principio ne bis in idem frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio. **Política Criminal**, [s. l.], v. 9, n. 18, p. 543-563, dez. 2014. Disponível em: <https://politicrim.com/wp-content/uploads/2019/04/Vol9N18A8.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023

*brasileño*”<sup>68</sup>, inaugurou a nova definição de sanção administrativa na doutrina brasileira, sustentando que o elemento subjetivo indicado pela doutrina europeia não seria obrigatoriamente necessário, ou seja, a Administração Pública não é a única figurar no polo ativo da relação jurídica administrativa.

Para o autor, a doutrina majoritária de sanção administrativa padece de vício substancial relacionado ao próprio conceito de Direito Administrativo no Brasil. Já que no Brasil, o Direito Administrativo não se limita a configurar o Estatuto da Administração Pública<sup>69</sup>.

Nesse seguimento, segundo o autor, o conceito de sanção administrativa no direito brasileiro deve, precipuamente, vincular-se às dimensões formais e materiais, e não apenas formal. A sanção administrativa por fim teria a ampla finalidade de tutelar os bens jurídicos da Administração Pública, não se valendo somente do âmbito administrativo para tal persecução, mas também sistema judiciário. Assim conforme leciona Osório, a sanção jurídica seria:

um mal ou castigo, porque tem efeitos afitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo<sup>70</sup>.

Assim, o conceito apresentado pelo autor fundamenta-se no Direito Administrativo e não apenas na função administrativa, não se exigindo que o polo ativo seja ocupado exclusivamente pela administração pública. Desse modo, sua imposição deve ser via processo judicial. O autor leciona, ainda, que a sanção administrativa se insere nas dimensões formais e materiais do Direito Administrativo, porquanto o “exercício da pretensão punitiva do Estado, com a finalidade de assegurar determinados valores sociais e restabelecer a ordem jurídica violada, inibindo a possibilidade de novas infrações”<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup>OSÓRIO, Fábio Medina. Corrupción y mala gestión de la “res publica”: el problema de la improbidad administrativa y su tratamiento em el derecho administrativo sancionador brasileño. **Revista de Administración Pública**, Madrid, v. 149, n. 1, p. 487-522, 15 maio 1999. Cuatrimestral. Disponível em: <https://www.fabiomedinaosorio.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Dialnet-CorrupcionYMalaGestionDeLaResPublica-17437-1.pdf>. Acesso em: 17 out 2023.

<sup>69</sup>OSÓRIO, 2022, p. 198.

<sup>70</sup>*Ibid.*, p. 18.

<sup>71</sup>*Ibid.*, p. 155.

De modo resumido, é possível afirmar que o autor pretende posicionar a sanção administrativa inteiramente no bojo do direito administrativo substancial, e não meramente do poder disciplinar da Administração, o que torna plenamente possível a aplicação das sanções pelo Poder judiciário, tendo o polo ativo figuras variáveis. Isso é reforçado pelo fato de a normativa administrativa sancionadora proteger bens jurídicos que também são tutelados por outras áreas do direito, por meio das sanções penais por exemplo, mas que por escolha do legislador, configuram-se também como de direito administrativo sancionador, já que sua ocorrência depende da violação de normas materiais de direito administrativo.

### **2.3. Correntes do Direito Administrativo Sancionador**

É evidente que Medina Osório inclui a condenação por atos de improbidade administrativa no âmbito das sanções administrativas, mesmo que se trate de um ato emanado do Poder Judiciário. A distinção fundamental, dentro de sua perspectiva, não é o órgão responsável por processar e punir, mas a área do direito material que regula as infrações e as sanções em questão.

A postura de Osório de considerar a improbidade administrativa como um ilícito administrativo é objeto de debate na doutrina. Alguns argumentam que somente a Administração Pública pode impor sanções administrativas, ignorando o fato de o Poder Judiciário processar e julgar a ação por improbidade. No entanto, após a exigência expressa de interpretar a Lei de Improbidade Administrativa de acordo com os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, §4º da Lei 8.429/1992), reconhece-se que essa discussão não tem efeitos práticos.

A dificuldade, no entanto, reside em identificar esses princípios, que não foram especificados pelo legislador no §4º do artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa. É perceptível que existem duas correntes de pensamento: uma garantista e uma pragmática quando se analisa a doutrina do Direito Administrativo Sancionador.

A corrente garantista pode ser mais bem compreendida tendo por base a obra de Alice Voronoff, intitulada "Direito Administrativo Sancionador no Brasil: Justificação, Interpretação e Aplicação". Ao analisar a obra de Medina Osório e outros administrativistas sobre Direito Administrativo Sancionador, Voronoff lista as seguintes características: (1) um discurso teórico

que advoga a adaptação de garantias e princípios do direito penal ao direito administrativo sancionador, com influência notável de autores do direito espanhol; (2) uma abordagem geralmente conceitual e formalista, priorizando temas como a definição de sanção administrativa, sua estrutura, princípios aplicáveis e motivos de exclusão da punição; (3) a filiação teórica dos autores administrativistas à tese do "ius puniendi" único do Estado, permitindo apenas uma distinção formal entre ilícitos e sanções penais e administrativas; (4) uma discordância significativa em termos semânticos e teóricos em relação à definição de sanção administrativa (se é um mal, uma punição, uma medida aflitiva, uma situação desfavorável), ao que constitui ou não objeto do direito administrativo sancionador (como medidas compensatórias e de poder de polícia) e aos objetivos perseguidos pelas sanções nessa esfera (prevenção, compensação, punição, repressão, disciplina)<sup>72</sup>.

Essa corrente concentra-se no indivíduo e na dimensão ético-social de sua conduta. Devido à ausência de uma fronteira rígida entre sanções administrativas e penais, os seguidores dessa corrente tendem a aplicar as garantias e princípios do direito penal a outras áreas do direito público com facilidade.

É possível visualizar que a corrente garantista privilegiaria princípios como: (a) legalidade (art. 5º, II e XXXIX); (b) tipicidade da infração (art. 37); (c) princípio da irretroatividade, salvo para beneficiar o réu (art. 5º, XL); (d) pessoalidade da pena (art. 5º, XLV); (e) individualização da pena (art. 5º, XLVI); (f) presunção de inocência (art. 5º, VII), (g) devido processo legal (art. 5º, LIV); (h) contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV); (i) razoabilidade e proporcionalidade (art. 1º e art. 5º, LIV).

A corrente pragmática, na qual a autora Alice Voronoff pode ser incluída não se localiza no direito europeu, mas no direito estadunidense, influenciado pela Escola Econômica de Chicago e a Escola de Virgínia, notadamente por autores como Ronald Coase, Guido Calabresi, Gary Becker e Richard A. Posner<sup>73</sup>.

<sup>72</sup>VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 119

<sup>73</sup>RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches; MASCARENHAS, Caio Gama. Garantismo, pragmatismo e a nova lei de improbidade administrativa: o que deveria retroagir e por quê? *In*: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coords.). **Anotações sobre a lei de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 71-101.

Trata-se de uma corrente que não acredita na eficiência do direito como centro da vida econômica, política e social, desse modo privilegia-se o pragmatismo e a empiria. Essa corrente não se despe totalmente de princípios, conceitos, categorizações típicas do Direito Público, nem rejeita por completo os institutos do Direito Penal - ela apenas não lhes dá o mesmo protagonismo da corrente garantista.

O diferencial dessa corrente diz respeito ao esforço de justificar as sanções administrativas com base nos objetivos traçados pela Administração pública e nos resultados esperados em determinado setor, deixando de lado o indivíduo a ser punido e o rigor dos valores ético-sociais. Nessa perspectiva, o sistema sancionatório mais adequado é aquele que menos prejudica os interesses da Administração. Dá-se muita importância ao aspecto econômico do esquema sancionatório, visando produzir incentivos que, consideradas as peculiaridades de cada setor de sua aplicação, promovam a conformação das condutas esperadas e desejadas pelo ordenamento jurídico. Os estudiosos que se encontram nessa corrente geralmente utilizam estudos empíricos para justificar e criticar determinados esquemas punitivos no Direito Público<sup>74</sup>.

Assim, depreende-se que a corrente pragmática privilegiaria valores referentes aos resultados das políticas públicas, como, por exemplo: (a) os objetivos fundamentais da República (art. 3º), ao buscar desestimular comportamentos contrários a uma política pública (ex.: desenvolvimento nacional e erradicação da pobreza); (b) eficiência (art. 37), avaliando o custo-benefício do esquema sancionatório em face de outras alternativas; e (c) princípios gerais da ordem econômica do art. 170 (ex.: defesa do consumidor).

Dada a exposição das correntes doutrinárias apresentadas acima, fica evidente como a norma que prevê a observância dos “princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” pecou por ser excessivamente abstrata. Posto isso, não existe um consenso doutrinário sobre qual seria o objeto e a função do Direito Administrativo Sancionador, podendo abranger quaisquer áreas do direito que envolvam sanções punitivas não penais impostas pelo Poder Estatal: tributário, financeiro, regulação, trânsito, meio ambiente, licitações e contratações públicas etc.

---

<sup>74</sup>RAHIM; MASCARANHAS, 2002

É evidente que a improbidade administrativa não deve seguir a mesma moldura normativa do direito ambiental e do direito que regula as regras de trânsito, cujas normas possuem justificativas em objetos de estudos diferentes. Autores de diferentes correntes de direito administrativo sancionador reconhecem essas diferenças ao mencionarem as distinções de relações jurídicas envolvida. Segundo Voronoff, "há dúvidas quanto à possibilidade de se encontrar unidade nessa heterogeneidade"<sup>75</sup>. Assim, o caminho mais eficiente é aquele que privilegia as regras e objeto de cada setor regulado. Portanto, normas de poder cogente quanto à própria administração pública devem ser reguladas tomando por base o Direito Administrativo, de modo a evitar a incoerência sistêmica.

---

<sup>75</sup> VORONOFF, 2018, p. 47

### CAPÍTULO 3 - OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E O CARÁTER SANCIONATÓRIO DA AÇÃO

#### 3.1. A submissão constitucional do direito sancionatório administrativo a um regime de garantias fundamentais

Por disposição expressa da nova redação do art. 1º, §4º da Lei 8.429 de 02 de junho de 1992, a repressão à improbidade subordina-se aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, e assim ao regime do direito público sancionatório. Tendo em vista sua natureza pública, a repressão à improbidade administrativa é caracterizada por sanções que também têm consequências políticas, que envolvem a proscricção do infrator no exercício de poderes pertinentes à atuação no âmbito público. Como sustentado pelo autor Marçal Justen Filho, *“a improbidade administrativa (pública) envolve a violação a valores e a interesses de direito público. Isso significa não apenas o afastamento do regime aplicável às infrações privadas. Trata-se de submeter as infrações a sanções punitivas de natureza pública”*<sup>76</sup>. Diante de tal sistema repressivo, os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador são essenciais para equalização da sistemática punitiva em curso.

A esse regime público repressivo são aplicados os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, o legislador reformador, por meio da Lei 14.230/2021, reafirmou a incidência de garantias próprias do direito sancionatório. Partes dessas garantias encontram-se formalmente consagradas pelo Direito Penal, mas também são aplicadas ao processo sancionatório, porquanto é sabido que há uma proximidade intensa quanto à natureza, às peculiaridades e o regime do Direito Penal e o sancionamento à improbidade.

Nessa perspectiva, para Marçal Justen Filho<sup>77</sup>, a observância do devido processo e a competência privativa do Poder Judiciário não se constituem nas únicas garantias constitucionais abrangidas no regime sancionatório da improbidade. Sendo que as demais garantias pertinentes ao regime punitivo também se aplicam, desse modo comenta-se sobre a indispensabilidade da tipicidade da conduta infracional, da presença de um elemento subjetivo reprovável, da proporcionalidade da temporariedade no sancionamento e assim por diante.

---

<sup>76</sup>JUSTEN FILHO, 2022, p. 57.

<sup>77</sup>*Ibid.*, p. 30.

Antes de abordar mais profundamente o tema, cabe menção a conhecida definição de princípios elencada pelo jurista Robert Alexy<sup>78</sup>, segundo o qual:

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.

Assim, princípios são o eixo estruturante do ordenamento jurídico que fornecem as balizas necessárias para seu funcionamento. Isto é, fornecem premissas para juízos concretos acerca de um dever-ser, mesmo que cada qual à sua maneira.

O presente trabalho não tem o condão de adentrar minuciosamente a definição de regras e princípios, sendo satisfatório o entendimento que enquanto os princípios contam com certa flexibilidade, as regras são rígidas no cumprimento de seus preceitos.

A complexidade na definição dos princípios subjacentes ao Direito Administrativo Sancionador emerge de sua posição peculiar na interseção entre o Direito Penal, como manifestação do poder punitivo, e o Direito Administrativo. Vale destacar que, embora sua finalidade primordial seja punitiva, a aplicação desse conjunto normativo visa, acima de tudo, resguardar as normas estabelecidas pelo Direito Administrativo.

Entretanto, o contínuo processo de constitucionalização do Direito Administrativo impede que o foco da ação punitiva seja exclusivamente direcionado à garantia dos interesses estatais de maneira unilateral. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, a Administração adquiriu uma nova perspectiva. A partir desse marco, observou-se a transição de uma administração legalista para uma orientada pela juridicidade. O paradigma evoluiu do mero respeito às leis e normas para uma abordagem que prioriza o respeito ao ordenamento em si.

Segundo Romeu Felipe Bacellar Filho, esse acontecimento pode ser nomeado como “regime jurídico constitucional-administrativo”, tal disciplina “*traz, então, novos arsenais jurídicos para alteração do quadro tradicional de uma Administração Pública marcada pela*

---

<sup>78</sup>ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.



*pouca atenção dispensada aos direitos e garantias integrantes do patrimônio do cidadão-administrado*<sup>79</sup>.

Nesse contexto, os postulados constitucionais emergem como as bases fundamentais para a construção do Direito Administrativo Sancionador, abrangendo tanto as exigências dirigidas à Administração Pública, delineadas no art. 37 da Constituição Federal, quanto as garantias de ordem individual voltadas à salvaguarda do particular diante da sanção estatal, identificada por Osório como uma faceta parcial do poder punitivo<sup>80</sup>.

É crucial ressaltar que os princípios constitucionais não estão rigidamente expressos na Magna Carta; podem ser encontrados implicitamente na ordem constitucional, resultando de uma interpretação fundamentada nos elementos fundamentais da Constituição. O art. 37, caput, menciona explicitamente apenas cinco princípios para a Administração Pública (direta e indireta): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (este último acrescentado pela EC 19/98). No entanto, é evidente que diversos outros merecem igual reconhecimento constitucional: alguns, por constarem explicitamente na Carta Magna, mesmo que não mencionados no art. 37, caput; outros, por estarem logicamente abrigados nele, como consequências incontestáveis dos princípios mencionados.

Feita esta introdução, convém o exame mais apurado dos preceitos que devem ser nomeados quando o §4º do art. 1º da Lei 8.429/1992, inserido pela Lei 14.230/2021, faz referência aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

Apesar das similitudes entre direito penal e direito administrativo sancionador, a maior parte da doutrina sustenta que as especificidades do direito administrativo sancionador dão à matéria estrutura principiológica um pouco divergente do direito penal. Assim, é conveniente para o objetivo final deste trabalho monográfico a análise de alguns dos princípios tidos como principais na sistemática sancionatória. Os princípios que, na perspectiva de Fabio Medina Osório, presidem o Direito Administrativo Sancionador são: devido processo legal, postulado

---

<sup>79</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexos da constitucionalização do direito administrativo: pessoa humana, processo e contrato administrativo. **Interesse Público: IP**, Belo Horizonte, v. 15, n. 81, p. 15-30, set./out. 2013. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/381283840/Bacellar-Romeu-Felipe-Reflexos-Da-Constitucionalizacao-Do-Direito-Administrativo>. Acesso em: 05.out. 2023.

<sup>80</sup> OSÓRIO, 2022, p. 91.

da proporcionalidade, princípio da legalidade, princípio da tipicidade, e a reprovação jurídico-administrativa (o autor comenta sobre tal instituto não ser exatamente um princípio<sup>81</sup>.

### 3.2. O princípio do devido processo legal

A cláusula do *due process of law* prevista na Constituição Federal de 1988 fundamenta todo sistema jurídico brasileiro, sendo obrigatória sua observância no campo do Direito Administrativo Sancionador. Nesse sentido, assim dispõe o artigo 5º, inciso LIV, CRFB/88:

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: (...) LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;<sup>82</sup>

Assim, o devido processo legal, de origem anglo-saxônica<sup>83</sup>, garante que o indivíduo somente será privado de sua liberdade ou terá restringidos seus direitos mediante um processo legal com todas as garantias inerentes a ele, exercido pelo Poder Judiciário, por meio de um juiz natural, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Como sua utilidade principal é impedir a violação estatal na esfera de direitos do cidadão, uma das mais importantes nuances do devido processo legal é o desenvolvimento dos direitos fundamentais, o que se conecta a dimensão substancial do princípio. É tal normativa que impede a arbitrariedade dos Poderes Públicos e permite resguardo aos direitos fundamentais dos acusados em geral, cuja presunção de inocência há de ser protegida. Nessa seara, é fundamental a observância da conhecida divisão entre devido processo legal substancial e formal.

---

<sup>81</sup>OSÓRIO, 2022

<sup>82</sup>BRASIL, 1988.

<sup>83</sup>O conceito do princípio do devido processo legal tem origens que remontam à Idade Média, mais especificamente em 15 de junho de 1215, quando a Magna Carta das Liberdades inglesa foi ratificada pelo Rei João “Sem Terra”. É no artigo 39 da Magna Carta de 1215 que há a primeira referência ao princípio. “*Per legem terrae*” sob a denominação latina ou “*Law of the land*” na tradução inglesa, sendo essa a primeira ideia do que hoje é chamado de devido processo legal. No princípio, o rei inglês admitiu o teor do documento apenas porque estava sendo pressionado pelos nobres, os quais queriam enfraquecer o autoritarismo vivido pelo povo inglês em função da monarquia. A carta de direitos submetida ao Rei era o caminho para evitar isso. Sob a orientação do Arcebispo de Canterbury, os barões ingleses se juntaram à Igreja e formaram o Exército de Deus e da Santa Igreja, neste momento de pressão, a burguesia inglesa conseguiu que os direitos individuais fossem assegurados perante o Estado.

Do devido processo legal formal extraímos que as garantias formais representam os primeiros e cruciais passos na delimitação dos direitos substanciais. É crucial observar que a cláusula em análise, desde o início, reflete uma espécie procedimental nas atividades do Poder Público, independentemente de sua natureza. Para Osório<sup>84</sup>:

fruto dessa concepção inerente ao devido processo, todos os procedimentos ou processos, administrativos ou judiciais, devem ostentar os seguintes passos: notificação ou citação do imputado, para dar-lhe ciência da imputação em curso; garantia dos direitos de defesa, com abertura de possibilidade de o imputado manifestar-se, por escrito ou oralmente, a respeito do caso; resolução motivada por parte da autoridade competente (previamente); existência de um órgão decisor imparcial.

Nesse sentido, é possível afirmar que a dimensão processual da cláusula em análise, em uma perspectiva estrita, é facilmente adaptável, considerando as peculiaridades das culturas envolvidas. Temos então que o devido processo legal formal parte da noção de garantias procedimentais para os acusados.

No plano formal, sabe-se que o devido processo legal implica o direito ao contraditório e à ampla defesa, princípios que lhe são imanentes, embora ostentem autonomia formal na CRFB/1988. Esses princípios são próprios de todo e qualquer processo judicial ou administrativo. Osório<sup>85</sup> comenta que a jurisprudência brasileira, no que tange ao processo administrativo sancionador, restringe-se ao reconhecimento das garantias do devido processo legal na forma do contraditório e da ampla defesa, deixando de lado a referência a outras fundamentais garantias que derivam do devido processo legal e da necessária proporcionalidade que envolve todo e qualquer ato sancionatório. Nesse sentido, em seara sancionatória há espaços ainda a serem ocupados pela cláusula integral do devido processo legal.

Quanto à dimensão substancial, não se pode deixar de referir que a ideia e a cláusula do devido processo traduz o ideário de justiça, igualdade e proteção a interesses individuais legítimos de uma parcela de jurisdicionados. Incentivado pela luta por imunidades e espaços do poder político, traduzindo-se em ferramenta de argumentação no sentido de criar obstáculos ao poder real dos Monarcas ingleses, o centro gravitacional do devido processo é a tentativa de construir limites mais rígidos e claros às autoridades, diante de um processo civilizatório em

---

<sup>84</sup>OSÓRIO, 2022, p. 197.

<sup>85</sup>*Ibid.*.

curso, no qual os interesses em jogo já mereciam proteção e balanceamento adequado frente aos interesses abrigados nos poderes monárquicos.

Para Paulo Fernando Silveira<sup>86</sup>, a dimensão substancial ressalta o importante papel desempenhado pelo Judiciário, no exercício do seu poder político-constitucional, ao controlar a própria “essência” da lei, isto é, ao verificar se a mesma é dotada ou não de justiça, tomando-se como critério aferidor o princípio da razoabilidade e como objetivo último o total respeito aos direitos fundamentais.

O significado do *due process of law* aponta a necessidade de se seguir um procedimento ou processo justo quando a ação pública tenha por objeto os bens da vida, da liberdade ou da propriedade, embora não se possa apontar um sentido unívoco a essa cláusula constitucional em seu sistema jurídico originário, dada a necessária abrangência do devido processo legal, com limitações ao próprio legislador.

A cláusula do devido processo legal, no contexto do Direito brasileiro, vai além de simplesmente proibir a arbitrariedade dos Poderes Públicos. Ela desencadeia uma série de consequências fundamentais no âmbito da atividade sancionadora do Estado, conferindo aos acusados uma gama de direitos fundamentais associados a um "julgamento justo" e "razoável". Estes direitos estabelecem padrões de comportamento obrigatórios ou exigíveis por parte do Estado, no tratamento de situações que impactam os direitos fundamentais.

Importante destacar que as garantias no âmbito do Direito Administrativo Sancionador possuem características específicas, próprias do campo administrativista. Isso não implica, no entanto, que este universo careça de garantias fundamentais, nem que esteja em uma posição secundária ou subalterna em relação ao Direito Penal.

Essas garantias no campo administrativo estão igualmente orientadas para alcançar um equilíbrio adequado e racional entre os interesses públicos substanciais protegidos pelo Estado e os interesses privados, individuais e particulares dos agentes sujeitos à atividade sancionadora estatal. Os regimes jurídicos que constituem essas garantias apresentam diversas nuances e

---

<sup>86</sup>SILVEIRA, Paulo Fernando. **Devido processo legal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001

peculiaridades, sendo essencial explorar devidamente a fragmentação desse universo em busca de conexões com os princípios fundamentais que permeiam todo o Direito Punitivo.

### 3.3. Princípio da legalidade e da tipicidade

#### 3.3.1. Princípio da legalidade

O princípio da legalidade, assim como o devido processo legal, compõe um dos alicerces que mantém erguido o sistema jurídico de garantias do estado democrático de direito. Pelo princípio da legalidade exige-se plena existência legal de um mandamento ou norma que justifique os atos e inclusive as omissões das entidades estatais. Assim, a Constituição Federal de 1988 assegura que:

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: (...) II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.<sup>87</sup>

Como depreende-se do próprio caput do art. 37 da CRFB/1988<sup>88</sup>, a legalidade tem uma importante função na formação do Direito Administrativo, porquanto freia as arbitrariedades da Administração Pública e, portanto, da própria função administrativa sancionadora.

Não se pode olvidar que no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, sem dúvida, prevalece a necessidade de conformidade com a legalidade dos tipos sancionadores. No entanto, é crucial ressaltar distinções significativas em relação à legalidade penal, devido à diversidade de fontes que regem sua aplicação. Vale salientar que o Direito Penal apresenta previsões mais concentradas e especializadas, caracterizadas pela rigidez e fundamentadas historicamente em paradigmas diferentes.

Por outro lado, a legalidade no contexto do Direito Administrativo Sancionador possui origens diversas, embora mantenha algumas raízes comuns. Assim, o Direito Administrativo Sancionador não compartilha do mesmo histórico do Direito Penal e desempenha funções mais flexíveis, adaptando-se ao vasto leque de demandas direcionadas às Administrações Públicas.

---

<sup>87</sup>BRASIL, 1988.

<sup>88</sup>O Art. 37 diz: “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 [...]”.

Estas, por sua vez, figuram como os principais protagonistas nesse ramo jurídico, embora não detenham titularidade exclusiva no desenvolvimento do Direito Punitivo, identificado primariamente como Direito Penal.

Osório<sup>89</sup> comenta que parte dessa flexibilidade é consequência histórica de como as sanções do DAS eram tratadas, tidas como decorrência do poder de polícia da Administração Pública, cujas principais características remetem à discricionariedade das autoridades competentes. Daí decorre, em boa medida, a flexibilidade de uma legalidade permeada por competências discricionárias, sempre voltadas à direção do interesse público. Para o autor:

[...]mesmo com a construção e o desenvolvimento de um Direito Administrativo Sancionador que se torna autônomo em relação ao poder de polícia administrativo, um ponto que distingue sanções penais e administrativas - em matéria de reserva de lei, competências sancionadoras e alcance da legalidade - é a amplitude das sanções administrativas em termos de alcance material, com o que a legalidade opera funções distintas. Com efeito, os tipos do Direito Administrativo Sancionador são, em regra, mais elásticos que os tipos penais, dada a utilização da dinâmica própria do terreno administrativo e a permanente inspiração dos interesses públicos e gerais a orientar a feitura e aplicação das normas. As leis administrativas mudam com grande rapidez, tendem a proteger bens jurídicos mais expostos à velocidade dos acontecimentos e transformações sociais, econômicas, culturais, de modo que o Direito Administrativo Sancionador acompanha essa realidade e é, por natureza, mais dinâmico do que o Direito Penal, cuja estabilidade normativa já resulta da própria estrita competência da União Federal<sup>90</sup>.

É relevante, tanto no âmbito do Direito Penal quanto no Direito Administrativo Sancionador, embora com nuances distintas, atentar para o respeito ao princípio da tipicidade, seja este formal ou material. É imperativo que o legislador não conceda, de maneira integral e absoluta, à autoridade administrativa a competência tipificante, evitando assim esvaziar o princípio da legalidade. Essa restrição sofre ajustes significativos nas relações de especial sujeição, especialmente nas sujeições de caráter extremamente específico, onde as delegações são aceitas de maneira natural, alinhadas a uma funcionalidade pertinente às peculiaridades dessas interações.

Em circunstâncias em que uma relação estritamente especial viabiliza, de forma razoável, que o transgressor tenha conhecimento das proibições, na velocidade exigida pelo Estado, não se pode almejar a rigidez dessas relações. Isso se daria através do inadequado e imprudente

---

<sup>89</sup>OSÓRIO, 2022. p 251.

<sup>90</sup>*Ibid.*, p 251.

transplante dos princípios penalísticos, um procedimento que não se coaduna com a dinâmica própria dessas relações.

### 3.3.2. Princípio da tipicidade

Intrinsicamente ligado ao princípio da legalidade, pelo princípio da tipicidade temos a exigência de que todos os elementos do tipo estejam determinados na sua formulação legal. Sua base legal vem da disposição do inciso XXXIX, art. 5º, CRFB/1988, dispondo que: *XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal*. Assim, a tipicidade, em termos simples, consiste na garantia ao cidadão de que a conduta a ele imputada já estava anteriormente prevista. De modo, que o sujeito possa antever as condutas proibidas e as respectivas sanções, impedindo que Administração Pública atue de forma arbitrária, porquanto esta somente poderá impor a sanção conforme o que está descrito em lei. Justamente por isso a tipicidade é ainda coloraria do princípio da segurança jurídica, que impede o sancionamento surpresa ou desconformidade com o tipo legal.

Para a professora Maria Sylva Zanella Di Pietro<sup>91</sup>, “Tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados”. De forma mais extensa, o mesmo também se aplica a sanção administrativa enquanto regida pelos princípios do Direito Administrativo Sancionador. Assim, a Administração Pública não pode violar a esfera de direitos dos administrados, se a conduta a ser sancionada não está devidamente prevista em lei.

Nessa toada, Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari escrevem não haver sanção administrativa admissível sem prévia capitulação legal (lei em sentido estrito):

Em definitivo: sanção administrativa só pode decorrer de lei anterior, e lei em cunho formal (não bastando simples medida provisória, que não passa de lei sob condição, lei a título precário – o que, a toda evidência não se presta a definir infrações e respectivas sanções: a repercussão e a profundidade do enquadramento infracional e da decorrente submissão sancionatória são incompatíveis com um juízo de validade definitiva pendendo da hipotética conversão da medida em lei)<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup>DI PIETRO, 2021.

<sup>92</sup>FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 154-155.

Como já dito, a tipicidade é um desdobramento da garantia de legalidade, uma demarcação do campo em que deve movimentar-se o intérprete, com maior ou menor rigidez, dependendo do bem jurídico tutelado e dos direitos fundamentais em jogo, bem como da natureza da relação de sujeição entre o estado e o infrator. Diz-se isso, pois, o direito penal também atua nas relações privadas, enquanto o direito administrativo sancionador não (o que, efetivamente, altera o modo de emprego e rigidez da tipicidade). Na seara administrativa, não há que se falar em tipicidade cerrada<sup>93</sup>, por exemplo.

Com aplicação da tipicidade administrativa se garante que a conduta esteja previamente descrita na norma, consagrando também o princípio da anterioridade. Por meio da reforma da LIA, o legislador além de taxar algumas condutas, deixou expresso no § 8º do artigo 1º as condutas que não são puníveis pela Lei de Improbidade Administrativa.

Quanto às funções do tipo temos que a primeira de sua atribuição é garantir segurança jurídica aos administrados. Uma conduta previamente delineada em um tipo legal representa um padrão de comportamento proibido, sujeito a requisitos de publicidade normativa. Nesse contexto, o tipo assegura um nível mínimo de previsibilidade sobre as possibilidades de exercício da pretensão punitiva estatal. A proteção é destinada à pessoa física ou jurídica, que, nesse cenário, pode ter conhecimento antecedente do teor das proibições legais, organizadas em tipos e esquemas normativos.

É evidente que o tipo, ao estabelecer o modelo de conduta proibida, concede ao indivíduo ou destinatário da pretensão estatal a opção de agir em conformidade com a norma jurídica. Nesse ínterim, além da segurança, o tipo proporciona fundamentação para a análise da vontade individual sob a perspectiva da responsabilidade subjetiva. O sujeito sabendo da existência de determinada conduta, pode escolher ou não quanto sua atuação. A partir daí que se avalia a pretensão do agente.

---

<sup>93</sup>Definida pelo STF como: O princípio da tipicidade cerrada exige que os elementos integrantes do tipo sejam de tal modo precisos e determinados na sua formulação legal que o órgão de aplicação do direito não possa introduzir critérios subjetivos de apreciação na sua aplicação concreta. Por outras palavras: exige a utilização de conceitos determinados, entendendo-se estes (e tendo em vista a indeterminação imanente a todo o conceito) àqueles que não afetam a segurança jurídica dos cidadãos, isto é, a sua capacidade de previsão objetiva dos seus direitos e deveres tributários.



Para Marçal Justen Filho<sup>94</sup>, a implicação direta do preceito da tipicidade implica em um tipo complexo de improbidade, pois:

Há um tipo objetivo, que se refere à materialidade da conduta de um agente público. E existe um tipo subjetivo, relacionado com a formação defeituosa e reprovável da vontade. Portanto, é juridicamente descabido tomar em consideração apenas o elemento material naturalístico. O resultado material somente se subsume ao tipo normativo quando também estiver presente o elemento subjetivo do tipo.

Não restam dúvidas de que termos jurídicos indeterminados, cláusulas gerais e elementos normativos semanticamente vagos ou ambíguos podem ser empregados na configuração de condutas vedadas, seja no âmbito do Direito Penal, seja no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, sendo este último mais propenso a tal utilização. Isso se caracteriza como uma questão relacionada à linguagem, uma inevitável abertura da linguagem normativa com todas as suas potencialidades.

Entre as possíveis ramificações do princípio constitucional do devido processo legal, destaca-se a premissa de que as normas sancionadoras não devem ser excessivamente vagas. Elas devem ser redigidas com clareza e precisão suficientes, fornecendo uma notificação adequada sobre seu conteúdo proibitivo, sem permitir ambiguidades ou obscuridades excessivas, nisso se promove também o postulado da tipicidade.

### **3.4. Retroatividade da norma mais benéfica**

Na sistemática penal, a retroatividade entende-se pela possibilidade de uma norma produzir efeitos sob atos que ocorreram em momento anterior à sua vigência. A CRFB/1998 assim dispõe no art. 5º, inciso XL: *a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*. Na seara penal não há dúvidas quanto à sua aplicação às normas de direito material. No entanto, o mesmo não pode ser dito quando se refere ao direito administrativo sancionador. Para Osório:

Não há dúvidas de que, na órbita penal, vige, em sua plenitude, o princípio da retroatividade da norma benéfica ou descriminalizante, em homenagem a garantias constitucionais expressas e a uma razoável e racional política jurídica de proteger valores socialmente relevantes, como a estabilidade institucional e a segurança jurídica das relações punitivas. Se esta é a política do Direito Penal, não haverá de ser outra a orientação do Direito Punitivo em geral, notadamente do Direito Administrativo Sancionador, dentro do devido processo legal. Se há uma mudança nos padrões valorativos da sociedade, nada mais razoável do que estender essa

---

<sup>94</sup>JUSTEN FILHO, 2022, p. 31.

mudança ao passado, reconhecendo uma evolução padrão axiológico, preservando-se, assim, o princípio constitucional da igualdade e os valores relacionados à justiça e à atualização das normas jurídicas que resguardam direitos fundamentais. O engessamento das normas defasadas e injustas não traria nenhuma vantagem social. A retroatividade decorre de um imperativo ético de atualização do Direito Punitivo, em face dos efeitos da isonomia<sup>95</sup>.

Como Direito Penal e Direito Administrativo confluem para dar início ao Direito Administrativo Sancionador, nada mais lógico do que a incidência do postulado da retroatividade benéfica em matéria de improbidade administrativa também. Já que as sanções previstas na LIA atingem sensível esfera de direitos dos administrados, ou seja, a intervenção estatal sob os direitos fundamentais é profunda, nada mais coerente do que maior proteção aos acusados. Este é o posicionamento de Fábio Medina Osório, do qual se filia a autora deste trabalho monográfico.

Assim, o princípio mencionado deve ser igualmente empregado no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, inclusive no contexto da improbidade administrativa. Nesse sentido, a norma sancionadora mais favorável deve retroagir para beneficiar o réu durante a interpretação e aplicação dos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa. A retroatividade da norma mais benéfica no contexto da improbidade administrativa encontra respaldo no art. 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa, introduzido pela Lei 14.230/2021, que regulamenta a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema da improbidade.

Contudo, interpretação diferente deu o Supremo Tribunal Federal ao decidir que o novo texto da LIA não pode ser aplicado a casos não intencionais (culposos) nos quais houve condenações definitivas e processos em fase de execução das penas. Sendo assim, as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 na Lei 8.429/1992 não retroagem para incidir em atos ímprobos cometidos antes da vigência da lei modificadora e devem respeitar o princípio do *tempus regit actum*.

Na ocasião do julgamento do agravo em recurso extraordinário (ARE) 843989, o STF entendeu que a nova lei somente se aplica a atos culposos praticados na vigência da norma anterior se a ação ainda não tiver decisão definitiva. Segundo a maioria dos ministros, a lei so

---

<sup>95</sup>OSÓRIO, 2022, p. 312.

poderá retroagir nas ações em curso que discutem a modalidade culposa, que não mais vigora na redação atual da LIA. O novo prazo prescricional (de oito anos) e a prescrição intercorrente também não retroagem, mesmo para processos em curso.

Da sessão de julgamento destaca-se a posição do aposentado Ministro Lewandowski, que assim arguiu:

A Lei de Improbidade consagra sua proximidade com o direito penal. Não constitui ação civil, e a própria lei administrativa diz que é sancionatória. Assim, deve ser preservado o princípio da lei mais benéfica. E deve ser aplicada a quem foi processado por improbidade administrativa, como ocorre com a lei penal”, disse Lewandowski durante o voto.<sup>96</sup>

Em que pese a indubitável pretensão da Lei 14.230/2021 em posicionar a ação por improbidade administrativa na seara sancionatória, afastando-a do microsistema da tutela coletiva, conforme se observa da redação do art. 17-D:

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.<sup>97</sup>

O entendimento jurisprudencial ainda é dissonante.

Consignamos que o combate à improbidade administrativa passa pelas noções de grave ineficiência funcional, grave desonestidade e desonra no setor público. Independentemente de uma visão focada em garantias penais, o fundamento do combate à corrupção e à improbidade administrativa é voltado à realização dos direitos fundamentais dos administrados. A retroatividade benéfica das normas da Lei 14.230/2021 visa ajustar a realidade político-administrativa aos novos parâmetros estabelecidos pelo legislador infraconstitucional, sem, no entanto, negligenciar a proteção da honra institucional no setor público. Com base nesse princípio, advoga-se pela aplicação da retroatividade benéfica das novas normas, preservando os efeitos de direito já produzidos pela situação jurídica sob a legislação anterior.

<sup>96</sup>LEWANDOWSKI *apud* MAIA, Flávia; CARNEIRO, Luiz Orlando. STF: Lei de improbidade não deve retroagir, salvo para processos em curso. **Jota**, Brasília, 18 ago. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-lei-de-improbidade-nao-deve-retroagir-salvo-para-processos-em-curso-18082022>. Acesso em: 25 out. 2023

<sup>97</sup>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. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm). Acesso em: 15 out. 2023

## CONCLUSÃO

Consoante analisado no decorrer deste trabalho monográfico, a edição da Lei 14.230/2021 teve como objetivo conter possíveis excessos nas condenações pela prática de atos de improbidade administrativa. Além disso, a reforma objetivou consagrar a eficiência e sistematicidade.

Da digressão realizada acima, fica evidente o recrudescimento da sanção por improbidade administrativa, não propriamente na tipologia, mas no modo de aplicação. Diz-se que a Lei de Improbidade Administrativa está mais rígida, porque, ao menos em tese, foram fechadas as brechas que a banalizavam. Assim, o legislador infraconstitucional optou por definir que a ação por improbidade administrativa tem caráter sancionatório.

Se pretendia apresentar um panorama geral das principais modificações dispostas pela Lei 14.230/2021, de modo que ficasse clara a influência do Direito Administrativo Sancionador em diversos dos seus dispositivos. De modo prático, foi avaliada a maior rigidez na imputação das condutas, sendo os tipos descritos nos artigos 9, 10 e 11 da Lei 8.429/1992 taxativos; a natureza jurídica da ação por improbidade administrativa, tendo por base a disposição do art. 17-D da LIA; e aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (§4, art. 1).

Dada essa posição, uma nova dogmática toma corpo: o Direito Administrativo Sancionador que, embora já desenvolvido em outros países, necessita tomar o caminho apropriado no cenário brasileiro.

Tomando por base essa disciplina, frisamos o caráter sancionatório da Lei 8.429/1992, que, agora, guarda maior similitude com o Direito Penal. Assim foi acolhida a doutrina que defende a expansão do campo de incidência do Direito Administrativo Sancionador, em virtude da constitucionalização das suas bases fundamentais e da modificação do próprio conceito de sanção administrativa.

Nesse sentido, é preciso estabelecer a identidade do Direito Administrativo Sancionador, especificamente no contexto normativo brasileiro. Assim, conforme abordado pela perspectiva de Fábio Medina Osório, a natureza da sanção administrativa fundamenta-se no Direito Administrativo e não apenas na função administrativa, não se exigindo que o

polo ativo seja ocupado exclusivamente pela administração pública.

Em sua primorosa obra, Fábio Medina Osório apresenta essa conclusão sob o argumento de que o conceito atual de sanção administrativa há de considerar as "dimensões material e formal do Direito Administrativo". O autor observa o fenômeno da expansão das sanções administrativas e da constitucionalização deste ramo jurídico. Além disso, rejeita o critério subjetivo do órgão administrativo sancionador para acolher a existência de sanções administrativas aplicadas pelo Poder Judiciário.

Após a análise de outras doutrinas que insistem no caráter civil da Lei 8.429/1992, concluímos que tal disciplina está equivocada, pois o legislador infraconstitucional foi cristalino quanto ao caráter repressivo e não ressarcitório da Lei de Improbidade. Outrossim, expostas algumas das premissas que erguem o Direito Administrativo Sancionador, é possível perceber a subsunção mais adequada da Lei de Improbidade à disciplina sancionatória.

De modo oportuno, ressaltamos a existência de sanções severas passíveis de aplicação no bojo da LIA (como a possibilidade de suspensão dos direitos políticos), nesse contexto, ficanítido seu caráter repressivo. Desse modo, a missão da doutrina especializada é averiguar a singularidade da improbidade administrativa no universo do Direito Administrativo Sancionador.

A inclusão da improbidade administrativa no campo do Direito Administrativo Sancionador traz importantes consequências práticas para o campo de incidência normativa, especialmente no que diz respeito à aplicabilidade dos princípios constitucionais de Direito Penal por analogia, previstos pelo artigo 5º da Constituição Federal.

Além da necessidade de se firmar as balizas dessa nova dogmática, a doutrina correspondente precisa ser difundida o suficiente para consolidação de seus preceitos perante o Supremo Tribunal Federal. Entendemos que o percurso até essa consolidação é lento.

Contudo, pelo julgamento que originou o Tema 1199 do STF, fica evidente que o entendimento dos ministros é divergente de algumas das premissas básicas elencadas pelos doutrinadores do Direito Administrativo Sancionador no Brasil. Prova disso é ter havido aflexibilização da garantia de retroatividade da lei benéfica em favor do acusado.

Por fim, concluímos que a Lei de Improbidade pertence ao campo sancionatório. Apresentado o histórico do Direito Administrativo Sancionador e algumas de suas correntes, vimos que este campo ainda apresenta questões embrionárias. Além da necessidade de maior delineamento, os tribunais superiores precisam implementar essa dogmática, para que haja a consolidação real do campo do Direito Administrativo Sancionador e de suas premissas, o que enfim irá consagrar o desejo do legislador reformador da Lei de Improbidade.

Dessa maneira, uma eficaz política deve conciliar Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador. Essa conciliação há de ser feita à luz dos princípios constitucionais, das regras e dos regimes jurídicos desses dois poderosos instrumentos estatais. A ampliação dos sistemas de responsabilidade não representa abusos ou arbitrariedades, mas uma maior e mais ampla proteção dos direitos fundamentais que são diariamente agredidos por fatos ilícitos de intensa e intolerável gravidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. Primeiras impressões sobre a nova LIA à luz do direito administrativo sancionador. **Conjur**. [s. l.], 28 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-28/johnston-lia-luz-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 01 out. 2023

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no direito administrativo sancionador. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 23, n. 131, p. 629-653, 28 jan. 2022.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Reflexos da constitucionalização do direito administrativo: pessoa humana, processo e contrato administrativo. **Interesse Público: IP**, Belo Horizonte, v. 15, n. 81, p. 15-30, set./out. 2013. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/381283840/Bacellar-Romeu-Felipe-Reflexos-Da-Constitucionalizacao-Do-Direito-Administrativo>. Acesso em: 05.out. 2023.

BACH, Marion. **Direito penal e direito administrativo sancionador**: quando a aproximação se torna temerosa. Disponível em: <https://www.marionbach.com.br/wp-content/uploads/2018/08/direito-penal-e-direito-administrativo-sancionador-quando-a-aproximacao-se-torna-temerosa.pdf>. Acesso em: 13 out 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 30 set. 2023

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm). Acesso em: 05 out. 2023

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República, 1950. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957**. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1957. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13164.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13164.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Brasília, DF: Presidência da República, 1958. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13502.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13502.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília,

DF: Presidência da República, 1990. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm). Acesso em: 03 out. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 03 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm). Acesso em: 03 out. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm). Acesso em: 15 out. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.429/1992. Lei 14.230/2021. Ação por ato de improbidade administrativa acordo de não persecução cível. Fazenda pública. Legitimidade ativa concorrente com o ministério público. Direito fundamental de acesso ao poder judiciário. Defesa do patrimônio público. Proibição administrativa. Representação judicial. Agente público. Advocacia pública. Legalidade de ato atestada em prévio parecer jurídico. Constitucionalidade. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal = ANAPE. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, [31 maio 2022]. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761079005&prcID=6417159>. Acesso em: 10 out. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.043/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 8.429/1992. Lei 14.230/2021. Ação por ato de improbidade administrativa. Acordo de não persecução cível. Fazenda pública. Legitimidade ativa concorrente com o ministério público. Direito fundamental de acesso ao poder judiciário. Defesa do patrimônio público. Parecer pela procedência parcial dos pedidos. Requerente: Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais - ANAFE. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, [01 jun. 2022]. Disponível em:  
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761101962&prcID=6315955>. Acesso em: 10 out. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR**. Recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Administrativo. Repercussão geral. Tema 1199. Improbidade administrativa. Lei 14.230/2021. Alterações. Elemento subjetivo. Prescrição. Aplicação no tempo. Desprovinimento. Fixação de tese. Recorrente: Rosemary Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relator: Min.



Alexandre de Moraes, [07 jul. 2022]. Disponível em:

[https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ARE843989\\_LFCDRSRL.pdf](https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/ARE843989_LFCDRSRL.pdf). Acesso em: 10 out. 2023

BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.)

**Improbidade administrativa** - questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001

CAPEZ, Fernando. Dolo penal na improbidade administrativa. **Conjur**, [s. l.], 09 dez. 2021.

Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/controversias-juridicas-dolo-penal-improbidadeadministrativa>. Acesso em: 15 out. 2023.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa** – limites constitucionais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016

CASTRO, Antônio Carlos de Almeida; BOTÁR, Susana. O uso do aparato do Estado para perseguir opositores como ato de improbidade. **Conjur**, [s.l.], 8 abr. 2021. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-abr-08/opinioao-uso-aparato-estado-perseguir-opositores>. Acesso em: 28 set. 2023

CRETELLA JÚNIOR, J. Do ilícito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 68, n. 1, p. 135-159, 1973. Disponível em:

<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66693>. Acesso em: 30 set. 2023.

CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo. *In*: COMENTÁRIOS à nova lei de improbidade administrativa. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 34. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2021.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 154-155.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **Controle de convencionalidade da lei da ficha limpa**. 3. ed. São Paulo: Lumen Juris, 2020.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, 02 dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/t4j9F3M36jfcvPddbKMnXFK/?lang=pt>. Acesso em: 27 set. 2023

GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**: lei nº 8.429/1992, com as alterações da lei nº 14.230/2021. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 5. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010

GOMES JÚNIOR, Luís Manoel; FAVRETO, Rogério. *In: COMENTÁRIOS à nova lei de improbidade administrativa*. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 115.

GUARAGNI, Fábio André. A lei de improbidade administrativa no contexto do controle da administração pública: semelhanças e distinções entre o direito administrativo e o direito penal. *In: DINIZ, Cláudio Smirne; ROCHA, Mauro Sérgio; CASTRO, Renato de Lima (orgs.). Aspectos controvertidos da lei de improbidade administrativa: uma análise crítica a partir dos julgados dos tribunais superiores*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 01-29

HEINEN, Juliano. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2021

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LUNKES, Carolina Pellegrini Maia Rovina. Caracterização de ato de improbidade administrativa na percepção de verbas indevidas por servidor público: análise histórica e jurisprudencial e dos potenciais reflexos das alterações promovidas pela Lei Federal n 14.230/2021. *In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coords.). Anotações sobre a lei de improbidade administrativa*. Belo Horizonte: Forum, 2022. p. 33-51.

MAIA, Flávia; CARNEIRO, Luiz Orlando. STF mantém legitimidade de entes afetados para propor ações de improbidade. **Jota**, Brasília, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-mantem-legitimidade-da-advocacia-publica-para-propor-acoes-de-improbidade-31082022>. Acesso em: 03 out. 2023

MAIA, Flávia; CARNEIRO, Luiz Orlando. STF: Lei de improbidade não deve retroagir, salvo para processos em curso. **Jota**, Brasília, 18 ago. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-lei-de-improbidade-nao-deve-retroagir-salvo-para-processos-em-curso-18082022>. Acesso em: 25 out. 2023

MAÑALICH, Juan Pablo. El principio ne bis in idem frente a la superposición del derecho penal y el derecho administrativo sancionatorio. **Política Criminal**, [s. l.], v. 9, n. 18, p. 543-563, dez. 2014. Disponível em: <https://politerim.com/wp-content/uploads/2019/04/Vol9N18A8.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023

MARTINS, Tiago do Carmo. **Anotações à lei de improbidade administrativa**. 2.ed. Itajaí: Verbo Jurídico, 2017, p. 100.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**. São Paulo: Forense, 2010

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção administrativa e o princípio da culpabilidade. **A & C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25- 57, out/dez. 2005.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Improbidade, ressarcimento e um diálogo entre precedentes. **Conjur**, [s. l.], 29 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-29/improbidade-debate-imprescritibilidade-ressarcimento-erario-fundado-improbidade/>. Acesso em: 15 out. 2023

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2020

OLIVEIRA, Alexandre Albagli. **O direito fundamental à probidade administrativa: valor constitucional da probidade, contornos normativos e repercussões jurídico-legais**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos. **Hassemer e o direito penal brasileiro: direito de intervenção, sanção penal e administrativa**. São Paulo: IBCCRIM, 2012.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. A retroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador e a reforma da lei de improbidade pela lei nº 14.230/2021. **Revista Síntese: Direito Administrativo**, São Paulo, v. 17, n. 194, p 75-85, fev. 2022. Disponível em: <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2021/12/lei-mais-benefica-no-direito-administrativo-sancionador-e-a-reforma-de-lei-de-improbidade.pdf> Acesso em: 15 out. 2023

OSÓRIO, Fábio Medina. Corrupción y mala gestión de la “res publica”: el problema de la improbidad administrativa y su tratamiento em el derecho administrativo sancionador brasileño. **Revista de Administración Pública**, Madrid, v. 149, n. 1, p. 487-522, 15 maio 1999. Cuatrimestral. Disponível em: <https://www.fabiomedinaosorio.com.br/wp-content/uploads/2022/02/Dialnet-CorrupcionYMalaGestionDeLaResPublica-17437-1.pdf>. Acesso em: 17 out 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

PRINCÍPIO da tipicidade cerrada. In: Vocabulário Jurídico (Tesouro) - STF.[Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, c2023] Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesouro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=PRINC%20DA%20TIPICIDADE%20CERRADA#:~:text=NOTA%3A-%20princ%20da%20tipicidade%20cerrada%20exige%20que%20os%20elementos%20integrantes,aprecia%20na%20sua%20aplica%20concreta>. Acesso em: 15, nov, 2023.

RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches; MASCARENHAS, Caio Gama. Garantismo, pragmatismo e a nova lei de improbidade administrativa: o que deveria retroagir e por quê? In: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coords.). **Anotações sobre a lei de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 71-101.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Devido processo legal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001

VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 119