

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

FAUSTO SANTOS DE MORAIS

JANAÍNA RIGO SANTIN

YURI SCHNEIDER

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

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

Coordenadores: Fausto Santos de Moraes; Janaína Rigo Santin; Yuri Schneider. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-194-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

É com satisfação que o Conpedi oferece à comunidade jurídica um conjunto de artigos científicos, lastreados em pesquisa acadêmica desenvolvida nos mais diversos programas de pós-graduação do país, em torno de temas efervescentes sobre o Direito Administrativo Brasileiro e a Gestão Pública.

Parece-nos que existe um fio condutor comum que orientou as pesquisas apresentadas: como tornar as diferentes regulamentações, constitucionais ou infraconstitucionais, incidentes na relação Estado-cidadão, mais efetivas e concretizar o ideal republicano da Constituição da República Federativa do Brasil. Como se notará com o conhecimento dos artigos que compõem esta coleção, a resposta não é nem rápida, nem simples. Isso porque, as diferentes problematizações apresentadas buscam exaltar uma complexidade própria de um país de modernidade tardia, que precisa lidar ao mesmo tempo com as suas agruras estruturais de uma intrincada estrutura administrativa e a baixa efetividade na realização dos direitos constitucionais.

Sob esse mote, problemas já tradicionais e outros novos foram discutidos. Como um problema tradicional, a responsabilização dos agentes públicos pode ser encontrada em mais de um artigo. Viu-se que a mudança legislativa sobre questões de improbidade ainda precisa de uma contribuição acadêmica mais robusta, seja para refinar a aplicação de conceitos indeterminados, seja para contemplar uma tensão entre uma cultura leniente e outro punitivista. Seria o Direito Administrativo uma ferramenta sancionatória? Responsabilizar os agentes públicos exigiria uma intenção de lesão específica? O Supremo Tribunal Federal já colocou ponto final neste assunto? Essas questões são abordadas e merecem ser conhecidas.

Um outro grupo de contribuições passou a explorar duas exigências atuais à Administração Pública, quais sejam: a sua eficiência, via digitalização e informatização, e uma governança sustentável. Aprendeu-se que a eficiência também requer um processo transparente de administração, o que deve ser franqueado pela Lei de Acesso à Informação como uma questão de cidadania.

Uma administração sustentável precisa valorizar o seu servidor experiente – inclusive com abono devido para aqueles que optarem por continuar a contribuir com o Estado. Precisa exercer o seu poder de polícia; proteger áreas de proteção permanente irregularmente

ocupadas; investir em consórcios para desenvolvimento tecnológico; e implementar políticas de gestão integrada. As suas contratações precisam considerar novos produtos tecnológicos para problemas não tradicionais, apostar em parcerias público privadas para ampliar o braço de serviços do Estado e facilitar a aquisição de medicamentos para servir à população.

As propostas presentes nos artigos não fizeram vistas grossas para problemas como a corrupção, a falta de prevenção e a necessidade de medidas mitigadoras e de responsabilização sobre catástrofes ambientais. Parece-nos, diante dos trabalhos apresentados, que o papel do Tribunal de Contas, do Ministério Público e até mesmo de uma cultura de compliance podem ser caminhos iniciais ao enfrentamento dos problemas discutidos.

O que se pôde deduzir é que a Administração Pública necessita ter como sua centralidade os Direitos Humanos dos cidadãos, entendendo-os numa postura de alteridade radical aos moldes de Lévinas, tomando as devidas responsabilidades por seus atos. Portanto, os serviços públicos devem guardar a legalidade e a cortesia como questões de princípio, de forma íntegra e coerente, inclusive, com a atuação das agências regulatórias para assegurar tais condições.

Conhecendo previamente as propostas científicas discutidas no grupo de trabalho, temos certeza que as contribuições ora disponíveis ao grande público acadêmico e profissional têm a potencialidade de prover novas ideias e provocações, alimentando um círculo virtuoso de pesquisa.

Registramos, nesse sentido, a satisfação de termos conduzido os debates durante a sessão de apresentação dos artigos e reforçamos o convite para o conhecimento das diversas abordagens sobre a Administração Pública Brasileira e Gestão Pública que fazem parte desta coleção.

Boa leitura!

Professor Doutor Fausto Santos de Moraes- Direito Atitus

Professora Doutora Janaína Rigo Santin - Direito UPF

Professor Doutor Yuri Schneider - Direito UFSM

A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UMA ANÁLISE DA OPÇÃO DO LEGISLADOR À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

THE NEW ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW AND THE PRINCIPLES OF SANCTIONING ADMINISTRATIVE LAW: AN ANALYSIS OF THE LEGISLATOR'S CHOICE IN LIGHT OF THE 1988 CONSTITUTION

Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini ¹

Resumo

O artigo examina a opção do legislador brasileiro, na reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, alterada pela Lei nº 14.230/2021), de adotar os princípios do Direito Administrativo Sancionador como informadores do sistema de responsabilidade por atos de improbidade. Objetiva-se analisar a constitucionalidade dessa escolha e sua adequação à luz da doutrina sobre infrações e sanções administrativas, a fim de identificar os princípios efetivamente aplicáveis à improbidade administrativa. A metodologia empregada é dedutiva, com base em pesquisa bibliográfica nacional, privilegiando a análise dogmática do sistema jurídico brasileiro, dada a especificidade dessa categoria constitucional própria e inovadora. O estudo conclui que a adoção dos princípios do Direito Administrativo Sancionador mostra-se inadequada, pois a improbidade não se confunde com as infrações administrativas comuns, exigindo processo judicial específico e estando informada por princípios próprios, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, interesse público, prescrição dos ilícitos, imprescritibilidade das ações de ressarcimento, tipicidade, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência, motivação, “non bis in idem”, culpabilidade, pessoalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Palavras-chave: Improbidade administrativa, Lei 14.230/2021, Direito administrativo sancionador, Constitucionalidade, Princípios aplicáveis

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines the choice made by the Brazilian legislator, during the reform of the Administrative Improbity Law (Law No. 8,429/1992, as amended by Law No. 14,230/2021), to adopt the principles of Sanctioning Administrative Law as the guiding framework for the system of liability for acts of improbity. The objective is to analyze the constitutionality of this decision and its adequacy in light of the legal doctrine on administrative infractions and sanctions, aiming to identify the principles effectively applicable to administrative improbity. The methodology employed is deductive, based on national bibliographic research, privileging the dogmatic analysis of the Brazilian legal system, given the specificity of this

¹ Professor do Corpo Permanente do PPGD do UNICURITIBA. Pesquisador do Instituto Ânima Educação.

unique and innovative constitutional category. The study concludes that the adoption of the principles of Sanctioning Administrative Law proves to be inadequate, since administrative improbity is not to be confused with ordinary administrative infractions, requiring a specific judicial process and being governed by its own set of principles, such as legality, impersonality, morality, publicity, efficiency, administrative probity, public interest, statute of limitations for illicit acts, imprescriptibility of reimbursement actions, typicity, due process of law, adversarial proceedings, full defense, presumption of innocence, reasoning, non bis in idem, culpability, personal liability, reasonableness, and proportionality.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative improbity, Law no. 14,230/2021, Sanctioning administrative law, Constitutionality, Applicable principles

1 INTRODUÇÃO

O estudo que ora se inicia pretende examinar uma pequena parcela da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8429/1992) reformada pela Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, referente à adoção dos princípios do Direito Administrativo Sancionador.

Como é sabido, a Lei 14.230/2021 alterou integralmente o texto de 1992, preservando somente os artigos 15, 19, 24 e 25, que tratam de temas de menor envergadura, como é o caso dos dois últimos dispositivos legais. A ampla reforma ocorreu ora mediante nova redação de teor inédito ou mediante a revogação expressa de muitos dos artigos e parágrafos da Lei de 1992, conforme se nota do artigo 4º da Lei 14.230/2021.¹

Conforme afirma a doutrina especializada, “a revisão legislativa foi tão intensa, que teria sido mais correto por parte do Parlamento a revogação total da antiga Lei e a edição de uma nova legislação, tamanhas foram as mudanças” implementadas (Bertoncini, 2022). “A alteração do desenho legislativo foi tamanha, que teria convindo à Casa de Leis ab-rogar expressamente o diploma primevo, em vez de introduzir mudanças” (Guaragni, 2022).

O artigo 1º da Nova Lei de Improbidade Administrativa reforça essa percepção, pois enquanto antiga redação continha somente um parágrafo, a nova revogou-o e inseriu no atual artigo oito parágrafos, todos eles impondo significativas mudanças no que a própria Lei denominou de “sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa”.

¹ A citação do dispositivo é didática, de modo a se facilitar o trabalho e a compreensão do leitor.
Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos e seção da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:
I - parágrafo único do art. 1º;
II - arts. 4º, 5º e 6º;
III - Seção II-A do Capítulo II;
IV - parágrafo único do art. 7º;
V - inciso XXI do caput do art. 10;
VI - incisos I, II, IX e X do caput do art. 11;
VII - inciso IV do caput e parágrafo único do art. 12;
VIII - §§ 1º e 4º do art. 13;
IX - § 1º do art. 16;
X - §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 9º, 10, 12 e 13 do art. 17; (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)
XI - incisos I, II e III do caput do art. 23. (BRASIL. Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em 23.10.2024).

O § 4º do artigo 1º, objeto dessa pesquisa, seguiu esse perfil reformador, ao estabelecer que: *aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador*. Tal novidade, aparentemente progressista, que exige por parte do estudioso algumas análises verticalizadas, para que se possa responder ao seguinte problema de pesquisa: foi adequada a adoção dos princípios do Direito Administrativo Sancionador como informadores do sistema de responsabilidade por ato de improbidade administrativa?

Para se responder essa pergunta, empregar-se-á o método dedutivo, a partir de pesquisa bibliográfica, baseada na compreensão da improbidade administrativa como categoria da Constituição de 1988, bem como da doutrina sobre infrações e sanções administrativas, haja vista que os princípios do Direito Administrativo Sancionador são vocacionados essencialmente para esses ilícitos.

A bibliografia utilizada tem seu foco na doutrina nacional, posto que estudos estrangeiros, muitas das vezes, partem de um sistema de responsabilização administrativa que pressupõe uma jurisdição administrativa, como é o caso de Portugal e Espanha, tipo de jurisdição ausente no modelo brasileiro disciplinado no Texto Maior. Demais disso, a improbidade administrativa é categoria do Direito brasileiro, “verdadeira *jabuticaba*” (Araújo, 2022), o que, *a priori*, não recomenda doutrina estrangeira. Em outras palavras, o “estrangeirismo” deve ser evitado.

A importância da análise do referido § 4º do artigo 1º da nova LIA é meritória. Ela não pode restringir-se à interpretação gramatical da Lei 14.230/2021. A leitura da norma precisa passar pelo prisma da Constituição de 1988, posto que a adoção pelo legislador dos “princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” parece não se alinhar com Estado Social e Democrático de Direito brasileiro, bem como com a doutrina especializada.

2 A QUESTÃO DA CORRUPÇÃO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A corrupção na esfera pública é um problema gravíssimo e certamente um dos maiores problemas nacionais, desde os tempos de Brasil Colônia. Vivemos no país um ambiente muito negativo em matéria de combate à corrupção e isso naturalmente tem um impacto nocivo na vida de todos os brasileiros, em especial dos mais vulneráveis. Apesar da existência de uma série de direitos fundamentais garantidos à população pela Constituição de 1988 e pela legislação infraconstitucional que regulamentou esses temas,

o que se vive na realidade é algo ainda distante do projeto constitucionalmente definido, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A realidade brasileira ainda hoje é fruto dos graves problemas vividos historicamente no país, como é o caso da escravidão e do racismo, do mandonismo, do patrimonialismo, da corrupção, da desigualdade social, da violência, das questões de raça e gênero, da intolerância, todas essas disfunções relacionadas ao autoritarismo brasileiro, muito bem descritas na obra de Lília Moritz Schwarcz (2019).

Para o dissabor dos brasileiros, sempre há notícia nova sobre corrupção. O escândalo do primeiro quadrimestre de 2025 são as fraudes perpetradas junto ao Instituto Nacional da Previdência Social – INSS, que lesou aposentados e pensionistas em mais de 6 bilhões de reais (UOL, 2025).

No entanto, esse e outros numerosos escândalos contrariam a Lei, mas principalmente a vontade da Constituição de 1988.

Como efeito, a Constituição de 1988 é na história das Constituições brasileiras a que expressou a maior preocupação com a preservação da probidade na Administração Pública, impondo aos autores de atos de improbidade administrativa as sanções proporcionais à gravidade desses ilícitos, que atingem bens jurídicos de elevadíssimo valor para a sociedade brasileira.

O Constituinte deu tamanha relevância ao assunto que o tratou em 7 (sete) dispositivos, cuja referência é obrigatória antes de se avaliar o § 4º do artigo 1º da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Bertoncini, 2022).

O *art. 14, § 9º* da Constituição de 1988 define que lei complementar estabelecerá outros *casos de inelegibilidade* e os prazos de sua cessação, *a fim de proteger a probidade administrativa*, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

O *art. 15, inc. V*, diz que é vedada a *cassação de direitos políticos*, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação

alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; e *improbidade administrativa*, nos termos do art. 37, § 4º.

O art. 37, § 4º estabelece que *os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário*, na forma e gradação previstas em lei, *sem prejuízo da ação penal cabível*.

O art. 85, inc. V, reza que *são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais*.

Por sua vez, o art. 97, § 10, inc. III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece que *o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa*.

O art. 101, § 3º do ADCT prevê que *os recursos adicionais previstos nos incisos I, II e IV do § 2º deste artigo serão transferidos diretamente pela instituição financeira depositária para a conta especial referida no caput deste artigo, sob única e exclusiva administração do Tribunal de Justiça local, e essa transferência deverá ser realizada em até sessenta dias contados a partir da entrada em vigor deste parágrafo, sob pena de responsabilização pessoal do dirigente da instituição financeira por improbidade*.

Por fim, o art. 104, inc. II, também do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, define que o chefe do Poder Executivo do ente federado inadimplente responderá, na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de *improbidade administrativa*.

Como se observa dos dispositivos acima, a Constituição de 1988 cuida de recomendar ao legislador a regulamentação e a punição dos atos de improbidade administrativa, cabendo ao Parlamento brasileiro definir como se dará a proteção desse importante bem jurídico, cuja violação deve importar na aplicação das graves e proporcionais sanções previstas no próprio texto constitucional: *a inelegibilidade, a cassação dos direitos políticos, a suspensão dos direitos políticos, a perda do cargo, a*

perda da função pública e o ressarcimento ao erário, via processo judicial ou político, sem prejuízo da ação penal cabível. Em outras palavras:

O enfrentamento da corrupção, segundo se pode inferir, constitui-se em necessidade imprescindível do Estado e da sociedade Brasileira, para que se possa construir, gradativamente, uma sociedade livre justa e solidária – proba, em última análise –, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e para promover o bem de todos (art. 3º, CF). O desempenho dessa relevante tarefa, certamente, deve envolver a sociedade e os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público (Bertoncini, 2007, p. 24).

Nos 7 (sete) dispositivos da Constituição de 1988 acima elencados, está clara a recomendação do Constituinte no sentido de que o Congresso Nacional legisle sobre o tema, considerando a finalidade de proteção desse valioso bem jurídico constitucional, denominado de probidade na administração ou probidade administrativa, um verdadeiro “direito fundamental à probidade administrativa” decorrente não apenas do Texto Maior, mas também das Convenções da ONU e da OEA Contra a Corrupção firmadas pelo Brasil:

O direito público subjetivo à probidade administrativa, além de sua dimensão constitucional que o Texto de 1988 lhe conferiu, é, atualmente, por imposição dessa Convenção das Nações Unidas, um direito internacional, mundial, de todos os povos e nações, contra os males da corrupção administrativa que solapam, indistintamente, as bases do próprio Estado Democrático de Direito.

Somando-se à Constituição, na perspectiva de sua implementação, temos agora a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que impuseram um verdadeiro redimensionamento do combate à corrupção no Brasil, nas Américas e no mundo, posto que esse direito público subjetivo coletivo nacional, regulado, dentre outros diplomas, pela Lei nº 8429/1992, foi elevado a uma nova dimensão, tornando-se um dever interno e internacional do Estado brasileiro.

A partir dos primórdios do século XXI, pode-se seguramente afirmar que estamos diante de um direito público subjetivo dos povos e nações, em outras palavras, um novo direito fundamental: o **direito fundamental à probidade administrativa** (Bertoncini, 2012).

Há, como visto, no Texto Maior, indicação no sentido de que a defesa desse direito fundamental à probidade administrativa seja objeto de cuidado em uma *Lei das Inelegibilidades* (art. 14, § 9ª), em uma *Lei dos Crimes de Responsabilidade do Presidente da República* (art. 85), e em um terceiro diploma, a *Lei de Improbidade Administrativa*, mais ampla, regulando os chamados atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º), sem prejuízo de outras leis especiais tratando da matéria.

À toda evidência, é de suma relevância a lei referida no art. 37, § 4º, da Constituição de 1988, que tem por encargo regular e definir os atos de improbidade administrativa, as formas de investigação e o processo correspondente, matérias objeto da Lei 8.429/1992, posteriormente reformada pela Lei 14.230/2021, que, certamente,

deveria seguir a normativa constitucional priorizando o combate à corrupção, axioma preterido pela reforma segundo Guaragni (2022):

Afinal, foi eliminado o modelo anti-improbidade criado há cerca de três décadas, então montado sobre a pretensão de efetivamente organizar um microssistema de controle da honestidade e eficiência da atuação do corpo funcional do Estado, que desse vida aos lineamentos constitucionais do artigo 37 - princípios do caput e, pontualmente, parágrafo 4º.

Se a ideia era mudar o modelo, tornando-o mais protetivo dos agentes imputados pela prática da improbidade, seria honesto revogar em plenitude o *anciên regime*. Nele, havia consistência instrumental para o combate à improbidade, não um rosário de limitações à persecução dos atos ímprobos. No cotejo entre os dois textos, as mudanças de 2021 indicaram clara escolha política pela proteção do acusado, não do tecido social. Manter vigente o texto antigo, totalmente retalhado, mal disfarçou esta pretensão socialmente antipática, mas conveniente à parte dos congressistas, notoriamente alvos dos controles por atos funcionais desonestos e ineficientes.

Os estreitos limites desse estudo não permitem avaliar o impacto de todas as alterações levadas a efeito pela Lei 14.230/2021. O certo, todavia, é que foram muitas e com enfoque na proteção do investigado ou processado por ato tipificado na Lei de regência, conforme a precisa lição do jurista. Ao que parece, a Nova Lei de Improbidade Administrativa é um diploma garantista, um verdadeiro Estatuto do Ímprobo, em contraste ou antagonismo com os valores constitucionais e os princípios previstos nas aludidas convenções contra a corrupção celebradas pelo Brasil, conformadores do “direito fundamental à probidade administrativa”.

Retornando ao âmago da pesquisa, o certo é que os atos de improbidade administrativa constituem a parcela material, por excelência, do sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, que parece não se confundir com as infrações administrativas, o que torna constitucionalmente questionável a opção do legislador em adotar na Lei 14.230/2021, os princípios do Direito Administrativo Sancionador como informadores da improbidade administrativa.

3 NATUREZA E CONCEITO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O ilícito de improbidade tem natureza específica, própria, consoante se pode extrair do § 4º do artigo 37 da Constituição de 1988, inconfundível com a responsabilidade penal; a política (artigos 14, § 9º, 15, 86 e 87), a administrativa (artigo 41, § 1º, incisos II e III) e cível, de índole essencialmente indenizatória (artigo 37, § 6º). Ora, se é assim, parece essencial conceituar-se essa modalidade de ilícito, cuja essência não foi alterada pela Lei 14.230/2021.

Bertoncini, de modo analítico, em obra específica sobre a matéria, apresentou o seguinte conceito de ato ímprobo:

Em nome da preservação do interesse público e da ideologia constitucional de probidade na Administração Pública, cuja praxis importará na preservação da força normativa da Constituição e na fundamental contraposição e quebra do ciclo vicioso da contracultura da corrupção, considera-se ato de improbidade administrativa para os fins do art. 37, § 4.º, da Constituição da República Federativa do Brasil, e de sua Lei de regência (8.429/92), a conduta de qualquer agente público contrária diretamente aos princípios da finalidade, publicidade, do concurso público, da prestação de contas e da licitação, bem como a violação de segredo e a prevaricação, independentemente de qualquer resultado material, e as condutas prescritas na lei (regras), que produzam os resultados ‘prejuízo ao erário’ e ‘enriquecimento injustificado ou sem justa causa’ do agente e/ou do terceiro, inclusive de pessoa jurídica privada, ensejando tais comportamentos, normalmente dolosos e excepcionalmente culposos, marcados pela violação do princípio da moralidade, responsabilização sujeita a um regime jurídico próprio, autorizador da aplicação proporcional das sanções pertinentes e compatíveis de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, independentemente das instâncias administrativa, criminal, civil e política, após o devido processo legal e a ampla defesa (Bertoncini, 2007, p. 260-261).

Em que pese a reforma de 2021, a natureza do ato improbo se mantém, posto constituir-se e em categoria constitucional disposta em diversas normas do Texto Maior, como anteriormente demonstrado. Esse ilícito é categoria jurídica com regime jurídico próprio, representativo de instância especial de responsabilidade, distinta das instâncias administrativa, criminal, civil e política de responsabilidade dos agentes públicos, instâncias que, naturalmente, dialogam e complementam-se reciprocamente.

A natureza da infração tipificada na LIA permanece a mesma, advindo – frise-se – diretamente da Constituição de 1988 (§ 4º do artigo 37), cujo processo para a sua efetivação na realidade social é o judicial, constitucionalmente definido no artigo 129, inciso III: *ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social*.

No entanto, antes de se responder à pergunta central desse estudo, parece prudente visitar-se a doutrina especializada sobre infrações e sanções administrativas, para se saber se o ilícito de improbidade pode ser considerado modalidade de infração administrativa e se suas sanções são administrativas.

4 O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA É MODALIDADE DE INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA?

A infração administrativa está imbricada com a sanção administrativa, do mesmo modo que o crime está intimamente relacionado com as penas criminais e, naturalmente, a infração tipificada na LIA com o conjunto de sanções da Lei de Improbidade Administrativa.

Ao analisar a infração e a sanção administrativa, de um lado, e o crime e as penas criminais, do outro, Regis Fernandes de Oliveira (2005, p. 52) assevera e conclui que:

Inexistindo diferença ontológica entre crime, contravenção e infração e entre pena e sanção, deve o jurista buscar, em dado formal, o critério diferenciador. Crime e contravenção são julgados por órgão jurisdicional, enquanto a infração por órgão administrativo. A decisão jurisdicional tem eficácia própria de coisa julgada, enquanto a decisão administrativa tem caráter tão só de estabilidade, é presumidamente legal, imperativa, exigível e executória. Crime e contravenção são perquiríveis através da polícia judiciária e devem submeter-se a processo próprio previsto pela legislação processual; a infração é apurável por qualquer forma de direito, desde que prevista em lei, independentemente de rigorismo formal, a maneira do processo civil ou penal.

Na mesma linha, Rafael Munhoz Mello afirma que: a “principal peculiaridade diz respeito ao sujeito competente para a sua imposição, a saber, a própria Administração Pública” (2007, p. 62), o mesmo posicionamento de Heraldo Garcia Vitta (2003, p. 66) e Daniel Ferreira (2001, p. 34).

Com efeito, não há diferença ontológica entre ato de improbidade administrativa e infração administrativa ou entre as sanções da LIA e as sanções administrativas. O elemento formal diferenciador reside no fato de que os ilícitos e as sanções da Lei 8.429/1992, desde o seu advento, sujeitam-se a regime jurídico próprio, distinto do regime aplicável às infrações e sanções administrativas. Enquanto aquelas são aplicadas no exercício da jurisdição cível, estas últimas são impostas no exercício da função administrativa, mediante o devido processo administrativo.

Ora, se as sanções da LIA não são aplicadas pela própria Administração Pública no exercício da função administrativa, mas pelo Poder Judiciário, na ação de improbidade administrativa, parece carecer de justificativa teórica a escolha pelo legislador dos “princípios do direito administrativo sancionador” no § 4º do artigo 1º da NLIA, como informadores do sistema de responsabilidade dessa modalidade de ilícito.

Tudo indica que a opção legislativa foi equivocada.

Juliana Padrão Serra de Araújo (2022) também defende o não enquadramento da improbidade administrativa no regime do Direito Administrativo Sancionador:

Como visto, nem a alteração promovida no art. 1º, § 4º da LIA, que determina sejam aplicados ao sistema da improbidade “os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”, nem a nova redação do art. 17-D da LIA, que dispõe que a ação de improbidade “não constitui ação civil pública”, tem o condão de alterar a natureza do ato de improbidade administrativa, fazendo-o se submeter, “na marra”, ao direito administrativo sancionador, ou a natureza da sua respectiva ação, fazendo-a se tornar uma espécie esdrúxula de “processo administrativo judicial”.

Para a autora, os artigos 1º, § 4º, e 17-D da LIA são inconstitucionais.

Embora sistema de improbidade administrativa integre o direito punitivo brasileiro, ele não se acomoda ou conforma-se no estrito âmbito do Direito Administrativo Sancionador, pois:

a) a responsabilidade por ato de improbidade administrativa não possui natureza administrativa, como é o caso das infrações disciplinares ou das infrações decorrentes do exercício do Poder de Polícia. Isto é, os atos de improbidade administrativa não são infrações administrativas. Como visto anteriormente, quando analisadas as espécies de responsabilidade a que estão sujeitos os agentes públicos, cuida-se de modalidade especial e autônoma de responsabilidade.

b) O processo destinado à aplicação das sanções da Lei de Improbidade Administrativa não é o processo administrativo sancionador – como é o caso do processo disciplinar ou decorrente do exercício do Poder de Polícia –, mas a ação de improbidade administrativa, sujeita à Constituição (artigo 129, inciso II), às normas gerais do Código de Processo Civil, à Lei de Ação Civil Pública e às regras especiais da Lei 8.429/1992.

c) A mencionada ação de improbidade é de natureza cível e julgada pelo Poder Judiciário, jamais por autoridade administrativa, que, não tem competência jurisdicional. Não se deve esquecer, que o Brasil não adota o modelo francês ou de dualidade de jurisdição.

d) Afora as sanções de perda da função pública que pode ter natureza administrativa, posto que equiparável à demissão do servidor público, aplicável pela via do processo administrativo disciplinar (conquanto não se deva esquecer que essa sanção pode ter natureza política, posto que cabível no processo de *impeachment*), e de 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, as demais sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa são de natureza cível² ou política³, em que pese esse critério não ser o mais seguro, haja vista inexistir diferença ontológica entre os tipos de sanção, conforme Regis de Oliveira.

Possuindo o ato improprio natureza específica, própria, consoante se pode extrair do § 4º do artigo 37 da Constituição de 1988,⁴ inconfundível com a responsabilidade

² A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e o pagamento de multa civil possuem natureza eminentemente civil.

³ Suspensão dos direitos políticos é sanção política.

⁴ Art. 37. (...):

penal; a política (artigos 14, § 9º, 15, 86 e 87), a administrativa (artigo 41, § 1º, incisos II e III) e cível, de natureza essencialmente reparatório (artigo 37, § 6º), a prudente conclusão a que se pode chegar é a de que a imposição dos princípios do direito administrativo sancionador ao sistema de responsabilidade da improbidade, não é precisamente conforme a Constituição.

Legalidade, tipicidade, irretroatividade, culpabilidade, *non bis in idem*, e devido processo legal são princípios do “do regime jurídico punitivo de um Estado de Direito”, e, portanto, também do *Direito Administrativo Sancionador*, conforme Rafael Munhoz Mello (2007, p. 103). Nesse aspecto, não há dúvida que esse rol também se aplica à responsabilidade por improbidade administrativa. No entanto, há outros que necessitam ser considerados.

Ora, se esse sistema (o da improbidade) não cuida especificamente de infrações administrativas, de sanções administrativas e de processo administrativo sancionador, como submetê-lo rigorosamente, como apontado na Lei 14.230/2021, aos postulados do Direito Administrativo Sancionador? O desacerto legislativo se afigura evidente, posto discrepar da real, específica e constitucional natureza da responsabilidade dos agentes públicos por infração tipificada na LIA.

Se é assim, quais são os princípios aplicáveis ao sistema de responsabilidade por ato de improbidade administrativa?

5 OS PRINCÍPIOS QUE INFORMAM O SISTEMA DE IMPROBIDADE

Embora não haja espaço suficiente em um artigo científico para se aprofundar a análise de cada uma das normas-princípio desse sistema, é possível se afirmar que o arquétipo fundado no § 4º do artigo 37 da Constituição de 1988, cuja ordem que ele emana foi atendida pelo Poder Legislativo com a Lei 8.429/1992, posteriormente reformada em 2021, não possui natureza exclusivamente administrativa, em especial no que se refere às disposições processuais de que cuida esse particular regime jurídico de responsabilidade, o que, de um lado, o aproxima dos princípios constitucionais do Direito Processual Civil, e do outro, o afasta da exclusiva principiológica do Direito Administrativo Sancionador.

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Por certo, não incumbe ao legislador interpretar a Constituição; cabe a ele cumpri-la e regulamentá-la adequadamente. Os princípios de direito material previstos na Constituição de 1988 informadores da responsabilidade por ato ímprobo estão na cabeça do artigo 37, do qual o § 4º é parte acessória: *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*.

Do § 4º do 37 advém o princípio da probidade administrativa, naturalmente informador da Lei de regência e respectivo sistema nela regulado.

Do § 5º do artigo 37 advém dois importantes princípios aplicáveis ao direito punitivo: prescrição dos ilícitos e imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Afinal, essa norma dispõe que: *a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*.

No julgamento do Tema 897 da Repercussão Geral, resultante do veredito já definitivo proferido no Recurso Extraordinário 852475-SP, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL) firmou o teor do referido § 5º: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao Erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. Sem dúvida, cuida-se de princípio especialmente aplicável à improbidade administrativa, daí porque ser obrigatória a sua inclusão no rol de princípios do sistema de que trata a Lei de Improbidade Administrativa.

O ilícito prescreve, a ação de ressarcimento não, consoante a Constituição de 1988 e o Supremo Tribunal Federal.

Do Direito Administrativo, advém o fundamental princípio do interesse público, base fundante dos atos de improbidade administrativa dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Esse princípio condensa os clássicos princípios do Direito Administrativo ocidental: supremacia do interesse público sobre o interesse privado e indisponibilidade do interesse público. Celso Antônio Bandeira de Mello (2017, p. 53-59) disserta sobre eles como ninguém. No entanto, nota-se que ambos podem ser aglutinados em só princípio, o princípio do interesse público, posto que a supremacia e a indisponibilidade são características que o integram.

Enfim, é o princípio normativo do interesse público, princípio expresso infraconstitucional (Lei nº 9.784/99), e princípio geral de direito público, que informa, de modo essencial, o regime jurídico-administrativo, que nele encontra a sua gênese. Desdobra-se, como observado, em princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e princípio da indisponibilidade dos interesses

públicos, pelo administrador. Numa fórmula sintética, traduzindo esse seu dúplice alcance, poder-se-ia denominar o princípio normativo do interesse público ou de princípio normativo da supremacia e indisponibilidade do interesse público, visando-se esclarecer o seu rico e importante conteúdo (Bertoncini, 2002, p. 180-186).

Além deles, o princípio da *tipicidade*, implícito no próprio § 4º do artigo 37 da CF: *os atos de improbidade administrativa (...), na forma e gradação previstas em lei (...)*, princípio expressamente adotado pela NLIA.

Deveras, a ideia de que os atos de improbidade administrativa eram meramente exemplificativos nunca foi unânime, havendo doutrina minoritária reconhecendo a tipicidade no âmbito da improbidade administrativa, desde a regulamentação em 1992 do § 4º do artigo 37 (Bertoncini, 2007, p. 165-166). Essa polêmica questão, aliás, foi expressamente definida na Lei 14.230/2021, que estipulou a necessidade de tipicidade no âmbito da improbidade administrativa.

No que se refere à seção processual do sistema de improbidade, os princípios informadores são os princípios constitucionais do processo civil: devido processo legal, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência e motivação.

No que tange às sanções da Lei de Improbidade Administrativa e sua aplicação incidem os princípios do “*non bis in idem*”, culpabilidade, pessoalidade e prescritibilidade, além da razoabilidade e da proporcionalidade.⁵

Portanto, os princípios aplicáveis ao “sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa” conforme a Constituição de 1988, não são os princípios do direito administrativo sancionador, reservados às infrações e sanções administrativas, aplicáveis pela administração pública em razão do cometimento de infrações disciplinares e infrações por violação do Poder de Polícia, mediante o devido processo administrativo sancionador.

Por certo, ao sistema da improbidade se aplicam os princípios constitucionais compatíveis com o aludido sistema autônomo de responsabilidade dos agentes públicos, que não são exatamente aqueles do Direito Administrativo Sancionador, conquanto haja coincidência em diversos pontos, posto que as modalidades de responsabilidade dos

⁵ Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são subprincípios da legalidade, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, Celso Antônio de. Curso de Direito Administrativo, 34ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 112).

agentes públicos estão contidas no direito punitivo estatal, do qual derivam, as diferenças precisam ser respeitadas.

Destaca-se, no caso do sistema de responsabilidade da improbidade administrativa, a incidência dos princípios localizados no artigo 37 da Constituição de 1988, bem como dos conhecidos princípios constitucionais do processo civil.

Em síntese, os princípios que informam sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, respeitada autonomia dessa modalidade constitucional de responsabilidade dos agentes públicos, são os seguintes: interesse público, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, prescrição dos ilícitos, imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, tipicidade, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência, motivação, “non bis in idem”, culpabilidade, pessoalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

6 CONCLUSÃO

Na introdução a esse estudo afirmou-se que § 4º do artigo 1º da Lei 8.429/1992, reformada pela Lei 14.230/2021, seguiu perfil inovador ao estabelecer que: ”Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”. Tal novidade, aparentemente progressista, exigiria por parte do estudioso algumas análises verticalizadas, para que se pudesse responder ao seguinte problema de pesquisa: foi adequada a adoção dos princípios do Direito Administrativo Sancionador como informadores do sistema de responsabilidade por ato de improbidade administrativa?

Após analisar-se as disposições constitucionais sobre o tema improbidade administrativa, o conceito do ilícito tipificado na LIA e a doutrina relativa às infrações e sanções administrativas chegou-se à conclusão de que, a rigor, a resposta adequada há de ser negativa.

O conjunto de princípios informadores da improbidade não corresponde exatamente aos “princípios do direito administrativo sancionador”, na medida em que a categoria de ilícito prevista na Constituição de 1988 e na Lei de Improbidade Administrativa não se confunde com as infrações administrativas e suas respectivas sanções, sanções cuja principal característica reside na sua imposição pela própria Administração Pública, no exercício da função administrativa, mediante o devido

processo administrativo sancionador, diversamente do que ocorre com os atos de improbidade administrativa, que exigem processo judicial para a sua concretização.

Também foi possível eleger-se quais são os princípios que informam sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, sem olvidar da autonomia dessa modalidade constitucional de responsabilidade dos agentes públicos, quais sejam: interesse público, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, prescrição dos ilícitos, imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, tipicidade, devido processo legal, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência, motivação, “non bis in idem”, culpabilidade, pessoalidade, razoabilidade e proporcionalidade.

Se para as infrações e sanções administrativas são aplicáveis os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, todavia, o mesmo não se pode afirmar quanto à principiologia informadora dos atos de improbidade e respectivas sanções, apesar, como já se demonstrou, dos pontos de contato entre esses ilícitos e respectivas sanções ontologicamente semelhantes, posto que oriundos do poder punitivo estatal.

Em síntese, a resposta ao problema de pesquisa é negativa.

7 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Juliana Padrão Serra de. Do não enquadramento da improbidade administrativa no regime do Direito Administrativo sancionador: a inconstitucionalidade das atuais redações do art. 1º, § 4º, e do art. 17-D da Lei de Improbidade Administrativa, p. 431-450. *In*: Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022.

BERTONCINI, Mateus. Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2002.

BERTONCINI, Mateus. Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.420/1992. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BERTONCINI, Mateus. Direito Fundamental à Probidade Administrativa, p. 33-47. *In*: Estudos sobre improbidade administrativa em homenagem ao Prof. J.J. Calmon de Passos, 2ed. Alexandre Albagli Oliveira, Cristiano Chaves e Luciano Guignone organizadores. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012 (p. 43-44, negrito e grifo no original).

BERTONCINI, Mateus. A “nova Lei de Improbidade Administrativa” e os riscos de incremento de uma cleptocracia, p.543-566. *In: Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021*/Eduardo Augusto Salomão Cambi, Emerson Garcia, Hermes Zaneti Júnior (orgs.). Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022.

BRASIL. STF. Recurso Extraordinário 852.475 São Paulo. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPastaFachin/anexo/RE852475.pdf>. Consulta em: 25.04.2025.

FERREIRA, Daniel. Sanções Administrativas. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

GUARAGNI, Fábio André. O dolo na nova LIA e a tentativa de tornar os critérios de imputação objetiva do ilícito administrativo mais rígidos que os do Direito Penal, p. 221-245. *In: Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021*/Eduardo Augusto Salomão Cambi, Emerson Garcia, Hermes Zaneti Júnior (orgs.). Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 34ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: As sanções administrativas à luz da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. Infrações e Sanções Administrativas, 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

VITTA, Heraldo Garcia. A Sanção no Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SCHWARCZ, Lília Moritz. Sobre o autoritarismo brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

UOL. PF enquadra 11 entidades por fraude no INSS, mas há mais de 20 suspeitas. Disponível em:< <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2025/04/27/fraude-inss-aposentados-pensao-associacoes-sindicatos-cgu-policia-federal.htm>>. Consulta em: 27.04.2025.