

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

GABRIEL BORGES CAMPOS

**APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO SOCIETATE* NA
ADMISSIBILIDADE DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**BRASÍLIA
2024**

GABRIEL BORGES CAMPOS

**APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO SOCIETATE* NA
ADMISSIBILIDADE DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada, no âmbito do Curso de Graduação em Direito, à Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor João Costa-Neto

BRASÍLIA

2024

“Quando as leis cessam de proteger os nossos adversários, virtualmente cessam de proteger-nos. Porque a característica da lei está no amparar a fraqueza contra a força, a minoria contra a maioria, o direito contra o interesse, o princípio contra a ocasião.”

(Rui Barbosa)

DEDICATÓRIA

Dedico esta monografia à minha mãe, que desde sempre me passou valores de empatia, humanidade, justiça, e sempre reiterou a importância de lutar pelo que é certo. Acredito que foram esses valores que inspiraram o tema desta monografia, e que são a base da minha paixão pelo Direito e pela advocacia. Hoje, já não me vejo no mundo, a não ser seguindo o disposto em Provérbios 31:8-9: "Erga a voz em favor dos que não podem defender-se, seja o defensor de todos os desamparados. Erga a voz e julgue com justiça; defenda os direitos dos pobres e dos necessitados".

AGRADECIMENTOS

Fazer os agradecimentos foi uma grande dificuldade. Terminar a faculdade de Direito não é fruto tão somente dos últimos cinco anos, mas resultado de todos os acontecimentos da minha vida. De antemão, me desculpo se de alguém esquecer. Saibam que a gratidão rege meus pensamentos, e sou grato a cada um que me ensinou algo, por mais insignificante que pareça, e talvez nem saiba. Talvez o grande mérito da minha vida até aqui tenha sido me cercar de pessoas inteligentes e competentes, que me forcem a elevar meu nível para além da minha capacidade. Cada uma das pessoas na minha vida é parte disso.

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, que durante toda a minha vida cuidou de mim e me colocou no caminho correto. Espero que este seja apenas mais um momento na jornada que Ele tem preparada para mim, e que ao longo dela jornada eu possa ajudar o próximo e cumprir com aquilo que Ele espera, retribuindo aos outros tudo aquilo que Ele me proporciona diariamente. Afinal, de nada adiantará todas essas benesses, se eu não as utilizar para promover o bem e ser um espelho da Santíssima Trindade. Agradeço igualmente a minha mãezinha Maria, minha advogada pessoal, que intercede por mim e me ama incondicionalmente, mesmo quando não mereço.

Agradeço minha mãe, Claudia Borges, que exclusivamente com a ajuda de Deus, proporciona condições inacreditáveis para que seus filhos prosperem nesse mundo. Me inspira diariamente com sua história de superação, e todos os esforços inimagináveis que fez para chegar onde chegou. Jamais haverá mulher tão guerreira quanto Dra. Cláudia neste mundo. Tão extraordinárias são suas façanhas, que me fazem crer num propósito colossal para mim na Terra, pois Deus não permitiria que uma mulher sozinha pudesse fornecer tamanhas condições a seus filhos, se estes não tivessem grande relevância em Seus planos. Espero poder atender às expectativas que Ele tem em relação a mim.

Agradeço a meu falecido pai, Braz Campos, que no curto período em que esteve comigo, me passou ensinamentos que regerão minha vida enquanto eu respirar. Me ensinou a amar a Deus, a ajudar o próximo, a ser família, a defender sempre o certo e o justo, e tantos outros valores que eu jamais poderia esgotar. Enquanto viveu, foi o meu melhor amigo, e modelo exemplar. Espero que algum dia eu seja metade de homem que ele foi.

Agradeço meus irmãos, Rafael e Braz Filho. Rafael, apesar de não saber, me inspira diariamente com sua inteligência, coragem, criatividade, comunicabilidade e irreverência ao que é rotulado como “impossível”. Enxergo não raramente como oposto a mim, e nem por isso deixo de admirar continuamente. Braz Filho, aquele que considero como “o melhor dos dois

mundos”. Disciplinado e focado, e ao mesmo tempo comunicativo e amável. Inteligente e determinado, e ao mesmo tempo corajoso e criativo. Não tenho dúvidas de que será o melhor de nós três. Obrigado aos dois por serem meus irmãos. Nem com toda a sabedoria do mundo eu poderia escolher pessoas melhores para serem meus irmãos de sangue.

Agradeço a minha namorada, Rafaela Krauspenhar, que sempre me apoiou e acreditou em mim. Mais do que por palavras, minha querida “Rafinha” muito me inspira por sua bravura, inteligência e competência. Possui força e resiliência imensuráveis, que seriam capazes de encorajar um exército, se convivessem com ela por um dia que seja. Aproximar-me dela foi a melhor coisa que me aconteceu, pois me encontrei “forçado” a atingir altíssimos níveis de excelência, tentando alcançá-la. Se hoje estou onde estou, e sou capaz de me graduar em Direito na UnB, muito se deve a ela. Espero que sua força e resiliência continuem me inspirando por muitos anos, e que você tenha tanto orgulho de mim algum dia, quanto hoje eu tenho de você.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor João Costa-Neto, por tantos ensinamentos e lições que levarei por toda a minha vida. É reconfortante saber que pessoas tão inteligentes e dedicadas quanto o senhor podem ser igualmente humildes, e ter um coração tão grande. Não sei expressar a felicidade que toma meu coração quando o querido “JCN”, em todo o seu sucesso, me vê na vida de concurseiro e diz que está torcendo por mim. Espero atender às expectativas. Não poderia deixar de agradecer, também, professores que as aulas me marcaram profundamente, não apenas pelo conteúdo, mas também pela contagiante vontade de ensinar: Professor Doutor Mamede Said, Professora Doutora Gabriela Delgado, Professor Doutor Tarcísio Vieira, Professor Mestre Gabriel Jamur, Professor Doutor Luiz Alberto Gurgel de Faria, Professor Doutor Carlos Elias, Professor Doutor Miroslav Milovic, e tantos outros que enriqueceram a minha graduação.

Agradeço meus queridos amigos, Camila Cristina e Matheus Dezan, minhas únicas constantes em toda a graduação. Camila, por ter sido minha maior confidente durante esse período. Incontáveis vezes, quando me sentia sozinho e não sabia em quem confiar, Camila sempre foi alguém que eu sabia que podia confiar com minha vida, uma fortaleza em meio ao caos, e por isso serei eternamente grato. Ter uma amiga como Camila é uma benção que poucas pessoas no mundo recebem, e disso jamais abrirei mão. Matheus, por ser provavelmente a minha maior inspiração de dedicação e inteligência combinadas. Mais do que isso, é sinônimo de lealdade como jamais vi, e uma pessoa de moral e caráter ímpar. Agradeço do fundo do meu coração, pois sem ele eu tenho absoluta certeza que não estaria aqui hoje. Aos dois, agradeço pelas mais intrigantes conversas e discussões, amizade, cumplicidade e lealdade como jamais tive na vida. Jamais abrirei mão de qualquer um de vocês.

Agradeço a querida Ana Luísa Carneiro, pelos incontáveis dias passados na Biblioteca do STJ, pesquisando e redigindo nossas respectivas monografias. Outrora companheira de correção na monitoria do Professor Mamede, em plena pandemia, uma vez mais foi minha companheira em momentos árduos, desta vez na redação desta monografia, com conversas e companhias inestimáveis, as quais sempre serei grato.

Agradeço a todos os meus colegas de turma, mas em especial aos que se tornaram amigos queridos: José Henrique Lavocat, Eduardo Gallotti, Sofia Lima, Lorena Castro, Luiza Gatto, Pedro Trajano, Enzo Tidon, Maria Clara Teixeira e Diego Matos. Obrigado pelas parcerias, e por sempre terem elevado os níveis de excelência da turma, me forçando a ser melhor. Todos vocês me inspiraram durante a graduação, muitas vezes sem saber.

Agradeço aos demais amigos que fiz na Faculdade de Direito, sempre pessoas muito inteligentes e determinadas, que em meio a tantas peculiares entre si, me ensinaram cada um alguma coisa: Gabriel Richer, Vitor Barradas, Matheus Toralles, Vitor Nardelli, Pedro Cattini, Daniela Telles, Daniel Albuquerque, Eduardo Araújo, Daniel Aragão, Clara Frutuoso, Guilherme Cancelli, João Vitor e Luís Eduardo Sampaio, Franklin, Vitor Larrossa, Paulo Veiga, Thiago Quixadá, Matheus Diniz, Mariah Britto, Pedro Lawall.

Agradecimento especial à Rafael Muller e Fabiana Berçott, que nessa reta final de graduação se tornaram amigos próximos e verdadeiros modelos a serem seguidos. Junto a minha namorada, me ensinaram que não é preciso abdicar da vida para ser competente e bem sucedido. Tenho certeza que todos ouvirão falar desses nomes no futuro.

Agradeço aos meus amigos do time de futsal da atlética da Faculdade, a Olímpia. Pela Olímpia, e especialmente pelo time de futsal, fui capaz de socializar, fazer amigos e me sentir em casa em uma cidade diferente da que cresci. No momento em que mais me senti sozinho e isolado em Brasília, foi a Olímpia que me impediu de abandonar tudo. Por isso, agradeço todos os meus irmãos da família que foi formada no time de futsal, tanto os antigos quanto os novos. Foi um prazer correr por vocês. Continuem mantendo essa família viva.

Agradeço aos meus amigos do grupo “SPT”, que no ensino médio do Colégio WR foram fonte de inspiração para mim. Cercado de pessoas tão inteligentes e destinadas ao sucesso, não tive outra escolha a não ser me forçar para além dos meus limites, para me manter no mesmo nível. Se hoje estou formando em Direito numa faculdade de renome como a Universidade de Brasília, assim não poderia ter sido se não fosse por Arthur Zago, Alex Sebba, Caio Rocha, Enzo Mata, Gabriel França, Gabriel Venancio, João Paulo Fernandes, Matheus Queiroz, Pedro Branquinho, Paulo Henrique Back, Thiago Assis, Thiago Borges, Maria Beatriz Labre, Isadora Dâmaso, Ana Luiza Fleury, Luiza Santos, Julia Dall’ara e Victor Duarte.

Agradeço meus queridos amigos de Goiânia, que me proporcionam as conversas mais instigantes e provocativas: Antonio Vento, Enzo Rosa, Marco Tulio, Pedro Franco, Henrique Lobo, Henrique Devellard, Pedro Dourado, Amanda Galdino, Paulo Enrique Rosales, Otávio Jubé, Enzo Inumaru, Lucas Iwamoto e tantos outros.

Peço desculpas pelos longos agradecimentos, mas garanto que fui o mais sucinto que poderia ter sido. Afinal, sou o que sou em razão de todas as pessoas citadas, e tantas outras ao meu redor, que infelizmente posso ter me esquecido. Não me parecia certo preferir uns em detrimento de outros, pois essa conquista é tanto minha quanto de cada um mencionado, visto que sem qualquer um deles eu não estaria aqui.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar a aplicabilidade do *in dubio pro societate* nas ações de improbidade administrativa. O princípio, originalmente aplicável tão somente no rito do tribunal de júri, tem sofrido expansão no ordenamento jurídico brasileiro, em razão de fenômenos como a luta contra a corrupção e o neoconstitucionalismo. Se antes era aplicado tão somente na fase de pronúncia, agora é aplicado, também, nas fases de admissibilidade das ações penais, e mais recentemente das ações de improbidade administrativa. Propõe-se a examinar o contexto em que se dá essa expansão ao Direito Administrativo Sancionador, e os efeitos da aplicação do princípio na Administração Pública, em conjunto com o fenômeno anticorrupção. Ainda, propõe-se a ponderar o princípio em face de postulados como o devido processo legal, a presunção de inocência, e a justa causa. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, que atendeu aos requisitos de pesquisa científica aplicada. Ao final, conclui-se pela inaplicabilidade do princípio no juízo de admissibilidade das ações de improbidade, sobretudo em face dos postulados supramencionados.

Palavras-Chave: Direito Administrativo Sancionador; Improbidade Administrativa; *in dubio pro societate*; interesse público; devido processo legal; presunção de inocência; justa causa; luta contra a corrupção.

ABSTRACT

The objective of this paper is to analyze the applicability of the in dubio pro societate principle in misconduct in public office lawsuits. Originally applicable only in the jury trial procedure, this principle has expanded within the Brazilian legal system due to phenomena such as the fight against corruption and neo-constitutionalism. Thus, if before it was applied only in the pronouncement phase, now it is also applied in the admissibility phase of criminal cases, and more recently in administrative misconduct cases. This research examines the context in which this expansion to the field of Punitive Administrative Law takes place, and the effects of the application of the principle in Public Administration, in conjunction with the anticorruption movement. Additionally, it proposes to weigh the principle against postulates such as due process of law, the presumption of innocence, and just cause.

The research employed technical procedures of documentary and bibliographic research, meeting the requirements of applied, qualitative, and exploratory scientific research. Ultimately, the study concludes that the principle is inapplicable in the admissibility judgment of misconduct in public office lawsuits, particularly in light of the above-mentioned postulates.

Keywords: *Punitive Administrative Law; Misconduct in Public Office; in dubio pro societate; public interest; due process of law; presumption of innocence; just cause; anticorruption crusade.*

SUMÁRIO

Sumário

INTRODUÇÃO.....	12
1. DIRETRIZES DE APLICAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: INFLUÊNCIAS E PREMISSAS BÁSICAS	14
1.1. O DESENVOLVIMENTO EXPANSIONISTA DO DIREITO PENAL E, EM REFLEXO, DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	14
1.2. DISTINÇÃO ENTRE DIREITO PENAL E DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – A APROXIMAÇÃO COM O DIREITO ADMINISTRATIVO	16
1.3. A CONCOMITANTE EXPANSÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	19
1.4. A BUSCA PELO “EQUILÍBRIO FINO” PARA APLICAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	20
2. A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EFEITOS DA LEI N. 8.429/92 E INTENÇÃO DO LEGISLADOR COM A LEI N. 14.230/21	23
2.1. A INFLUÊNCIA DA CRUZADA ANTICORRUPÇÃO NA CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO BRASIL E A VIGÊNCIA DA LEI N. 8.429/1992	23
2.2. NEOCONSTITUCIONALISMO E SEUS EFEITOS À LUZ DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO, DO PRAGMATISMO, E DA INSTRUMENTALIZAÇÃO DA LEI N. 8.429/92: PARALISAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E NECESSIDADE DE REFORMA	26
2.3. NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONSOLIDAÇÃO DA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO, INTENÇÃO DO LEGISLADOR E PRINCIPAIS MUDANÇAS.....	33
2.3.1. Fim da condenação por culpa e do dano presumido ao erário	35
2.3.2. Previsão de honorários de sucumbência em caso de má-fé	37
2.3.3. Fixação de requisitos mínimos de admissibilidade da ação de improbidade administrativa e paradoxo com o fim da defesa prévia.....	38
2.3.4. Fim da condenação principiológica.....	40
2.3.5. Previsão expressa de aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador.....	42

3. O <i>IN DUBIO PRO SOCIETATE</i> COMO PRINCÍPIO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	46
3.1. CONCEITO E CONSOLIDAÇÃO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO	46
3.2. DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO COROLÁRIO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A JUSTA CAUSA E A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA DERIVADOS	49
3.3. A (IN)APLICABILIDADE DO <i>IN DUBIO PRO SOCIETATE</i> NO JUÍZO DE ADMISSÃO DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	52
3.3.1. <i>Pro Societate</i> como solução ao “obstáculo” da justa causa e das formalidades do combate a corrupção: vagueza da lei de improbidade administrativa ainda mais prejudicada	54
3.3.2. Incompatibilidade do <i>in dubio pro societate</i> com a presunção de inocência.....	59
3.3.3. Interesse da sociedade: qual é de fato?.....	62
3.4. A DESCONFORMIDADE COM A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O NOVO ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.	64
CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70

INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por objeto a aplicabilidade do princípio *in dubio pro societate* no juízo de admissibilidade de ações de improbidade administrativa. O postulado, no Brasil, tinha sua aplicação originalmente restrita a cenários dúbios no momento da pronúncia, no rito do tribunal do júri e na esfera processual penal. Nos últimos anos, contudo, o dito princípio sofreu um processo de “metástase” (DIAS; ZAGHLOUT, 2019, p. 1) no ordenamento nacional, passando a ser empregado, primeiramente, em sede de juízo de admissibilidade de ações penais e, mais recentemente, em sede de juízo de admissibilidade de ações de improbidade administrativa.

A monografia propõe-se a discutir o emprego do brocardo *pro societate* na esfera da improbidade, fazendo um apanhado geral não apenas do princípio isoladamente, mas de todo o contexto em que ele se insere. É que, como será visto, o aumento do uso do princípio foi, sem dúvida, reflexo de outros fenômenos que assolavam e ainda assolam o país.

Assim, em vista de tal influência, no primeiro capítulo será descrito o contexto em que o Direito Administrativo Sancionador, ao qual pertence a improbidade administrativa, surgiu e cresceu. Nesse sentido, partir-se-á do desenvolvimento expansionista do Direito Penal, em face do aumento de demanda da sociedade globalizada, e a utilização do Direito Administrativo Sancionador como solução à preservação de sua característica *ultima ratio*, tendo tal contexto influenciado diretamente na aproximação das duas esferas do direito.

Posteriormente, será trabalhada a separação dos dois ramos e a aproximação entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Administrativo, os reflexos de tal aproximação na aplicação daquele, abordando pontos importantes como a expansão e a constitucionalização do Direito Administrativo. Por fim, em vista das influências tanto do Direito Penal quanto do Direito Administrativo, buscar-se-á um parâmetro sob o qual deve ser interpretado o Direito Administrativo Sancionador.

No segundo capítulo, será feita uma análise específica da seara da improbidade administrativa, explicitando as razões pelas quais este ramo do Direito Administrativo Sancionador se consolidou como a principal ferramenta do combate à corrupção no país nas últimas décadas. Para tanto, serão feitas considerações a respeito do fenômeno denominado “cruzada anticorrupção”, do neoconstitucionalismo e da juridicidade, do pragmatismo, da instrumentalização da Lei n. 8.492/29 no combate à corrupção, do movimento do apagão das canetas e da necessidade de reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Tais fenômenos

influenciam diretamente a “metástase” do princípio do *in dubio pro societate* para as ações de improbidade administrativa.

Nesse viés, serão feitas observações no que tange à reforma da Lei de Improbidade Administrativa por meio da Lei n. 14.230/21, sob o entendimento de que tal reforma exprimiu claramente a intenção do legislador de frear sua instrumentalização e o combate inconsequente à corrupção, em vista de seus efeitos deletérios. Tais considerações se fazem necessárias na medida em que tiveram o condão de revitalizar a ação de improbidade sob a ótica do Estado de Direito, sendo esse o cenário atual em que é aplicado o *in dubio pro societate* no juízo de admissibilidade das respectivas ações.

No terceiro capítulo, em vista de todas as considerações feitas, será explicado o conceito e origem do princípio *in dubio pro societate*, com menções a suas raízes históricas e a sua consolidação no Brasil. Em seguida, será analisado o devido processo legal, corolário do Estado Democrático de Direito, e postulados dele derivados. Por fim, será feita a análise de compatibilidade entre tais postulados e o brocardo *pro societate*, à luz das considerações levantadas no curso do trabalho, a fim de se chegar a uma conclusão no que tange à possibilidade de utilização do *in dubio pro societate* nas ações de improbidade administrativa, sobretudo diante do cenário em que se encontra o dito rumo na atualidade.

O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica que abrangeu não apenas o âmbito do Direito Administrativo Sancionador, mas também do Direito Penal, Direito Constitucional e Direito Administrativo, posto que fundamentais para uma conclusão coerente e bem fundamentada.

1. DIRETRIZES DE APLICAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: INFLUÊNCIAS E PREMISSAS BÁSICAS

Para compreender o princípio *in dubio pro societate* e sua aplicação no âmbito da improbidade administrativa, é preciso, primeiramente, analisar o Direito Administrativo Sancionador como gênero que engloba a improbidade. Neste capítulo, examina-se o contexto no qual emerge e se consolida o Direito Administrativo Sancionador, sobretudo no que tange às influências exercidas pelo Direito Penal e pelo Direito Administrativo.

A análise do mencionado cenário e das influências exercidas é necessária, porque são esses fatores que definem os parâmetros para a aplicação do Direito Administrativo Sancionador e de seus princípios, entre eles o *in dubio pro societate*. Não seria possível chegar a uma conclusão confiável sobre a aplicação desse princípio no âmbito da improbidade administrativa, se não fossem analisados, também, os reflexos derivados do Direito Penal e do Direito Administrativo. Afinal, a despeito de o *in dubio pro societate* advir, originalmente, do Direito Penal, sua aplicação no Brasil é frequentemente associada a princípios do Direito Administrativo.

1.1. O DESENVOLVIMENTO EXPANSIONISTA DO DIREITO PENAL E, EM REFLEXO, DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O estudo aprofundado do Direito Administrativo Sancionador é relativamente recente e tem se desenvolvido de modo considerável nos últimos anos. Em verdade, sua expansão é associada diretamente à expansão do Direito Penal que, em virtude da globalização e da dinamicidade da sociedade contemporânea, nas últimas décadas, ampliou seus bens tutelados para além dos clássicos bens individuais, abrangendo também os supra ou metaindividuais (SILVA SÁNCHEZ, 2006, p. 132).

Essa expansão do Direito Penal foi necessária, porque o Direito Penal clássico se tornou insuficiente para lidar com os diversos riscos e danos mapeados nas esferas social, econômica e comercial. Sua antiga concepção, voltada para o indivíduo e para a proteção de suas liberdades, não atendia mais as demandas de uma sociedade e de relações interpessoais cada vez mais complexas e dinâmicas (VORONOFF, 2017, p. 22).

Segundo Osório (2022, p. 149), a macrocriminalidade passou a exigir estratégias institucionais mais sofisticadas de atuação e de enfrentamento já desde a segunda metade do

século XX, intensificando-se com os efeitos da evolução da tecnologia e o concomitante aprofundamento veloz dos processos de globalização.

Em virtude disso, o Direito Penal se reinventou, passando a abranger sobretudo bens jurídicos supraindividuais e coletivos (VORONOFF, 2017 p. 23), em uma tentativa de se adequar às demandas que emergiam rápida e constantemente da sociedade globalizada. Para tanto, foram abandonadas as premissas originais de um direito penal mínimo (ROMA, 2013, p. 157), com o objetivo de se tornar tanto mais abrangente quanto profundo nas respostas a serem dadas.

Nas palavras de Jesús-María Silva Sánchez (2006, p. 134), “*El Derecho penal, que reaccionaba a posteriorí contra un hecho lesivo individualmente delimitado (en cuanto al sujeto activo y al pasivo), se ha convertido en un Derecho de gestión (punitiva) de riesgos generales y, en esa medida, se ha "administrativizado"*”.

Ocorre que cresceram as críticas a essa nova acepção, sobretudo da parte dos adeptos do minimalismo penal, para os quais o objeto do Direito Penal deveria se manter na acepção clássica de defesa dos bens mais sensíveis à sociedade, como a vida, a liberdade sexual, a integridade física e o patrimônio (VORONOFF, 2017, p. 25). Assim, com as crescentes críticas em mente, fez-se necessária a transferência de ilícitos penais a outros campos do Direito, tal como o Direito Administrativo Sancionador.

A expansão do Direito Administrativo Sancionador, portanto, surgiu como alternativa à “administrativização” do Direito Penal, definida como:

[...] pretensão de um uso indiscriminado do poder punitivo para reforçar o cumprimento de certas obrigações públicas (em especial no âmbito fiscal, societário, previdenciário, etc.), o que banaliza o conteúdo da legislação penal, destrói o conceito limitativo de bem jurídico, aprofunda a ficção do conhecimento da lei, põe em crise a concepção do dolo, vale-se de responsabilidade objetiva e, em geral, privilegia o estado em sua relação com o patrimônio dos habitantes (ZAFFARONI; BATISTA; ALAGIA; SLOKAR, p. 50, 2003).

Assim, o Direito Administrativo Sancionador se estabeleceu como solução para a necessidade de despenalização de condutas, a consequente preservação de um Direito Penal mínimo e sua fundamental *ultima ratio* (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 89). Em face da administrativização do Direito Penal e da preservação da *ultima ratio* – reflexo da hipertrofia do Direito Penal mencionada –, o Direito Administrativo Sancionador passou a extrapolar os limites internos da Administração Pública, abrangendo também lides judiciais para apurar infrações cíveis-administrativas que reclamavam punição por parte do Estado por meio do Estado-juiz (ECHE, 2021, p. 1).

O Direito Administrativo Sancionador acabou por ser fortemente influenciado pela evolução do Direito Penal, na medida em que é compreendido como ordenamento punitivo que pode substituir (despenalização) ou complementar (reduzir a administrativização do direito penal para resguardá-lo como *ultima ratio*) o sistema punitivo estatal de ilicitudes (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 89).

Por sua proximidade com o Direito Penal, porquanto inegável sua emanção do *ius puniendi* estatal, nascido de fato delituoso (BITENCOURT, 2024, p. 497), o Direito Administrativo Sancionador era visto como uma fragmentação daquele, com similaridade de fontes, razão pela era denominado Direito Penal Administrativo (ECHE, 2021, p. 2).

Em virtude dessa raiz comum no *ius puniendi* do Estado, considerado uno e fonte das sanções estatais, houve um significativo tratamento doutrinário para se construir a identidade do Direito Administrativo Sancionador em face, sobretudo, do Direito Penal. Esclarecimentos nesse sentido podem ser citados, a exemplo do julgamento da Reclamação 41.557-SP pelo STF, no qual o Ministro Gilmar Mendes afirmou: “a ação civil de improbidade administrativa trata de um procedimento que pertence ao chamado Direito Administrativo Sancionador, que, por sua vez, se aproxima muito do Direito Penal e deve ser compreendido como uma extensão do *ius puniendi* estatal e do sistema criminal”.

Todavia, apesar das similitudes, o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal possuem distinções que não podem ser ignoradas.

1.2. DISTINÇÃO ENTRE DIREITO PENAL E DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – A APROXIMAÇÃO COM O DIREITO ADMINISTRATIVO

Apesar dos esforços doutrinários, ainda persiste, em certa medida, uma aproximação pouco refletida entre os dois ramos do Direito (VORONOFF, 2019, p. 112), com a aplicação impensada de princípios e garantias do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador. Contudo, conforme Osório (2022, p. 188), a busca das fontes do Direito Administrativo Sancionador pátrio não é um problema simples, solucionável por meio de uma genérica referência ao “unitário poder punitivo estatal”, com a importação genérica de princípios “penais”. Trata-se de ramos distintos, que não podem ser equiparados sem matizes. Ainda que o Direito Penal possa fornecer instrumentos para o desenvolvimento da disciplina, é incongruente pensar que se trata de uma transposição pura do arcabouço principiológico do Direito Penal para o Direito Administrativo Sancionador (ECHE, 2021, p. 3).

Contrario sensu, não há de se falar que uma das diferenças entre eles seria a maior severidade do Direito Penal em relação ao Direito Administrativo Sancionador, uma vez que,

a priori, não há uma vinculação do legislador a uma necessária maior severidade no campo penal e menor severidade no âmbito sancionador administrativo, já que as instâncias são independentes no momento de feitura das leis (OSÓRIO, 2022, p. 227). Com efeito, as sanções por improbidade administrativa, geralmente as mais gravosas do Direito Administrativo Sancionador, podem ser até mais que a condenação por um crime comum (GONÇALVES; GRILO, 2021, p. 473). Sanções administrativas podem causar gravames tão ou mais severos que os decorrentes de sanções penais, a exemplo de uma cassação administrativa em face de uma multa aplicada em processo penal (BINENBOJM, 2014, p. 469).

Em verdade, a grande distinção entre o Direito Administrativo Sancionador (DAS) e o Direito Penal (DP) reside na finalidade precípua de cada um (SILVA SÁNCHEZ, 2006, p. 136): enquanto o DP se propõe a tutelar bens individuais, sob a vertente da *ultima ratio* e do DP mínimo, o DAS visa tutelar os direitos fundamentais metaindividuais, em última instância, o interesse público.

Os dois ramos – DP e DAS – não se confundem, sendo que cada um ostenta teleologia própria no direito positivo. É complexo estabelecê-las, mas no Estado de Direito Constitucional a necessidade de contenção de arbitrariedades é sempre o ponto de partida, inclusive na configuração do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 106).

Em conformidade com essa acepção, Osório (2022, p. 148) afirma que o DAS não parte da ideia de garantir direitos individuais; sua dogmática parte da ideia de interesse público, remontando ao poder de polícia do Estado. Já o DP tem evolução histórica muito diversa, e apesar da redefinição recente de conceitos antes assentados, em virtude de teorias penais modernas, “guarda conexões profundas com o Iluminismo e com o ideário humanista da Revolução Francesa, buscando exercer funções de proteção dos direitos humanos e individuais”. Nesse sentido,

O compromisso de todo o pensamento penalista humanitário foi o de defesa dos direitos individuais e controle do poder punitivo estatal. Daí que as normas penais se dirigiram aos homens, imputáveis, soberanos, livres, com capacidade de autodeterminação, com censura ética a comportamentos reprováveis e nocivos aos mais diversos valores abrigados nas leis (OSÓRIO, 2022, p. 148).

A finalidade precípua do DAS decorre dos novos contornos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 em relação ao Direito Administrativo, que passa a ter como foco o interesse público como direito fundamental metaindividual (ECHE, 2021, p. 3).

Para além da diferença apresentada, Alice Voronoff (2017, p. 251) explica que o DAS é um modelo pautado nos elementos finalístico, instrumental e funcional. Do ponto de vista finalístico, o DAS é mais prospectivo e conformativo, e propõe adequar a conduta dos agentes

para evitar contrariedades ao interesse público, dissociado de condenação moral. O DP, por sua vez, tem como finalidade inerente castigar o ofensor, com reprovação ético-social da conduta (VORONOFF, p. 249, 2017). Não se nega que as finalidades de ambos os ramos não estão limitadas a tais entendimentos. Assim como no DP há a finalidade ressocializadora do sujeito, sendo a finalidade principal a defesa social, no DAS também há a finalidade punitiva, e a precípua é a pretensão pedagógica (OSÓRIO, 2022, p. 115). Na perspectiva instrumental, o DAS e seus institutos são meios para a finalidade primordial, qual seja, proteger o interesse público e não os fins em si mesmos. Quanto ao aspecto funcional, no DAS, antes de ser sancionatória propriamente, a sanção é administrativa. Dessa forma, persiste uma demanda por efetividade, eficiência e economicidade que não se observa na mesma intensidade no DP.

Em vista disso, ainda que o DP seja útil para a consolidação de dogmática própria do DAS, as bases de justificação do exercício do poder estatal em cada uma de suas expressões, penal e administrativa, são distintas. (VORONOFF, 2017, p. 250) Outrossim, há possibilidade de contribuição do DP ao DAS, já que ambos são expressões do poder punitivo estatal. Mas a diretriz deve ser contribuir para integrar, não para desnaturalizar a índole administrativa dos sistemas sancionadores administrativos (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 116).

Ante o exposto, não há de se falar em simetria integral entre o DP e o DAS. Em que pese as duas vertentes decorrerem do *ius puniendi* estatal, cada uma se vale de uma faceta dele, conforme suas singularidades e reforçando as respectivas autonomias (ECHE, 2021, p. 2). Se consideradas as teorias modernas do DP, que admitem a possibilidade de sua expansão para proteção de bens metaindividuais, a distinção entre ele e o DAS seria frágil e levaria ampla discricionariedade ao legislador, para decidir quais bens seriam tutelados por um ramo ou pelo outro (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 106). Inclusive, em razão da frágil diferença entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador no plano moral, ético ou qualitativo, considerados tão somente estes fatores, o resultado seria uma substancial identidade entre os ilícitos penais e administrativos, o que resultaria na discricionariedade legislativa mencionada (OSÓRIO, 2022, p. 137).

Consideradas as distinções supramencionadas, o DAS passou a ser distinguido do DP, principalmente pelo fato de se enquadrar na vertente do Direito Público Administrativo (ECHE, 2021, p. 2). Com isso, foi necessária a mudança da denominação Direito Penal Administrativo ou Direito Administrativo Penal, pois era problemática e se associava diretamente à perspectiva penal, com o potencial de encobrir a ligação do DAS com o Direito Administrativo (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 104). Aproxima-se, dessa forma, o Direito Administrativo Sancionador do Direito Administrativo, separando-o definitivamente do Direito Penal.

Segundo Alejandro Nieto (2005, p. 172),

La utilización de esta denominación (DAS) implica, pues, una ruptura deliberada con concepciones del pasado: se abandonan los campos de la Policía y del Derecho Penal para asentarse en el Derecho Administrativo. La expresión adquiere así el valor de un emblema y de una confesión doctrinal (g.n.).

Em síntese, Osório (2022, p. 91) afirma que o DP e o Direito Administrativo (DA) confluem para dar nascimento ao DAS. Para conceituar seus alcances e limites, é preciso entendê-lo não apenas sob a ótica do *ius puniendi* estatal, mas também sob os preceitos do DA, porquanto trata-se de um DA embutido diretamente no Direito Público estatal, e não um Direito Penal “vergonhoso (NIETO, 2005, p. 27).

1.3. A CONCOMITANTE EXPANSÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E SUA INFLUÊNCIA NO DESENVOLVIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A expansão do DAS como alternativa à mencionada ampliação do DP coincidiu com a expansão também do próprio DA (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 84), que teve sua abrangência dilatada, sobretudo em virtude dos contornos estabelecidos pela Carta Magna de 1988. Constitucionalmente, o DA deixa tão somente de regular a relação administrador-administração para abarcar, primordialmente, o interesse público como direito fundamental metaindividual, como já referido.

Sob essa ótica, a “constitucionalização” do DA redefine as funções do Estado, de forma que esse terá como finalidade precípua a garantia de interesses gerais, e é objetivo do DA alcançar tal finalidade, sob pena de desvio de função (LACERDA, 2021, p. 35).

Para além disso, Voronoff (2019, p. 110) entende que o fenômeno de expansão acelerada do DA, especificamente no Brasil, tanto na relação administrador-administração quanto em alternativa ao DP, pode ser explicado por um conjunto de fatores. Primeiro, o fenômeno se relaciona com a atuação do Estado a partir da década de 90 quando, influenciado pelo paradigma do Estado de Direito e pelos princípios neoliberais, delega à esfera privada atividades antes vinculadas ao Estado Social. Com as desestatizações, o Estado assume ampla competência regulatória, criando agências reguladoras, e em consequência, crescem as sanções administrativas.

Voronoff (2019, p. 111) se refere também às demandas globais por respostas rápidas e eficientes, fruto da dinamicidade da sociedade moderna e inclusive causa da expansão do DP,

como já dito. Não obstante o objetivo de reduzir a administrativização do DP para resguardá-lo como *ultima ratio*, é necessária a expansão do DA, especificamente do DAS, em vista da inviabilidade de a repressão a ilícitos se operar apenas no campo penal. Isso se dá em virtude da imprescindibilidade de respostas ágeis e eficientes no mundo moderno, inconciliável com “as amarras historicamente mais rigorosas impostas ao *ius puniendi* estatal na esfera penal”. Incentiva-se, portanto, o uso frequente de meios do DA, em alternativa ou reforço à disciplina penal.

Essa autora ainda explica o fenômeno como reação a uma frustração generalizada com a efetividade do Direito Penal na contemporaneidade (como mencionado), que leva à utilização de outros ramos do Direito para sanar essa “impunidade”. Osório (2022, p. 322) corrobora esse entendimento e aduz:

Uma profunda desconfiança em relação ao sistema penal, concretamente dirigida aos juízes dessa área especializada, reforça as reformas tendentes ao alargamento do espectro de incidência das normas sancionadoras de improbidade, abrindo espaço a outras normas similares, em setores diversos.

De fato, há uma desconfiança geral em relação à efetividade do DP, não só em razão da crise de identidade do Direito Punitivo estatal, mas também pelo contexto internacional de combate a corrupção (GLOECKNER; DA SILVEIRA, 2020, p. 1141), a denominada “cruzada anticorrupção”, na acepção de Brown e de Cloke (2004, p. 281). A par da patente prejudicialidade da corrupção, essa cruzada tem provocado efeitos deletérios na sociedade, por seus meios às vezes inconsequentes, resultando em abalo nas estruturas e institutos nacionais. A corrupção promove desconfiança da população nas instituições estatais (BARACHO, 1998, p. 65), tal como é visto na esfera penal. Se a mera constatação de corrupção já gera tal desconfiança, o combate inconsequente a ela, como tem sido feito no Brasil, é capaz de promover grande dissolução de instituições (WARDE, 2018, p. 33).

Em face desse contexto complexo, o DA abriu margem à expansão de suas atividades e competências, influenciando diretamente nos limites e os alcances do DAS.

1.4. A BUSCA PELO “EQUILÍBRIO FINO” PARA APLICAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Retomando: se o DAS se insere no DA e tem por escopo primordial o interesse público, em sua aplicação, devem ser cotejados e ponderados os princípios que regem o ramo macro (ECHE, 2021, p. 3), quais sejam: a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, a

eficiência e a razoabilidade, entre outros. Não obstante, tal ponderação deve se dar em conformidade com os princípios e garantias constitucionais que cercam o “Direito Punitivo”, modo como Osório (2022, p. 245) se refere ao Direito Público Sancionador, ou seja, nas situações em que o Estado exerce o *ius puniendi* em desfavor do particular, situações essas que não se limitam exclusivamente à seara criminal; abrangem também o DAS, em virtude da raiz comum no *ius puniendi* estatal. Afirma Osório que, não obstante suas peculiaridades, há um núcleo garantista fundamental do Direito Punitivo que requer normas fundamentais, básicas, mínimas, no balizamento das atividades punitivas do Estado.

Pelo exposto, é certo que o DAS sofre influência tanto do DP quanto do DA, mas possui teleologia própria, de forma que estabelecer os alcances e limites de sua aplicação reside em alcançar o “fino equilíbrio” (VORONOFF, p. 250, 2017) entre a utilização de modelos regulatórios e sancionatórios eficientes, orientados pelas diretrizes e princípios administrativos, e a observância de direitos e garantias fundamentais, inerentes ao Estado de Direito, mas limitadores do *ius puniendi* estatal. (BINENBOJM, 2014, p. 469).

O equilíbrio se faz “fino”, porque apesar da raiz comum decorrente do poder punitivo estatal, desembocando na imprescindível observância a garantias e direitos, não é possível estabelecer uma dogmática geral rígida para todo o DAS. Nas palavras de Gonçalves e Grilo (2021, p. 473),

Eventualmente, em grau de intensidade, a garantia pode mudar conforme seja a sanção. Nenhum administrado poderá sofrer pena de reclusão por força do exercício do direito administrativo sancionador, por exemplo; por isso mesmo, algumas garantias do réu penal serão mais intensas do que aquelas dadas aos que são submetidos às sanções administrativas.

Mesmo no âmbito interno do DAS, alguns princípios podem ter aplicação mais intensa em determinados momentos, visto que o ramo se aplica a diferentes instâncias do Direito, como instância administrativa (sanção administrativa) e instância judiciária (improbidade administrativa). Nessa perspectiva, esclarece Osório (2022, p. 192):

No exame dos princípios que presidem o Direito Administrativo Sancionador, necessário perceber que nem sempre um mesmo princípio possuirá idêntico alcance. Não basta invocar, genericamente, a ideia de ‘sanção administrativa’ para justificar uma aplicação automática e uniforme de um dado princípio do Direito Administrativo Sancionador, v. g., legalidade ou culpabilidade. Ocorre que esses princípios, apesar de possuírem um referencial mínimo, um núcleo básico, podem sofrer importantes mudanças conforme se trate de uma ou outra categoria de atos sancionados ou de relações subordinadas ao império da lei. Aliás, essa lógica decorre da própria natureza do processo administrativo ou judicial, na perspectiva do discurso de operadores jurídicos que aplicam fórmulas abstratas aos casos concretos, promovendo incessantes adaptações das normas gerais às peculiares circunstâncias da vida.

Desta feita, em busca desse equilíbrio, não se pode pretender partir de um extremo ao outro, do deserto de garantias às garantias absolutizantes e paralisantes de toda a atividade administrativa (OSÓRIO, 2022, p. 243). Ao tempo em que é fundamental observar as garantias características do Direito Punitivo, não se pode segui-las a ponto de inviabilizar a sanção, nem as desconsiderar sob argumento de persecução do interesse público. Em outras palavras, o grande desafio em relação ao DAS reside, portanto, em encontrar um limiar entre a aplicação de princípios e diretrizes do Direito Administrativo e de princípios e garantias constitucionais, limitadores do poder punitivo estatal.

Efetivamente, pode-se falar em um Direito Constitucional limitador do *ius puniendi* do Estado, composto de princípios amplamente conhecidos. Mas esses princípios limitadores do direito do Estado de punir têm diferentes concepções e alcances, a depender da área e das peculiaridades do aplicação, mesmo derivando todos da Constituição (OSÓRIO, 2022, p. 147). A amplitude e o alcance desses princípios, como já dito, varia até mesmo segundo os diferentes ramos do DAS. Oliveira e Grotti (2020, p. 98), por exemplo, se referem a: DAS Parlamentar, na esfera legislativa; Direito Político-Constitucional Sancionador, no que tange ao instituto do *impeachment*; DAS de Controle Externo, referente ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, entre outros.

Nesse contexto, este estudo tem como foco o DAS da Improbidade Administrativa, mais especificamente na aplicabilidade do princípio do *in dubio pro societate*. Para tal, considera-se o seguinte: se o desafio do DAS é o equilíbrio entre a aplicação de diretrizes do DA e do Direito Punitivo, a utilização do *in dubio pro societate* é ponto importante. Afinal, esse, da forma como é aplicado, confronta diretamente suposto interesse público, advindo da área administrativa, com os princípios e as garantias característicos do Direito Punitivo.

Seguindo o raciocínio, a busca do “fino equilíbrio” para aplicação do DAS, não bastasse sua complexa natureza, tem encontrado óbices à formulação de uma concepção mais precisa no combate inconstitucional à corrupção. Afinal, o fenômeno anticorrupção crescente influenciou de forma clara a trajetória atual do DAS (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 92). Vale lembrar que não só o Brasil, mas a maioria das sociedades internacionais, se encontra engajada na referida cruzada, que vem tomando proporções consideráveis internacionalmente desde os anos 90 (GLOECKNER; DA SILVEIRA, 2020, p. 1141).

Retomando o foco do estudo, passa-se à análise da principal ferramenta de repressão à corrupção no Brasil nas últimas décadas (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 100), qual seja, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

2. A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EFEITOS DA LEI N. 8.429/92 E INTENÇÃO DO LEGISLADOR COM A LEI N. 14.230/21

A consolidação do *in dubio pro societate* no âmbito da improbidade administrativa é instigada pelo sentimento anticorrupção, impregnado na sociedade brasileira, que fez do princípio um “álibi argumentativo” (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 271), com o propósito de superar os óbices impostos pelas “formalidades” impostas pelo Estado de Direito à luta contra a corrupção. Por essa razão, é necessário conhecer os efeitos desse fenômeno, sobretudo no âmbito do DAS e da improbidade administrativa, para se obter uma percepção mais clara e completa da utilização do princípio no juízo de admissibilidade das ações de improbidade.

Para tanto e nessa conjuntura, analisar-se-á o fenômeno anticorrupção, sua influência na instrumentalização da Lei de Improbidade Administrativa e os reflexos decorrentes disso, os quais motivaram a reforma da Lei n. 8.429/92. Depois, já na perspectiva do exame do *in dubio pro societate* no contexto atual da improbidade administrativa, será analisada brevemente a reforma promovida pela Lei n. 14.230/21, com enfoque na intenção do legislador com tais alterações. Entende-se que o exame das alterações desse ponto de vista é benéfico, porque fornece um entendimento adequado do cenário atual do sistema de improbidade administrativa, sendo imprescindível para a apuração adequada do princípio na atualidade.

2.1. A INFLUÊNCIA DA CRUZADA ANTICORRUPÇÃO NA CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO BRASIL E A VIGÊNCIA DA LEI N. 8.429/1992

Como visto, a década de 90 (século XX) foi marcada pelo aumento, em nível internacional, do interesse na corrupção, ante a comprovação de sua extensão e a impregnação nas instituições estatais e no Estado em si. Nesse sentido, também houve um aumento exponencial dos mecanismos para seu combate, cenário denominado “*anti-corruption crusade*” (BROWN; CLOKE, 2004, p. 281).

Essa concepção de “cruzada anticorrupção” se revestiu de alta dramaturgia, uma vez que se tornou a principal narrativa política das últimas décadas. Isso, muito em razão da mídia, que, mesmo não tendo criado o fenômeno, amplificou bastante a desconfiança no aparato político (SANTOS, 2023, p. 138). Dessa forma, a corrupção se consolidou como a grande causa de todo o mal da sociedade e como empecilho à plena efetividade dos direitos sociais

(MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 10). E nesse cenário, a luta contra ela se fixa como algo que não admite qualquer pensamento contrário, sob pena de se considerar o país “retrógrado, leniente, e em prol dos interesses da classe política dominante” (SANTOS, 2023, p. 173). Um combate ferrenho à corrupção, com todo o alcance possível, seria a única forma de permitir o avanço da sociedade, mesmo que à custa da democracia (GLOECKNER; DA SILVEIRA, 2020, p. 1149).

De fato, como lecionam Gloeckner e Da Silveira (2020, p. 1149), não há quem defenda a corrupção, e sob essa premissa se consolida o movimento:

[...] é justamente sobre este efeito de deslizamento do significado sobre o significante que ilustra melhor as campanhas anticorrupção, que são sempre desprovidas de qualquer sustentáculo de materialidade. São efeitos performativos de um jogo político, no qual o prefixo “anti” desnuda o significado, dominando-o e tornando-o indene a críticas. Evidentemente que se no seu âmago a anticorrupção não designa nada além de propostas cuja finalidade seria o “fim da corrupção”, naturalmente a sua tendência hegemônica aparece tranquilamente como um efeito mais propriamente despolitizante e convergente para um pseudo-consenso em torno do problema: **quem seria favorável à corrupção? A resposta “ninguém” constitui justamente esta fórmula de hegemonização discursiva**, derivada diretamente da flutuação do significado sobre o significante (g.n.).

Essa luta influenciou diretamente o desenvolvimento do DAS no Brasil (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 92) o qual, aliado à crise de identidade do DP, tornou-se o principal meio de combate à corrupção no país, justamente por buscar, em outros ramos, medidas para gerar a sensação de combate à impunidade (VORONOFF, 2019, p. 112).

Especificamente no âmbito da improbidade administrativa, a Lei n. 8.429/92 é representação clara da cruzada anticorrupção que vigia e ainda vige no contexto político e social brasileiro. Em verdade, se o art. 1º, parágrafo único do diploma constitucional disciplina que “todo poder emana do povo”, a corrupção é traição à comunidade (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 1). E foi em meio ao processo de *impeachment* do então presidente Collor e às inúmeras “descobertas” de corrupção no aparato estatal, veiculadas pela mídia nacional¹, que o movimento de cruzada e de luta contra a corrupção a todo custo, inclusive da democracia, ganhou força considerável. Outrossim, foi em tal contexto que tramitou o Projeto de Lei da Lei de Improbidade Administrativa (PIRES; MARQUES, 2022, p. 432).

¹ Santos (2023, p. 139) afirma que o comportamento da mídia em relação à política segue a lógica da sociedade do espetáculo, vez que em vez de nos debruçarmos sobre os grandes problemas da organização política, há certa propensão a escarafunchar a vida privada dos políticos ou a deter no seu comportamento histrionico ou em suas declarações estapafúrdias, de modo a chamar a atenção do público cada vez mais ávido por atuações e enredos memoráveis protagonizados pela classe política.

De fato, prova do caráter dramático de cruzada da antiga Lei de Improbidade Administrativa é sua exposição de motivos (BRASIL, 1991), que justifica: “uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos”. Foi nesse ambiente de um combate à corrupção, nem sempre melhor desenvolvido e planejado, que foi sancionada a Lei de Improbidade Administrativa.

Não se negam os avanços que a vigência da Lei de Improbidade Administrativa tem promovido no combate à corrupção. Nas palavras do Ministro Ayres Britto, no Seminário de Probidade Administrativa, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça em 31 de maio de 2012, “essa norma revolucionou a cultura brasileira, ao punir com severidade os desvios de conduta dos agentes públicos” (CNJ, 2012, p. 1).

Não obstante a previsão de punição dos atos de improbidade previstos no art. 37, § 4º da CF/88, bem como outras previsões normativas vigentes à época, a edição da Lei n. 8.429/92 permitiu maior tutela sobre a probidade administrativa, rompendo com a “acanhada e vetusta” normatização então existente (GARCIA; PACHECO ALVES, 2013, p. 279). Com efeito, a preocupação com a probidade administrativa sempre se fez presente no país, como demonstra a diversidade de normas jurídicas editadas ao longo do tempo (NEVES; OLIVEIRA, 2014, p. 11), ainda que o alcance e as possibilidades de responsabilização do agente público por ato contra a administração pública fossem restritos antes dessa Lei.

Se, anteriormente, a indefinição do conceito de improbidade administrativa da Carta Magna constituía óbice à identificação dos atos não probos, para melhor esclarecer, a Lei n. 8.429/92 dividiu os atos de improbidades administrativa em três grupos: os que importam enriquecimento ilícito (cfe. art. 9º); os que causam prejuízo ao erário (art. 10), e os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

Ademais, é de se ressaltar que a responsabilização por atos ímprobos, prevista em normativos antecedentes – como as Leis n. 3.164/1957 e n. 3.502/1958 (NEVES; OLIVEIRA, p. 21, 2014) –, dispunha tão somente sobre a perda de bens ou valores correspondentes ao enriquecimento ilícitos. Dessa forma, a aplicação da sanção constitucionalmente prevista, de suspensão dos direitos políticos em razão de improbidade administrativa, dependia essencialmente de uma interpretação prospectiva da Carta Magna (GARCIA; PACHECO ALVES, p. 279, 2013). A Lei de Improbidade Administrativa inovou nesse sentido.

Todavia, a despeito dos avanços na busca de uma administração pública mais proba, essa Lei trouxe problemas consideráveis também, no que tange a seus ônus e disfunções, que

influenciaram diretamente os direitos fundamentais dos jurisdicionados (LACERDA, 2021, p. 143).

Rodrigo Valgas do Santos (2023, p. 170), inclusive, apesar de não negar os progressos da Lei de Improbidade Administrativa em sua redação originária, questiona a razão custo/benefício do diploma, em vista de seus efeitos negativos. Esses foram resultados de diversos fenômenos que, juntos, contribuíram para que a redação original da Lei de Improbidade Administrativa fosse a grande fonte do combate à corrupção à custa de tudo, até mesmo dos direitos e garantias fundamentais dos jurisdicionados, inerentes ao Estado de Direito.

2.2. NEOCONSTITUCIONALISMO E SEUS EFEITOS À LUZ DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO, DO PRAGMATISMO, E DA INSTRUMENTALIZAÇÃO DA LEI N. 8.429/92: PARALISAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E NECESSIDADE DE REFORMA

Para que sejam analisados os efeitos negativos da Lei de Improbidade Administrativa em sua redação originária, é preciso verificar os fenômenos que assolavam e ainda assolam o país; são eles: o neoconstitucionalismo e a juridicidade, a constitucionalização do Direito Administrativo e o pragmatismo, a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e a necessidade de segurança jurídica. Após, far-se-á um contraponto desses com os problemas da Lei de Improbidade Administrativa.

Como se sabe, uma das grandes mudanças de paradigma ocorridas ao longo do século XX foi a atribuição do status de norma jurídica à norma constitucional, que no Brasil se materializa com a Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, o que se observou com o fenômeno foi a incumbência normativa aos dispositivos constitucionais, vez que, em momento prévio, as Cartas Magnas eram tidas como documentos essencialmente políticos (BARROSO, 2006, p. 72). Portanto, prevalece sob a égide da Carta de 1988 a ideia de que o Brasil tem uma Constituição eivada de normas e princípios, que devem ser respeitados e observados (SANTOS, 2023, p. 153).

Na expansão dos efeitos das normas constitucionais, o neoconstitucionalismo, apesar de não ter uma definição única, é visto como um fenômeno que propõe mudanças de alguns paradigmas do Direito (ÁVILA, 2009, p. 2), entre eles, a normatização dos princípios constitucionais e a necessária observância desses pelo Direito infraconstitucional. Afinal, como afirma Luís Roberto Barroso (2006, p. 58), “os valores, os fins públicos e os comportamentos

contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional”.

A despeito de divergências em relação à forma como foi transposta a teoria dos princípios ao Brasil², sob a ótica do neoconstitucionalismo, os princípios assumiram um protagonismo jamais visto no cenário brasileiro, por se entender que “quando se trata de princípios constitucionais, agrega-se o valor intrínseco das normas constitucionais, dotadas de superioridade em relação a outras categorias normativas não contempladas, expressa ou implicitamente, na Constituição” (OSÓRIO, 2022, p. 190).

Na esfera administrativa, a força dos princípios, derivada do neoconstitucionalismo, gerou repercussões consideráveis, tanto positivas quanto negativas. Na perspectiva positiva, diversos princípios sofreram influência direta da expansão dos dispositivos constitucionais, a exemplo do princípio da legalidade. Especialmente no âmbito administrativo, o princípio da legalidade superou a ideia de ação do administrador restrita ao disposto em lei, ou seja, atuação restrita ao que a lei permitisse (GONÇALVES; GRILO, 2021, p. 470). Esse princípio teve seu alcance dilatado, como explica Luís Roberto Barroso (2006, p. 80):

Supera-se, aqui, a ideia restrita de vinculação positiva do administrador à lei, na leitura convencional do princípio da legalidade, pela qual sua atuação estava pautada por aquilo que o legislador determinasse ou autorizasse. O administrador pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição e independentemente, em muitos casos, de qualquer manifestação do legislador ordinário. O princípio da legalidade transmuda-se, assim, em princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem.

Seguindo essa esteira, não sendo a atuação do administrador restrita à lei (infraconstitucional), entende-se que ela seria vinculada diretamente à Constituição Federal. O princípio da legalidade se transforma no princípio da juridicidade, compreendendo a subordinação à Constituição e à lei (LACERDA, 2021, p. 38).

Sendo assim, a liberdade do administrador teve seu escopo ampliado, devendo ele respeito ao “princípio da constitucionalidade, ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem” (GONÇALVES; GRILO, 2021, p. 470).

² Rodrigo Valgas dos Santos (2023, p. 155) entende que “no Brasil existem sérios problemas na importação da teoria dos princípios. O primeiro foi que na teoria alexyana a ponderação dos princípios (com base na doutrina do tribunal constitucional alemão) foi pensada para limitar e racionalizar a ação dos juízes. No Brasil, a mesma teoria passou a significar a permissividade e liberdade ampla, geral e irrestrita dos magistrados e dos órgãos de controle externo”.

Entende-se que é benéfica tal mudança, sobretudo em função da dinamicidade e do já referido aumento de demanda da sociedade contemporânea, que exige do administrador maior agilidade. As requisições muitas vezes não podiam ser atendidas pelo gestor em função da rigidez da limitação da lei em sentido estrito.

Assim, a lei formal deixa de ser o fundamento único da atuação administrativa para se tornar apenas um dos microssistemas constitucionais. O agir administrativo passa a retirar, ora embasamento nos princípios da Constituição, sem necessidade de mediação do legislador, ora validação nos preceitos, em juízo de subordinação com a norma infraconstitucional (LACERDA, 2021, p. 36).

Soma-se aos fenômenos descritos o fenômeno do pragmatismo, que tem impactado não apenas o DA, mas também o DAS (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 92). A impregnação do pragmatismo no DA brasileiro é reflexo do contexto da globalização e das urgentes demandas do mundo atual, que fazem crescer a exigência por resultados que contemplem os avanços da sociedade em sua realidade dinâmica (OLIVEIRA, 2022, p. 37). Pelo pragmatismo, portanto, é dever da Administração Pública buscar as melhores respostas, considerando igualmente as respectivas consequências (VORONOFF, 2017, p. 87).

Segundo José Vicente Santos de Mendonça (2014, p. 38), o pragmatismo filosófico teria como base três elementos, ora destacados pela professora Thamy Pogrebinschi: o antifundacionalismo, segundo o qual não há verdades absolutas e dogmatizantes; o consequencialismo, pelo qual há de se considerarem as consequências de determinado ato; o contextualismo, de acordo com o qual é preciso considerar o contexto em que se insere o fato.

Esse “giro pragmático” – termo utilizado por Gustavo Binenbojm (2020, p. 61) – expressa a necessidade de a Administração Pública planejar seus atos à luz dos princípios da eficiência e em conexão com a realidade. Há cobrança para que o administrador atenda às demandas da forma mais adequada e eficiente, tendo em vista a efetividade e a legitimidade das normas e dos institutos sancionadores como instrumentos de tutela e de concretização de interesses públicos, preordenados no bojo da atividade administrativa (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 92). Não há espaço para atos pouco eficientes (VORONOFF, 2019, p. 115).

Em vista disso, depreende-se que o pragmatismo guarda relação direta com a ascensão da juridicidade, fruto do neoconstitucionalismo, porquanto ambos advêm das necessidades urgentes da sociedade globalizada. Enquanto a juridicidade permite ao administrador ampliar o espectro de sua atuação e atender tais demandas, o pragmatismo, além de reafirmar o princípio da eficiência da administração na sociedade, exige que o administrador considere a primazia da realidade (contextualismo) e as consequências do ato por ele praticado (consequencialismo).

Entende-se que tais mudanças de paradigma do DA, além de benéficas, como já referido, fizeram-se necessárias em face das condições que a sociedade dinâmica impõe à Administração Pública.

Contudo, se por um lado o neoconstitucionalismo foi importante para a consolidação da juridicidade e do pragmatismo na esfera administrativa, por outro, causou problemas consideráveis, quando conjugado à vagueza da Lei n. 8.429/92, que “veio a municar o Ministério Público com poderoso arsenal apto a realizar controle principiológico da Administração, questionando qualquer decisão ou ato administrativo” (SANTOS, 2023, p. 92).

Importa destacar que não se desconhece que, na esfera do DAS, frequentemente são utilizados conceitos ou termos jurídicos indeterminados (OSÓRIO, 2022, p. 271), e isso não é necessariamente prejudicial. Trata-se, na verdade, de um instrumento do legislador que permite, pelo excesso de ambiguidades, que o aplicador do Direito tenha maior discricionariedade para dar concretude à finalidade da norma. E ele se utiliza, para tal, das vias interpretativas para atingir o objetivo adaptado à nova realidade (FREITAS, 1996, p. 54). Como é inconcebível a lei prever todas as situações dinâmicas da sociedade, a ordem jurídica, em certa medida, necessita de um algum grau de vagueza que possibilite a adequação do Direito à realidade; uma “abertura”, “viabilizando a adequação valorativa aos casos concretos” (OSÓRIO, 2022, p. 261).

No âmbito do DAS, sob o viés da legalidade, sua aproximação do DA e seu distanciamento do DP têm relevância, visto que, apesar de ambas as esferas estarem submetidas àquele princípio, a extensão desse é diferente em cada uma delas. Na esfera penal, a legalidade é um instrumento rígido de proteção dos indivíduos e de suas liberdades, com maior rigor em relação à observância da lei em sentido formal (VORONOFF, 2017, p. 170). Essa concepção não se alinha com a legalidade do DA, cujo alcance, como visto, foi reconfigurado sob a ótica da juridicidade, possibilitando uma atuação mais efetiva do administrador.

Uma legalidade mais flexível, portanto, não é incomum ou inconcebível no âmbito do DAS; fala-se em uma tipicidade aberta na esfera administrativa sancionadora (OSÓRIO, 2022, p. 262), marcada pela maior abertura semântica, na qual o legislador se utiliza de termos amplos e genéricos intencionalmente, de forma que “algum termo, segundo uma certa interpretação”, expresse um “um conceito valorativo cujos critérios aplicativos não são sequer determináveis senão através da referência aos variáveis parâmetros de juízo e às mutáveis tipologias da moral social e do costume”. Nessas situações,

O critério para a aplicação das normas vagas, nesta acepção, será constituído por valores objetivamente assentados pela moral social, aos quais o juiz é reenviado. Trata-se de utilizar “valorações tipicizantes das regras sociais, porque o legislador renunciou a determinar diretamente os critérios (ainda que parciais) para a

qualificação dos fatos, fazendo implícito ou explícito reenvio a parâmetros variáveis no tempo e no espaço (regras morais, sociais e de costumes) (OSÓRIO, 2022, p. 260).

Sob tal viés, a importância da legalidade flexível no DA tem como conseqüência a tipicidade aberta no DAS. Não se confunda a tipicidade aberta com o ilícito “atípico” (OSÓRIO, 2022, p. 262), uma vez que o tipo sancionador deve oferecer um grau mínimo de certeza e de previsibilidade acerca da conduta reprovada.

Em verdade, para que os tipos sancionadores cumpram sua função, devem-se oferecer parâmetros ao menos identificáveis e resistentes à superação ou à ampliação de suas hipóteses. Nesse sentido, se uma lei é excessivamente aberta, exigindo do aplicador do Direito demasiada utilização de valores assentados pela moral social, crescem as incertezas e o grau de arbitrariedade das decisões, vez que os magistrados têm noções diferentes a respeito de como devem ser solucionados os conflitos morais (LACERDA, 2021, p. 45). Nesse entendimento, Osório (2022, p. 266) afirma, sobre a ampliação da legalidade na esfera administrativa, que:

Tampouco cabe uma deslegalização completa em matéria sancionadora, de modo que a lei possa abrir espaço para uma atuação administrativa inferior arbitrária, ilimitada e descontrolada, sem o necessário status para restringir liberdades individuais. [...] Não é possível uma lei sancionadora delegar, em sua totalidade, a função tipificatória à autoridade administrativa, pois isso equivaleria a uma insuportável deterioração da normatividade legal sancionadora, violentando-se a garantia da legalidade.

Assim, é certo que, apesar de as peculiaridades da esfera administrativa permitirem uma tipificação mais ampla, é imprescindível que os tipos possuam algum parâmetro de previsibilidade em relação às condutas proibidas. Foi nesse aspecto que pecou a redação originária da Lei de Improbidade Administrativa.

A redação originária dessa Lei era eivada de ambiguidades e de aporias, que deveriam ter sido solucionadas pelo aplicador do Direito, com base em uma interpretação hermenêutica pautada na plausibilidade, na coerência, na efetividade e na teleologia da norma (FREITAS, 1996, p. 54), o que não aconteceu. A excessiva vagueza da redação original³, tanto em relação ao conceito indefinido de improbidade,⁴ quanto em relação às condutas genéricas tipificadas no diploma, foi substrato para a ampla discricionariedade dos órgãos acusadores no manejo das ações de improbidade. Como afirma Caroline Lacerda (2021, p. 141), “a extensa gama de amplitude decorrente da tipificação aberta das condutas puníveis evidencia a possibilidade de

³ Apesar de terem mantido vigente a Lei n. 8.429/29, fala-se na doutrina em antiga e nova lei (Lei n. 14.230/21), em razão das grandes alterações promovidas.

⁴ O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dias Toffoli, reconheceu no âmbito do RE 656.558/SP que “é fato que a expressão ato de improbidade traz em si um sentido amplo, genérico, o que dificulta a determinação, *a priori*, dessa espécie de ato”.

realização do enquadramento de uma mesma conduta em diversas correntes interpretativas, de maneira a atribuí-la várias aplicações legais”.

Como bem explica Osório (2022, p. 266), a amplitude dos termos da Lei de Improbidade Administrativa abriu espaço para uma atuação arbitrária, limitada e descontrolada não apenas dos órgãos de controle externo, mas também dos próprios magistrados, sem o necessário *status* para restringir liberdades individuais, em virtude sobretudo do contexto de cruzada anticorrupção ora mencionado.

De fato, a inegável realidade do combate inconsequente à corrupção e a crise de identidade do DP tiveram função primordial na disfunção da redação original da Lei de Improbidade Administrativa, no sentido de que, em razão do clamor público de luta contra a corrupção, intensificado pela mídia, os integrantes dos órgãos de controle externo ganharam relevância e notoriedade, colocando-se como “mártires na cruzada contra a corrupção” (SANTOS, 2023, p. 140). Nessa perspectiva, ditos órgãos se fizeram os bastiões da democracia brasileira, e em busca de dar respostas urgentes ao clamor da população, a supressão ou malferimento de direitos e garantias individuais pareceu ser justificada e até necessária (SANTOS, 2023, p. 142).

Com isso, os órgãos de controle externo acabaram por instrumentalizar a Lei, cuja vagueza de termos propiciava condições para “sanar” esse senso de impunidade e perseguir, a qualquer custo, a grande causa de todo o mal do país, a corrupção. Inclusive, a preferência do Ministério Público na adoção da Lei de Improbidade como principal ferramenta do combate à corrupção se deu justamente em razão de sua falta de critérios e de rigor técnico, que facilitava condenações, em detrimento de outros institutos, como o DP, que exigem maior rigor do órgão acusador (PIRES; MARQUES, 2022, p. 437).

Mas o que resultou da atuação prospectiva daqueles órgãos de controle externo foi a paralisação da administração pública, o que se convencionou chamar de “apagão das canetas” (LACERDA, 2021, p. 133). As grandes chances de ser responsabilizado pelos órgãos de controle externo, em virtude de função pública, levam ao medo por parte do gestor público. Assim, buscando evitar a responsabilização provável por parte dos órgãos de controle externo, o agente público passou a adotar a cultura do “imobilismo ou paralisia decisória”. O cenário não inibe tão somente uma atuação prospectiva dos gestores, mas molda a própria forma de agir. Tentam prever o *modus operandi* dos órgãos de controle, abstendo-se de decidir, decidindo lentamente ou decidindo de modo a prever as ações dos órgãos de controle; enfim, postergam ao máximo a decisão com consulta a órgãos consultivos ou aos próprios órgãos de controle (SANTOS, 2023, p. 366-368). De fato, como preleciona Alice Voronoff (2019, p. 124),

a definição de tipos excessivamente genéricos pode criar custos desnecessários aos agentes regulados, que, em meio a um ambiente de incerteza quanto à regularidade de suas condutas, podem ser levados a comportamentos excessivamente cautelosos – como a não realização de investimentos ou a não assunção de certos riscos.

Efetivamente, em razão da abertura interpretativa de conceitos e da atuação claramente persecutória dos órgãos de controle externo – que não raramente enxergam a política e a administração pública como espaços eivados de falta de ética e desonestidade (SANTOS, 2023, p. 134) –, o que se viu foram administradores públicos impossibilitados de tratar de assuntos que mudam de acordo com a realidade social (LACERDA, 2021, p. 143). E a sociedade, enquanto isso, exigia cada vez mais uma atuação moldada pela juridicidade e pelo pragmatismo.

Nessa perspectiva, foi quase impossível um ordenador de despesa ou administrador público cruzar seu mandato sem responder a inúmeras ações de improbidade, por mais honestos e corretos que fossem (SANTOS, 2023, p. 146). Conforme Caroline Lacerda (2021, p. 15),

O medo se tornou aliado daqueles que exercem funções públicas, mormente dos que agem de boa-fé, e hoje é possível perceber uma paralisação de diversos serviços essenciais à população, por receio de responsabilizações infundadas e decisionismos dos órgãos julgadores. Mas há uma nítida contradição entre atuar de modo urgente e eficiente e sujeitar os agentes à responsabilização por falhas mínimas.

Warde (2018, p. 49) afirma ainda que, nessa “paralisia” dos administradores, os que são honestos vão se manter longe, porque não querem se arriscar a qualquer responsabilização indevida. Com isso, a atuação dos órgãos de controle externo e a Lei de Improbidade Administrativa teriam efeito contrário ao que se pretendia quando de sua edição, uma vez que “com os honestos de fora, com medo de tudo – porque sem definição exata tudo pode ser crime – os ratos farão a festa”.

De fato, não obstante o número alto de condenações por improbidade administrativa – no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, 37% das demandas chegam à corte com condenação, 49% deixam o tribunal condenados, resultando em um quadro final de uma condenação a cada duas ações de improbidade (CARNEIRO, 2020, p. 4) – a mera propositura das ações nesse sentido, em números muito altos e destituídas de qualquer fundamento sólido (SANTOS, 2023, p. 146), é suficiente para paralisar o administrador público. E esse é o paradoxo:

[...] o diploma original, seja pela só sombra de ameaça que dele emana, seja pela facilidade e pela desenvoltura que patrocinam a propositura desmedida da ação nele prevista, não raro pune (ainda que sem punir) mesmo os agentes honestos – e, via de consequência, os próprios administrados -, já que, para quem é correto, a mera possibilidade ou o simples ajuizamento de demanda contra si, independentemente de futura improcedência, já é pena severamente suficiente (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 76).

Como afirma Osório (2022, p. 322), o que mais preocupa os acusados em geral é a propositura descontrolada de ações públicas punitivas, visando a imposição de sanções aos atos de improbidade administrativa, ou mesmo, as que visam sanções disciplinares.

Conclui-se que a redação vaga originária da Lei de Improbidade Administrativa foi essencial para a instrumentação do diploma, tendo como razões o contexto de cruzada anticorrupção e a atuação prospectiva dos órgãos de controle externo (OLIVEIRA, 2022, p. 158). Seu objetivo era criar mecanismos de repressão que, para serem legítimos e constitucionais, dependiam de procedimento legal adequado sem suprimir as garantias constitucionais pertinentes (BERTI, 2016, p. 1). Mas o que se viu foi a mitigação dessas garantias, em decorrência da atuação prospectiva dos órgãos de controle externo, e a proliferação de efeitos contrários aos pretendidos, como o “apagão das canetas”.

A Lei de Improbidade Administrativa, já tida como deletéria, foi ainda mais questionada após a reforma da LINDB, que tornou evidente a visão constitucionalizada do DA, incompatível com as diretrizes em que se fundaram aquela (LACERDA, 2021, p. 143).

Assim, o objetivo dessa reforma da LINDB foi contribuir para o aprimoramento da gestão pública nacional que, em razão da forma como o Direito vinha sendo interpretado e aplicado – principalmente, mas não exclusivamente, pelos controladores – tinha gerado ineficiências gerenciais importantes (JORDÃO, 2018, p. 65). Era necessário aumentar a segurança jurídica dos gestores, objetivo principal da nova LINDB.

Essa reforma retrata o pragmatismo que reverbera no Direito brasileiro, a exemplo das ideias de contextualismo e de consequencialismo presentes no artigo 20, e do consensualismo, referenciado no novo artigo 26, rodos da LINDB (OLIVEIRA; GROTTI, 2020, p. 92).

Em vista de todos esses problemas, foi necessária a reformulação do sistema de improbidade administrativa brasileiro, especialmente por meio de sua principal arma, a Lei de Improbidade Administrativa. Visou-se trazer maior equilíbrio e punição aos atos que verdadeiramente se enquadrem no conceito de improbidade (SANTOS, 2023, p. 170).

2.3. NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONSOLIDAÇÃO DA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO, INTENÇÃO DO LEGISLADOR E PRINCIPAIS MUDANÇAS

Como visto, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa era inevitável e necessária (PIRES; MARQUES, 2022, p. 445), muito em razão da instrumentalização do diploma, por sua vagueza e pelo respectivo uso pelos órgãos de controle externo e pela

sociedade como um todo. A finalidade era utilizar a lei como um meio de persuadir a luta desorganizada e sem planejamento contra a corrupção, justificando a tal pretexto, a mitigação de direitos e das garantias individuais (SANTOS, 2023, p. 142). Visou também trazer à esfera da improbidade uma maior racionalização desse instituto, com maior precisão de seu conceito, e permitir a criação de um ambiente seguro para o exercício das funções públicas (PIRES; MARQUES, 2022, p. 438).

A Lei n. 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, foi substancialmente alterada pela Lei n. 14.230/21, ganhando a alcunha de Nova Lei de Improbidade Administrativa. É que, apesar de o diploma continuar vigendo sob o número original, as distinções foram tamanhas que foi possível falar em uma nova lei.

Em verdade, se a intenção do legislador com a primeira Lei era ou aparentava ser promover tipos amplos, a fim de abranger o máximo de condutas possíveis, no entendimento de que isso seria útil frente ao objetivo da norma, de proteger a coisa pública (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 71), a intenção do legislador reformador foi distinta. Em vista da ampla abertura das condutas tipificadas, a nova Lei buscou reduzir a esfera de incidência dos tipos sancionadores e melhor caracterizar os tipos (MENDES; CARNEIRO, 2022, p. 52), de modo a conter a instrumentalização da lei.

Com a reforma, a intenção do legislador era intensificar a segurança jurídica, aperfeiçoar a tipicidade das infrações do diploma e elevar o rigor da fundamentação necessária para o processamento da acusação (PIRES; MARQUES, 2022, p. 441), ou seja, racionalizar o instituto sob a ótica da juridicidade, do pragmatismo e da sociedade contemporânea dinâmica.

Para Rafael Araripe e Gilmar Mendes (2022, p. 105-106), a *causa finalis* da reforma foi reduzir as imprevisibilidades legais e decisórias que envolviam o sistema de improbidade. A tutela da probidade administrativa se encontrava lesada em função das incertezas do diploma e das dificuldades decorrentes do uso pernicioso dos instrumentos sancionatórios previstos. Buscava-se, portanto, coibir o risco gerados pela vagueza, que permitia intervenções desproporcionais ou despidas de respaldo fático cada vez mais comuns, à falta de precisão dos tipos ímprobos.

Dessa forma, em vistas de diminuir a vagueza dos tipos e do conceito de improbidade, que levaram à instrumentalização da lei na luta contra a corrupção, a Lei n. 14.230/21 foi editada também como tentativa de remediar o movimento do apagão das canetas (MUDROVITSCH, NÓBREGA, 2022, p. 76), vez que procuraram eliminar a possibilidade de condenação do gestor honesto, qual seja, aquele que descumpra a lei por inépcia ou cause algum dano no exercício de suas funções, algo que qualquer pessoa está sujeita (SANTOS, 2023, p. 180).

Sobre esse contexto de corrupção, com improbidade e com ineficiência, Rodrigo Valgas dos Santos (2023, p. 181-182) resume:

[...] corrupção, ineficiência e improbidade administrativa, a despeito das consequências danosas que trazem à Administração Pública, são fenômenos *ontologicamente distintos*, não comportando classificação de um gênero do qual resultam espécies. A percepção da improbidade num contexto amplo de má gestão leva ainda a outro equívoco: acreditar que ineficiência possa ser algum tipo de “desonestidade”. Jamais o conceito de ineficiência pode confundir-se com o de improbidade.

Visando a corrigir os desvios da primeira lei e a redirecionar o curso de seus objetivos no novo diploma, o legislador fez uma série de alterações fundamentais na Lei de Improbidade Administrativa, as quais serão analisadas brevemente, estabelecendo parâmetros sob os quais a Lei deve ser interpretada (OLIVEIRA, 2022, p. 37).

Entre as diversas alterações promovidas, destacam-se: (i) o fim da condenação por culpa e do dano presumido ao erário; (ii) a previsão de honorários de sucumbência em caso de má-fé; (iii) a fixação de requisitos de admissibilidade da ação de improbidade administrativa; (iv) o fim da condenação genérica por princípios e (v) a introdução expressa de aplicabilidade dos princípios do Direito Administrativo Sancionador.

Tais mudanças explicitam bem a tentativa do legislador de mudar o contexto em que se encontra o DAS de Improbidade Administrativa, a fim de deixá-lo em conformidade com os fenômenos da juridicidade, do pragmatismo e de acordo com a dinâmica da sociedade atual, aumentando a segurança jurídica em prol dos gestores.

2.3.1. Fim da condenação por culpa e do dano presumido ao erário

Sem dúvidas, uma das principais alterações da nova Lei de Improbidade Administrativa foi a atipicidade de condutas marcadas por culpa *strictu sensu*, que era uma das principais hipóteses de condenação na redação original. Sendo assim, ao alterar a redação do art. 10º da Lei n. 8.429/92, a reforma extinguiu a modalidade culposa de improbidade administrativa, só sendo possível a condenação por improbidade administrativa por lesão ao erário, assim como nas demais, em atos dolosos.

Entende-se que a alteração foi positiva, uma vez que não há como alguém ser desonesto por acidente, sem desejar sê-lo. Não se afirma que o agente público que causar dano ao erário não deve ser responsabilizado e ressarcir o dano causado nas hipóteses em que tenha agido com negligência, imprudência ou imperícia; há previsão específica para isso, como assim

prevê o art. 28 da LINDB. Defende-se que, nos casos de ausência de intenção de causar o dano, não se pode enquadrar o gestor nos graves tipos de improbidade, porquanto, como dito, ineficiência e improbidade são conceitos ontologicamente distintos (SANTOS, 2023, p. 187).

Assim, com a redação da Lei n. 14.230/21, todos os atos de improbidade administrativa só o serão se a conduta for realizada dolosamente, seguindo, portanto, o entendimento doutrinário que se tinha (GREGGI; MATTARAIA; SILVEIRA, 2023, p. 11). Essa alteração traz a intenção do legislador de garantir mais segurança jurídica ao gestor probo, a fim de não ser perseguido por eventual erro que não buscava fazer. A propósito, a maioria das condenações por improbidade administrativa era, na verdade, na modalidade culposa.

Outra alteração que demonstra a intenção do legislador de coibir os excessos dos órgãos de controle externo é a imprescindibilidade de comprovação de dano ao erário, para que a conduta se enquadre no tipo ímprobo previsto no art. 10º da nova Lei de Improbidade. A alteração do *caput*, que foi reiterada em diversos outros dispositivos, incluindo o art. 21, I, do mesmo diploma, visa eliminar a solução de sancionamento por lesão ao erário sem a ocorrência de dano efetivo e comprovado ao patrimônio público (JUSTEN FILHO, 2022, p. 109). A alteração se fez necessária também em face do antigo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que previa o chamado dano ao erário *in re ipsa*, como se vê:

STJ. EREsp 1.215.121-RS. Segunda Turma. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 14/8/2014. DIREITO ADMINISTRATIVO. PREJUÍZO AO ERÁRIO IN RE IPSA NA HIPÓTESE DO ART. 10, VIII, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. É cabível a aplicação da pena de ressarcimento ao erário nos casos de ato de improbidade administrativa consistente na dispensa ilegal de procedimento licitatório (art. 10, VIII, da Lei 8.429/1992) mediante fracionamento indevido do objeto licitado. De fato, conforme entendimento jurisprudencial do STJ, a existência de prejuízo ao erário é condição para determinar o ressarcimento ao erário, nos moldes do art. 21, I, da Lei 8.429/1992 (REsp 1.214.605-SP, Segunda Turma, DJe 13/6/2013; e REsp 1.038.777-SP, Primeira Turma, DJe 16/3/2011). No caso, não há como concluir pela inexistência do dano, pois o prejuízo ao erário é inerente (*in re ipsa*) à conduta ímproba, na medida em que o Poder Público deixa de contratar a melhor proposta, por condutas de administradores. Precedentes citados: REsp 1.280.321-MG, Segunda Turma, DJe 9/3/2012; e REsp 817.921-SP, Segunda Turma, DJe 6/12/2012. REsp 1.376.524-RJ, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 2/9/2014 (STJ, 2014, p. 5).

Esse entendimento do STJ era perigoso, na medida em que se tornaram comuns ações de improbidade em que o autor, qual seja, o órgão de controle externo, se abstinha do ônus de demonstrar qualquer dano ou o fazia por meio de meras estimativas, quase sempre preferindo pecar pelo excesso que pela falta (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 90). Disso decorria, por presunção da lesão ao erário nas hipóteses do art. 10, uma inversão de ônus da prova em desfavor do réu, quando essa lesão de era de difícil comprovação ou mesmo inexistente.

De fato, uma lei que já era marcada por tipos abertos e pela vagueza excessiva de conceitos, ao permitir a responsabilização baseada em dano presumido, ainda mais em um tipo que previa a modalidade culposa, certamente não continha os graus mínimos de certeza e de previsibilidade que um tipo sancionador deve ter (OSÓRIO, 2022, p. 266).

Assim, entende-se que a nova redação do art. 10 evidencia, em seus dispositivos, a intenção do legislador de coibir a atuação prospectiva dos órgãos de controle externo, de reduzir a amplitude dos conceitos e de proporcionar maior segurança jurídica ao gestor probo.

2.3.2. Previsão de honorários de sucumbência em caso de má-fé

Para além das mudanças mencionadas, a intenção do legislador de coibir a atuação temerária dos órgãos de controle externo também se faz evidente com a inclusão do art. 23-B, § 2º, na nova Lei de Improbidade Administrativa. Ele assim dispõe: “§ 2º Haverá condenação em honorários sucumbenciais em caso de improcedência da ação de improbidade se comprovada má-fé”.

Com efeito, trata-se de clara manifestação do legislador no intuito ora proposto, uma vez que impõe gravame antes não previsto ao órgão de controle externo nas situações em que a ação de improbidade proposta for manifestamente inadmissível. Como visto, os órgãos de controle externo assumiram o posto de “bastiões” da democracia brasileira, entendendo que a eles competia a função de lutar contra a corrupção. Tal função atribuída acabou por ser justificativa para todo e qualquer arbítrio contra os direitos fundamentais, ora vistos como óbices ou até formalidades desnecessárias a atrapalhar o combate a corrupção.

Nessa toada, a Lei de Improbidade Administrativa assumiu papel central na luta contra a corrupção, pelas razões já elencadas, e o que se viu foi um aumento estrondoso de ações destituídas de qualquer fundamento sólido (SANTOS, 2023, p. 146), com o intuito sobretudo de passar a sensação de combate à impunidade.

Tanto se consolidou a função de luta contra a corrupção, que, nas palavras de Rodrigo Valgas dos Santos (2023, p. 147),

O medo chega a tal ponto que os integrantes do Ministério Público têm receio em requerer o arquivamento de denúncias, pois o juízo que se fará dessa postura nos respectivos conselhos, “recomenda” a instauração de ações de improbidade ou a deflagração de ações penais mesmo sem fundamento consistente.

Parte-se do pressuposto de que é interesse público submeter os agentes públicos, supostamente eivados de desonestidade, a processos judiciais. Assim, em face da difícil

responsabilização dos ditos órgãos, o que havia era uma militância da complexidade em favor de investidas duvidosas (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 395). E o que deflagrou essa diretriz dos órgãos de controle, foi o aumento exponencial de ações de improbidade em todo país, como já referido. Apenas no âmbito do STJ, o tema improbidade administrativa está entre os dez maiores assuntos, e se consideradas apenas as turmas de Direito Público, a improbidade se encontra na segunda colocação dos principais temas⁵.

Assim, ao inserir o dispositivo em apreço, o legislador externa sua preocupação com a proposição de ações temerárias pelos órgãos de controle externo. Afinal a mera proposição da ação, a despeito de eventual condenação, já é prejudicial ao gestor público.

É importante ressaltar que a condenação em honorários sucumbenciais, em caso de comprovada má-fé da parte autora, já vinha sendo aplicada pelo STJ, amparado no art. 18 da Lei n. 7.347/85, que regula a ação civil pública (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 393). Dessa forma, a normatização expressa contribui não apenas para consolidar o entendimento do STJ, mas também para externar a intenção do legislador em relação às citadas coibições.

2.3.3. Fixação de requisitos mínimos de admissibilidade da ação de improbidade administrativa e paradoxo com o fim da defesa prévia

A redação do art. 17 da nova Lei de Improbidade Administrativa tem como função fixar requisitos mínimos de admissibilidade da ação de improbidade, ao mesmo tempo que a retira do procedimento a defesa prévia do acusado. As alterações expressam pensamentos paradoxais do legislador, pois ao mesmo tempo que visou coibir a atuação temerária dos órgãos controladores, ao fixar requisitos de admissibilidade, suprimiu a fase preambular de recebimento da inicial acusatória, importante para o devido processo legal (OSÓRIO, 2022, p. 454).

Quanto ao primeiro aspecto, o que se tem é que a Lei n. 14.230/21 orientou-se pela imposição de exigências mais rigorosas para o ajuizamento das ações de improbidade, com o intuito de evitar sua banalização (JUSTEN FILHO, 2022, p. 209). Com efeito, se na vigência da antiga Lei bastava apresentar indícios tímidos que remetessem a um ato ímprobo, as alterações da nova Lei tornaram mais rigorosas as exigências da inicial. São imprescindíveis: a individualização da conduta do acusado, a explanação da conduta tipificada no diploma e a

⁵ Dados retirados do Relatório Estatístico de 2019 (p. 35), emitido pelo próprio STJ.

apresentação de provas e de documentos suficientes de autoria e o dolo específico na conduta do agente, sob pena de rejeição liminar (GREGGI; MATTARAIA; SILVEIRA, 2023, p. 15).

O dispositivo, em sua redação originária, já firmava a essencialidade de demonstração da justa causa na ação de improbidade administrativa, seguindo a orientação que se aplica às ações judiciais no âmbito do Direito Punitivo (MAIA FILHO, 2017, p. 75). A justa causa (que será melhor explanada adiante) representa “o conjunto de indícios mínimos aptos a legitimar o regular exercício de uma pretensão sancionadora por parte do Estado” (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 268).

Se na redação originária, o dispositivo já disciplinava a essencialidade da justa causa nas ações de improbidade, tal essencialidade foi reforçada nas alterações do legislador, ao recrudescer os requisitos para admissibilidade da ação. Ainda que a defesa preliminar tenha sido eliminada, o juízo de admissibilidade e a imprescindibilidade da justa causa foram conservadas pela Lei n. 14.230/21 (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 272).

Ademais, para além dos novos requisitos exigidos no art. 17, § 6º, da Lei de Improbidade Administrativa, permanecem válidas as hipóteses de indeferimento da petição previstas no art. 330 do Código de Processo Civil (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 255).

Entende-se tal alteração como evidente manifestação da intenção do legislador de coibir os órgãos de controle externo, já que, na redação original, estava expressa até mesmo a possibilidade de o autor alegar a impossibilidade de produzir provas de indícios do ato ímprobo, em razões supostamente fundamentadas. Se, por um lado, o legislador expressa sua intenção de reduzir ações temerárias, ao recrudescer os requisitos para deferimento da petição inicial, por outro, o mesmo legislador vai em sentido contrário, ao extinguir a defesa prévia do rito da ação de improbidade administrativa.

Em sua redação original, em clara aproximação com o rito processual penal, a Lei n. 8.429/92 previa uma defesa preliminar do acusado, que antes era apresentada após a notificação do réu, para que se levantassem as preliminares que impediam o prosseguimento da ação. Apenas após a apreciação da defesa pelo juiz, o réu seria intimado a apresentar a contestação e a se debruçar sobre a matéria de mérito (OLIVEIRA, 2022, p. 124).

No entendimento de doutrinadores, como Mudrovitsch e Nóbrega (2022, p. 280), a supressão da defesa prévia convergiu para o ideal de simplificação procedimental em prol de uma razoável duração do processo, semelhante ao que prevê o Código de Processo Civil.

Todavia, discorda-se do posicionamento dos doutrinadores, porquanto apesar de a ação de improbidade administrativa não ser uma ação de cunho penal – como estabelecido pelo

STF no Tema de Repercussão Geral n. 1199 –, ainda assim é ação na qual o Estado exerce o *ius puniendi*.

O objetivo da defesa prévia era impedir o processamento de ações temerárias, posto que obrigava o magistrado a analisar cuidadosamente a inicial, ao mesmo tempo que fornecia ao acusado oportunidade de defesa adicional, de forma a evitar acusações contra agentes públicos inocentes (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 270). Nessa perspectiva, suprimir a defesa prévia significa suprimir uma importante etapa de defesa do réu, em face de persecução com extremo potencial gravoso. Nessa linha, Osório (2022, p. 454) argumenta que,

Lamentavelmente, a Reforma da LIA suprimiu esta fase preambular de recebimento da inicial acusatória, suprimindo importante fase do devido processo legal. É verdade que poucos julgados faziam o juízo correto de filtro sobre ações temerárias, mas tratava-se de uma etapa importante para conter abusos no exercício da pretensão punitiva.

Com efeito, não obstante o fato de que nem sempre os magistrados conferiam às defesas prévias a devida importância, tal peça era instrumento processual relevante para a defesa. Proporcionava importante momento de defesa ao acusado, que poderia culminar na rejeição preliminar da inicial, quando se tratasse de ações manifestamente infundadas. Assim, extinguiu-se logo os efeitos deletérios que uma ação de improbidade pode gerar ao gestor, ainda que não haja condenação.

Portanto, a despeito da supressão da defesa prévia, em uma presumida tentativa de simplificação procedimental, a alteração do art. 17 da nova Lei de Improbidade exprime, mais uma vez, a intenção do legislador de coibir a atuação temerária dos órgãos de controle externo.

2.3.4. Fim da condenação principiológica

Uma das principais mudanças que se pretende destacar com a vigência da Lei n. 14.230/21 é o fim da ampla abertura para condenação principiológica. Como se sabe, o art. 11 da redação original era um dos problemas da Lei anterior, devido à ampla abertura semântica em relação à improbidade por violação a princípios. Essa, não raramente gerava condenações desconectadas de violação de uma regra objetiva, com sanções mais gravosas que os tipos enriquecimento ilícito e dano ao erário, com multas que podiam chegar a 100 vezes a remuneração do agente (GULLO, 2023, p. 42).

De fato, se a lei *per se* já era excessivamente ampla, a tipificação da conduta ímproba por violação a princípios expressava uma vagueza ainda maior, *in verbis*: “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: (...)”.

O entendimento majoritário, tanto da doutrina quanto da jurisprudência (GREGGI; MATTARAIA; SILVEIRA, 2023, p. 8), era de que o termo “notadamente”, da antiga redação, era exemplificativo das condutas tipificadas nos incisos. Por isso, o artigo acabou funcionando “como uma norma punitiva em branco, capaz de patrocinar injustiças e de gerar um temor reverencial normativo a deitar suas sombras sobre os gestores” (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 160).

De fato, o caráter exemplificador do dispositivo e a utilização de termos, como “notadamente” e “qualquer ação ou omissão”, deram ampla discricionariedade tanto aos magistrados, quanto aos órgãos de controle externo. Isso, por sua vez, acabou por ser instrumentalizado com base em um enquadramento residual de condutas que não correspondiam aos tipos presentes nos incisos dos artigos 9º e 10º, que já eram por si sós bastante amplos (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 160).

Seja pela facilidade em enquadrar condutas de qualquer gestor no tipo, seja pela necessidade de provar à sociedade que a corrupção não estava passando impune, o resultado causou espanto. Conforme números publicados por Rafael Araripe (2022, p. 7), constatou-se que, entre os anos de 2005 e 2018, 52,93% das ações de improbidade foram propostas com base no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, frente a 37,56% baseadas em lesão ao erário e apenas 9,51% com base em enriquecimento ilícito, em tese o tipo mais gravoso de improbidade administrativa. Evidencia-se nos últimos anos um aumento do uso de ações por ofensa a princípios.

Outrossim, dados da pesquisa de Carlos Ari Sundfeld e de Ricardo Alberto Kanayama (2020, p. 414) sobre acórdãos do TJ-SP, com base no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, demonstraram que, em um ano, foram proferidos 353 acórdãos de improbidade por violação aos princípios da Administração Pública. Desses, 244 tiveram a condenação dos acusados, e 60% dos acórdãos condenatórios envolviam a aplicação genérica dos princípios.

De fato, se o artigo 11 não foi o principal alvo da instrumentação do diploma em prol da luta contra a corrupção, certamente foi um dos principais instrumentos dos órgãos de controle e contribuiu bastante para o citado fenômeno de paralisia dos gestores já trabalhado. Certo, portanto, que sua alteração era imprescindível.

Certo também que a Lei n. 14.230/21 promoveu importantes mudanças para dar mais segurança e previsibilidade ao gestor, e coibir excessos acusatórios. Nesse sentido, percebe-se a intenção do legislador de precisar a descrição de condutas que contrariam os princípios da Administração Pública, de modo a cumprir a finalidade da tipicidade punitiva. Tal finalidade exige que se descreva pontual e exatamente a conduta tipificada (OLIVEIRA, 2022, p. 91).

A redação exemplificativa do dispositivo deu lugar a uma lista taxativa de condutas que violam a probidade administrativa, denotadas pela expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”. Dessa forma, “a configuração da improbidade por violação aos princípios da Administração Pública passou a depender, necessariamente, da caracterização de uma das condutas descritas nos seus incisos” (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 140). Fica outra vez muito clara a intenção do legislador de produzir um sistema de improbidade mais racionalizado.

2.3.5. Previsão expressa de aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador

O legislador deu um passo importante ao consolidar, expressamente, a aplicação dos princípios do DAS nas ações de improbidade administrativa. Trata-se, em verdade, de “juridificação de uma cláusula dialógica entre a lei de improbidade e os parâmetros constitucionais que limitam o uso do poder sancionador do Estado” (MENDES; CARNEIRO, 2022, p. 112).

Nessa linha, o principal efeito da reforma da Lei n. 8.429/92 foi conferir expressamente a aplicabilidade de princípios e de garantias intrínsecas do “Direito Público Sancionador” (GREGGI; MATTARAIA; SILVEIRA, 2023, p. 18), ou seja, do Direito Punitivo. Ao fazer menção a tais princípios, o legislador deliberadamente impõe a observância, no âmbito da improbidade, às diretrizes do Direito Administrativo Sancionador.

Entretanto, tratando-se de um ramo recente do Direito, resta a dúvida sobre quais seriam esses princípios do Direito Administrativo Sancionador e em que medida eles seriam aplicáveis aos ritos das ações de improbidade. Para tanto, é preciso relembrar alguns fatores já trabalhados nessa monografia.

Rememore-se, em primeiro momento, que a doutrina tradicional defendeu a transposição direta e irracional dos princípios do DP ao DAS, fato que já se encontra superado. Ainda que ambas as esferas tenham como raiz comum o exercício do *ius puniendi* estatal, como bem relatado, e componham o Direito Punitivo, são matérias diferentes e com teleologias

próprias, o que impede a transposição total e impensada dos princípios penais à esfera da improbidade.

Em verdade, como visto, nos últimos anos o DAS se aproximou do Direito Administrativo devido à constitucionalização deste, que teve seu objeto ampliado à tutela do interesse público. Assim, é categórico o seguinte entendimento: em que pese a natureza punitiva das ações de improbidade administrativa, que gera como consectário lógico a devida observância a determinados direitos e garantias limitadores da atuação punitiva estatal, esses devem ser conjugados com os princípios do DA. Isso, porque eles também compõem a estrutura racional do DAS, que se presta, como a própria Lei n. 14.230/21 definiu, a tutelar “a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social”.

Percebe-se, dessa forma, que a lógica de garantias contra a *ultima ratio* do DP não pode ser usada indiscriminadamente na esfera do DAS. Há de se observar o interesse público, para tanto, verificando princípios como: supremacia e indisponibilidade do interesse público, eficiência e economicidade, entre outros. Nessa perspectiva, o próprio STF demonstrou tal percepção no julgamento do Tema de Repercussão Geral 1199, quando entendeu pela inaplicabilidade do princípio da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito da improbidade administrativa, princípio característico da esfera penal.

Sob esse prisma, é certo que o interesse público possui alcance e importância significativamente maiores no DA, e que o princípio da intervenção mínima é mais acentuado no DP (OSÓRIO, 2022, p. 151).

Mas, como afirmam Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo (2021, p. 472), a natureza administrativa da sanção não afasta a necessidade de aplicação de garantias constitucionais ao sujeito passivo da infração, ou ato de improbidade. Mais uma vez, o desafio é encontrar o “fino equilíbrio” entre as esferas, de forma a delimitar até onde vão os princípios e garantias do Direito Punitivo, e até que ponto os princípios administrativos podem atuar em desfavor do acusado.

Destaca-se, novamente, que a dogmática de equilíbrio pretendida não é fixa, mas dinâmica, haja vista princípios constitucionais poderem ser flexibilizados em determinadas situações, desde que respeitados seus núcleos básicos. Atualmente, o entendimento da doutrina é uniforme no sentido de, pela raiz comum no poder punitivo estatal, prevalecer a aplicação, tanto no DP, quanto no DAS, dos princípios e das garantias constitucionalmente previstos.

Em vista disso, fala-se em um sistema punitivo estatal sobre o qual incide uma matriz constitucional comum a qualquer intenção punitiva. Ao deixar expressa a necessidade de

observância da ação de improbidade aos princípios do DAS, a nova Lei de Improbidade Administrativa estabelece a necessidade de observância de direitos fundamentais dos acusados, um dos pilares do Estado de Direito (PIRES; MARQUES, 2022, p. 445).

Com efeito, ainda que a grande maioria dos direitos e das garantias característicos tenham se desenvolvido no contexto do DP, elas se relacionam com todo o domínio Direito Punitivo. Sua relevância é tanta que eles foram elevados da dogmática penal ao patamar constitucional (ARAUJO; BRANCO; COSTA, 2020, p. 741), não havendo que se falar em afastamento das garantias inerentes ao Estado de Direito. Nesse sentido:

[...] não se pode negar que todos os procedimentos de Direito Sancionador – qualquer que seja a sua sede – estão submetidos às garantias processuais que se formaram e se desenvolveram no campo processual penal, daí se irradiando para todas as demais áreas ou setores de normas punitivas; [...] (MAIA FILHO, 2015, p. 82).

Isso significa que a ação de improbidade, estando vinculada ao DAS, não afasta a necessidade de proteção aos direitos fundamentais que possam ser afetados pela incidência de qualquer tipo de sanção (SANTOS, 2023, p. 196). Se, por um lado, há pontuais divergências na doutrina quanto à incidência de alguns princípios – como o da retroatividade da lei benigna (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 22), posicionamento não seguido pelo STF, e o da insignificância, pela natureza administrativa da ação, por outro, permanece o consenso doutrinário sobre a devida observância de princípios como os: do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da legalidade, da tipicidade, da culpabilidade e da pessoalidade da pena, da individualização da pena, da razoabilidade e proporcionalidade, entre outros⁶.

Osório (2022, p. 272) lembra a já referida possibilidade de flexibilização desses princípios no rito da ação de improbidade, em virtude das características próprias do DAS. O conteúdo substancial das garantias pode variar, mas seu núcleo básico deve ser mantido, porque, segundo ele, “o núcleo básico das garantias fundamentais veda o arbítrio estatal, eis aí uma premissa básica”.

Do descrito, depreende-se o seguinte: a busca pelo equilíbrio para aplicação dos princípios do DAS perpassa, necessariamente, a delimitação do núcleo básico das garantias dos acusados, que não pode ser restringido. Nem todos os interesses e valores podem ser afirmados ante as peculiaridades de cada caso, em virtude da “própria pluralidade de princípios gerais referentes à organização e ao agir administrativo fomenta o crescente movimento reivindicativo de posições concorrentes e conflitantes fundadas na Constituição” (LACERDA, 2021, p. 43).

⁶ Corroboram nesse sentido Mudrovitsch e Nóbrega (2022, p. 22), Binenbojm (2014, p. 470), Osório (2022, p. 433-434), Justen Filho (2022, p. 30), Gilmar Mendes e Rafael Araripe (2022, p. 112).

No que tange a este trabalho, será analisada a utilização do princípio do *in dubio pro societate* no rito de admissibilidade das ações de improbidade, verificando até que ponto seu alcance é possível em face dos direitos e garantias constitucionais inerentes ao Estado de Direito e ao Direito Punitivo.

3. O *IN DUBIO PRO SOCIETATE* COMO PRINCÍPIO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Para a análise do *in dubio pro societate* na seara da improbidade administrativa e, conseqüentemente, do DAS, é preciso conceituar tal princípio, que não é originário desse ramo do Direito. Descrever suas raízes em contexto amplo, o entendimento e o cenário de sua aplicação, bem como as respectivas razões.

O postulado *pro societate* advém do DP, mas tem sofrido espécie de “metástase” no ordenamento brasileiro nos últimos anos (DIAS; ZAGHLOUT, 2019, p. 1), razão pela qual chegou ao DAS. É fundamental distinguir sua adoção no DP de sua concepção no DAS e na improbidade administrativa.

Especificamente, destaca-se a ponderação desse princípio na seara da improbidade administrativa, em face dos postulados do devido processo legal, da presunção de inocência e da justa causa. Questiona-se o interesse público na ótica que geralmente embasa sua aplicação (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 269), e sua compatibilidade frente à intenção do legislador para o sistema de improbidade, com a reforma promovida pela Lei n. 14.230/21.

3.1. CONCEITO E CONSOLIDAÇÃO NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

O princípio do *in dubio pro societate* desde sempre gerou grandes debates na doutrina, por sua origem e natureza controversas. Ele não possui raiz histórica ou aporte jurídico amplo e bem fundamentado (MELLO NETO; SANTOS, 2012, p. 5), apesar de, ao longo do tempo, ter sua aplicação associada a manifestações de autoritarismo (DIAS; ZAGHLOUT, 2019, p. 3). Isso, por sua utilização no contexto da Alemanha nazista, na Santa Inquisição e no processo penal fascista italiano. Afinal, nos regimes autoritários, prevalece o interesse do Estado de punir, em detrimento da proteção de inocentes (MUNIZ; SAMPAIO, 2023, p. 4).

A despeito de suas influências antidemocráticas e marcadamente autoritárias, a aplicação do princípio do *in dubio pro societate* tem crescido bastante no âmbito do Judiciário brasileiro nos últimos anos. De início, era utilizado exclusivamente na esfera processual penal, mais especificamente no rito do tribunal de júri, com base em uma leitura ampla, no mínimo, do art. 413 do Código de Processo Penal. No entendimento da doutrina tradicional, esse princípio se encontra previsto no referido dispositivo, na seguinte concepção:

[...] em caso de dúvida do juízo acerca da materialidade do crime doloso contra a vida, havendo apenas indícios, julgará em *in dubio pro societate* e lançará os autos para o

Tribunal do Júri, devendo os juris decidir, mesmo sem materialidade ou indícios do crime, sendo uma decisão em favor da sociedade (BARROS; RANGEL, 2018, p. 5).

O pressuposto é: se o juiz togado não pode auferir com precisão se há, de fato, indícios concretos do crime imputado ao acusado, a dúvida será decidida “em favor da sociedade”, que julgará diretamente o réu. Conforme alegoria utilizada pelo Ministro Rogério Schietti Cruz, no julgamento do Recurso Especial n. 2.091.647/DF, em 26/09/2023, o juiz incorpora o bíblico Pôncio Pilatos, vez que “lava suas mãos” quanto ao destino do réu, e joga a responsabilidade deste para a sociedade.

A concepção do *in dubio pro societate* tem sofrido uma espécie de expansão e de mutação no ordenamento ao longo dos anos. Em decorrência disso, passou-se a admitir sua utilização também em sede de admissibilidade de ações penais (DIAS; ZAGHLOUT, 2019, p. 1), funcionando sob a seguinte ótica:

Tanto em um como em outro momento, uma das ideias fundamentais representadas pelo referido “princípio” é a seguinte: a dúvida quanto à autoria da infração penal que, normalmente, milita em prol do réu (*in dubio pro reo*), nessas situações especiais, resolve-se em favor da sociedade (da acusação, portanto) [...] (PEREIRA, 2011, p. 63).

Se, no entendimento original, o juiz pronunciava o réu para que a sociedade decidisse quanto a sua condenação ou não, o *in dubio pro societate*, na expansão de seu sentido, passou a compreender o “interesse da sociedade” como interesse de a ação prosseguir. Nesse viés, consolidou-se a utilização do princípio para admitir ações penais e submeter o acusado a julgamento. Eventual dúvida quanto à justa causa da ação proposta deve ser decidida em favor da suposta vontade da sociedade, qual seja: perquirir o agora réu e buscar a sanção para suposto ilícito que tenha cometido (GOMES; BARROCA, 2019, p. 38).

Assim, convencionou-se, na esfera penal, a aplicação do princípio em dois momentos específicos da *persecutio criminis*: no ato de recebimento da inicial penal e na fase de pronúncia no procedimento do júri (MELLO NETO; SANTOS, 2012, p. 4). Isso, sempre no entendimento de que se o juízo não se encontra convicto da autoria e da materialidade do suposto delito, baseando-se no conhecido até então, deve decidir em favor da sociedade, dando continuidade ao processo (GOMES; BARROCA, 2019, p. 37). Trata-se de um inverso do *in dubio pro reo*, derivado do princípio da presunção de inocência, constitucionalmente consagrado; situação estranha ao *in dubio pro societate*.

É dizer, portanto, que o *in dubio pro societate*, na fase de admissibilidade da ação, funciona da seguinte forma: ao receber eventual ação sancionatória proposta pelo Ministério

Público, no juízo de admissibilidade, o juiz deve examinar a justa causa da ação, buscando indícios sérios e capazes de subsidiar o exercício do *ius puniendi* estatal (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 268). Caso o magistrado tenha dúvidas quanto ao que foi apresentado, ao invés de decidir em favor do acusado e rejeitar a ação, na ótica do *pro societate*, deve decidir “em favor da sociedade” e prosseguir com a persecução. A premissa é que o interesse da sociedade é o prosseguimento da ação, como já dito.

Esse princípio não só vigora, como nos últimos anos expandiu sua aplicabilidade à nova área do Direito, demonstrando a influência do DP: a improbidade administrativa. Nesse sentido: “[...] o princípio do *in dubio pro societate* não é regra no processo penal, optando-se pelo princípio do *in dubio pro reo*. Em matéria de improbidade administrativa, sua aplicação era consolidada, atrelada à defesa do interesse público” (GREGGI; MATTARAIA; SILVEIRA, 2023, p. 15).

Conforme Pedro Paulo Alves Corrêa dos Passos (2019), a primeira vez em que o princípio foi utilizado na esfera da improbidade administrativa no STJ foi no AgRg no Agravo de Instrumento 842.768/PR, de 2009, tendo como relator o Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma. Desde então, o *in dubio pro societate* se consolidou fortemente no âmbito dessa Corte e, conseqüentemente, no Poder Judiciário como um todo, chegando a figurar na Jurisprudência em Teses do Tribunal Superior, *in verbis*: “A presença de indícios de cometimento de atos ímprobos autoriza o recebimento fundamentado da petição inicial nos termos do art. 17, §§ 7º, 8º e 9º, da Lei n. 8.429/92, devendo prevalecer, no juízo preliminar, o princípio do *in dubio pro societate*” (Jurisprudência em Teses, 2015, tese n. 5, edição n. 38).

Em verdade, apenas em 2017, o STJ proferiu 10.303 decisões com menções ao *in dubio pro societate*, conforme plataforma eletrônica do próprio tribunal. O instituto, se não foi criado pelo STJ, certamente foi consolidado jurisprudencialmente por ele que, ao longo dos últimos anos, amparou-se em seus preceitos para justificar suas decisões, muitas vezes sem confrontá-lo com algum dispositivo legal ou conceito que permeia o Direito como um todo. Em resumo, vige, no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no sistema punitivo, esse princípio que, oposto à presunção de inocência, pressupõe a continuidade do processo supostamente em prol da sociedade, mesmo existindo dúvida por parte do magistrado (GOMES; BARROCA, 2019, p. 48).

No DAS, no ramo da improbidade administrativa, o princípio tem sido invocado sobretudo no juízo de admissibilidade das ações, na premissa de um suposto vínculo entre o interesse da sociedade e a defesa do erário e do interesse público (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 269). Como esses são tutelados pelas ações de improbidade, é benéfico o

prosseguimento da ação. Ou seja: no âmbito da improbidade administrativa, para além da já questionável associação do interesse da sociedade à pretensão de se prosseguir com o processo, associa-se o interesse da sociedade também ao interesse público e à defesa do erário, postulados eminentemente administrativos.

Como já visto, não se nega a índole de regime jurídico-administrativo instrumental de tutela de interesses públicos do DAS (OLIVEIRA; GROTTI, 2021, p. 108), que visa à preservação do interesse coletivo, dos princípios da administração pública e da moralidade administrativa como direito fundamental (ECHE, 2021, p. 3).

Entretanto, se o DAS, por ser DA, justifica-se na proteção do interesse público, também deve observância aos direitos fundamentais dos administrados (VORONOFF, 2019, p. 115), em que pese sua natureza sancionadora, uma vez que é integrante do Direito Punitivo.

Sob tal viés, analisar-se-á se essa máxima merece perseverar no âmbito da improbidade administrativa, tendo em vista a observância ao núcleo duro de princípios constitucionais aplicáveis.

3.2. DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO COROLÁRIO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A JUSTA CAUSA E A PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA DERIVADOS

A fim de analisar, sob a ótica do interesse público, a aplicabilidade do instituto *do in dubio pro societate* nas ações de improbidade administrativa, em contraposição aos direitos fundamentais dos jurisdicionados, é preciso partir do postulado do devido processo legal, uma vez que dele decorrem os direitos e garantias fundamentais dos acusados e dos investigados em geral (OSÓRIO, 2022, p. 433).

De fato, a base dos direitos e garantias individuais reside na cláusula do devido processo legal, que impõe formas adequadas às relações punitivas, seja nos processos administrativos, seja nos processos judiciais, uma vez que a processualidade das relações punitivas é característica imprescindível do Estado de Direito (OSÓRIO, 2022, p. 433). Nesse sentido:

[A] garantia do devido processo legal indica, já pelo ângulo formal, a necessária submissão do processo sancionador ao Estado de Direito, à legalidade, à segurança jurídica e a todas as cláusulas constitucionais que abrigam direitos fundamentais relevantes nas relações punitivas submetidas a dimensão processual, ou seja, encaradas do ponto de vista de sua processualização, v. g., formas adequadas, prazos razoáveis, contraditório, defesa, publicidade, ônus probante distribuído de modo equânime e razoável, presunção de inocência, direitos informação e publicidade. (OSÓRIO, 2022, p. 434).

Em que pese o devido processo legal estar presente em quaisquer relações punitivas, tanto administrativas quanto judiciais, na improbidade administrativa a influência da cláusula é mais considerável em virtude da necessária prestação jurisdicional para aplicação de eventual sanção. Por isso, há maior observância a determinados princípios, como: devido processo legal, imparcialidade do julgador, ampla defesa e contraditório (JUSTEN FILHO, 2022, p. 30).

Sendo a ação de improbidade uma relação punitiva, com necessária prestação jurisdicional para aplicação de sanção, e sendo o devido processo legal postulado máximo das relações punitivas, no Estado Democrático de Direito, há de se analisar dois conceitos para avaliar a aplicabilidade do *in dubio pro societate*: a necessidade de justa causa e a presunção de inocência.

A justa causa é conceito de natureza originalmente penal, mas que se vincula a qualquer relação punitiva do Estado. Consiste em exigir uma causa que possa justificar o alto custo do processo e as diversas penas processuais que ele contém (LOPES JÚNIOR, 2022, p. 251), que no sistema de improbidade, como já visto, são consideráveis.

A justa causa é corolário do devido processo legal e representa “o conjunto de indícios mínimo aptos a legitimar o regular exercício de uma pretensão sancionadora por parte do Estado” (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 268); é aplicável às ações de improbidade administrativa. Trata-se de um limite ao direito de ação, constituindo condição de garantia contra o uso abusivo do direito de acusar (LOPES JÚNIOR, 2022, p. 250); é condição da ação em sede de improbidade administrativa (MAIA FILHO, 2014, p. 65-66).

Conforme Aury Lopes Júnior e Alexandre Morais da Rosa (2017, p. 1), é errônea a perspectiva civilista de “ação como direito abstrato” no Direito Punitivo, sendo imprescindível atribuir ao acusador o ônus da justa causa, demonstrando elementos mínimos do ilícito imputado; não é suficiente a observância a critérios apenas formais. De fato, em vista do caráter sancionador da ação e dos pesos que ela gera ao acusado, a decisão que admite a inicial na ação de improbidade é mais do que mero despacho, pois traz, para o réu, consequências maiores do que as previstas no Código de Processo Civil, em vista do conteúdo político considerável das ações de improbidade (OSÓRIO, 2022, p. 453).

Tanto a justa causa é elemento imprescindível das ações de improbidade, que a defesa preliminar do redação original, e o juízo de admissibilidade da ação tiveram como razão justamente uma preocupação em bloquear investidas sem base sólida (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 274).

Nesse sentido, Emerson Garcia e Rogério Pacheco (2013, p. 957), outrora defensores do brocardo *pro societate*, até afirmavam que a finalidade da defesa prévia seria de evitar o processamento de ações “temerárias e injustas, destituídas de base razoável”.

Se a imprescindibilidade da justa causa na ação de improbidade administrativa decorre não apenas do fato de se tratar de uma relação punitiva estatal, mas também do postulado do devido processo legal, inerente ao Estado de Direito, o mesmo se dá com o princípio da presunção de inocência. Por ele, é conferido ao acusado o *status* jurídico de inocente a todo o tempo, como será visto, e não apenas no âmbito processual.

A presunção de inocência é um princípio fundante, que estabelece garantias ao imputado, frente à atuação punitiva do Estado (LOPES JÚNIOR, 2022, p. 105). Embora tenha sido construído e consolidado ao longo da história na esfera penal (MAIA FILHO, 2015, p. 82), trata-se de uma garantia genérica, estendida a todos, em virtude de “um estatuto jurídico de liberdade outorgado originariamente aos cidadãos e às pessoas que transitam ou estão debaixo do império de um Estado Democrático de Direito” (OSÓRIO, 2022, p. 436). É dizer, em que pese o princípio ter se desenvolvido historicamente no Direito Penal, que sua aplicação é devida em todo o Direito Punitivo, não apenas na esfera penal, já que faz frente ao *ius puniendi* estatal em todas as suas formas.

A presunção de inocência, e conseqüentemente o *in dubio pro reo*, derivam do devido processo legal e do Estado de Direito, porquanto visam restringir a atuação punitiva do Estado e evitar abusos (OSÓRIO, 2022, p. 434). Compete à acusação o ônus de demonstrar os elementos probatórios capazes de comprovar o ilícito imputado (SOUSA, 2016, p. 2), de modo que a situação jurídica do réu seja a de inocente em toda a persecução (DIAS; ZAGHLOUT, 2019, p. 2). Essa presunção se justifica na premissa de que, em um Estado de Direito, cujo objetivo é garantir direitos e evitar injustos, é melhor inocentar um culpado do que condenar um inocente (GOMES; BARROCA, 2019, p. 39). Nessa perspectiva, se o julgador tiver dúvidas a respeito da autoria e materialidade do delito imputado, entre acusação e defesa, deve agir em prol do réu, como a própria tradução livre de *in dubio pro reo* exprime.

Assim, a presunção de inocência é perfeitamente aplicável à ação de improbidade administrativa (BERTI, 2016, p. 5). Esse é não só o posicionamento majoritário da doutrina, mas também o entendimento da jurisprudência nacional, abrangendo não apenas as ações de improbidade, mas o DAS como um todo (OLIVEIRA, 2021, p. 52). A mencionada raiz comum do DP e do DAS no *ius puniendi* estatal corrobora para tal posicionamento.

Seguindo o viés, a presunção de inocência tem abrangência ampla, e embora tenha se consolidado na esfera penal, incide em todas as situações jurídicas que envolvam acusações

(GOMES; BARROCA, 2019, p. 39). Por essa razão, não há qualquer óbice a sua aplicação no âmbito da ação de improbidade, revestida de consideráveis efeitos deletérios. A perspectiva de inocência do acusado, até que seja devidamente comprovada a autoria e a materialidade, protege o réu contra acusações infundadas e temerárias (MUNIZ; SAMPAIO, 2023, p. 2). A propósito, em razão de suas raízes democráticas e iluministas, atualmente boa parte dos ordenamentos jurídicos no mundo consagram o dito princípio como um dos pilares fundamentais do Estado de Direito (MUNIZ; SAMPAIO; AVELAR, 2023, p. 5).

Deflagrados os postulados do *in dubio pro societate*, da justa causa nas ações de improbidade e da presunção de inocência, esses sob a ótica do devido processo legal e do Estado de Direito, resta analisar a aplicabilidade desse princípio no juízo de admissão das ações de improbidade administrativa, tendo em vista o núcleo duro e caráter constitucional dos demais princípios ora mencionados.

3.3. A (IN)APLICABILIDADE DO *IN DUBIO PRO SOCIETATE* NO JUÍZO DE ADMISSÃO DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Prima facie, tem-se que o brocardo *pro societate* não deve ser aplicado nas ações de improbidade administrativa, porque não é compatível com os postulados da justa causa e da presunção de inocência ora explicitados. Enquanto esses possuem raízes constitucionais e derivam do devido processo legal, aquele não possui uma base constitucional mínima (LOPES JÚNIOR, 2022, p. 429), nem qualquer suporte jurídico plausível (GOMES; BARROCA, 2019, p. 45). Não poderia ser diferente, em vista das raízes claramente autoritárias do princípio, como já demonstrado.

De fato, a despeito do entendimento da doutrina tradicional de que o brocardo estaria previsto no art. 413 do Código de Processo Penal, tem-se consolidado o entendimento doutrinário moderno de que ele não só não tem qualquer base constitucional, como não existe previsão legal para sua aplicação. O citado Ministro Schietti Cruz, no julgamento do AgRg no HC 777.702/SP, pela Sexta Turma do STJ, inclusive, afirmou que “inexiste *in dubio pro societate* no processo penal brasileiro”. Tanto se consolida tal entendimento, que há quem se refira ao princípio como “*in dubio contra reum*”, tal é sua patente de incompatibilidade com os preceitos da Constituição da República (DIAS; ZAGHLOUT, 2019, p. 1).

Em verdade, se a aplicação do dito princípio era duvidosa no rito do júri, ao admitir sua incidência na admissão de ações penais e, posteriormente, de ações de improbidade, há uma espécie de agressão ao Estado de Direito e ao devido processo legal. Nessa perspectiva, “em

sentido totalmente oposto ao que se poderia imaginar em um Estado com o valor-fundante Dignidade, arrombou-se o Devido Processo Legal ao permitir a denúncia quando for carente a “*opinio delicti*” (MELLO NETO; SANTOS, 2012, p. 10).

Marçal Justen Filho (2022, p. 211) admite o postulado *pro societate* nas ações de improbidade, se forem respeitadas as garantias constitucionais do acusado, buscando o fino equilíbrio entre os princípios – esse, o desafio do DAS, como amplamente referido. Alega que, no momento da instauração do processo, é preciso ter provas que gerem um mínimo de credibilidade para a acusação, e que a dúvida a ser resolvida em favor da sociedade é aquela que tenha como fundamento indícios sérios e consistentes, fundamentados em evidências satisfatórias quanto à autoria e materialidade.

Entende-se que, inevitavelmente, Justen Filho acaba por se posicionar contrariamente ao brocardo, ao afirmar que “não se aplica o ‘*in dubio pro societate*’ quando não existirem provas ou quando (elas) forem destituídas de credibilidade mínima”. Afinal, ele reitera a necessidade de justa causa para proposição de ação de improbidade. Nesse sentido, não há de se falar em “dúvida” em prol da sociedade, se o magistrado conta com indícios “sérios e consistentes” de autoria e de materialidade do ilícito. É possível dizer que o postulado *pro societate* perde o objeto, não se presta a nada, visto que a ação já se encontra justificada.

Indícios não são simples alegações infundadas ou destituídas de elemento probatório, mas sim, provas robustas. Para evidenciar justa causa em prol da propositura de ação sancionadora, elas devem fornecer convicções razoáveis a respeito da autoria e materialidade do ilícito.

[...] a acolhida de indícios exige ônus argumentativo mais pesado. Para que tenham validade, os indícios devem formar um sólido conjunto capaz de gerar convicções razoavelmente persuasivas, aptas a produzir segurança jurídica na perspectiva do precedente que se forma e do exemplo pedagógico gerado. Isoladamente, os indícios perdem valor, é verdade, pois não conduzem a convicção alguma, muito menos à segurança jurídica do precedente formado (OSÓRIO, 2022, p. 458).

Não se fala em aplicação do *in dubio pro societate* para subsidiar ações cuja justa causa já se mostra evidente, com indícios sérios e consistentes. O que se tem, na atualidade, é a utilização do brocardo para justificar a admissão temerária de ações de cunho sancionador, a despeito da justa causa necessária e da presunção de inocência do acusado. É dizer, portanto, que no que tange à justa causa e ao *in dubio pro societate*, um princípio esvazia o outro.

No Brasil, o jurista médio se rege plenamente por princípios, mormente em face do neoconstitucionalismo, e entende que a regra aplicável pode ser afastada por eles em nome da “justiça” inerente às decisões neles fundadas (NEVES, 2013, p. 191). Com isso, o postulado

pro societate se torna mais perigoso, sendo inclusive chamado de “fraude retórica à serviço da mentalidade autoritária e de jurista preguiçoso” (LOPES JÚNIOR; ROSA, 2017, p. 1).

De fato, no juízo de admissibilidade das ações sancionadoras, deve o *parquet* demonstrar indícios mínimos de autoria e de materialidade da conduta imputada, não podendo ser admitida ação sem um mínimo de provas consistentes para evidenciar a justa causa (JUSTEN FILHO, 2022, p. 211). Se há qualquer dúvida em relação a autoria ou materialidade, a razão para tanto reside no fato de que o Ministério Público, responsável pela acusação, não foi capaz de cumprir suas funções institucionais. Não é admissível que “sua falência funcional” seja resolvida em desfavor do acusado (RANGEL, 2023, p. 662), que não pode ter seus direitos e garantias restringidos em virtude da inaptidão da parte acusadora.

O fundamento da utilização do brocardo em juízos de admissibilidade é, portanto, a conveniência, e se consolida pela indiferença para com a dignidade e com o descumprimento de uma efetividade que deveria vincular a atividade investigativa, policial ou ministerial (MELLO NETO; SANTOS, 2012, p. 7). Na verdade, o que se deu com a consolidação do postulado foi a subversão da ideia de que a inicial acusatória, amparada pelos procedimentos inquisitórios disponíveis à acusação, devia vencer o ônus argumentativo mínimo na demonstração de justa causa, colocando o réu em posição de notória desvantagem (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 274). Por essa perspectiva, o *in dubio pro societate* é um ataque à democracia e à devida defesa que o Estado deve garantir, sendo “prática autoritária desprovida de sustentação democrática” (ROSA, 2013, p. 107).

E nesse contexto, de acordo com Osório (2022, p. 429), o recebimento de uma ação sancionadora não deve ter como base o postulado *pro societate*, mas sim, a “lógica da plausibilidade da pretensão punitiva e da perspectiva razoável de êxito”. A utilização do princípio para desencadear ações de improbidade afronta diretamente os postulados da justa causa e da presunção de inocência, não podendo prosperar sem restringir demasiadamente tais premissas.

3.3.1. *Pro Societate* como solução ao “obstáculo” da justa causa e das formalidades do combate a corrupção: vagueza da lei de improbidade administrativa ainda mais prejudicada

Para compreender a consolidação do *in dubio pro societate* na admissão de ações de improbidade, é preciso rememorar o contexto da referida cruzada anticorrupção, marcado pela luta contra a corrupção a todo custo.

Como visto, a sociedade internacional visa combater a corrupção a todo custo, mesmo que por vezes às custas da democracia. E nesse cenário, formalidades processuais, direitos e garantias individuais passaram a ser vistos pela população como óbices à efetiva luta contra a corrupção.

Com efeito, essa visão não é nova na história brasileira, já que o próprio DP foi frequentemente compreendido como instrumento de vingança e de retribuição estrita à prática criminosa. Em verdade, tal percepção social ainda se mantém (GOMES; BARROCA, 2019, p. 38).

Nessa linha, o que decorreu do movimento da cruzada, associado à crise de identidade do DP, à expansão do DA e à vagueza normativa do DAS foi a instrumentalização da Lei de Improbidade Administrativa como principal solução aos óbices da processualidade e dos direitos fundamentais. E o principal responsável por essa instrumentalização foi o Ministério Público, autor da ação de improbidade e autoproclamado “bastião da democracia brasileira”.

A “linha de frente” contra a corrupção, além do Ministério Público, conta com os juristas que conferiram a esse órgão o encargo tão somente acusador e punitivo, a despeito de seus demais deveres constitucionais de proteção do interesse público e de promoção da justiça (GOMES; BARROCA, 2019, p. 38). O interesse público não se resume à persecução do delinquent, apesar de assim ter sido convencionado.

De toda forma, em vista desse cenário, a Lei de Improbidade Administrativa foi instrumentalizada e se tornou a principal arma do país no combate à corrupção. Não bastasse a ampla vagueza das normas e dos tipos sancionadores na redação original, a utilização do *in dubio pro societate* na admissão de ações de improbidade agravou ainda mais a dita instrumentalização. Isso porque, como já afirmado, para a proposição de ação de improbidade administrativa, é necessária a demonstração de justa causa por parte do órgão acusador, e assim sempre foi, mesmo na redação originária da lei, com o intuito de evitar ações desprovidas de fundamento, aptas tão somente a lesarem o acusado. Nesse sentido, “para evitar ações temerárias o legislador original colocou um duplo filtro judicial (pré-autuação e pré recebimento) capaz de eliminar, no nascedouro, persecuções sancionadoras desprovidas de justa causa” (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 268).

Mas como a processualidade das ações era (e não raramente ainda é) tida como óbice à luta contra a corrupção, a fim de facilitar essa persecução, o *in dubio pro societate*, mesmo desprovido de previsão normativa, recebeu chancela jurisprudencial e se converteu em uma espécie de “trunfo” argumentativo, “um fundamento em si apto a desonerar fundamentações adicionais” (MUDROVITSCH, NÓBREGA, 2022, p. 271).

Em vista do contexto de luta, discursos descontextualizados do conteúdo democráticos, que entendem possível desprezar os direitos fundamentais quando se fizerem óbices à busca do fim da corrupção, permitiram a hipertrofia do postulado *pro societate* (MUNIZ; SAMPAIO, 2023, p. 4).

Dessa forma, o brocardo tem sido utilizado como base legítima para fins interpretativos, a despeito de sua insuperável inconstitucionalidade (DIAS; ZAGHLOUT, 2019, p. 1). O cenário se agrava sob a perspectiva constitucionalista, na qual tudo passa a ser uma questão de princípios (SANTOS, 2023, p. 160). E em função de sua normatividade, no Brasil, a fim de angariar pretensa juridicidade para eventual ação ou decisão que o agente público entende ser “correta”, os princípios passam a ser argumento válido para desconsiderar regras aplicáveis.

Dessa forma, sob a equivocada percepção de que o combate à criminalidade passa pelo enfraquecimento dos direitos e das garantias individuais, o postulado *pro societate* muito tem sido utilizado no recebimento da inicial de improbidade, ignorando-se o princípio da motivação e conferindo ao brocardo “um poder mágico-retórico incompatível com a democracia” (LOPES JÚNIOR, ROSA, 2017, p. 2). Lembrando Rodrigo Valgas dos Santos (2023, p. 161), cita-se:

Preocupa que princípios como o devido processo legal, contraditório, ampla defesa – núcleo do Estado Democrático de Direito na tutela das liberdades – agora sejam sacrificados em nome de interesses “mais nobres” como *in dubio pro societate*, a proteção da moralidade administrativa, da efetiva punição dos corruptos, das prisões preventivas insubsistentes, tudo em nome do novo *volksgeist* que permeia a sociedade brasileira.

A verdade é que se tornou comum a admissão de ações de improbidade desprovidas de justa causa, sob a premissa do *in dubio pro societate*. Para os que defendem a aplicabilidade do instituto, a despeito da necessária motivação e demonstração de justa causa, argumenta-se que o magistrado, na fase preliminar, atua em cognição sumária, sem se aprofundar no mérito da pretensão acusatória, como explicou o relator Ministro Gurgel de Faria, no julgamento do REsp. n. 1.658.625/RJ. Prevalece o brocardo sob a ótica de que deve ser priorizado o interesse público.

Todavia, não se aprofundar no mérito não significa que a ação não deva apresentar justa causa. Para o prosseguimento da ação de improbidade, faz-se necessária “uma inicial clara, precisa, subsidiada de provas e indícios mínimos que justifiquem o recebimento e processamento de uma ação judicial de evidente gravidade, com reflexos políticos, pessoais e econômicos” (GAJARDONI, 2023, p. 378). Não se pode invocar o brocardo *pro societate* sob o argumento de que o juiz não deve fazer um juízo mais profundo na fase preliminar. Em que

pese a cognição sumária do magistrado nessa fase, utilizar o postulado para admitir a ação seria burlar a necessária constatação da presença ou não dos requisitos para admissão da acusação, em decisão devidamente fundamentada. Aqui, não se pretende uma plena convicção do juiz, mas tão somente um juízo de verossimilhança, que não se isenta de fundamentação e dos elementos probatórios mínimos.

Presente a verossimilhança das condições de admissibilidade, que se fundamente e receba a acusação. Não superando esse juízo de convicção, deve ser rejeitada a denúncia. Não existe espaço para o drible do *in dubio pro societate* como imunizador retórico ao dever de fundamentação e enfrentamento da justa causa (e demais condições) (LOPES JÚNIOR; ROSA, 2017, p. 2).

Em verdade, ao contrário do que acontece no DP, há necessidade de cognição ainda mais elevada do magistrado na esfera da improbidade administrativa, pois enquanto naquele a previsão normativa dos ilícitos é mais fechada, nessa, a submissão do conceito legal à lesividade é mais trabalhosa, em vista da vagueza inerente às normas de DAS. Assim, é preciso discriminar os termos genéricos da lei para afinar e concentrar a subsunção ao fato concreto subjacente (GONÇALVES; GRILO, 2021, p. 476), sob pena de o diploma em uso se tornar uma ferramenta inquisitória, como foi com o uso da Lei n. 8.429/92. O postulado *pro societate* vai em sentido contrário, pois ao invés de forçar uma cognição elevada do julgador na fase de admissibilidade, “permite” que ele atue sob cognição sumaríssima, por assim dizer.

Nesse sentido, tanto nas investigações quanto na admissão da ação, deve ser exigida a idoneidade do indício, não sendo suficiente a subjetividade arbitrária do investigador (OSÓRIO, p. 459, 2022). Ao se admitir o *in dubio pro societate*, prevalece a “hermenêutica do conforto”, sob o argumento genérico do interesse da sociedade, livrando os órgãos acusadores e os magistrados da necessária fundamentação (LOPES JÚNIOR; ROSA, 2017, p. 2).

Em face do exposto, a ação de improbidade tem se tornado refém de sua própria efetividade. A imprescindibilidade da justa causa tem sido superada pelo *in dubio pro societate* como critério (ou ausência de) para a admissão da inicial (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 269).

De fato, a admissão de ações de improbidade sob o postulado *pro societate* tem causado efeitos tão deletérios, que há quem diga que a defesa preliminar foi retirada do procedimento de improbidade em razão dele. Também há até quem diga que já não há mais juízo de admissibilidade nas ações de improbidade, em vista do esvaziamento da própria justa causa.

No que tange à defesa preliminar, ora parte integrante do rito da ação de improbidade, ela foi retirada do procedimento pela Lei n. 14.230/21 pelas razões já demonstradas. Mas as

motivações para tal retirada podem ser observadas de maneira mais profundas, pois deflagram o esvaziamento da defesa em razão do brocardo em discussão.

Como demonstrado, a defesa preliminar e o juízo de admissibilidade tiveram como objetivo evitar ações temerárias. Entretanto, a partir da utilização desregrada do postulado *pro societate*, a importância da defesa prévia foi esvaziada, banalizando o juízo de admissibilidade das ações (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 274).

Com efeito, se autores como Gajardoni (2023, p. 376) entendem ser benéfica a revogação do instituto, sob a perspectiva de que há uma economia processual, vê-se aí uma diferente visão sobre o fenômeno. Entende-se que o cenário apresentado se dá justamente em razão do esvaziamento da defesa preliminar pelo uso do brocardo *pro societate*. Sendo assim, se tão somente no juiz reside a decisão subjetiva e arbitrária de admissibilidade da ação, e o que se vê é o “interesse público” em instaurar o procedimento, que incentivo teriam os acusados para apresentar a defesa prévia? O entendimento é o de que tal instituto se encontra desprestigiado em face de admissões quase automáticas das ações de improbidade em geral (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 278).

Acredita-se ter sido esse o motivo da retirada da defesa prévia do rito de improbidade, qual seja, o esvaziamento do instituto pelo brocardo do *in dubio pro societate*. Mas não se pode confundir a retirada da defesa preliminar com a suposta desnecessidade de demonstração de justa causa pelo órgão acusador. A imprescindibilidade da demonstração de justa causa para admissão da ação de improbidade prevalece, e o aumento de exigências para admissibilidade da ação (parágrafo 6º do art. 17 da Lei n. 14.230/21) demonstra justamente isso, ampliando as hipóteses de rejeição liminar para além das já previstas nos arts. 319, III e IV, e 320 do Código de Processo Civil. Nessa perspectiva, se por um lado o legislador retirou a defesa preliminar em vista de seu esvaziamento pelo *in dubio pro societate*, por outro recrudescer as exigências para admissão da ação, conservando o juízo de admissibilidade e a imprescindibilidade da justa causa, como não poderia ser diferente (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 272).

Em vista do exposto, vê-se que o *in dubio pro societate* é incompatível com o postulado da justa causa, derivado do devido processo legal e vigente no DAS e na improbidade administrativa. Enquanto a imprescindibilidade da justa causa nas ações sancionatórias é tida como “um freio às afoitezas acusatórias”, criando um limite não ultrapassável ao poder punitivo estatal e impondo ao julgador que fundamente sua decisão de admissão, com provas sérias da materialidade do ilícito e indícios veementes e seguros de sua provável autoria (MAIA FILHO, 2014, p. 41), o brocardo em análise toma o sentido contrário, convertendo-se em “às” do

jugador, posto que apesar de ser utilizado a pretexto de fundamentar, não fundamenta (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 272).

Portanto, manter o postulado *pro societate* vigente em sede de admissibilidade das ações de improbidade administrativa seria fazer vista grossa aos princípios da motivação e da justa causa, pois incompatíveis entre si. Não há sentido em a Constituição Federal garantir a fundamentação das decisões judiciais se o juiz pode aceitar uma denúncia sem explicar as razões de sua decisão, embasando em um princípio tão genérico quanto o analisado. “Ou se garante ao cidadão a ciência dos motivos pelos quais o Estado-administração o está processando ou de nada vale a garantia da motivação das decisões judiciais” (RANGEL, 2023, p. 583).

3.3.2. Incompatibilidade do *in dubio pro societate* com a presunção de inocência

Se, como demonstrado, o brocardo *pro societate* não é compatível com o postulado da justa causa, a conclusão não é diferente quando confrontado com a presunção de inocência. Conforme já referido, a presunção de inocência é princípio construído historicamente ao longo dos séculos, com valores humanísticos e iluministas, pilar do paradigma do Estado Democrático de Direito e consagrado na Carta Magna de 1988.

Com isso, é incabível que o *in dubio pro societate*, eivado de raízes autoritárias e antidemocráticas, prevaleça em face da presunção de inocência. E tanto é incabível que em sua expressão original ele era denominado *in dubio contra reum*, em claro antagonismo ao *in dubio pro reo*, derivado da presunção de inocência (DIAS; ZAGHLOUT, 2019, p. 3). Igualmente não há que se falar em compatibilidade, pois o brocardo *pro societate* não é compatível com o próprio Estado de Direito, no qual a dúvida não pode embasar uma persecução, levando um cidadão à posição de réu (RANGEL, 2023, p. 133).

O argumento mais comum a fim de subsidiar o postulado *pro societate* em face da presunção de inocência é o de que eventuais dúvidas na fase de admissibilidade serão sanadas até a sentença transitada em julgado, não sendo coerente que se obste o andamento do processo com base no *in dubio pro reo* (MUNIZ; SAMPAIO, 2023, p. 1). Seguindo tal viés, usa-se o brocardo em um quadro de mínimas suspeitas, sob a ótica de que a convicção será formada na instrução probatória (GOMES; BARROCA, 2019, p. 41).

Tal argumentação não se sustenta. Se há dúvidas, essas se deram em razão de eventual falência funcional do órgão acusador, que dispõe de ferramentas investigativas hábeis e inquisitórias para embasar sua peça acusatória inicial. Nesse sentido:

Podendo o Ministério Público, ou mesmo o Poder Público, utilizar-se de diversos expedientes para a colheita de elementos, como o Inquérito Civil, Sindicâncias, Procedimentos Administrativos ou mesmo a produção antecipada de provas, inviável assentir que uma grave demanda, como a ação de Improbidade Administrativa, possa deixar margem de dúvida em termos de prosseguimento, em termos de plausibilidade do acolhimento do pedido veiculado em sua inicial. (...). Se isso acontecer é porque ambos falharam na colheita dos elementos mínimos necessários e a saída não é sujeitar o réu a uma demanda duvidosa, mas sim que o trabalho inicial seja bem-feito, talvez até mesmo reiniciado, **sem qualquer concessão ao Direito Fundamental da Presunção de Inocência** (GAJARDONI, 2023, p. 380) (g.n.).

Não há de se falar em presunção de inocência tão somente após a instauração da persecução. O postulado é garantia genérica da pessoa humana, de modo que o estado jurídico de inocência não incide somente no campo sancionatório, “mas também, e fundamentalmente, na esfera da proteção de direitos de um modo geral” (OSÓRIO, 2022, p. 437).

Não obstante, o que se viu nos últimos anos, no âmbito da admissibilidade dos processos sancionatórios, foi a consolidação cada vez mais frequente do brocardo *pro societate*, como demonstram os já referidos números do STJ em 2017.

Na esfera da improbidade, o que tem se observado na prática é que, no momento após o ajuizamento da ação, vale o *in dubio contra reum*, em que há a presunção da prática do ato, em uma inversão de ônus probatório quase automática em desfavor do acusado (BERTI, 2016, p. 4). Efetivamente, como já demonstrado, os efeitos deletérios da ação de improbidade não se limitam aos efeitos de eventual condenação, carregada por si só de estigmatização próxima à existente no DP (OLIVEIRA, 2021, p. 172). Na prática, o que se vê é a imputação ao acusado da pecha de ímprobo, em virtude exclusivamente da posição de réu em processo de improbidade administrativa (OSÓRIO, 2022, p. 453).

A ação sancionatória, uma vez instaurada, torna-se um fardo social ao agora réu, que só a partir deste momento terá o estado jurídico (e tão somente jurídico) de inocente (RANGEL, 2023, p. 768), previamente negado em sede de admissibilidade. Portanto, se na esfera penal a ação ajuizada, mesmo antes da condenação, já impõe ao acusado o título de criminoso (MUNIZ; SAMPAIO, 2023, p. 2), na improbidade administrativa, atribui-se ao réu pecha igual ou mais gravosa, em vista do cenário atual, a de corrupto. O título de criminoso e a estigmatização de corrupto são igualmente impactantes, afinal, “corrupção é um conceito moral, mais do que jurídico, capaz de atrair a ojeriza pública a quem a pratica ou é acusado de praticá-la” (OLIVEIRA, 2021, p. 173). Trata-se de pecha que o gestor público não se livrará tão facilmente, em vista da ampla propagação midiática existente imediatamente após a instauração do processo.

Continuando, se no processo penal a ressocialização e a reinserção no mercado de trabalho do intitulado criminoso, mesmo sem condenação, é dificultada pelo estigma que o acompanha, o mesmo é imputado ao corrupto, especialmente se for político de carreira, que depende necessariamente da imagem. Trata-se de fenômeno denominado pela criminologia moderna como *labeling approach* (teoria da rotulação, em tradução livre), em que o réu é alvo de diversos efeitos deletérios do processo sancionatório, para além de eventual condenação, não raramente sendo segregado socialmente. Explicam Penteado Filho e Gimenes (2024, p. 37):

A sociedade define o que entende por “conduta desviante”, isto é, todo comportamento considerado perigoso, constrangedor, impondo sanções àqueles que se comportarem dessa forma. Destarte, condutas desviantes são aquelas que as pessoas de uma sociedade rotulam às outras que as praticam. A teoria da rotulação de criminosos cria um processo de estigma para os condenados, funcionando a pena como geradora de desigualdades. O sujeito acaba sofrendo reação da família, amigos, conhecidos, colegas, o que acarreta a marginalização no trabalho, na escola.

Em seguida, não raramente o acusado é absolvido por insuficiência de provas, em função de ação proposta e admitida sem justa causa, mas já tendo sofrido todos os efeitos negativos decorrentes da admissão da ação. É esse o consectário lógico, e que tem se provado na prática, da utilização do *in dubio pro societate* (MELLO NETO; SANTOS, 2012, p. 7).

É por essa razão que devem ser encaradas as implicações de eventual instauração de processo de improbidade administrativa. É preciso considerar o juízo político e social das imputações e os custos advindos da admissão de todas as ações ajuizadas (LOPES JÚNIOR; ROSA, 2017, p. 1), devendo ser sumariamente rejeitadas se não persistirem razões fático-jurídicas para sua continuidade (MUNIZ; SAMPAIO, 2023, p. 2).

A presunção de inocência foi construída ao longo da história para evitar abusos por parte do Estado, detentor do direito de punir, e garantir ao acusado o devido processo legal, conferindo-lhe o benefício da dúvida em caso de impossibilidade de convicção a respeito do ilícito imputado. Nesse sentido, adotar o postulado *pro societate* em um ordenamento fundado na presunção de inocência é de total incoerência com a máxima presente na Carta Magna (GOMES; BARROCA, 2019, p. 12).

Assim, para além da plena ausência de previsão legal do brocardo e de sua patente incompatibilidade com o postulado da justa causa, a adoção do princípio no juízo de admissibilidade das ações de improbidade afronta a previsão expressa da presunção de inocência na Constituição Federal, fundada sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. Esse atribui o ônus da prova à acusação, exime o acusado de tal condição probatória de inocência (NOGUEIRA, 2012, p. 215) e atribui também ao Estado, como acusador, as

consequências de não conseguir comprovar adequadamente o que pretende, mesmo que em juízo de admissibilidade.

Nas palavras do relator Ministro Gilmar Mendes, no julgamento do ARE 1.067.392/CE, em 26/03/2019, “se houver uma dúvida sobre a preponderância de provas, deve então ser aplicado o *in dubio pro reo*, imposto nos termos constitucionais (art. 5º, LVII, CF), convencionais (art. 8.2, CADH) e legais (artigos 413 e 414, CPP) no ordenamento brasileiro”.

É Igualmente relevante mencionar as ponderações feitas pelo Ministro Ricardo Lewandowski no mesmo julgamento:

[...] distinção que me parece extremamente relevante - a distinção entre a presunção de inocência, que tem assento constitucional, e o princípio, que não é um princípio, na verdade, é talvez um adágio forense, *in dubio pro societate*. Aliás, não há nenhuma condição de essas duas expressões se ombrearem, porque uma tem dignidade constitucional e a outra deriva da prática forense, inclusive, como Vossa Excelência bem assentou, talvez derivada de um dispositivo do código processual penal já expungido do nosso ordenamento legal (BRASIL, 2019, p. 38).

Seguir as premissas básicas de um Estado Democrático de Direito, com observância a todas as suas bases democráticas, humanísticas e constitucionais, é olhar para os problemas muito além das consequências já constituídas. É não recuar na árdua luta de antecedentes em favor de direitos e garantias fundamentais duramente conquistados, em prol de preceitos revestidos de viés autoritário, sob um a ótica de um pretenso “interesse público”.

3.3.3. Interesse da sociedade: qual é de fato?

O *in dubio pro societate* é usualmente utilizado sendo vinculado às ideias de supremacia do interesse público e de defesa ao erário, o que de antemão já é errôneo, posto que não se pode admitir que o interesse da sociedade e o interesse público sejam entendidos como iguais (JUSTEN FILHO, 2024, p. 42). Não obstante, no que tange ao postulado *pro societate*, parte-se do pressuposto de que é de interesse público que as ações sancionatórias sejam admitidas e submetidas ao crivo do Judiciário, com o pretenso objetivo de proteger a coisa pública (LOPES JÚNIOR, 2022, p. 902).

Foi vista a inaplicabilidade do brocardo sob tal concepção, especialmente se confrontado com os postulados do devido processo legal, da justa causa e da presunção inocência. Contudo, pretende-se questionar agora esse suposto interesse público em ver todas as iniciais submetidas ao crivo do judiciário.

A dita concepção do interesse público penetra no ordenamento jurídico brasileiro de forma tão agressiva no âmbito da luta contra a corrupção, que os próprios magistrados passam a admitir ações supostamente em prol da sociedade, por receio de serem taxados como lenientes. Explica Rodrigo Valgas dos Santos (2023, p. 174), que o Judiciário “tem medo de ser acusado de ter deixado o ímprobo escapar indene”. Como já visto, tal situação não se limita ao Poder Judiciário, mas abrange também o próprio Ministério Público, ao qual foi atribuído socialmente a função tão somente de acusar e de punir, a despeito de seus demais objetivos constitucionais.

Contudo, tal entendimento não pode prosperar. Ao relacionar o suposto interesse público com o postulado *pro societate*, esse se converte no instrumento mágico-retórico previamente analisado, levando à admissão quase automática das ações de improbidade. O resultado disso, como visto, é a paralisação dos agentes públicos, regidos pelo medo da quase inevitável responsabilização temerária.

Em verdade, o suposto interesse público solidificado tem agido contra si mesmo, pois ao embasar a proposição desenfreadas de ações sancionatórias, tem levado à paralisação da Administração Pública, que certamente não é do interesse público.

Ademais, é preciso lembrar que, em virtude de sua característica administrativa, o DAS se submete aos princípios administrativos constitucionais da eficiência, da proporcionalidade e da economicidade, os quais legitimam a influência pragmática no ramo (VORONOFF, 2019, p. 115). Nessa perspectiva, a sobrecarga do Judiciário em razão da grande quantidade de ações de improbidade infundadas (SANTOS, 2023, p. 198) por certo contradiz os preceitos supramencionados. Como pode ser do interesse público que o Poder Judiciário esteja abarrotado de ações temerárias, resultado da banalização da Lei n. 8.429/92, agravada pelo frequentemente manuseio do postulado *pro societate*.

Há de se considerar, ainda, o aumento dos gastos do Judiciário com tais processos, visto que também há interesse público em evitar gastos com processos temerários e desnecessários (MUNIZ, SAMPAIO, 2023, p. 2).

É preciso pensar a aplicação do *in dubio pro societate* também sob a ótica do pragmatismo, atentando-se também para as consequências práticas da decisão, além da “efetividade e legitimidade das normas e institutos sancionadores como instrumentos de tutela e concretização de interesses públicos” (OLIVEIRA; GROTTI, 2021, p. 92).

Em verdade, mesmo que o interesse público não estivesse causando a paralisia dos gestores pelo medo, a associação feita do *in dubio pro societate* com a defesa ao erário (MUDROVITSCH; NÓBREGA, 2022, p. 269) é falaciosa. Em que pese a alegação de que submeter as ações ao crivo do Judiciário é o melhor caminho até para reaver eventuais desvios

ocorridos a título de corrupção, ela não se sustenta, visto que as ações de improbidade pecam no quesito ressarcimento ao erário. Afinal, como já visto, a maioria das ações de improbidade protocolizadas tem como fundamento a violação à princípios (CARNEIRO, 2022, p. 4), de modo que não há que se falar em ressarcimento ao erário.

Em outro ponto, não há de se falar que o interesse público e os direitos e garantias fundamentais são opostos entre si, uma vez que, para o interesse público ser devidamente observado, também devem ser observados os direitos fundamentais. Nesse sentido, segundo Oliveira e Grotti (2021, p. 110),

Para assegurar a realização legítima do interesse público, a indisponibilidade congrega a necessária observância dos direitos e garantias fundamentais aplicáveis no DAS. É equivocado o entendimento doutrinário de que a positivação de direitos e garantias fundamentais afeta a supremacia e a indisponibilidade do interesse público. Do ponto de vista conceitual dogmático, não existe este, fora das limitações impostas por aqueles. **Direitos e garantias dotados de fundamentalidade constitucional constituem interesses públicos** a que a Administração Pública, em qualquer vertente de sua atuação, está irremissivelmente unida a promover, defender e observar.

Na verdade, um processo sancionatório nos parâmetros de um Estado de Direito é positivo para toda a sociedade, pois é problemático pensar o interesse público sob a perspectiva da busca por condenação, e associar a busca por absolvição como interesse individual (MUNIZ; SAMPAIO, 2023, p. 4).

Nas palavras de Marçal Justen Filho (2024, p. 42), a separação da dimensão individual do interesse público “contém o germe do autoritarismo”. De fato, “é o primeiro passo para o reconhecimento de interesses supraindividuais de configuração totalitária e cuja lamentável afirmação se verificou nos regimes do nacional-socialismo alemão e do stalinismo”.

Nessa perspectivas, a associação do brocardo *pro societate* ao princípio do interesse público é equivocada, em que pese a gama de virtudes que engloba esse último. Não se pode falar que é do interesse público processar e condenar perniciosamente, em vista de outras faces do postulado. Ao associar o interesse público ao anseio por condenação, não se fala em *pro societate*, mas sim, em “*contra reum*”, visto que a decisão não é em favor da sociedade, mas contra o acusado. Não há como confundir o interesse da sociedade com o do acusador (MELLO NETO; SANTOS, 2012, p. 5).

3.4. A DESCONFORMIDADE COM A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O NOVO ENTENDIMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.

A aplicabilidade do *in dubio pro societate* na admissão da ação de improbidade administrativa, que já se mostrava questionável com a redação originária da Lei de Improbidade Administrativa, tornou-se mais incompatível com a Lei n. 14.230/21, em vista da clara limitação imposta ao recebimento das iniciais (GREGGI; MATTARAIA; SILVEIRA, 2023, p. 15), como já referido.

A afirmação supra tanto se faz verdade, que no julgamento Agravo de Instrumento do Recurso Especial 1.570.000/RN, relator Ministro Sérgio Kukina, em setembro de 2021, o STJ não rejeitou completamente o postulado no âmbito da improbidade administrativa, mas formou o entendimento de que o *in dubio pro societate* não seria fundamento, por si só, suficiente para justificar a admissibilidade de ações de improbidade, com o intuito de evitar ações temerárias, perseguições políticas e descrédito social. Percebe-se uma intenção de mudança de entendimento, em face daquele ora proferido pelo tribunal.

Apesar de a decisão do STJ ter sido de suma importância e demonstrar que a tendência do Judiciário é a de, gradativamente, retirar tal instituto eivado de raízes autoritárias do ordenamento jurídico, ainda há muito a percorrer. Isso porque, não obstante a decisão, o STJ ainda admite a utilização do brocardo na fase de admissibilidade da ação de improbidade, apenas não como fundamento único da admissão.

Além disso, a decisão não tem sido seguida uniformemente pelos tribunais do país, que insistem em admitir ações de improbidade administrativa com fundamento no postulado *pro societate*, vide os recentes julgados: TJ-RO – AC: 7005306-48.2019.8.22.0009, Rel. Des. Miguel Monico Neto, Data de Julgamento: 31/10/2023; TJ-MG – AC: 1862986-55.2006.8.13.0433, Rel. Des. Alberto Diniz Junior, Data de Julgamento: 20/10/2023; TJ-GO – AI: 5660108-70.2023.8.09.0051, Rel. Des.(a) Mônica Cezar Moreno Senhorelo, Data de Publicação: 29/02/2024, e tantos outros. Aliás, mesmo no âmbito do STJ, em que se percebe uma lenta mudança de entendimento quanto ao princípio, ainda se observa a utilização do brocardo, a exemplo do Ag Rg no HC 777.702/SP, Sexta Turma, julgado em 25/04/2023, em que a relatora Ministra Laurita Vaz, valeu-se do *pro societate* para votar pelo indeferimento da ordem.

Ainda que, com o advento da Lei n. 14.230/21, a incompatibilidade do brocardo com o ordenamento, especialmente no âmbito da improbidade administrativa, esteja sendo constatada, o avanço de tal entendimento tem se dado muito lentamente, aquém do que se espera e se precisa. Dessa forma, a utilização do alibi argumentativo *pro societate*, agora impregnada também na esfera da improbidade administrativa, “lança luzes para o longo caminho que ainda

precisa ser percorrido, para que se possa falar em Estado Democrático e Constitucional de Direito no Brasil” (DIAS; ZAGHLOUT; 2019, p. 4).

CONCLUSÃO

Conforme previamente explicitado, esta monografia se propôs a analisar a aplicabilidade do princípio *in dubio pro societate* no âmbito da improbidade administrativa, mais especificamente sua aplicação no juízo de admissibilidade da ação de improbidade. Porém, entendeu-se que não seria possível realizar a devida ponderação do tema a partir de uma percepção meramente objetiva, sob a compreensão de se tratar de um simples postulado que faz referência ao interesse público, como tem sido entendido no país.

Assim, foi necessário fazer um apanhado geral do princípio, partindo das origens do Direito Administrativo Sancionador e de suas influências. Isso, pois possuem relação direta com a razão pela qual, nesse ramo, pondera-se, de um lado, princípios do DA, entre eles a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, do qual supostamente deriva o postulado *pro societate*, e do outro, princípios garantidores do DP, em virtude da raiz comum no *ius puniendi* estatal (que caracteriza o outrora denominado Direito Punitivo).

Entendeu-se ser benéfico aludir ao contexto da sociedade contemporânea, persuadida pela crise de identidade do Direito Punitivo e pela cruzada anticorrupção e, como consectário dessas, a instrumentalização da Lei de Improbidade Administrativa. Isso, porque a emergência e a consagração do postulado *pro societate* no ramo é fruto inegável de tais fatores.

Feitas tais considerações, e discriminado o princípio *in dubio pro societate*, esclarecendo inclusive suas raízes antidemocráticas e autoritárias, foi possível inferir pela incompatibilidade do brocardo no âmbito do juízo de admissibilidade das ações de improbidade administrativa.

Como visto, a instrumentalização da Lei de Improbidade Administrativa provocou efeitos deletérios no âmbito da Administração Pública, incompatíveis com os preceitos do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o legislador promoveu a reforma do diploma, com o intuito de fornecer mais segurança jurídica ao gestor público e dar à Lei n. 8.429/92 diretrizes conforme os paradigmas do Estado de Direito.

Em verdade, se antes da reforma o brocardo *pro societate* já não era compatível com o ordenamento nacional, tal incongruência se fez ainda mais explícita em vista da Lei n. 14.230/21. Quando contrastado com o postulado da justa causa nas ações de improbidade, sua aplicação acaba por esvaziar a imprescindibilidade de demonstração daquele, requisito inerente às ações sancionatórias; acaba por funcionar como álibi argumentativo, capaz de justificar qualquer decisão do julgador.

Demonstrou-se que o entendimento de que a possibilidade de aplicação do brocardo em harmonia com a imprescindibilidade da justa causa é incoerente, pois aquele é aplicado quando há dúvidas quanto à autoria e à materialidade do ilícito, de forma que, se há indícios “sérios e consistentes” a respeito desse, o *in dubio pro societate* perde o objeto. É seguro dizer que, no que tange à justa causa e ao *in dubio pro societate*, um princípio esvazia o outro.

Além disso, o brocardo é incompatível com a máxima da presunção de inocência, vide as raízes democráticas dessa em detrimento das autoritárias daquele. Refletiu-se a respeito da prejudicialidade do premissa de que “eventuais dúvidas podem ser sanadas sob o crivo do Judiciário”, em vista dos impactos negativos que um processo de improbidade administrativa podem causar ao acusado. De fato, a despeito de eventual condenação ou não ao final do processo, a mera elevação do cidadão à condição de réu já é maléfica, taxado de ímprobo e corrupto pela mídia e sociedade geral, razão pela qual decidir a dúvida em favor da continuidade da ação é incompatível com a presunção de inocência.

Em verdade, se há dúvida na fase de admissão, ela decorre de falência funcional do órgão acusador, que apesar da considerável máquina estatal que tem a seu favor para instruir a inicial, não foi capaz de demonstrar com precisão as razões pela qual tal pessoa deve ser acusada. Portanto, não pode o acusado sofrer os efeitos da não observância do *parquet* de demonstrar o ônus que lhe é incumbido, porque tais efeitos são muito maiores que a mera ação judicial, no que tange ao caráter estigmatizador inerente às ações sancionatórias. Sob os mandamentos do Estado Democrático de Direito, a dúvida deve sempre ser decidida em prol do acusado e nunca de um pretense interesse público.

Foram feitas reflexões no que tange ao que foi convencionado como “interesse da sociedade”. Como visto, foi consolidado no ordenamento jurídico brasileiro o entendimento de que tal interesse da sociedade estaria de alguma forma vinculado ao interesse público, o que por si só já é falacioso. Não obstante, mesmo que assim fosse, a associação do interesse público, até mesmo por pretensão de ressarcimento ao erário, à continuidade do processo seria contraditória.

Em virtude da instrumentalização da Lei de Improbidade Administrativa, o Poder Judiciário se encontrou em meio a incontáveis ações de improbidade, admitidas muitas vezes pelo postulado *pro societate*. Em virtude desse número desarrazoado de ações, o gestor se viu acuado, culminando na paralisação da máquina pública, com medo de provável persecução e taxação de corrupto. Certamente, a dita paralisação não é do interesse público. Em verdade, faz-se necessária uma análise pragmática por parte do julgador a respeito dos efeitos decorrentes

da ação sancionatória admitida sem embasamento idôneo, em vista dos reflexos contrários ao interesse público subsequentes.

Ainda nessa linha, entendeu-se ser errôneo conceber os direitos e as garantias fundamentais em contraponto ao interesse público, posto que também é do interesse deste a garantia daqueles. Ora, sob a ótica do Estado de Direito, garantir os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos também é do interesse público, visto que o Estado não existe sem a afirmação deles. Desvencilhar as garantias individuais dos interesses supraindividuais, aproximando esses de uma concepção autoritária, denota o “germe do autoritarismo”.

Com isso, foi possível inferir sobre a incompatibilidade do brocardo no âmbito do juízo de admissibilidade das ações de improbidade administrativa. Por diversos fundamentos, corrobora-se o entendimento da incompatibilidade do *in dubio pro societate* com a seara da improbidade administrativa, agravada pela intenção do legislador com a edição da Lei n. 14.230/21. Em que pese tal inconformidade já estar sendo reconhecida no âmbito do Poder Judiciário, é fato que ainda há um longo caminho a ser percorrido, em vista da aplicação frequente do princípio por diversos tribunais.

Desta feita, para que se fale veementemente em um Estado de Direito no sistema de improbidade administrativa, não se pode admitir a utilização do álbi argumentativo *pro societate* em hipótese alguma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; BRANCO, Thaís Ramos Estrella; COSTA, Vítor do Nascimento. Transposição de institutos do Direito Penal para o Direito Administrativo Sancionador. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 738–764, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/>. Acesso em: 21 mar. 2024.

ÁVILA, Humberto. Neoconstitucionalismo”: entre a “Ciência do Direito” e o “Direito da Ciência”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, n. 17, 2009. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O enriquecimento injusto como princípio geral do Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 210, p. 37-83, 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BARROS, Kawillians Goulart; RANGEL, Tauã Lima Verdan. A principiologia penal como vetor de interpretação e o princípio do in dubio pro societate. **Boletim Jurídico**, v. 13, n. 1523. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/>. Acesso em: 2 abr. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. **Revista da EMERJ**, v. 9, nº 33, p. 43-92, 2006. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BERTI, Marcio Guedes. A natureza penal da lei de improbidade administrativa. **Revista Jurídica JusVox**, ano 1, n. 2, 2016. Disponível em: <http://www.jusvox.com.br/>. Acesso em: 3 mar. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. **Revista de Direito da Procuradoria Geral: Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica**, Edição Especial, p. 468-91, 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: parte geral**. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. v.1 – parte geral. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 13 de outubro de 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 9 de setembro de 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Exposição de motivos da lei n. 8.492/1992, EM. GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991. **Diário do Congresso Nacional**: Brasília, DF, 17 de agosto de 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-expoicaodemotivos-149644-pl.html/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 de março de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 3.164, de 1 de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 4 de junho de 1957. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 22 de dezembro de 1958. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 25 de julho de 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 2 de junho de 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.570.000/RN. Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.658.625/RJ. Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 12 nov. 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 842.768/PR. Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 11 nov. 2009. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Habeas Corpus n. 777.702/SP. Rel. Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 abr. 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 1.215.121/RS. Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 1 set. 2014. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 2.091.647/DF. Rel. Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 26 set. 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Relatório Estatístico**, 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RelEst/issue/view/2194/showToc>. Acesso em: 14 mai. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tese n. 5, edição n. 38. **Jurisprudência em Teses**, Brasília, 5 ago. 2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 41.557/SP. Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 15 dez. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinária com Agravo n. 843.989/PR (Tema de Repercussão Geral n. 1199). Rel. Ministro Alexandre de Moraes, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em 20 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinária com Agravo n. 1.067.392/CE. Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 jul. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em 20 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Agravo de Instrumento n. 5009258-04.2017.4.04.0000. Rel. Des. Vivian Josete Pantaleão Caminha, Quarta Turma. **Diário de Justiça Eletrônico**, Porto Alegre, 14 mar. 2018. Disponível em: <https://consulta.trf4.jus.br/>. Acesso em: 4 mar. 2024.

BROWN, Ed; CLOKE, Jonathan. Neoliberal reform, governance and corruption in the South: assessing the international anti-corruption crusade. **Antipode**. v. 36. n. 2, p. 272-294, 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/>. Acesso em: 5 mar. 2024.

CARNEIRO, Rafael de Alencar Araripe. STJ em números: improbidade administrativa (parte I). **Jota**, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

CARNEIRO, Rafael de Alencar Araripe. STJ em números: improbidade administrativa (parte IV). **Jota**, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/> Acesso em: 15 abr. 2024.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Agência. **Lei da Improbidade é revolucionária**. 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/lei-de-improbidade-e-revolucionaria-diz-ayres-britto/>. Acesso em: 13 abr. 2024

DIAS, Paulo Thiago Fernandes; ZAGHLOUT, Sara Alacoque Guerra. A aplicação do in dubio pro societate nos feitos cíveis e criminais e o (des)prestígio à presunção de inocência. **Boletim do IBCCRIM**, n. 322, 2019. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/>Acesso em: 15 abr. 2024.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O Direito Administrativo Sancionador e a falta de simetria com o Direito Penal. **Conjur**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/> Acesso em: 11 abr. 2024.

FREITAS, Juarez. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. **Revista de informação legislativa**, v. 33, n. 129, p. 51-65, 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176382>. Acesso em: 19 abr. 2024.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca... [et al.]. **Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa**. 6 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

GARCIA, Emerson; PACHECO ALVES, Rogério. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; DA SILVEIRA, Felipe Lazzari. A transnacionalização da corrupção e a instrumentalização política do processo penal. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 6, n. 3, p. 1135-1174, 2020. Disponível em: <https://www.redalyc.org/> Acesso em: 30 mar. 2024.

GOIÁS. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n. 5660108-70.2023.8.09.0051. Rel. Des. Mônica Cezar Moreno Senhorelo, Quinta Câmara Cível. **Diário Oficial**, Goiânia, 29 fev. 2024. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/>. Acesso em: 29 mai. 2024.

GOMES, Claudio Matheus da Silva; BARROCA, Natália Gonçalves. In dubio pro reo X In dubio pro societate: Ele ou Nós? **Revista Raízes no Direito**, v. 8, n. 2, p. 35-51, 2019. Disponível em: <https://revistas2.unievangelica.edu.br/>Acesso em: 10 mai. 2024.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/> Acesso em: 10 abr. 2024.

GREGGI, Livia Abud da Silva; MATTARAIA, Fabiana de Paula Lima Isaac; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Análise das principais mudanças na Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 10, n. 2, p. 2-22, 2023. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/> Acesso em: 8 abr. 2024.

GULLO, Felipe Ramirez. **Improbidade Administrativa**: análise econômica. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/> Acesso em: 8 abr. 2024.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB – Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Rev. Direito Adm.**, Edição Especial. Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 63-92, 2018. Disponível em: <https://doi.org/> Acesso em: 29 mar. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 03 abr. 2024.

JUSTEN FIHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comparada e comentada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. **Os impactos das alterações da lei de introdução às normas do direito brasileiro nas ações de improbidade administrativa**. 2021. 240 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/> Acesso em: 29 mar. 2024.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 19 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

LOPES JÚNIOR, Aury; ROSA, Alexandre Morais da. Conheça a pedalada retórica do in dubio pro societate. **Conjur**, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/> Acesso em: 8 mai. 2024.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. **A justa causa e outros temas atuais da ação de improbidade**: ensaio de crítica jurídica. Fortaleza: Imprece, 2017.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. **Breves estudos sobre a ação de improbidade administrativa**: a justa causa e outros temas relevantes de direito sancionador. Fortaleza: Imprece, 2014.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. **Garantismo judicial na ação de improbidade administrativa**: crítica ao punitivismo e ao efficientismo legalista no domínio do Direito Sancionador. Fortaleza: Imprece, 2015.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes; OLIVEIRA, Mariana Costa de. **Direito sancionador**: quatro temas das garantias do acusado na ação de improbidade administrativa (Lei 8.429/92). Fortaleza: Imprece, 2015.

MELLO NETO, Benedicto de Souza; SANTOS, Diego Prezzi. A leitura pós-Constituição do brocardo in dubio pro societate. Análise de precedentes que afastaram sua aplicação. Nómadas. **Revista Crítica de Ciências Sociais y Jurídicas**. Num. Especial, p. 401–424, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.5209/rev_NOMA.2012.41783. Acesso em: 2 abr. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de Alencar Araripe. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. (Coleção IDP). São Paulo: Grupo

Almedina, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 5 mai. 2024.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Direito constitucional econômico: a intervenção do estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 1862986-55.2006.8.13.0433. Rel. Des. Alberto Diniz Junior, Terceira Câmara Cível. **Diário Oficial**, Belo Horizonte, 24 out. 2023. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/>. Acesso em: 29 mai. 2024.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: de acordo com a reforma pela lei n. 14.230/21**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

MUNIZ, Gina Ribeiro Gonçalves; SAMPAIO, Denis; AVELAR, Daniel Riberio Surdi de. Incompatibilidade entre presunção de inocência e in dubio pro societate (parte 1). **Conjur**, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/> Acesso em: 12 mai. 2024.

MUNIZ, Gina Ribeiro Gonçalves; SAMPAIO, Denis. Incompatibilidade entre presunção de inocência e in dubio pro societate (parte 2). **Conjur**, 2023. Disponível em <https://www.conjur.com.br/> Acesso em: 12 mai. 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/>. Acesso em: 5 mai. 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: Direito Material e Processual**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

NIETO, Alejandro. **Derecho Administrativo Sancionador**. 4 ed. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), 2005. E-book.

NOGUEIRA, Rafael Fecury. **Pronúncia: valoração da prova e limites à motivação**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de São Paulo, 2012. 215 f. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/>. Acesso em: 29 mar. 2024.

OLIVEIRA, Ana Luisa Vogado de. **Os impactos das alterações no sistema de improbidade administrativa pela Lei n.º 14.230/21 e a atipicidade do ato culposo: segurança jurídica ou enfraquecimento do combate à corrupção?**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, 2022. 221 f. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/jspui/>. Acesso em 29 mar. 2024.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito Administrativo Sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público - IP**, a. 22, n. 120, p. 83-126, 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/>. Acesso em: 7 abr. 2024.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 8 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

PASSOS, Pedro Paulo Alves Corrêa dos. **In dubio pro societate à luz da justa causa nas ações de improbidade administrativa segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Direito) - Instituto Brasileiro De Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2019.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio; GIMENES, Eron V. **Criminologia**. Rio de Janeiro: SRV Editora, 2024. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/> Acesso em: 11 abr. 2024.

PEREIRA, Márcio Ferreira Rodrigues. Acusar ou não acusar? In dubio pro societate é(?) a solução. Uma perversa forma de lidar com a dúvida no processo penal brasileiro. **Revista da Defensoria Pública da União**, v. 1, n. 4, 2011. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br> Acesso em: 13 abr. 2024.

PIRES, Luis Manuel Fonseca; MARQUES, Vitor. O reencontro da improbidade administrativa com o propósito da Constituição Federal de 1988. In DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Org.). **Lei de improbidade administrativa reformada. Revista dos Tribunais**, 2022. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/> Acesso em: 30 mar. 2024.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. Barueri: Atlas, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 3 mar. 2024.

ROMA, Rodrigo da Silva. **Sociedade de risco e bens jurídico-penais transindividuais: argumentos favoráveis à legitimação no contexto social complexo**. 2013. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 7005306-48.2019.8.22.0009. Rel. Des. Miguel Monico Neto, Segunda Câmara Especial. **Diário Oficial**, Porto Velho, 31 out. 2023. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/>. Acesso em 29 mai. 2024.

ROSA, Alexandre Morais da. **Guia compacto do processo penal conforme a teoria dos jogos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. E-book.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 3 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús María. **La expansión del Derecho Penal: aspectos de la política criminal em las sociedades postindustriales**. 2 ed. Buenos Aires: Editorial BdeF, 2006. E-book

SOUSA. Ulisses César Martins de. Inversão da presunção de inocência com base no in dubio pro societate. **Consultor Jurídico**, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA Ricardo Alberto. A promessa que a Lei de Improbidade Administrativa não foi capaz de cumprir. **Publicações da Escola da AGU**, v. 12, n. 2, 2020. Disponível em <https://seer.agu.gov.br/>. Acesso em: 2 abr. 2024.

VORONOFF, Alice Bernardo. Direito Administrativo Sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do Direito. **Revista de Direito Administrativo**, v.278, n.1, p. 107-140, 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/>. Acesso em: 6 mai. 2024.

VORONOFF, Alice Bernardo. **Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil**. 2017. 279 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

WARDE, Walfrido. **O espetáculo da corrupção: como um sistema corrupto e o modo de combate-lo estão destruindo o país**. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

ZAFFARONI, Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal brasileiro**. 2. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAMBERLAN, Luciano. **Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902748/>. Acesso em: 20 mar. 2024.