



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

FELIPE FERREIRA LOPES

PROPORCIONALIDADE NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
Uma análise dos impactos promovidos pela Lei n. 14.230/2021

Brasília - DF

2024

FELIPE FERREIRA LOPES

**PROPORCIONALIDADE NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
Uma análise dos impactos promovidos pela Lei n. 14.230/2021**

Monografia apresentada à Banca Examinadora na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Mariana Devezas Rodrigues Murias de Menezes

Brasília – DF

2024

FELIPE FERREIRA LOPES

**PROPORCIONALIDADE NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
Uma análise dos impactos promovidos pela Lei n. 14.230/2021**

Monografia apresentada à Banca Examinadora na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em 05 de setembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Mariana Devezas Rodrigues Murias de Menezes
Orientadora – Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Eduardo Xavier Lemos
Avaliador – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Doutora Fernanda de Carvalho Lage
Avaliadora – Universidade de Brasília (UnB)

Brasília – DF

2024

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta monografia representa o fechamento de uma etapa importante da minha vida acadêmica, e seria impossível sem o apoio de pessoas fundamentais, a quem dedico meu sincero agradecimento.

Agradeço a Deus, por me guiar e dar forças ao longo dessa jornada. Ao meu pai, José, e à minha mãe, Maria, por todo amor, dedicação e pelo apoio constante. À minha avó Maria do Céu e ao meu avô Luiz Gonzaga, cujos exemplos de vida sempre me inspiraram. À minha tia Graça, pelo carinho e suporte, e ao meu irmão Matheus Elyasha, pela motivação e companheirismo.

Aos meus primos-irmãos, Thiago Mehari e Jayanaraian, agradeço pela amizade e apoio incondicionais que me acompanharam ao longo dessa caminhada.

À minha orientadora, Mariana Devezas, sou grato pela orientação paciente, pelas críticas construtivas e pelo encorajamento, que foram essenciais para a realização deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho analisa a aplicação do princípio da proporcionalidade nas ações de improbidade administrativa no Brasil, com foco nas modificações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021. Inicialmente, são discutidos os fundamentos teóricos da Administração Pública e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos, destacando a importância da probidade administrativa como um direito difuso e sua proteção constitucional. Em seguida, o estudo aborda as principais alterações legislativas, como a exigência de dolo específico para a configuração de atos de improbidade e a retroatividade da lei mais benéfica, avaliando as implicações práticas dessas mudanças. A pesquisa é embasada em uma análise doutrinária e jurisprudencial, buscando compreender como a nova legislação afeta a atuação dos órgãos de controle e a responsabilização dos agentes públicos. Conclui-se que a reforma legislativa promoveu maior segurança jurídica ao delimitar as condutas passíveis de sanção, ao mesmo tempo em que impôs novos desafios na interpretação e aplicação do princípio da proporcionalidade. Assim, o trabalho contribui para o debate sobre a eficácia da legislação de improbidade administrativa, propondo reflexões sobre a necessidade de um equilíbrio entre a repressão à corrupção e a proteção dos direitos fundamentais dos administradores públicos.

Palavras-chave: Ação de Improbidade Administrativa. Dolo Específico. Improbidade Administrativa. Necessidade de Finalidade Específica. Princípio da Proporcionalidade. Proibição do Excesso. Vedação da Proteção Insuficiente.

ABSTRACT

This paper analyzes the application of the principle of proportionality in actions of administrative improbity in Brazil, with a focus on the modifications introduced by Law No. 14,230/2021. Initially, the theoretical foundations of Public Administration and the principles that guide the actions of public agents are discussed, highlighting the importance of administrative probity as a diffuse right and its constitutional protection. Subsequently, the study addresses the main legislative changes, such as the requirement of specific intent for the configuration of acts of improbity and the retroactivity of the more favorable law, evaluating the practical implications of these changes. The research is based on a doctrinal and jurisprudential analysis, seeking to understand how the new legislation affects the actions of oversight bodies and the accountability of public agents. It is concluded that the legislative reform has promoted greater legal certainty by delimiting the conduct subject to sanction, while also imposing new challenges in the interpretation and application of the principle of proportionality. Thus, the paper contributes to the debate on the effectiveness of the administrative improbity legislation, proposing reflections on the need for a balance between the repression of corruption and the protection of the fundamental rights of public administrators.

Keywords: Administrative Improbity, Administrative Improbity Action, Necessity of Specific Purpose, Principle of Proportionality, Prohibition of Excess, Prohibition of Insufficient Protection, Specific Intent.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	12
1.1 NOÇÕES PROPEDÊUTICAS: O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS.....	12
1.2 DEVERES DOS AGENTES PÚBLICOS E O COMBATE À CORRUPÇÃO.....	16
1.3 DIREITO DIFUSO À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA.....	18
1.4 FONTES NORMATIVAS.....	19
1.5 CONCEITO E ESPÉCIES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	24
2. A PROPORCIONALIDADE NA TUTELA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA.....	32
2.1. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.....	33
2.2. PROBLEMAS NA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTES DA LEI N. 14.230/2021.....	40
2.3. NECESSIDADE DE DOLO ESPECÍFICO, LEGITIMIDADE ATIVA EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E CAUTELARES.....	43
3. IMPLICAÇÕES PRÁTICAS DAS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	48
3.1 RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA.....	49
3.2 O NOVO PRAZO PRESCRICIONAL UNIFICADO.....	53
3.3 A COMUNICAÇÃO DE DECISÕES NAS ESFERAS PENAL E CÍVEL NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	57
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS.....	63

INTRODUÇÃO

A história recente do Brasil é marcada por uma série de desafios e crises políticas que revelaram a profundidade dos problemas de corrupção e má gestão dos recursos públicos. Desde a redemocratização, em meados da década de 1980, o país tem buscado consolidar suas instituições democráticas e estabelecer um Estado de Direito robusto. Contudo, sucessivos escândalos de corrupção, envolvendo figuras públicas de alto escalão, trouxeram à tona a necessidade de criar mecanismos legais eficazes para prevenir e punir práticas ímprobas. Esses eventos contribuíram para a formação de uma consciência coletiva sobre a importância de uma administração pública transparente e moralmente íntegra, como condição indispensável para o desenvolvimento econômico e social do país.

Nesse contexto, a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", representou um marco na institucionalização de direitos e garantias fundamentais. Entre os princípios consagrados pela nova ordem constitucional, destacam-se a moralidade e a eficiência administrativa, que orientam a conduta dos agentes públicos. A Constituição também impôs a necessidade de responsabilização daqueles que, ao exercerem funções públicas, desrespeitarem estes princípios, comprometendo a integridade do patrimônio público e a confiança da sociedade nas instituições estatais.

Foi justamente nesse cenário que surgiu a Lei n. 8.429/1992, a chamada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que trouxe inovações significativas no ordenamento jurídico brasileiro ao definir e punir atos de improbidade cometidos por agentes públicos e terceiros a eles relacionados. A LIA buscou preencher uma lacuna legislativa, proporcionando um instrumento jurídico sistematizado para a defesa da probidade administrativa, essencial para a preservação do interesse público e o combate à corrupção.

Ao longo dos anos, a LIA desempenhou um papel crucial no combate à corrupção no Brasil, proporcionando uma base legal sólida para a punição de condutas que atentam contra os princípios fundamentais da administração pública. Entretanto, a aplicação da LIA não esteve isenta de controvérsias. A amplitude e a generalidade de alguns de seus dispositivos resultaram em interpretações que, por vezes, levaram a um excesso de rigor na responsabilização dos agentes públicos, gerando insegurança jurídica e temor entre os gestores. A possibilidade de punição por improbidade culposa, por exemplo, foi uma das questões mais criticadas, por permitir que condutas meramente negligentes fossem equiparadas a atos dolosos, comprometendo a proporcionalidade das sanções.

Diante desse panorama e das críticas acumuladas ao longo de quase três décadas de vigência da LIA, o legislador brasileiro promoveu, em 2021, uma reforma substancial na legislação de improbidade administrativa por meio da Lei n. 14.230. Essa reforma busca modernizar e ajustar a LIA às realidades contemporâneas, em um esforço para equilibrar a necessidade de punir adequadamente os atos de improbidade com a garantia de segurança jurídica para os agentes públicos. Entre as principais mudanças, destaca-se a exigência de dolo específico para a configuração de atos ímprobos, a uniformização dos prazos prescricionais e a revisão dos critérios para a comunicação entre as esferas penal e cível.

O presente trabalho tem como objetivo analisar criticamente essas modificações, com foco nas implicações práticas das mudanças para a administração pública e para a responsabilização dos agentes públicos. A análise será conduzida sob a ótica do princípio da proporcionalidade, que exige que as medidas legislativas sejam equilibradas, evitando tanto o excesso quanto a insuficiência na proteção dos direitos fundamentais e na punição dos atos ímprobos.

Além disso, serão abordadas questões centrais como a retroatividade da lei mais benéfica, o novo prazo prescricional unificado, e a comunicação entre as esferas penal e cível nas ações de improbidade administrativa. A partir de uma revisão detalhada da legislação, da doutrina especializada e das decisões dos tribunais superiores, este estudo busca oferecer uma perspectiva crítica sobre as alterações legais e avaliar se as novas disposições estão em consonância com os princípios constitucionais de moralidade, eficiência e justiça administrativa.

A estrutura do trabalho divide-se em três capítulos principais. O primeiro capítulo aborda os fundamentos da administração pública e da improbidade administrativa, explorando as noções propedêuticas essenciais para a compreensão do tema, incluindo o conceito de Estado, a administração pública e seus princípios, além de discutir os deveres dos agentes públicos, a importância do combate à corrupção, e o direito difuso à probidade administrativa. Esse capítulo também analisa as fontes normativas que sustentam a legislação sobre improbidade e define o conceito e espécies de improbidade administrativa, essenciais para a compreensão das condutas que podem ser consideradas ímprobos.

O segundo capítulo é dedicado ao princípio da proporcionalidade na tutela da probidade administrativa. Nele, são explorados os problemas na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa antes da Lei n. 14.230/2021, além de uma análise crítica da necessidade de dolo específico para a configuração de atos ímprobos, da legitimidade ativa

exclusiva do Ministério Público para propor ações de improbidade e das medidas cautelares previstas na legislação.

Finalmente, o terceiro capítulo analisa as implicações práticas das mudanças introduzidas pela Lei n. 14.230/2021, com uma abordagem crítica dos impactos dessas alterações na aplicação cotidiana do Direito Administrativo Sancionador. Esse capítulo inclui discussões sobre a retroatividade da lei mais benéfica, o novo prazo prescricional unificado, e a comunicação entre as esferas penal e cível nas ações de improbidade administrativa.

Por fim, o trabalho pretende contribuir para um debate aprofundado e substancial sobre a eficácia das normas que regem a improbidade administrativa no Brasil, propondo reflexões sobre o aprimoramento do sistema normativo para assegurar que a administração pública seja conduzida com probidade, eficiência e responsabilidade. A análise busca não apenas esclarecer as mudanças legislativas, mas também avaliar se essas mudanças efetivamente cumprem a promessa de modernizar o combate à corrupção sem comprometer a segurança jurídica dos agentes públicos.

1. FUNDAMENTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O presente capítulo estabelece as bases conceituais e legais essenciais para a compreensão da Administração Pública e da improbidade administrativa no contexto do Estado brasileiro. Analisando os princípios do Direito Administrativo que regem a conduta dos agentes públicos e as estruturas legais que definem a improbidade, o exposto fornece o contexto necessário para as avaliações subsequentes.

Com esse enfoque, a discussão inicia a partir da estrutura e função da Administração Pública, enfatizando como os princípios que norteiam o ordenamento jurídico são essenciais para assegurar a integridade e transparência das operações governamentais. Segue-se para uma exploração dos deveres dos agentes públicos e das estratégias para combater a corrupção, sublinhando a importância de manter padrões éticos elevados na gestão pública. Adicionalmente, o capítulo examina as normativas sobre improbidade administrativa, destacando as reformas recentes que aprimoraram os critérios para a comprovação do elemento subjetivo-volitivo nos atos ímprobos, refletindo as adaptações da legislação às necessidades de uma governança mais eficaz e responsável.

Por meio deste exame, o capítulo não apenas contextualiza os conceitos e desafios centrais da administração pública e da improbidade administrativa, mas também estabelece as balizas interpretativas para discussões nos capítulos subsequentes sobre a eficácia e a legitimidade, em um cotejamento com a proporcionalidade, das reformas legais e administrativas.

1.1 NOÇÕES PROPEDÊUTICAS: O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS

Inicialmente, conforme bem aduz Alexandre Mazza, para uma compreensão robusta dos diversos temas no âmbito do Direito Público e, logicamente, do Direito Administrativo, o domínio de conceitos como “Estado” e “Administração Pública” é indispensável.¹ Outrossim, persistente na ideia de compreender a tutela da probidade administrativa e sua ontologia, um estudo suficientemente profundo dos princípios e dinâmicas que norteiam a atividade administrativa deve ser realizado.

¹ MAZZA, Alexandre. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 19.

Nessa esteira, muito embora o conceito genérico de Estado desenvolvido pela doutrina administrativista tenha o seu valor – a composição de território, povo e governo –, a concepção mais adequada de Estado para nortear a compreensão do sistema de improbidade administrativa é a fornecida pelo professor Carlos Ari Sundfeld, segundo o qual, o Estado, hodiernamente de Direito, deve ser concebido como “um Estado que realiza suas atividades debaixo da ordem jurídica, contrapondo-se ao Estado-Polícia, onde o poder político era exercido sem limitações jurídicas, apenas se valendo de normas jurídicas para se impor aos cidadão”.²

Sob essa lógica, conforme ensina Matheus Carvalho, “o surgimento e a evolução da noção do Estado fazem aparecer a figura do Estado de Direito, que representa a ideia de que a Administração Pública se submete ao direito posto, assim como os demais sujeitos de direitos da sociedade”.³ Com efeito, diante deste paradigma, que representa um abandono da remota ideia propagada pelo Estado Absoluto, segundo a qual não haveria responsabilidade jurídica do Estado – em respeito às máximas do “*the king can do no wrong*” –, não mais se legitima a atuação do Estado fora dos ditames previstos pelo ordenamento jurídico.

Ademais, por força do princípio republicano, também se aduz que todo aquele encontra-se investido na gestão da coisa pública deve ser responsabilizado pelos atos praticados, em uma espécie de balanço aos poderes exercidos.⁴ A compreensão do Estado nesses ditames torna-se essencial, pois, somente a partir da evolução para o Estado de Direito, no qual prevalecem as normas jurídicas abstratas e gerais, e não a vontade do governante, que se é possível falar em um controle das ações do mesmo.

Não menos importante é a definição de Administração Pública, que, em sentido formal, designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa.⁵ Tais órgãos e agentes desempenham variadas tarefas – sobretudo nos dias atuais, onde a Administração Pública assume novos papéis –, das quais quatro costumam ser destacadas pela doutrina.

A Administração Pública moderna desempenha várias funções fundamentais que refletem a evolução do papel do Estado ao longo do tempo. Historicamente, o exercício do poder de polícia foi a primeira missão essencial conferida à Administração, especialmente

² SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 36.

³ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. p. 39.

⁴ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 37

⁵ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. p. 41.

durante o século XIX, no período conhecido como "Estado-Polícia"⁶ ou "Estado-Gendarme". O poder de polícia consiste na capacidade do Estado de limitar e condicionar a liberdade e a propriedade privadas em prol do interesse público.⁷

Com o advento das Constituições Sociais na primeira metade do século XX, como a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de Weimar de 1919, o Estado passou a assumir funções positivas, especialmente no que tange à prestação de serviços públicos. Nesse contexto, a Administração Pública começou a oferecer serviços essenciais à população, como transporte coletivo, fornecimento de água canalizada e energia elétrica, expandindo seu papel de mero regulador para provedor de bens e serviços fundamentais para o bem-estar social.⁸

Na segunda metade do século XX, a Administração Pública ampliou ainda mais suas funções com a realização de atividades de fomento. Esta nova missão envolve o estímulo ao desenvolvimento econômico e social, por meio de incentivos a setores específicos da sociedade, visando promover o progresso e a melhoria das condições de vida da população. O fomento se tornou, portanto, uma ferramenta crucial para a intervenção estatal em áreas estratégicas para o crescimento econômico e a equidade social.⁹

Recentemente, sem um respaldo doutrinário robusto, alguns autores passaram a mencionar uma quarta tarefa fundamental da Administração Pública moderna: a atividade de intervenção. Esta intervenção é subdividida em três categorias principais. A primeira é a intervenção na propriedade privada, que engloba todas as ações estatais voltadas para a limitação da propriedade em nome do interesse público, assegurando o cumprimento do princípio da função social da propriedade, conforme previsto no artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988. A segunda categoria é a intervenção no domínio econômico, ou regulação, que se refere às atividades estatais de normatização, disciplina e fiscalização dos agentes econômicos, com o objetivo de garantir um ambiente econômico justo e competitivo. Finalmente, a terceira categoria é a intervenção no domínio social, onde o Estado atua para apoiar os economicamente hipossuficientes, buscando reduzir as desigualdades sociais e promover a inclusão social.

⁶ Conforme relembra Alexandre Mazza, “não confundir com “Estado de Polícia”, designação usada para se referir ao período histórico anterior ao Estado de Direito, portanto, antes da Revolução Francesa (1789)”. MAZZA, Alexandre. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 23.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

Tais funções ilustram a complexidade crescente da Administração Pública, que se adapta continuamente para atender às necessidades de uma sociedade em constante evolução, equilibrando o exercício do poder de polícia, a prestação de serviços públicos, o fomento ao desenvolvimento e a intervenção em diversas esferas da vida social e econômica. Diante desse cenário, marcado pelo crescente aumento da atuação administrativa, somado à ausência de um “Código Administrativo”, apto a conferir sistematização e unificação ao Direito Administrativo, emerge como necessário a condensação de valores fundamentais em postulados, os princípios.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico.¹⁰

Em suma, a doutrina costuma citar duas funções dos princípios no âmbito do Direito Administrativo, a hermenêutica – pela qual o aplicador, quando tiver dúvida sobre qual o real significado de determinada norma, pode valer-se do postulado como ferramenta apta a esclarecer o conteúdo do dispositivo analisado – e a integrativa – pela qual o princípio é utilizado para suprir lacunas, como um instrumento de preenchimento de vazios normativos em caso de ausência de expressa previsão sobre determinada situação ou matéria.

No que se refere aos princípios administrativos em espécie, inicialmente, a doutrina costuma elencar dois supraprincípios, além dos princípios constitucionais explícitos e dos princípios constitucionais implícitos. Também chamados de *superprincípios*, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, há: a) supremacia do interesse público sobre o privado; e b) indisponibilidade do interesse público.¹¹

A supremacia do interesse público sobre o privado, implica na noção de que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, o que justifica, por exemplo, a existência de prerrogativas não extensíveis aos particulares. Embora haja respeitável corrente moderna que critica a aplicação do postulado e até mesmo nega sua existência, José dos Santos Carvalho Filho, dentre outros autores renomados, como Hely

¹⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 53.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 69.

Lopes e Maria Sylvia, defendem sua existência e aplicação.¹² A indisponibilidade do interesse público, por outro lado, aduz que os agentes públicos não são donos do interesse que defendem, estando obrigados a atuar, não conforme suas próprias vontades, mas seguindo o estrito mandamento legal.

Para além destes *superprincípios*, a atuação legítima da Administração Pública também deve respeito a uma série de princípios explícitos, listados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, sendo eles a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Esses princípios não apenas guiam a atuação da Administração Pública, mas também impõem deveres inalienáveis aos agentes públicos, que, como executores das políticas e ações estatais, são responsáveis por garantir que a administração atue dentro dos limites legais e morais estabelecidos.

O respeito a esses princípios assegura que a administração opere de maneira justa, eficaz e transparente, refletindo o compromisso com a probidade e a ética no serviço público. A partir dessa fundamentação, torna-se imprescindível analisar os deveres específicos que são exigidos dos agentes públicos para a manutenção da integridade e eficiência na gestão pública, assim como as medidas necessárias para o combate à corrupção, um dos maiores desafios enfrentados pela Administração Pública contemporânea. Com isso, passamos a discutir os deveres dos agentes públicos e o combate à corrupção, temas centrais para a efetivação dos princípios discutidos.

1.2 DEVERES DOS AGENTES PÚBLICOS E O COMBATE À CORRUPÇÃO

Diante da atuação pública pautada na supremacia do interesse público e na indisponibilidade do interesse público, o ordenamento jurídico, ao atribuir aos agentes públicos as chamadas prerrogativas – também conhecidas como poderes – sempre estipula as balizas e o modo como tal desempenho deve ocorrer. Nesse contexto, é possível afirmar a existência de um verdadeiro poder-dever, que, como ensina Alexandre Mazza, “são situações subjetivas híbridas ostentadas pela Administração Pública nos casos em que a ordem jurídica atribui simultaneamente uma potestade e um dever ao mesmo sujeito de direito”.¹³

Ocorre que, a partir dessa concepção clássica de poder-dever, a atuação dos agentes públicos evoluiu para estar sujeita a um verdadeiro padrão de conduta no exercício da função

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 69.

¹³ MAZZA, Alexandre. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 602.

pública. Assim, conforme expõe Matheus Carvalho, “a boa administração é aquela que interpreta o texto legal de forma a alcançar o interesse público, mas também respeitando os preceitos balizadores da atuação do Estado como forma de garantir o exercício da cidadania”.¹⁴

Diante da observância dos princípios administrativos, não restam dúvidas, portanto, de que os agentes públicos estão sujeitos aos mais diversos deveres, vários deles, inclusive, decorrentes do próprio estatuto ao qual o servidor está sujeito. Nesse sentido, a atuação proba e com fundamento na honestidade e na moralidade é, talvez, o primeiro e mais importante de todos os deveres do administrador público, conforme a lição de José dos Santos Carvalho Filho.¹⁵

Isso porque diante de uma atuação que desrespeita a moralidade e o dever de honestidade ao qual os agentes públicos estão sujeitos, não há que se falar sequer em uma conduta dentro da legalidade, sobretudo diante de uma superação da visão clássica de legalidade pautada no legalismo. Desse modo, os agentes públicos, ao assumirem suas funções, se comprometem a servir ao interesse público, atuando com imparcialidade, transparência e responsabilidade.

Assim, a probidade administrativa se destaca como um dever essencial, exigindo dos agentes públicos uma postura ética que transcende o simples cumprimento da lei, englobando a integridade, a imparcialidade e o compromisso com o interesse público. Nessa perspectiva, conforme expõe Marcello Caetano, o dever de probidade compreende: “o dever do funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.”¹⁶ Se por um lado há o dever de o agente proceder de maneira proba, por outro lado, há um interesse da sociedade em controlar e combater a atuação que vai de encontro a este postulado.

Portanto, para que esses deveres sejam efetivamente observados e garantidos, é imprescindível a existência de mecanismos de controle e combate à corrupção, que atuem de forma preventiva e repressiva contra desvios de conduta. O ordenamento jurídico brasileiro, ao prever uma série de instrumentos legais e institucionais voltados para o combate à corrupção, busca assegurar que os agentes públicos sejam responsabilizados por suas ações e

¹⁴ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. p. 111.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 197.

¹⁶ CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. 10^a ed. Coimbra: Almedina, 2010, vol. II, p. 749.

omissões, garantindo a integridade na gestão da coisa pública. A partir dessa perspectiva, o combate à corrupção se torna um componente crucial para a efetivação dos princípios administrativos e a manutenção da confiança da sociedade nas instituições públicas, destacando-se como um tema central na preservação do Estado de Direito e na promoção de uma administração pública eficiente e justa.

1.3 DIREITO DIFUSO À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

Diante da evolução do panorama social, cultural e tecnológico do indivíduo, da sociedade e da população como um todo, aliado ao surgimento de novas categorias de direitos fundamentais, restou consagrada a necessidade de uma proteção coletiva das diversas classes e grupos de pessoas, dada a natureza de transindividualidade dos direitos daí decorrentes, diante da formação de uma sociedade de massa e da globalização.¹⁷ É justamente nesse contexto que a tutela dos direitos fundamentais de modo coletivo emerge, assim como asseveram Luiz Marinoni, Sérgio Arenhart e Daniel Mitidiero:

A sociedade moderna caracteriza-se por uma profunda alteração no quadro dos direitos e na sua forma de atuação. De um lado, verifica-se a alteração substancial no perfil dos direitos desde sempre conhecidos, que assumem contornos completamente novos (basta pensar na função social do direito de propriedade, na publicização do direito privado e na privatização do direito público) e, de outro, a ampliação do próprio rol dos direitos, reconhecendo-se direitos tipicamente vinculados à sociedade de consumo e à economia de massa, padronizada e globalizada. Estes últimos costumam ser tratados como direitos de terceira geração, os quais são ditos de solidariedade e caracterizados por sua "transindividualidade", pertencendo não mais apenas ao indivíduo, considerado como tal, mas sim a toda a coletividade (por exemplo, o direito ao meio ambiente saudável e os direitos dos consumidores).¹⁸

Com a proibidade administrativa o fenômeno não poderia ser diferente, sobretudo diante das maiores repercussões e anseios da sociedade em gerir o patrimônio público, notadamente em razão da revelação de uma chuva cotidiana de escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos e particulares que com eles se relacionam. Sobre este assunto, Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade, em perfeita colocação, aduzem que:

¹⁷ REMÉDIO, José Antônio; LOPES, Thiago Henrique Teles. **A proibidade administrativa como direito fundamental difuso**. Revista Paradigma, v. 28, n. 2, p. 154-176.

¹⁸ MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz Arenhart. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. V. 3. p. 403.

Não é difícil perceber, pois, que a tutela da probidade administrativa, interesse jurídico titularizado por toda a sociedade, se insere na órbita dos interesses difusos, apresentando as suas características marcantes, quais sejam:

- a) a indeterminação dos sujeitos: a defesa da probidade administrativa não pertence a uma pessoa isolada, nem a um grupo delimitado de pessoas, mas sim à coletividade como um todo;
- b) a indivisibilidade do objeto: o interesse no respeito à probidade administrativa é a um só tempo de todos e de cada qual;
- c) o fato de agregação dos sujeitos: os titulares do direito à probidade administrativa estão agregados em função de uma situação de fato em comum, à circunstância de estarem sujeitos aos efeitos da lesão à probidade administrativa.¹⁹

Essa visão da probidade como um direito fundamental difuso, é inclusive corroborada por uma análise sistemática da Constituição Federal de 1988, a qual em seu artigo 129, inciso III, estabelece como função institucional do Ministério Público a legitimidade para a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, visando à proteção do patrimônio público, no qual se insere a probidade administrativa.

Assim, a probidade administrativa se caracteriza como um direito difuso, intimamente ligado ao Estado Democrático de Direito, sem titularidade individualizada, pois sua efetivação é de interesse de toda a população brasileira, conforme o parágrafo único do art. 1º da Carta Constitucional. Essa transindividualidade, característica da terceira geração dos direitos fundamentais, sublinha a importância da probidade administrativa como um pilar da governança pública e da proteção ao patrimônio coletivo.

Compreendida a probidade administrativa como um direito difuso, fica evidente a necessidade de uma normatização robusta que permita a tutela efetiva desse direito. É nesse contexto que se insere a análise das fontes normativas, as quais estabelecem as bases legais para a defesa e promoção da probidade administrativa no Brasil, assunto que será abordado no próximo tópico.

1.4 FONTES NORMATIVAS

Conforme aduz o professor Matheus Carvalho, a princípio, “são consideradas fontes do direito aqueles comportamentos que ensejam a criação de uma norma imperativa.”²⁰ Nesse contexto, tal qual os demais tópicos abordados na seara do Direito Administrativo, as prescrições acerca da improbidade administrativa não se esgotam inteiramente em um só

¹⁹ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. 7. ed. São Paulo: Método, 2016. p. 701-702.

²⁰ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. p. 47.

corpo de leis (em um “Código Administrativo”), como ocorre com outros ramos como o Direito Processual, o Direito Penal e o Direito Civil.

Ao contrário, “as normas administrativas – e inclusive as de improbidade administrativa – encontram-se espalhadas, tanto no texto da Constituição Federal, como em diversas leis ordinárias, complementares e em outros diplomas normativos como decretos-leis, medidas provisórias, regulamentos e decretos do Poder Executivo, circunstância que dificulta um conhecimento abrangente, bem como a formação de uma visão sistemática, orgânica desse ramo do Direito”.²¹

Diante disso, segundo o autor supracitado, a doutrina ordinariamente aponta a existência de seis fontes principais no Direito Administrativo, quais sejam, a lei, a jurisprudência, a doutrina, os princípios gerais, os costumes, todos no plano interno, e os tratados internacionais, no plano externo.²² A lei é a fonte primordial do Direito Administrativo brasileiro e o único veículo habilitado para criar diretamente deveres e proibições, obrigações de fazer ou não fazer e, justamente por isso, é considerada fonte primária.

As demais fontes são consideradas secundárias, com exceção dos tratados internacionais, que embora celebrados no plano internacional, devem ser incorporados com *status* de lei ordinária (caso não versem sobre matéria de direitos humanos) ou, em se tratando de matéria relativa aos direitos humanos, poderão gozar de *status* constitucional – se aprovados sob o rito previsto no art. 5.º, §3 – ou supralegal, quando não seguirem tal rito.

Outrossim, insta salientar também que, após a Emenda Constitucional 45/2004, – não obstante as decisões proferidas no curso do processo judicial gozem, em regra, de eficácia vinculante apenas às partes processuais, sem aplicação geral – a Constituição Federal passou a admitir a criação de súmulas vinculantes, expedidas pelo Supremo Tribunal Federal – STF –, com força para determinar a atuação dos órgãos do Poder Judiciário e da administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Tal possibilidade de alterar o ordenamento jurídico positivo de forma imediata, impondo e definindo condutas de observância obrigatória para todos os entes da Administração Pública, além de reforçar uma verdadeira “commonlização do civil law”, fez parte da doutrina em Direito Administrativo alçar ao patamar de fonte primária (tal qual a lei, em sentido amplo, o que inclui o próprio texto constitucional, suas regras, princípios e os

²¹ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. p. 47.

²² *Ibid.* p. 48.

demais atos normativos primários) uma parcela da jurisprudência, outrora considerada apenas como fonte normativa secundária, ante a ausência de codificação legal.²³

Em relação à improbidade, a previsão de instrumentos jurídicos para combater a desonestidade, a corrupção e a deslealdade no trato da coisa pública deve ser considerado um indicador importante da seriedade de um Estado. Contudo, apenas ter normas contra a improbidade administrativa não é suficiente; é essencial sua efetiva aplicação. A utilização adequada do arsenal jurídico, que é complexo e variado, é crucial para prevenir e punir aqueles que violam os valores consagrados no ordenamento jurídico.

Os atos de improbidade têm repercussões nas esferas penal, política, cível e administrativa, e o ordenamento jurídico prevê diversos procedimentos e sanções que devem ser usados de maneira harmoniosa para garantir a máxima efetividade das normas éticas.

No Brasil, a preocupação com a probidade administrativa é evidenciada pela diversidade de normas jurídicas criadas ao longo do tempo. De modo sintético, destacam-se as Leis n. 3.164/1957 e 3.502/1958, que precederam a atual Lei n. 8.429/1992. A Lei n. 3.164/1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, permitia o sequestro e perda de bens adquiridos ilícitamente por servidores públicos, e autorizava tanto o Ministério Público quanto qualquer cidadão a propor ações de improbidade. A Lei n. 3.502/1958, chamada Lei Bilac Pinto, ampliou essa regulamentação e definiu de forma mais detalhada as hipóteses de enriquecimento ilícito.

Além disso, outros atos normativos surgiram durante o regime militar, como o Ato Institucional 5/1968 e o Decreto-lei 359/1969, que concediam poderes ao Executivo para aplicar sanções por improbidade. O Ato Institucional 14/1969 e a Carta de 1969 (Emenda Constitucional 1/1969), com alteração pela Emenda Constitucional 11/1978, também abordaram o confisco e a perda de bens por danos ao erário ou enriquecimento ilícito.

As Leis n. 3.164/1957 e 3.502/1958 só foram revogadas pela Lei n. 8.429/1992, que consolidou o marco legal de combate à improbidade administrativa no Brasil. As reformas posteriores, como a Lei n. 14.230/2021, buscaram aprimorar essa legislação, restringindo as sanções de improbidade a condutas dolosas de agentes públicos e terceiros.

Atualmente, no que se refere ao plano normativo interno, a doutrina administrativa costuma cindir as fontes normativas na seara da improbidade, para fins didáticos, em constitucionais, legislativas e regulamentares. Segundo Rafael Oliveira:

²³ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. p. 48-49.

No tocante às fontes constitucionais, merece destaque o art. 37, § 4.º, que dispõe: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. A norma constitucional em comento foi regulamentada pela Lei n. 8.429/1992.²⁴

Existem, ainda, diversas outras normas constitucionais relevantes no tratamento da improbidade administrativa, tais como: a) art. 14, § 9.º: remete à lei complementar a prerrogativa para fixar “outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”; b) art. 15, V: admite a perda ou a suspensão de direitos políticos no caso de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4.º; c) art. 37, caput: enumera os princípios expressos que são aplicáveis à Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência); d) art. 85, V: define como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na Administração.²⁵

No âmbito infraconstitucional, além da LIA – Lei de Improbidade Administrativa –, que define os sujeitos, os atos de improbidade, as respectivas sanções, as normas processuais, dentre outras questões, há outros diplomas normativos que visam combater a improbidade administrativa (compondo o denominado Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção), por exemplo²⁶: a) as leis que definem os denominados crimes de responsabilidade (exemplos: Lei n. 1.079/1950 e Decreto-lei 201/1967); b) Lei n. 8.730/1993: estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; c) art. 52 da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade): define atos de improbidade praticados pelo Prefeito; d) art. 73, caput e § 7.º, da Lei n. 9.504/1997: enumera condutas que são vedadas aos agentes públicos nos pleitos eleitorais, qualificando-as como atos de improbidade administrativa, na forma do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa; e) art. 482, “a”, da CLT: dispõe que o ato de improbidade constitui justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador; f) estatutos funcionais (exemplo: Lei n. 8.112/1990); g) leis do processo administrativo (exemplo: Lei n. 9.784/1999); h) Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção): dispõe sobre a responsabilização

²⁴ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 31.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid, p. 32.

administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira etc.

Por fim, vale ainda mencionar algumas normas regulamentares que dispõem sobre a improbidade administrativa, especialmente sobre os Códigos de Conduta dos agentes públicos e os procedimentos éticos que devem ser observados na Administração Pública, como ocorre, por exemplo, nas seguintes hipóteses: a) Código de Conduta da Alta Administração Federal, aprovado pelo Decreto sem número, de 21 de agosto de 2000; b) Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, instituído pelo Decreto 1.171/1994; c) Decreto 6.029/2007: institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal; d) Decreto sem número, de 26 de maio de 1999: institui a Comissão de Ética Pública; e) Resolução 3/2000, editada pela Comissão de Ética Pública, com fundamento no art. 2.º, inciso V, do Decreto de 26.05.1999: estabelece regras sobre o tratamento de presentes e brindes aplicáveis às autoridades públicas abrangidas pelo Código de Conduta da Alta Administração Federal etc.

No plano internacional, há também a preocupação com o combate à improbidade administrativa, a qual pode ser evidenciada, exemplificativamente, por meio de algumas convenções que têm o Brasil como signatário: a) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais: elaborada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), a Convenção em comento foi ratificada pelo Decreto Legislativo 125/2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial 3.678/2000; b) Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC): elaborada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), a referida Convenção foi ratificada pelo Decreto Legislativo 152/2002, com reserva para o art. XI, § 1.º, inciso “C”, e promulgada pelo Decreto Presidencial 4.410/2002; e c) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC): ratificada pelo Decreto Legislativo 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial 5.687/2006.²⁷

Diante da vasta e intrincada rede de normas que compõem o arcabouço jurídico voltado ao combate à improbidade administrativa, evidencia-se a importância de uma abordagem integrada e multifacetada para assegurar a efetividade das disposições legais. Tanto no âmbito interno quanto internacional, o compromisso com a transparência e a ética na gestão pública exige não apenas a existência de regras bem delineadas, mas também uma

²⁷ A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi assinada em 09.12.2003 (Dia Internacional de Luta contra a Corrupção), na cidade de Mérida, no México, razão pela qual também é denominada de “Convenção de Mérida”.

aplicação rigorosa e coerente dessas normas. Assim, o fortalecimento contínuo das fontes normativas, aliado à adaptação às novas demandas sociais, torna-se imperativo para consolidar um Estado comprometido com a justiça, a probidade e o desenvolvimento sustentável.

Nesse cenário, a complexidade e a abrangência das normas que visam combater a improbidade administrativa exigem uma compreensão aprofundada não apenas dos princípios que as fundamentam, mas também dos conceitos específicos e das modalidades de atos que podem ser considerados ímprobos. É essencial reconhecer que a efetividade dessas normas depende, em grande parte, da clareza com que se definem e classificam as condutas consideradas impróprias ou ilícitas no exercício da função pública.

Dessa forma, para garantir que a administração pública atue em conformidade com os princípios de legalidade, moralidade e eficiência, é crucial delinear com precisão os conceitos de improbidade administrativa e as diversas espécies de atos que podem se enquadrar nessa categoria. A seguir, será explorado o conceito de improbidade administrativa e suas diferentes espécies, destacando como essas condutas são tratadas pela legislação brasileira e as implicações práticas de cada uma para a administração pública.

1.5 CONCEITO E ESPÉCIES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Sob uma análise etimológica, o vocábulo “probidade”, que advém do latim *probitate*, faz menção àquilo que é bom, estabelecendo uma relação direta com a honradez, a honestidade e a integridade. A improbidade, de maneira diametralmente oposta, deriva do latim *improbitate*, cujo significado pode ser traduzido em desonestidade ou imoralidade. Na lição da professora e ministra do STF Cármen Lúcia Antunes Rocha, a probidade administrativa “conta com um fundamento não apenas moral genérico, mas com a base de moral jurídica, vale dizer, planta-se ela nos princípios gerais de direito” (ROCHA, 2000).

De fato, o respeito à moral traduz uma característica fundamental para todos que se relacionam com o Estado, especialmente os agentes públicos, os quais possuem o dever jurídico de agir com probidade. Trata-se, pois, apenas de uma decorrência lógica da exigência de boa-fé no âmbito da própria Administração Pública, haja visto que, segundo Ruy Cirne Lima, “o Estado não é uma entidade amoral e não utiliza uma diferente da dos indivíduos para seu governo”.

Há, portanto, uma conexão intrínseca entre a moralidade e o “bom administrador”, que conhece os limites entre o lícito e o ilícito, o justo e o injusto.²⁸ Diogo de Figueiredo Moreira Neto observa que, enquanto a moral comum distingue eticamente entre o bem e o mal, a moral administrativa diferencia pragmaticamente a boa e a má administração.²⁹

Mesmo diante de tais premissas impera a divergência doutrinária sobre a definição de (im)probidade administrativa. Alguns autores afirmam que a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa.³⁰ Por outro lado, outros defendem que a moralidade é um princípio constitucional, e a improbidade resulta da violação desse princípio.³¹ Essa divergência demonstra a complexidade do tema.

De qualquer modo, conforme nos ensina Rafael Carvalho Rezende Oliveira, é importante entender que, no Direito positivo, a improbidade administrativa não se confunde com a imoralidade administrativa. O conceito normativo de improbidade administrativa é mais amplo que o lexicológico. A imoralidade implica improbidade, mas nem todo ato de improbidade é uma violação do princípio da moralidade.³² Assim sendo, a improbidade administrativa restará caracterizada diante de casos de enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação dos princípios da Administração Pública.

Originalmente, o art. 11 da LIA considerava improbidade a violação de qualquer princípio da Administração Pública, exemplificando condutas. No entanto, a Lei n. 14.230/2021 modificou isso, exigindo a prática de condutas específicas descritas em seus incisos para a configuração de improbidade. Destaca-se, então, que improbidade administrativa difere de meras irregularidades ou ilegalidades sem gravidade ou sem o elemento subjetivo do infrator.

A improbidade é uma forma de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Portanto, a tipificação da improbidade depende da demonstração de má-fé ou desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, além da grave lesão aos bens protegidos pela Lei de Improbidade Administrativa.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 84.

²⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 105.

³⁰ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 101; FREITAS, Juarez. **O princípio da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa**. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 48, p. 5.078, fev. 2005.

³¹ Nesse sentido: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 803; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 984.

³² No mesmo sentido: DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007. p. 24; GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 125.

A Reforma da Lei n. 14.230/2021 buscou restringir a aplicação das severas sanções de improbidade às condutas dolosas de agentes públicos e terceiros, eliminando a modalidade culposa de improbidade inicialmente prevista no art. 10 da LIA. Assim, segundo Rafael Oliveira, após a Reforma da LIA, improbidade administrativa pode ser definida como o ato ilícito doloso, praticado por agente público ou terceiro, contra entidades públicas e privadas que gerenciam recursos públicos, capaz de gerar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação dos princípios da Administração Pública.

Hodiernamente, os atos de improbidade administrativa encontram-se positivados nos arts. 9.º (enriquecimento ilícito), 10 (dano ao erário), e 11 (violação aos princípios da Administração) da Lei n. 8.429/1992, alterada pela Lei n. 14.230/2021.

Em um cotejamento com as disposições anteriores à reforma, observa-se a revogação expressa do art. 10-A da LIA, que versava sobre os “atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário”. Há de se ressaltar, contudo, que não houve propriamente uma extinção da referida tipificação, mas apenas o seu deslocamento para o inciso XXII do art. 10 da LIA. Segundo o inciso, considera-se ato de improbidade administrativa, por lesão ao erário, “conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.”

Ademais, para além dos atos de improbidade prescritos na Lei de Improbidade Administrativa, é relevante relembrar a existência de tipificação de improbidade administrativa no art. 52 da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), direcionada exclusivamente aos Prefeitos.

Sob uma análise pormenorizada, os atos de improbidade, que acarretam enriquecimento ilícito, previstos no art. 9.º da LIA, alterado pela Lei n. 14.230/2021, referem-se às condutas dolosas que acarretem qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1.º da LIA.³³

Nesse sentido, o art. 9.º da LIA, com a redação conferida pela Lei n. 14.230/2021, dispõe:

Art. 9.º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem

³³ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 110.

patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1.º desta Lei, e notadamente:

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1.º por preço superior ao valor de mercado;

III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1.º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;

V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1.º desta Lei;

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI – incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1.º desta lei;

XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1.º desta lei

É necessário observar a constatação de que a configuração do enriquecimento ilícito não depende de prejuízo ao erário³⁴, entendimento reforçado pelos tribunais superiores³⁵, mas apenas do recebimento de vantagem patrimonial indevida por parte do agente público durante o exercício de sua função, aliada à conduta dolosa por parte do agente ou do terceiro e do nexos causal ou etiológico entre o recebimento da vantagem e a conduta daquele que ocupa cargo ou emprego, detém mandato ou exerce função ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1^a da LIA.

Para exemplificar o exposto, a doutrina costuma trazer o caso do cidadão que cumpre todos os requisitos legais e solicita ao poder público a emissão de uma licença para um determinado objetivo, que é um ato administrativo vinculado (ou seja, não há margem de decisão para o poder público, uma vez cumprido os requisitos, a licença deve ser emitida). No entanto, o agente público responsável exige e recebe uma quantia em dinheiro, sem qualquer base legal, para agilizar a emissão da licença. Nesse caso, mesmo que não tenha havido prejuízo financeiro ao Estado, o enriquecimento ilícito está configurado devido à exigência dessa vantagem indevida.

Embora não se exija prejuízo ao erário para a constatação do enriquecimento ilícito, conforme aduz Rafael Oliveira:

O art. 9.º da LIA exige o efetivo recebimento de “vantagem patrimonial indevida”. A mera promessa de recebimento de vantagem patrimonial e o recebimento de vantagem não patrimonial configuram atos de improbidade previstos no art. 11 da LIA, tendo em vista a violação aos princípios da legalidade e da moralidade, e, na hipótese de dano ao erário, no art. 10 da LIA.³⁶

Há debate na doutrina sobre se o enriquecimento ilícito pode ser configurado por omissão do agente público ou de terceiros. Alguns autores argumentam que o enriquecimento ilícito exige uma ação comissiva, sendo inviável sua caracterização por simples omissão. Isso porque, ao definir os atos de improbidade administrativa, a Lei n. 8.429/1992 menciona expressamente a possibilidade de improbidade por ação ou omissão nos artigos 10 e 11, mas não faz o mesmo em relação ao artigo 9º, que trata do enriquecimento ilícito.

³⁴ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. pg. 112.

³⁵ No mesmo sentido, afirmando a desnecessidade de lesão ao erário para configuração do ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, vide: STJ, REsp 1.412.214/ PR, Rel. p/ acórdão Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 28.03.2016 (Informativo de Jurisprudência do STJ 580).

³⁶ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 112.

Nesse ponto, José dos Santos Carvalho Filho aduz que o enriquecimento ilícito depende sempre de conduta comissiva, uma vez que as condutas descritas não comportam condutas omissivas³⁷.

Rafael Oliveira e Daniel Assumpção, trazendo como exemplo o inciso I do art. 9.º da LIA – que tipifica como enriquecimento ilícito o recebimento de dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer vantagem econômica, direta ou indireta, “a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público” –, por outro lado, entendem que “a tipificação do enriquecimento ilícito admite condutas comissivas e omissivas.”³⁸

Não obstante, há também a previsão de atos de improbidade que causam lesão ao erário, tipificados no art. 10 da LIA, alterado pela Lei n. 14.230/2021, os quais relacionam-se aos atos comissivos ou omissivos, dolosos, que acarretam efetiva e comprovada perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração Pública e demais entidades mencionadas no art. 1.º da LIA.

O art. 10 da Lei n. 8.429/1992 estabelece:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1.º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1.º desta Lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1.º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1.º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1.º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 995.

³⁸ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 114.

- V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;
- VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;
- VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;
- IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
- X – agir illicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
- XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça illicitamente;
- XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1.º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.
- XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;
- XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.
- XVI – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- XVII – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- XVIII – celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- XIX – agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;
- XX – liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.
- XXI – (revogado);
- XXII – conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1.º do art. 8.º-A da Lei Complementar n.º 116, de 31 de julho de 2003.

A primeira inovação relevante com a alteração do *caput* do art. 10 da LIA foi a supressão da menção à culpa e o surgimento da necessidade de “ação ou omissão dolosa”.

Outra grande inovação no *caput* do art. 10 da referida lei trata-se da inserção da exigência de comprovada e efetiva perda patrimonial, desvio, apropriação, dilapidação ou malbaratamento dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1.º da lei. Anteriormente à Lei n. 14.230/2021, não havia a exigência de efetiva e comprovada lesão ao erário, fomentando o debate sobre a possibilidade de aplicação das sanções de improbidade por dano presumido ao erário (o chamado dano *in re ipsa*).

Ademais, para além da exigência do dolo do agente e do efetivo prejuízo ao erário, em reforço ao entendimento de que a mera ilegalidade não se confunde com a improbidade administrativa, o § 1.º do art. 10 da LIA afasta o ressarcimento ao erário nos casos em que não restar comprovada a perda patrimonial efetiva, ainda que haja a inobservância de formalidades legais ou regulamentares.

Por sua vez, o § 2.º do art. 10 da LIA, inserido pela Lei n. 14.230/2021, dispõe que “a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade”, fazendo parte da doutrina inferir que a menção ao exercício de atividade econômica englobaria algumas entidades mencionadas no art. 1.º, a exemplo das empresas estatais e das empresas privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, da Administração Pública.

Nesse sentido, os eventuais prejuízos no exercício da gestão econômica, ainda que acarretem lesão ao erário, enquadram-se como erros de gestão, mas não improbidade administrativa, salvo se comprovado o dolo dos agentes públicos envolvidos.³⁹

Por derradeiro, há ainda os atos de improbidade que contrariam os princípios da Administração Pública, por meio de condutas dolosas, comissivas ou omissivas, em desconformidade com os deveres de imparcialidade, legalidade e honestidade, que se caracterizam por uma das condutas descritas no art. 11, *caput*, da LIA, com as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, que assim prevê:

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

I – (revogado);

II – (revogado);

³⁹ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 120.

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

IV – negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

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

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

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

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

IX – (revogado);

X – (revogado);

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

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

Uma das grandes reformas promovidas pela Lei n. 14.230/2021 foi justamente a substituição da expressão “notadamente” pela expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”, no *caput* do art. 11, o que revela a necessidade da prática de uma das condutas indicadas taxativamente nos incisos do art. 11 para configuração da improbidade por violação aos princípios. Antes da reforma da LIA, o referido dispositivo legal fazia menção à expressão “notadamente”, o que demonstrava o caráter exemplificativo das condutas.

2. A PROPORCIONALIDADE NA TUTELA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

Após a exposição dos fundamentos da improbidade administrativa e a análise das transformações legislativas trazidas pela Lei n 14.230/2021, é imperativo avançar na discussão dos limites e garantias que norteiam a aplicação das sanções previstas. Nesse contexto, o princípio da proporcionalidade emerge como um baluarte essencial para assegurar

que a atuação do Estado na defesa da probidade administrativa seja conduzida de maneira equilibrada e justa.

O princípio da proporcionalidade, amplamente reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro e em outras jurisdições, impõe uma avaliação rigorosa das medidas adotadas pelo poder público, exigindo que estas sejam adequadas, necessárias e proporcionais aos fins pretendidos. No âmbito da improbidade administrativa, em semelhança à seara penal, esse princípio atua como uma salvaguarda contra excessos, prevenindo tanto a aplicação de sanções desproporcionais quanto a proteção insuficiente do patrimônio público.

Dessa forma, o presente capítulo propõe-se a examinar em profundidade a aplicação do princípio da proporcionalidade na tutela da probidade administrativa, com ênfase na jurisprudência brasileira – parte dela, inclusive, já superada – e nas críticas doutrinárias acerca de sua implementação. Será realizada uma análise detalhada das diferentes dimensões do princípio, bem como de sua interação com a exigência de dolo específico, as medidas cautelares aplicáveis no contexto da improbidade e as decisões que ampliaram a legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa.

Essa discussão emerge como crucial para a construção de um sistema de sanções que, ao mesmo tempo em que é rigoroso na defesa do interesse público, respeita os direitos fundamentais dos agentes envolvidos. Assim, este capítulo busca proporcionar uma compreensão abrangente e crítica da proporcionalidade como um mecanismo de equilíbrio entre a repressão à improbidade e a proteção dos direitos no Estado Democrático de Direito.

2.1. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Sem sombra de dúvidas, proporcionalidade e razoabilidade são conceitos que adquiriram grande relevância no direito constitucional contemporâneo. Embora ambos os conceitos sejam frequentemente mais aplicados no contexto de restrições aos direitos fundamentais, especialmente em situações de conflito entre direitos e princípios, sua influência vai além dessas situações. Proporcionalidade e razoabilidade estão intimamente ligadas às ideias de justiça, equidade, isonomia, moderação e prudência, refletindo o princípio de que o Estado de Direito deve ser livre de arbitrariedades. Por outro lado, é na aplicação

desse princípios que se constrói seu melhor significado, legitimidade e alcance, o que amplia seu campo de incidência a cada nova aplicação.⁴⁰

O princípio da proporcionalidade, com origem no direito administrativo prussiano e a noção de razoabilidade (*reasonableness*), desenvolvida na tradição anglo-americana, surgiram inicialmente como mecanismos de controle dos atos do poder público, com o objetivo de evitar excessos na interferência nos direitos dos cidadãos. Com o tempo, esses conceitos evoluíram para também aferir a legitimidade constitucional dos atos legislativos e das decisões judiciais.⁴¹

Tanto é desse modo que, por exemplo, atualmente se fala em uma evolução da reserva legal para uma reserva de lei proporcional, aduzindo que o próprio legislador submete-se ao dever de proporcionalidade e com fulcro neste pode ser controlado.⁴² Sob essa perspectiva, a evolução desses princípios como critérios de controle do poder, inicialmente sobre os atos do Poder Executivo, resultou em uma aproximação maior da dimensão material da Constituição, conferindo ao indivíduo a capacidade de contestar atos estatais que violem ou restrinjam seus direitos fundamentais.⁴³

Nas lições de Ingo Wolfgang Sarlet e Luiz Marinoni:

Na sua versão mais difundida e vinculada especialmente à função dos direitos fundamentais como direitos de defesa contra intervenções por parte dos órgãos estatais, o princípio da proporcionalidade, compreendido em sentido amplo, opera como um limite à possibilidade de intervenção no âmbito de proteção dos direitos fundamentais, implicando, nos termos da metódica praticada pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha e posteriormente recepcionada em grande parte das Cortes constitucionais e mesmo dos tribunais supranacionais (destaquem-se aqui o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos), uma estrutura de controle em três níveis, de acordo com os critérios da adequação ou da conformidade (a medida interventiva deve ser apropriada, no sentido de tecnicamente idônea, a promover os fins pretendidos), da necessidade ou da exigibilidade (a medida deve ser, dentre as disponíveis, a menos restritiva possível) e da assim chamada proporcionalidade em sentido estrito, onde se processa a ponderação propriamente dita, ou seja, a verificação de se a medida, embora adequada e exigível, é mesmo proporcional e preserva uma relação de “justa medida” entre os meios utilizados e o fim almejado.⁴⁴

No que tange à diferenciação dos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade,

⁴⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, 2. ed. p. 121.

⁴¹ V., por todos, SCHOLLER, Heinrich. **O princípio da proporcionalidade no direito constitucional e administrativo da Alemanha**. Revista Interesse Público 2/93 e ss.

⁴² Cf. PIEROTH, Bodo; SCHLINCK, Bernhard. **Staatsrecht II – Grundrechte**, 26. ed., p. 66 e ss.

⁴³ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 268.

⁴⁴ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 169.

Luís Roberto Barroso, por exemplo, considera ambos os conceitos fungíveis, argumentando que a diferença entre eles é mais nominal, relacionada à origem dos institutos (razoabilidade como produto da *common law* e proporcionalidade como estrutura desenvolvida na Alemanha). Nesse sentido, os princípios teriam, em essência, fundamento nas ideias de devido processo legal substantivo e de justiça, sendo valiosos instrumentos de controle dos atos do poder público na proteção dos direitos fundamentais.⁴⁵

Entretanto, seguindo a linha de Humberto Ávila, parcela da doutrina entende que apesar dos pontos de contato entre os dois princípios, eles não podem ser equiparados. A simples afirmação de sua fungibilidade e a confusão observada na jurisprudência não significam que razoabilidade e proporcionalidade sejam a mesma coisa, conforme as tradições anglo-americana e alemã. A metodologia de aplicação da proporcionalidade em três níveis, tal como desenvolvida na Alemanha e amplamente adotada, não se confunde com o raciocínio utilizado na aplicação da razoabilidade, embora haja pontos de contato.⁴⁶

Por conseguinte, analogamente à função da proporcionalidade como proibição de excessos perpetrados pelo Estado, difundiu-se, como decorrência da noção de deveres de proteção do Estado, a ideia de que o Estado também encontra-se vinculado por um dever de proteção suficiente. Tais deveres podem ser e são violados quando o ente titular do dever de agir nada faz para garantir a proteção de determinado direito fundamental ou, ao fazer algo, atua de modo insuficiente. Dessa relação advém a famosa expressão *dupla face* do princípio da proporcionalidade,⁴⁷ que atua como critério de controle da legitimidade constitucional de medidas restritivas de direitos e também para o controle da omissão ou atuação insuficiente do Estado no cumprimento de seus deveres de proteção.

Em apertada síntese, Ingo Wolfgang Sarlet explica que:

O sentido mais comum da proibição de excesso é o de evitar cargas excessivas ou atos de ingerência desmedidos na esfera jurídica dos particulares. Contudo, o defeito de proteção (uma forma de “excesso inverso”) ocorrerá quando as entidades sobre as quais recai um dever de proteção não adotarem medidas suficientes para garantir

⁴⁵ Cf. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 255 e ss., embora demonstrando a origem distinta da proporcionalidade (na Alemanha) e da razoabilidade (vertente anglo-americana) e reconhecendo que o caráter intercambiável dos dois princípios é controverso.

⁴⁶ Cf., por todos, a precisa diferenciação apresentada por: ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 203 e ss.

⁴⁷ Cf. a expressão difundida por STRECK, Lenio Luiz. **Da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot): de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais**. Revista de Hermenêutica Jurídica, n. 2, 2004. 2/243 e ss.; bem como FELDENS, Luciano. **A Constituição penal – A dupla face da proporcionalidade no controle de normas penais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

uma proteção efetiva e adequada dos direitos fundamentais. Assim, este controle da insuficiência de proteção pressupõe a verificação a respeito do grau mínimo necessário para satisfazer determinado direito isoladamente considerado e se a proteção de determinado direito não afeta em demasia outros direitos contrapostos.⁴⁸

De modo geral, no âmbito do Direito Administrativo, a doutrina não costuma mergulhar no âmago da diferença entre os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, muito embora diversos autores o façam. Alexandre Mazza, por exemplo, traz a noção de proporcionalidade como sendo “um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta. Em outras palavras, constitui proibição de exageros no exercício da função administrativa”⁴⁹.

Segundo o mesmo autor, a definição prevista no art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei n. 9.784/1999, que estabelece o dever de “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”, representaria a proporcionalidade de forma irretocável.⁵⁰ Para o autor Celso Antônio Bandeira de Mello, há duas formas de violação da proporcionalidade: pela extensão e pela intensidade da medida administrativa adotada.⁵¹

No que respeita à extensão, pode ser pessoal (quando atinge mais sujeitos do que deveria) ou geográfica (quando abrange um espaço territorial maior que o suficiente) e, quanto à intensidade, haverá desproporcionalidade na conduta quando a força da reação administrativa for incompatível com o baixo grau de lesividade do comportamento a ser censurado.

Em suma, a aplicação rigorosa do princípio da proporcionalidade é fundamental para garantir que as intervenções estatais não ultrapassem os limites do necessário e adequado, resguardando, assim, os direitos fundamentais dos cidadãos. Como observado, essa aplicação tem sido amplamente reconhecida e recepcionada pela doutrina e pela jurisprudência, consolidando-se, nos dias atuais, como um pilar essencial do controle de constitucionalidade.

Todavia, a complexidade das situações reais muitas vezes exige que o intérprete jurídico vá além da simples aplicação mecânica dos critérios de proporcionalidade e razoabilidade, necessitando de uma análise cuidadosa do contexto específico de cada caso. Nesse sentido, a doutrina brasileira tem se mostrado atenta aos desafios e às nuances dessa

⁴⁸ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 170.

⁴⁹ MAZZA, Alexandre. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 107.

⁵⁰ *Ibidem*. p. 107.

⁵¹ *Ibidem*, p. 110.

aplicação, buscando sempre um equilíbrio que respeite tanto a liberdade individual quanto o interesse público.

O legislador, de igual modo, não se manteve inerte e introduziu ao ordenamento jurídico a Lei n. 14.230/2021, remodelando o sistema jurídico de tutela da probidade administrativa, ante uma escancarada necessidade de adequação ao postulado da proibição do excesso, facilmente perceptível, de um lado, nas dezenas de milhares de ações de improbidade administrativa promovidas em face de administradores inábeis, que, todavia, nunca agiram com a intenção de cometer atos ímprobos e, por outro lado, no crescente debate acerca da Administração do medo e do apagão das canetas.⁵²

Neste ponto, cumpre ressaltar mais uma vez, a natureza fundamental do direito difuso à probidade administrativa, o que leva alguns autores, como Alexandre Rocha Almeida de Moraes, a sustentar a existência de um verdadeiro formato de “mandado de criminalização implícito” na Constituição Federal,⁵³ como decorrência da dignidade da pessoa humana e dos princípios da Administração Pública. Este imperativo de tutela da probidade administrativa é ontologicamente semelhante aos mandados constitucionais de criminalização, em que a Constituição Federal define que, sobre determinadas matérias, o legislador ordinário não tem a faculdade de legislar, mas a obrigatoriedade, a fim de proteger determinados bens ou interesses de forma adequada e, dentro do possível, integral.⁵⁴

Uma vez compreendida a necessidade de sancionar os agentes ímprobos, emerge como necessário o respeito aos postulados da proporcionalidade. Em brilhante artigo publicado na Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, referindo-se ao Direito Penal, mas com colocações que se aplicam perfeitamente à seara da improbidade administrativa, tendo em vista o caráter sancionatório deste sistema, Lênio Streck aduz que a Constituição Federal determina (explícita ou implicitamente) que os direitos fundamentais protejam o cidadão frente ao Estado, bem como através do Estado, por meio do direito punitivo que ele possui, uma vez que o cidadão também deve ter seus direitos fundamentais protegidos nos casos de violência de terceiros.⁵⁵

⁵² NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 851.

⁵³ MORAES, Alexandre Rocha de Almeida. **A teoria dos mandados de criminalização e o combate efetivo à corrupção**. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, São Paulo, v. 5, 2014. p. 24.

⁵⁴ SANTIN, Valter Foletto; SOUZA, Renee do Ó; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. **A aplicação das penas da lei de improbidade administrativa à luz do princípio da proibição deficiente: a integridade na proteção da probidade administrativa**. I.Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 12, n. 2, 2017.

⁵⁵ STRECK, Lenio Luiz. **A dupla face do princípio da proporcionalidade e o cabimento do mandado de segurança em matéria criminal: superando o ideário liberal-individualista-clássico**. Revista do Ministério Público, n. 53. Porto Alegre, 2004, p.243.

Dessa determinação resultam duas faces do princípio da proporcionalidade (introduzido acima), que visam reduzir as margens de discricionariedade do legislador e garantir uma aplicação de sanção de forma justa e arrazoada, uma quanto à proibição do excesso na tutela (*Übermassverbot*) e a outra quanto a proibição da proteção deficiente (*Untermassverbot*).

De modo já extensivamente tratado acima, a proporcionalidade, enquanto proibição do excesso (*Übermassverbot*), costuma ser amplamente tratada pela doutrina. Indica, em geral, que a atuação estatal não pode exceder os limites impostos pelos direitos fundamentais, vedando a intervenção estatal que extrapola o necessário. O referido princípio se materializa quando o julgador, ao se deparar com algum excesso, utiliza-se de importante mecanismo presente na jurisdição constitucional, qual seja, o controle difuso de constitucionalidade, que permite que juízes e tribunais abstenham-se de aplicar leis ou atos normativos entendidos como inconstitucionais (pelo excesso na tutela), a partir da análise do caso concreto.⁵⁶

Todavia, conforme ensina Streck, não é possível tratar o ordenamento jurídico como se existisse apenas uma espécie de garantismo negativo, a partir da garantia de proibição do excesso. Há que se analisar também o chamado garantismo positivo, ou seja, a proibição da proteção deficiente. No que diz respeito à esta face da proporcionalidade, se pressupõe um dever de proteção do Estado enquanto imperativo de tutela:

[...] na função de imperativos de tutela, os direitos fundamentais têm sua eficácia densificada a partir da obrigação, imposta ao Estado, de adotar uma postura ativa na sua efetivação; o objetivo central da função de imperativo de tutela é o de proteger os bens jurídicos fundamentais diante de intervenções fáticas por parte de outros sujeitos de direito privado, assegurando, assim, sua efetiva capacidade funcional.⁵⁷

Dessa forma, o Estado não poderá ficar aquém dos níveis necessários à proteção dos bens jurídicos previstos no texto constitucional, nem poderá deixar de atuar sob pena de

⁵⁶ STRECK, Lenio Luiz. **A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (*übermassverbot*) à proibição de proteção deficiente (*untermassverbot*) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais.** Revista da Ajuris, v.32, n. 97, março 2005, pp.172-201, p.177

⁵⁷ FELDENS, Luciano, op.cit., p.48. Como nos ensina Maria Luiza Schafer Streck, em 1975, o Tribunal Constitucional alemão decidiu pela inconstitucionalidade da possibilidade de interromper a gravidez dentro dos três primeiros meses da gestação e, apesar de não falar em proibição de proteção deficiente, a decisão mostrou a “estreita relação entre proporcionalidade e obrigatoriedade de proteção dos direitos fundamentais por parte do estado, no caso, necessidade de conferir proteção penal à vida intrauterina”. STRECK, Maria Luiza Schafer. **O direito penal e o princípio da proibição de proteção deficiente: a face oculta da proteção dos direitos fundamentais.** Dissertação de Mestrado. Universidade do Vale do Rio dos Sinos: São Leopoldo, 2008. 161p, p.85.

verdadeira omissão inconstitucional.⁵⁸ O cotejamento entre a proibição do excesso e a vedação da proteção insuficiente no âmbito da improbidade administrativa assume uma posição relevante diante do fenômeno conhecido como “apagão das canetas”, que ocorre no contexto da chamada Administração Pública do medo.

Conforme Irene Patrícia, a "Administração Pública do medo" caracteriza-se por um ambiente em que o gestor público, diante de um intrincado e expansivo sistema de controle – que inclui mecanismos sociais, administrativos, judiciais, legislativos, com o auxílio do Tribunal de Contas e do Ministério Público –, se vê paralisado pelo receio de tomar decisões. Esse temor surge da possibilidade constante de ser responsabilizado, por meio de processos disciplinares, ações de improbidade, ações penais, entre outras formas de responsabilização, mesmo quando suas decisões são tomadas com diligência e em conformidade com o contexto e as dificuldades enfrentadas.⁵⁹

A multiplicidade de controles e a sobreposição de instâncias fiscalizadoras criam um cenário onde a proibição do bis in idem (a vedação de se punir alguém mais de uma vez pelo mesmo fato) muitas vezes é ignorada ou flexibilizada. Como resultado, o gestor público passa a atuar de maneira defensiva, com medo de que qualquer decisão possa desencadear uma série de sanções, mesmo quando tomada com base em uma análise prudente e responsável.

Assim, o excesso de zelo, motivado pelo temor de represálias legais, compromete a eficiência e a eficácia da gestão pública, resultando em uma administração que age mais para se proteger do que para servir ao interesse público. Além disso, a "Administração Pública do medo" por gerar um ambiente onde a segurança jurídica do gestor é constantemente ameaçada, não apenas desestimula a inovação e a iniciativa dentro da administração pública, como também pode levar a uma inércia administrativa, onde decisões necessárias são adiadas ou evitadas, surgindo, assim, o chamado “apagão das canetas”.⁶⁰

Foi justamente diante do crescimento desse fenômeno e dos esforços de diversos estudos que evidenciavam o excesso na responsabilização por improbidade administrativa—onde, sob o pretexto de assegurar a probidade, acabava-se por punir condutas que poderiam ser apenas ineficientes, sem desonestidade—que surgiram as mudanças

⁵⁸ CARRARO Gouvea, C. **A proporcionalidade no âmbito das normas penais: reconhecendo a dupla face de proibição do excesso e da proteção deficiente**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, [S. l.], v. 39, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/574>. Acesso em: 21 ago. 2024.

⁵⁹ NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 851.

⁶⁰ Ibid.

legislativas necessárias para devolver ao microssistema de improbidade uma adequada parametrização dos direitos tutelados.

2.2. PROBLEMAS NA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTES DA LEI N. 14.230/2021

A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), antes das reformas introduzidas pela Lei n. 14.230/2021, apresentava uma série de problemas estruturais e interpretativos que comprometiam gravemente a segurança jurídica dos agentes públicos e a própria efetividade do combate à corrupção. Esses defeitos não apenas criaram um ambiente de incerteza para os gestores públicos, mas também geraram distorções significativas na aplicação das sanções, levando a um cenário de punições desproporcionais e muitas vezes injustas. A seguir, serão analisados os principais problemas que marcaram a aplicação da LIA em sua conformação original, evidenciando como esses defeitos afetaram a justiça e a legalidade no âmbito da Administração Pública.

Em primeiro lugar, destaca-se a problemática dos chamados tipos abertos presentes na LIA. A redação original da Lei n. 8.429/1992 valorizava a utilização de disposições legais de textura ampla e indeterminada, o que conferia ao Ministério Público um poder quase ilimitado para mover ações de improbidade administrativa contra agentes públicos. A utilização de tipos abertos na LIA, embora tenha sido justificada como uma forma de garantir uma ampla proteção contra atos ímprobos, resultou em uma aplicação excessivamente abrangente da lei, permitindo que praticamente qualquer ato administrativo pudesse ser enquadrado como improbidade. Essa amplitude interpretativa facilitava a escolha de alvos para as ações de improbidade, criando um ambiente de incerteza e temor entre os gestores públicos, que se viam sob constante risco de serem acusados de improbidade, mesmo quando agiam de boa-fé.⁶¹

A imprecisão na definição dos atos ímprobos, especialmente nos artigos 9, 10 e 11, ampliava ainda mais o campo de incidência da lei, permitindo a punição de condutas que, em muitos casos, não deveriam ser classificadas como atos de improbidade. O artigo 9º, por exemplo, ao tratar do enriquecimento ilícito, estabelecia hipóteses de incidência bastante amplas, nas quais seria possível enquadrar uma variedade de condutas que, apesar de estarem

⁶¹ GULLO, Felipe R. **Improbidade Administrativa: análise econômica**. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. p. 40.

no limite da legalidade, não representavam necessariamente uma afronta à probidade administrativa.⁶²

De forma semelhante, o artigo 10, que tratava da lesão ao erário, apresentava uma redação igualmente ampla, permitindo a punição de gestores públicos por meras irregularidades formais em processos licitatórios, independentemente de qualquer dano efetivo ao patrimônio público.⁶³ Essa falta de clareza na definição dos tipos legais resultava em uma aplicação desproporcional da LIA, onde infrações administrativas menores eram tratadas com a mesma severidade de atos gravemente ímprobos.

A aplicação desproporcional das sanções previstas na LIA era outro ponto de crítica recorrente na doutrina. A falta de critérios claros para a dosimetria das penas resultava em punições desproporcionais, muitas vezes mais severas para condutas menos graves, como a violação de princípios administrativos prevista no artigo 11, do que para atos de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário. Nesse sentido, aduz Felipe Gullo:

A verdade é que a péssima redação da LIA não fazia adequada correlação entre os seus tipos e respectiva dosimetria das suas sanções, deixando nas mãos do intérprete a tarefa de fixar as penas a serem aplicadas, de regra gerando problemas quanto à segurança jurídica e acerca da sua constitucionalidade, por violação ao princípio da tipicidade, em face da ausência de correlação entre os tipos dos artigos 9º, 10 e 11 e a incidência de sanção específica e correlata a estes dispositivos.⁶⁴

A possibilidade de aplicar uma multa civil de até cem vezes a remuneração do agente público, em casos de violação de princípios, contrastava de forma gritante com a sanção relativamente mais branda para o enriquecimento ilícito, cuja multa não podia exceder três vezes o valor do acréscimo patrimonial. Essa discrepância evidenciava um sério problema de falta de proporcionalidade na aplicação das sanções, comprometendo a justiça e a equidade na responsabilização dos agentes públicos.

Além da questão da desproporcionalidade das sanções, a possibilidade da condenação por improbidade culposa na LIA foi um dos aspectos mais controvertidos e criticados na sua aplicação antes da reforma. A LIA, em sua redação original, permitia a punição de agentes públicos por atos cometidos sem dolo, bastando a demonstração de culpa para configurar a improbidade administrativa.

⁶² GULLO, Felipe R. **Improbidade Administrativa: análise econômica**. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. p. 41.

⁶³ Conforme expõe Felipe Ramirez Gullo: “Os tipos do art. 10 e incisos igualmente comportam ampla abertura, especialmente a que talvez seja a mais ingrata tarefa do gestor público: deflagrar ou homologar licitações. O art. 10, VIII, da LIA era pródigo a amparar condenações por improbidade.”. Ibid. p. 42.

⁶⁴ Ibid. p. 44.

A referida possibilidade gerou um paradoxo jurídico, na medida em que associava o conceito de improbidade, que é vinculado à desonestidade, à ocorrência de meros erros ou negligências na gestão pública. A ampliação do conceito de improbidade para abarcar condutas culposas diluía a gravidade do ato ímprobo, criando um ambiente de incerteza jurídica para os gestores, que poderiam ser punidos por atos cometidos sem qualquer intenção de causar dano ao erário ou obter vantagem indevida. Essa configuração distorcida da improbidade administrativa gerava perplexidades tanto na doutrina quanto na jurisprudência, que se viam obrigadas a contornar essa inadequação legislativa através da exigência de elementos subjetivos, como a má-fé, erro grosseiro e culpa grave, para justificar a aplicação das sanções de improbidade.⁶⁵

Contudo, a utilização desses conceitos jurídicos indeterminados, como "má-fé" e "erro grosseiro", conferiam aos tribunais uma ampla margem para a interpretação subjetiva, gerando decisões muitas vezes divergentes e incongruentes. A insegurança jurídica decorrente dessa falta de clareza na lei comprometeu a eficácia da LIA, ao mesmo tempo em que aumentou a vulnerabilidade dos agentes públicos a acusações arbitrárias.

Em síntese, a aplicação da LIA, antes das reformas introduzidas pela Lei n. 14.230/2021, apresentava uma série de defeitos estruturais e interpretativos que comprometiam sua eficácia e legitimidade. A valorização dos tipos abertos, a falta de tipicidade específica, a desproporcionalidade das sanções, a inclusão da improbidade culposa e as deficiências processuais eram os principais problemas que marcaram a aplicação da LIA em sua versão original.

Tais defeitos não apenas criaram um ambiente de insegurança jurídica para os gestores públicos, mas também enfraqueceram o combate à corrupção, ao permitir que a lei fosse utilizada de forma arbitrária e desproporcional. A reforma da LIA, portanto, se fez necessária para corrigir essas distorções e garantir uma aplicação mais justa, coerente e eficaz da lei, em conformidade com os princípios constitucionais e os direitos fundamentais dos agentes públicos.

⁶⁵ "[...] esta Corte tem entendido, de forma pacífica, que o enquadramento da conduta do réu como ato ímprobo a que se refere a Lei n. 8.429/1992 exige a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa grave, nas hipóteses descritas no art. 10". AgInt no AgRg no REsp n. 1.328.789/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 1/9/2020, DJe de 20/10/2020.

2.3. NECESSIDADE DE DOLO ESPECÍFICO, LEGITIMIDADE ATIVA EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E CAUTELARES

Na esteira das alterações mais relevantes promovidas pela Lei n. 14.230/2021, é possível destacar, no âmbito da proporcionalidade, a exigência de dolo específico para a configuração de atos de improbidade, a exclusividade da legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura de ações, e as regras para a aplicação de medidas cautelares, especialmente a indisponibilidade de bens. Além disso, a inexistência de improbidade administrativa em casos de divergência de interpretação da lei, mudança que visa proporcionar maior segurança jurídica aos agentes públicos no exercício de suas funções, a lei também merece especial destaque.

Para compreender a profundidade dessas mudanças e seus impactos, é essencial analisar cada um desses pontos à luz do princípio da proporcionalidade, que orienta a aplicação justa e equilibrada das normas jurídicas, prevenindo tanto excessos quanto omissões na tutela dos direitos e deveres.

A exigência de dolo específico para a configuração dos atos de improbidade administrativa representa uma evolução significativa na proteção dos direitos dos agentes públicos, ao mesmo tempo em que preserva a integridade do sistema jurídico. Antes da reforma, a Lei de Improbidade Administrativa permitia a responsabilização de agentes públicos por atos culposos, ou seja, por ações decorrentes de negligência, imprudência ou imperícia, sem a necessidade de comprovação de uma intenção deliberada de causar dano ao erário ou violar princípios da administração pública. Essa abordagem, conforme já explicitado, embora destinada a assegurar a máxima proteção ao patrimônio público, acabava por penalizar de forma desproporcional agentes que, apesar de cometerem erros, não agiam com má-fé ou desonestidade.

Com a introdução da exigência de dolo específico, a Lei n. 14.230/2021 corrige essa distorção, garantindo que apenas os atos praticados com intenção consciente e deliberada de causar prejuízo ao erário ou obter vantagem indevida sejam punidos como improbidade administrativa. O dolo específico, nesse contexto, deve ser entendido como a vontade dirigida ao resultado ilícito, distinguindo-se do dolo genérico, que se caracterizaria pela mera intenção de praticar o ato. A mudança legislativa impõe um maior rigor probatório, exigindo que o Ministério Público ou outro órgão acusador demonstre, de forma clara e inequívoca, que o

agente público agiu com a intenção específica de lesar o patrimônio público ou infringir a legalidade administrativa.

Tal evolução na legislação reflete uma aplicação mais robusta do princípio da proporcionalidade, que busca assegurar que as intervenções punitivas do Estado sejam sempre adequadas, necessárias e proporcionais ao fim almejado. Ao exigir dolo específico, a reforma estabelece um critério de controle que impede a aplicação desmedida de sanções, reservando a punição mais severa para aqueles que agem com clara intenção ilícita, em detrimento daqueles que, apesar de cometerem equívocos, não têm a intenção de prejudicar o interesse público. Essa mudança tem, portanto, o efeito de proteger os agentes públicos de uma responsabilização excessiva, permitindo que suas ações sejam avaliadas com base em critérios mais justos e ponderados.

A proteção é particularmente importante no contexto da administração pública, onde os gestores estão constantemente sujeitos a tomar decisões em ambientes complexos e repletos de incertezas. A administração pública, muitas vezes, envolve a gestão de recursos escassos, o atendimento de múltiplos interesses e a aplicação de normas que nem sempre são claras ou fáceis de interpretar. Nesse cenário, é natural que erros ocorram, mas é igualmente essencial que esses erros sejam avaliados à luz das intenções dos agentes envolvidos. A reforma, ao introduzir a exigência de dolo específico, reconhece a necessidade de distinguir entre a má gestão e a improbidade, reservando a sanção para os casos em que haja realmente um desvio de conduta intencional.

Além da exigência de dolo específico, a Lei n. 14.230/2021 também promoveu uma mudança significativa ao estabelecer a exclusividade da legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura de ações de improbidade administrativa. Anteriormente, a Lei de Improbidade Administrativa conferia legitimidade tanto ao Ministério Público quanto às pessoas jurídicas interessadas, como a União, Estados e Municípios, para iniciar ações contra agentes públicos acusados de improbidade.

No entanto, essa pluralidade de legitimados frequentemente resultava em uma fragmentação das iniciativas processuais, com a possibilidade de múltiplas ações sendo movidas em diferentes instâncias, muitas vezes com fundamentos semelhantes. Isso, por sua vez, contribuía para a judicialização excessiva de questões administrativas e, em muitos casos, para a aplicação de sanções de forma desproporcional e até mesmo arbitrária. A reforma, ao concentrar a legitimidade ativa exclusivamente no Ministério Público, visa a garantir maior

uniformidade e coerência na propositura dessas ações, bem como um controle mais rigoroso e técnico sobre os casos de improbidade.

O Ministério Público, enquanto órgão constitucionalmente independente e com a função de defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e do patrimônio público, está em uma posição privilegiada para exercer essa função de forma imparcial e técnica, avaliando criteriosamente a necessidade e a adequação de cada ação proposta. Essa centralização de poder também é uma aplicação direta do princípio da proporcionalidade, na medida em que busca evitar tanto o excesso de ações punitivas quanto a insuficiência de proteção ao patrimônio público.

A legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público, no entanto, não foi implementada sem controvérsias. Críticos da reforma argumentam que essa centralização pode, em certos casos, enfraquecer a capacidade das pessoas jurídicas lesadas de proteger seus próprios interesses, especialmente em situações em que o Ministério Público decide não ajuizar uma ação por critérios de conveniência ou por entender que não há elementos suficientes para tanto. Em resposta a essas preocupações, a reforma introduziu mecanismos que permitem a intervenção das pessoas jurídicas interessadas no processo, garantindo-lhes o direito de participar da ação para proteger seus interesses patrimoniais, embora sob a condução principal do Ministério Público.

Essa solução intermediária tenta balancear a necessidade de centralização com a garantia de que os interesses das entidades lesadas sejam devidamente representados e protegidos no curso da ação. É uma aplicação cuidadosa do princípio da proporcionalidade, que, neste contexto, busca evitar a multiplicação desordenada de ações judiciais (que poderia caracterizar um excesso) e, ao mesmo tempo, assegurar que os direitos das pessoas jurídicas afetadas não sejam deixados sem a devida proteção (evitando, assim, uma proteção insuficiente).

Muito embora parte da doutrina entenda como razoável a limitação da legitimidade ativa exclusiva ao MP,⁶⁶ o STF, pelo menos em sede de cognição sumária na decisão monocrática proferida pelo Min. Alexandre de Moraes na ADI 7043, proposta pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE), concedeu interpretação conforme a Constituição Federal ao *caput* e §§ 6.º-A, 10-C e 14 do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, no sentido de defender a existência

⁶⁶ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 182.

de legitimidade ativa concorrente entre o MP e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa.

Por fim, a reforma também trouxe mudanças significativas no tocante às medidas cautelares, especialmente à indisponibilidade de bens, que é uma ferramenta fundamental para garantir que o patrimônio público seja efetivamente ressarcido em caso de condenação por improbidade administrativa. A indisponibilidade de bens é uma medida cautelar poderosa, que visa a assegurar que, ao final do processo, o patrimônio público possa ser recuperado, evitando que o agente público acusado de improbidade dissipe ou oculte seus bens.⁶⁷ No entanto, dada a gravidade e o impacto dessa medida sobre os direitos do acusado, a reforma introduziu critérios mais rigorosos para sua aplicação, em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

De acordo com as novas regras, a decretação da indisponibilidade de bens exige a demonstração da presença dos requisitos tradicionais das medidas cautelares, ou seja, o *fumus boni iuris* (fumaça do bom direito) e o *periculum in mora* (perigo na demora). Além disso, a medida deve ser proporcional ao valor dos danos supostamente causados, evitando que todo o patrimônio do acusado seja bloqueado de forma indiscriminada, o que poderia resultar em prejuízos desnecessários e desproporcionais.⁶⁸ A proporcionalidade em sentido estrito, nesse contexto, exige que a medida seja aplicada de maneira equilibrada, considerando-se a necessidade de garantir o ressarcimento ao erário sem, contudo, impor sacrifícios excessivos ao acusado antes mesmo de uma decisão judicial definitiva.

Essa abordagem mais criteriosa e equilibrada reflete a preocupação da reforma em assegurar que as medidas cautelares cumpram sua função protetiva sem se transformarem em punições antecipadas. A reforma reconhece que, embora seja essencial proteger o patrimônio público e garantir que os recursos desviados sejam recuperados, essa proteção deve ser exercida de maneira justa e equilibrada, respeitando os direitos dos acusados e evitando excessos que possam comprometer sua dignidade e o direito à ampla defesa.

Outro aspecto relevante da reforma, que se conecta diretamente ao princípio da proporcionalidade, é a previsão expressa de que não configura ato de improbidade administrativa a divergência de interpretação da lei, desde que essa interpretação esteja

⁶⁷ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 321-322.

⁶⁸ Nesse sentido, Daniel Amorim estabelece que: “Justamente por se tratar de uma medida cautelar que busca garantir a eficácia de uma futura execução de pagar quantia certa na hipótese de acolhimento do pedido condenatório da ação de improbidade administrativa, o Superior Tribunal de Justiça vem entendendo com acerto que a medida não deve atingir indistintamente todo o patrimônio do requerido, mas somente bens em valor suficiente para o ressarcimento do dano suportado pelo erário.”. Ibid. p. 322.

fundamentada em jurisprudência, mesmo que não pacificada. Essa mudança visa a proteger os agentes públicos que, ao tomarem decisões em situações complexas e muitas vezes ambíguas, agem de acordo com uma interpretação razoável e fundamentada da norma, ainda que essa interpretação possa eventualmente ser contestada por outros órgãos de controle ou pelo Judiciário.

A introdução dessa regra é uma resposta ao fenômeno conhecido como "Administração Pública do medo", em que gestores públicos, receosos de serem responsabilizados por improbidade, adotam posturas excessivamente conservadoras ou mesmo se absterem de tomar decisões importantes, com medo de que suas interpretações da lei sejam posteriormente desqualificadas. Essa situação, além de gerar ineficiência na administração pública, compromete a capacidade do Estado de atuar de maneira proativa na implementação de políticas públicas.

Ao estabelecer que divergências de interpretação da lei, apoiadas em jurisprudência, não configuram improbidade administrativa, a reforma promove a segurança jurídica e a confiança dos agentes públicos no exercício de suas funções. Isso representa uma aplicação do princípio da proporcionalidade na dimensão de proibição de excesso, pois impede que agentes públicos sejam punidos por interpretações razoáveis e juridicamente fundamentadas, mesmo que essas interpretações venham a ser posteriormente superadas por entendimentos mais restritivos.

Essa mudança também reflete a compreensão de que o direito é uma ciência interpretativa, na qual diferentes interpretações podem coexistir, especialmente em áreas complexas e dinâmicas do direito público. A aplicação do princípio da proporcionalidade nesse contexto assegura que a punição por improbidade seja reservada para casos em que há um claro desvio de conduta, e não para situações em que a divergência interpretativa é fruto de uma análise cuidadosa e fundamentada da norma jurídica.

Em síntese, a Lei n. 14.230/2021 trouxe inovações significativas à Lei de Improbidade Administrativa, promovendo um ajuste necessário entre a proteção do patrimônio público e a garantia dos direitos dos agentes públicos. A exigência de dolo específico, a legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público, a aplicação criteriosa das medidas cautelares e a previsão de que divergências interpretativas não configuram improbidade refletem uma aplicação rigorosa do princípio da proporcionalidade. Essas mudanças representam um avanço no sentido de garantir que o combate à corrupção e à improbidade administrativa seja

conduzido de maneira justa, equilibrada e respeitosa dos direitos fundamentais, promovendo um ambiente de maior segurança jurídica e eficiência na administração pública.

3. IMPLICAÇÕES PRÁTICAS DAS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ao longo deste estudo, foram analisadas as significativas mudanças introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), destacando-se como essas alterações impactaram os conceitos jurídicos e a aplicação prática da legislação. Neste capítulo, serão exploradas as implicações práticas dessas mudanças, com o objetivo de compreender como afetam a atuação dos agentes públicos, os processos de responsabilização e as interpretações judiciais no âmbito da improbidade administrativa.

Inicialmente, será discutido o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, questão central que tem suscitado intensos debates tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Serão examinadas as consequências da extinção da modalidade culposa e outras alterações promovidas pela nova lei, confrontando-se os princípios da irretroatividade e da segurança jurídica com a necessidade de uma aplicação justa e proporcional das sanções.

Em seguida, será abordado o novo prazo prescricional unificado, mudança significativa que visa simplificar e uniformizar os prazos para a propositura de ações de improbidade. A análise incluirá como essa uniformização busca corrigir disparidades anteriores, além dos desafios decorrentes da alteração do termo inicial para a contagem do prazo prescricional e da introdução de novos mecanismos de suspensão e interrupção da prescrição.

Por fim, será discutida a comunicação de decisões entre as esferas penal e cível na ação de improbidade administrativa, tema que adquire novos contornos com a Lei n. 14.230/2021. Serão examinadas as tentativas de integrar de forma mais coerente essas esferas, prevenindo o bis in idem e assegurando a unidade do ordenamento jurídico, assim como as dificuldades práticas e as questões de interpretação que essa integração pode suscitar.

Dessa forma, o presente capítulo busca aprofundar a análise das implicações práticas das mudanças na LIA, oferecendo uma visão crítica sobre os impactos dessas alterações na aplicação cotidiana do Direito Administrativo Sancionador no Brasil.

3.1 RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA

É sabido que no ordenamento normativo pátrio a aplicação de qualquer lei deve ser cuidadosamente ponderada em consonância com os princípios constitucionais, dentre os quais se destaca o princípio da irretroatividade das leis. Este princípio, consagrado no artigo 5.º, inciso XXXVI, da CF/88, visa proteger situações jurídicas consolidadas, como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, além de resguardar as expectativas legítimas dos cidadãos.

A irretroatividade das leis, em seu aspecto mais essencial, significa que uma lei não pode ser aplicada a fatos ocorridos antes de sua entrada em vigor.⁶⁹ Essa regra é particularmente importante no contexto das leis sancionatórias, que impõem sanções ou penalidades a comportamentos considerados ilícitos. Nesse sentido, de maneira não diferente, a LIA só pode ser aplicada a fatos ocorridos após sua vigência, ou seja, a partir de 3 de junho de 1992.⁷⁰ Isso garante que os atos praticados antes dessa data não sejam punidos retroativamente com base nas disposições da LIA, respeitando assim a segurança jurídica e os direitos fundamentais dos indivíduos.

Contudo, a impossibilidade de aplicação retroativa da LIA não significa que atos de improbidade administrativa cometidos antes de 1992 estejam isentos de punição. Embora não possam ser sancionados com base na LIA, esses atos podem ser enquadrados e punidos à luz das normas jurídicas vigentes à época de sua prática, como as Leis n. 3.164/1957 e 3.502/1958, que também buscavam tutelar a probidade administrativa. Além disso, o dever de ressarcir danos causados ao erário público continua sendo uma obrigação, podendo ser fundamentado em outras disposições legais, como o artigo 37, § 5.º, da CRFB, o artigo 159 do Código Civil de 1916, e as Leis n. 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) e 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

O entendimento acerca da irretroatividade da LIA para alcançar atos praticados antes de sua vigência é amplamente aceito, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, tem reconhecido consistentemente a inaplicabilidade retroativa da LIA, com base no princípio da irretroatividade.⁷¹ Emerson

⁶⁹ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 37.

⁷⁰ O art. 24 da Lei 8.429/1992 dispõe: “Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”. No caso, a publicação ocorreu no dia 03 de junho de 1992, data de início da vigência da Lei de Improbidade Administrativa.

⁷¹ Nesse sentido: “Improbidade administrativa. Causa de pedir relacionada a fatos anteriores à Lei 8.429/92. Irretroatividade reconhecida por fundamentos constitucionais. Recurso especial pela alínea c: indispensável indicação da norma federal objeto da interpretação divergente. Iura novit curia: aplicação. Pressupostos.

Garcia e Pedro Roberto Decomain, também defendem essa posição, argumentando que a tentativa de aplicar a LIA retroativamente seria inconstitucional, pois violaria o princípio da segurança jurídica, que é um pilar do ordenamento jurídico brasileiro.⁷²

Embora aparentemente latente, as discussões acerca da retroatividade da LIA ganharam novos contornos diante das mudanças introduzidas pela Lei n. 14.230/2021. Sabe-se que uma das mudanças mais profundas promovidas no sistema de tutela da probidade foi a extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa. Diante desse cenário, uma vez que não mais se considera como ato ímprobo aquele praticado pelo agente de forma culposa, essa mudança levanta uma questão relevante: a extinção da modalidade culposa pode retroagir para alcançar atos praticados antes da vigência da Lei n. 14.230/2021?

Parte da doutrina sustenta, com base no mesmo princípio da irretroatividade das normas que veda a aplicação da LIA aos atos praticados antes de sua vigência, que as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 seriam aplicáveis apenas aos atos cometidos depois do início da produção de seus efeitos, não havendo repercussão sobre as ações de improbidade administrativa fundamentadas em improbidade culposa, conforme a redação originária do art. 10 da LIA, praticadas antes da entrada em vigor da referida lei.

Por outro lado, com base no princípio da retroatividade da lei mais benéfica, previsto no artigo 5.º, inciso XL, da CF/88, parcela dos administrativistas sustentam a possibilidade de aplicação retroativa das normas introduzidas pela Lei n. 14.230/2021. Embora o princípio seja tradicionalmente aplicado no campo do Direito Penal, a doutrina defende sua aplicação na

Honorários. Descabimento em ação de improbidade. Precedente.1. O acórdão recorrido, que negou a aplicação retroativa à Lei 8.429/92 e a autoaplicabilidade ao art. 37, § 4.º, da CF, fundou-se em argumentos de natureza constitucional, cujo reexame não é cabível em recurso especial. 2. Em recurso especial com fundamento na alínea c do art. 105, III, da CF, é indispensável a indicação da lei federal que tenha sido objeto de interpretação divergente pelos Tribunais. Precedentes. 3. A viabilidade de o juiz decidir a causa com base em preceito normativo não invocado pelas partes ou diferente do invocado (autorizada pelo aforismo *iura novit curia*) tem como pressuposto necessário a manutenção dos demais termos da demanda, mormente no que se refere ao pedido e à causa de pedir deduzidos na inicial (teoria da substanciação e arts. 128 e 460 do CPC). 4. Em nosso sistema normativo, incluída a Constituição, está consagrado o princípio de que, em ações que visam a tutelar os interesses sociais dos cidadãos, os demandantes, salvo em caso de comprovada má-fé, não ficam sujeitos a ônus sucumbenciais. Espelham esse princípio, entre outros dispositivos, o art. 5.º, incisos LXXIII e LXXVII, da Constituição e o art. 18 da Lei 7.347/85. Assim, ainda que não haja regra específica a respeito, justifica-se, em nome do referido princípio, que também na ação de improbidade o autor sucumbente fique dispensado de pagar honorários. Precedente. 5. Recursos especiais providos em parte”. (STJ, REsp 1.153.656/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 18.05.2011.)

⁷² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 212.; e DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007. p. 21.

esfera do Direito Administrativo Sancionador, que inclui as sanções por atos de improbidade administrativa.⁷³

Para tais autores, na lição de Rafael Oliveira:

Independentemente das eventuais tentativas de distinção entre os dois campos principais do Direito Público Sancionador, é possível sustentar que os dois ramos jurídicos decorrem de um *ius puniendi* estatal único, inexistindo diferença ontológica, mas apenas de regimes jurídicos, em conformidade com a discricionariedade conferida ao legislador.

As sanções penais e administrativas, em razão de suas semelhanças, submetem-se a regime jurídico similar, com a incidência de princípios comuns que conformariam o Direito Público Sancionador, especialmente os direitos, as garantias e os princípios fundamentais consagrados no texto constitucional, tais como: (a) legalidade, inclusive a tipicidade (art. 5.º, II e XXXIX; art. 37); (b) princípio da irretroatividade (art. 5.º, XL); (c) pessoalidade da pena (art. 5.º, XLV); (d) individualização da pena (art. 5.º, XLVI); (e) devido processo legal (art. 5.º, LIV); (f) contraditório e ampla defesa (art. 5.º, LV); (g) razoabilidade e proporcionalidade (art. 1.º e art. 5.º, LIV) etc.

No rol exemplificativo, destaca-se o princípio da irretroatividade previsto no art. 5.º, XL, da CRFB, que dispõe: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”. Não obstante a expressa referência à “lei penal”, o referido princípio deve ser aplicado, também, ao Direito Administrativo Sancionador, inclusive no campo da improbidade administrativa. Em consequência, a norma sancionadora mais benéfica deve retroagir para beneficiar o réu na interpretação e aplicação dos dispositivos da LIA.⁷⁴

A referida aplicação retroativa ainda encontra previsão no art. 9.º do Pacto de São José Da Costa Rica, o qual não estabelece nenhuma restrição para a incidência da retroatividade da norma mais benéfica, razão pela qual seria plenamente possível a sua aplicação às ações de natureza sancionatória, tal como a de improbidade administrativa, para além do Direito Penal.⁷⁵ Outrossim, o próprio art. 1º, § 4º, da LIA, introduzido pela Lei n. 14.230/2021, determina a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema da improbidade.⁷⁶

Ainda acerca dessa possibilidade de retroatividade da norma mais benéfica nos diplomas normativos atinentes à improbidade, há corrente que defende, brilhantemente, o

⁷³ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 40.

⁷⁴ *Ibidem*. p. 42.

⁷⁵ O art. 9.º do Pacto de São José da Costa Rica, na forma do anexo ao Decreto 678/1992, dispõe: “Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado.”.

⁷⁶ Também nesse contexto, a Primeira Turma do STJ já referendou a aplicabilidade do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador, no RMS 37.031/SP, de relatoria da Min. Regina Helena.

manejo de ação rescisória, nos moldes do art. 966, V, do CPC/2015, dentro do prazo decadencial de dois anos, para desconstituição das sanções aplicadas, estratégia que seria corroborada pelo art. 17 da LIA, o qual prevê, expressamente, a aplicação do Código de Processo Civil ao procedimento da ação de improbidade.

Mesmo diante de todos esses apontamentos doutrinários, o STF, ao enfrentar o Tema 1.199 de repercussão geral, estabeleceu limites importantes à aplicação retroativa das normas benéficas introduzidas pela Lei n. 14.230/2021. O STF decidiu que a retroatividade das normas que extinguiram a modalidade culposa é limitada aos processos sem condenação transitada em julgado. Além disso, o novo regime prescricional instituído pela Lei n. 14.230/2021 – que será tratado no próximo tópico – foi considerado irretroativo, aplicável apenas a partir da sua publicação. A tese, dividida em quatro tópicos, ficou assim estabelecida:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.⁷⁷

O posicionamento do STF, apesar de revelar a busca por um equilíbrio entre a necessidade de eficácia das sanções administrativas e a proteção dos direitos fundamentais dos acusados, à luz das justificativas e motivos anteriormente expostos, não parece ser o mais adequado, sobretudo porque implica em um cenário de violação à isonomia, no qual pessoas em situações análogas, praticantes da mesma conduta, podem ter destinos completamente diferentes, a depender do estágio processual da ação de improbidade administrativa.

Dessa forma, muito embora as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 representem um avanço na proteção dos direitos dos agentes públicos, ao mesmo tempo em

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR**. Agravante: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 de dezembro de 2022, p. 5-6.

que mantêm a integridade do sistema jurídico de improbidade administrativa, dentro dos parâmetros estabelecidos pela Constituição e pelo ordenamento jurídico brasileiro, a interpretação dada pelo STF no Tema 1.199 destoa da própria essência que culminou na elaboração da Lei n. 14.230/2021.

3.2 O NOVO PRAZO PRESCRICIONAL UNIFICADO

A prescrição, no âmbito jurídico, é o instituto que estabelece a perda do direito de formular pretensões judiciais em razão da inércia do titular desse direito.⁷⁸ No contexto da improbidade administrativa, a prescrição desempenha um papel crucial na determinação dos limites temporais dentro dos quais o Estado pode buscar a responsabilização daqueles que cometem atos lesivos ao patrimônio público ou que violam os princípios que regem a administração pública.

A LIA contém disposições expressas sobre a prescrição, particularmente em seu art. 23, que foi substancialmente alterado pela Lei n. 14.230/2021. Inicialmente, a redação originária do artigo estabelecia prazos distintos de prescrição, variando conforme a categoria do agente público envolvido na prática do ato de improbidade. Para agentes que ocupavam cargos comissionados, funções de confiança ou que exerciam mandato eletivo, o prazo prescricional era de cinco anos, contados a partir do término do exercício da função ou mandato.

Em contraste, para servidores ocupantes de cargos efetivos ou empregos na administração pública, o prazo prescricional seguia os mesmos prazos aplicáveis para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, de acordo com a legislação específica de cada ente federativo. Desse modo, por exemplo, o prazo prescricional para aplicação da sanção de demissão de um servidor estatutário federal, com base no art. 142, I, §§ 1.º e 3.º, da Lei n. 8.112/1190, seria de cinco anos, contados da data em que o fato se tornou conhecido.

Havia, também, no inciso III do art. 23 da LIA, prazo prescricional diferenciado, que teria início a partir da data da apresentação da prestação de contas final à Administração Pública, no que se refere aos atos de improbidade imputados às entidades beneficiadas com subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público e entidades para cuja

⁷⁸ Art. 189, CC: “Violado o direito subjetivo, nasce para seu titular uma pretensão, que se extingue pela prescrição”.

criação ou custeio o erário tivesse concorrido com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Tais disposições, embora detalhadas, criavam uma complexidade significativa na aplicação prática da lei, com prazos distintos que frequentemente geravam controvérsias e insegurança jurídica. Rafael Oliveira e Daniel Assumpção assim aduzem:

Sempre sustentamos a inconveniência dos prazos distintos de prescrição indicados na redação originária do art. 23 da LIA e a necessidade de alteração legislativa para uniformização do prazo prescricional para aplicação das sanções a todos aqueles que praticarem atos de improbidade administrativa, independentemente do status do acusado, cabendo ao magistrado proceder à dosimetria das sanções no caso concreto.⁷⁹

Com a promulgação da Lei n. 14.230/2021, o artigo 23 da LIA foi reformulado para estabelecer um prazo prescricional único de oito anos para a propositura de ações de improbidade administrativa, independentemente da natureza do vínculo do agente com a administração pública. Esse prazo é contado a partir da data de ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, a partir do momento em que cessou a permanência da infração.

Essa uniformização dos prazos prescricionais representa uma tentativa de simplificar a aplicação da lei, garantindo maior clareza e previsibilidade. Além disso, ao fixar um prazo único, o legislador busca reforçar a importância da repressão aos atos de improbidade, independentemente da posição ocupada pelo infrator na administração pública, reforçando o princípio da isonomia e da impessoalidade.

Outro aspecto relevante dessa reforma é a alteração no termo inicial para a contagem do prazo prescricional. A nova redação do art. 23 da LIA estabelece que o prazo de oito anos deve ser contado a partir da ocorrência do fato. A referida escolha legislativa difere de outras normas do Direito Administrativo Sancionador, que preveem a contagem do prazo prescricional a partir da ciência da infração pela administração pública. Exemplos disso são as disposições contidas na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021), na Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013) e no Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei n. 8.112/1990).

A opção pelo início da contagem a partir da ocorrência do fato pode ser vista como uma medida que busca proteger o gestor público contra investidas desonestas via manejo temerário de ação de improbidade, destinada a reforçar a necessidade de celeridade na

⁷⁹ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 142.

apuração e punição dos atos de improbidade, evitando que a administração pública ou o MP postergue indefinidamente o início do processo sancionador.

Além das mudanças nos prazos prescricionais, a Lei n. 14.230/2021 introduziu inovações importantes na forma como o prazo prescricional pode ser suspenso ou interrompido. A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos tipificados na LIA suspende o curso do prazo prescricional por um máximo de 180 dias corridos. Esse prazo recomeça a correr após a conclusão do inquérito ou processo, ou após o esgotamento do prazo de suspensão. Essa medida visa impedir que o Estado procrastine indefinidamente a apuração dos fatos, garantindo que a suspensão do prazo prescricional não se transforme em uma ferramenta de postergação do direito à ação.

Ademais, o legislador incluiu na LIA a previsão de prescrição intercorrente, estabelecendo que o prazo de prescrição de quatro anos pode ocorrer durante o trâmite da ação de improbidade.⁸⁰ Essa previsão busca coibir a inércia do autor da ação, garantindo que o processo não se arraste indefinidamente, e reforça a necessidade de celeridade e diligência na condução dos processos de improbidade. A prescrição intercorrente, nesse sentido, é um instituto que visa a preservação do princípio da segurança jurídica, ao mesmo tempo em que assegura a efetividade do direito de defesa dos acusados.

Outra inovação trazida pela reforma diz respeito às causas interruptivas do prazo prescricional. O novo texto da LIA especifica que o prazo prescricional pode ser interrompido pelo ajuizamento da ação de improbidade, pela publicação da sentença condenatória, ou pela publicação de decisões de tribunais que confirmem ou reformem sentenças relacionadas ao caso. A interrupção da prescrição, nesses casos, reinicia a contagem do prazo pela metade do período previsto no art. 23, ou seja, quatro anos. A medida também surge em favor do requerido.

Ainda no que tange à prescrição, a discussão sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário é de grande complexidade e tem gerado intensos debates tanto na doutrina quanto na jurisprudência. A controvérsia gira em torno da interpretação do art. 37, § 5.º, da CF/88, que dispõe sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Este dispositivo constitucional foi inserido com o objetivo de proteger o patrimônio público,

⁸⁰ Na redação originária, a LIA não previa a prescrição intercorrente e o STJ não admitia a sua incidência nas ações de improbidade. STJ, AgInt no REsp 1.872.310/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª Turma, DJe 08.10.2021; AgInt no AREsp 1.592.282/PR, Rel. Min. Francisco Falcão, 2ª Turma, DJe 19.03.2021. O STJ também já afirmou o caráter de direito material da prescrição intercorrente: REsp 149.767/MG, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, 1ª Turma, DJ 08.03.2000, p. 49; REsp 15.261/SP, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, 3ª Turma, DJ 21.09.1992, p. 15.687.

garantindo que a administração pública tenha sempre a possibilidade de reaver recursos desviados ou mal utilizados, independentemente do tempo decorrido. No entanto, a falta de clareza sobre a extensão dessa imprescritibilidade e a distinção entre atos dolosos e culposos de improbidade administrativa gerou diferentes interpretações ao longo dos anos.

Antes da reforma trazida pela Lei n. 14.230/2021, o STF já havia se debruçado sobre a questão da prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, resultando em uma importante decisão com repercussão geral. No julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 852.475/SP, o Tribunal, por maioria de votos, decidiu que as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de atos dolosos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa são imprescritíveis.

Essa decisão consolidou a interpretação de que a imprescritibilidade, prevista no artigo 37, § 5.º, da CRFB, aplica-se apenas aos atos dolosos, ou seja, aqueles em que há intenção clara de lesar o patrimônio público. Na mesma decisão, o STF firmou o entendimento que, nos casos em que a improbidade é baseada em culpa, ou seja, sem a intenção deliberada de causar dano, as ações de ressarcimento estão sujeitas à prescrição.

Com a nova redação da LIA, que exige dolo para a configuração de improbidade administrativa, todas as ações de improbidade passaram a ser, por definição, baseadas em atos dolosos. Por consequência, de acordo com o entendimento consolidado pelo STF, todas as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos de improbidade administrativa agora devem ser consideradas imprescritíveis.

A doutrina está dividida quanto a essa interpretação. De um lado, há aqueles que defendem a imprescritibilidade como uma medida necessária para assegurar que os responsáveis por atos de improbidade administrativa sejam devidamente punidos, independentemente do tempo decorrido, e que os recursos públicos sejam recuperados em sua totalidade.⁸¹ Essa visão é sustentada pelo argumento de que o interesse público na preservação do patrimônio estatal deve prevalecer sobre o interesse individual em evitar a perpetuação de litígios.

Por outro lado, há doutrinadores que criticam essa abordagem, argumentando que a imprescritibilidade absoluta viola o princípio da segurança jurídica, criando um estado de incerteza permanente para os envolvidos.⁸² Os críticos sugerem que seria mais adequado

⁸¹ BEZERRA FILHO, Aluizio. **Atos de improbidade administrativa**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 643-644.; e FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa: Comentários à Lei 8.429/92 e Legislação Complementar**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 256-257.

⁸² Nesse sentido, Rafael Oliveira e Daniel Assumpção, “O ideal, em nossa opinião, seria a submissão das ações de ressarcimento ao erário a prazos prescricionais com o intuito de efetivar o princípio da segurança jurídica.”.

estabelecer prazos prescricionais específicos, que embora longos, permitam um equilíbrio entre a necessidade de punir e recuperar danos ao erário e a garantia de estabilidade nas relações jurídicas. Além disso, a imprescritibilidade pode levar a uma situação em que processos judiciais se arrastem por décadas, dificultando a defesa dos acusados e comprometendo a qualidade da justiça.

De todo o modo, a uniformização dos prazos prescricionais e a introdução de novas regras sobre prescrição intercorrente e interrupção da prescrição são passos importantes para melhorar a clareza e a previsibilidade da aplicação da LIA. No entanto, a manutenção da imprescritibilidade das ações de ressarcimento por atos dolosos de improbidade administrativa continua a ser um ponto de intenso debate, criticado pela maioria da doutrina administrativista, com implicações significativas para a segurança jurídica e a eficácia do sistema de justiça. A evolução desse debate e as futuras decisões do STF serão fundamentais para definir os rumos da jurisprudência sobre essa questão tão crucial para o Direito Administrativo Sancionador no Brasil.

3.3 A COMUNICAÇÃO DE DECISÕES NAS ESFERAS PENAL E CÍVEL NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A comunicação de decisões entre as esferas penal e cível sempre foi um tema de relevante discussão no ordenamento jurídico brasileiro. No âmbito da improbidade administrativa, de forma semelhante, o tema tem sido extensivamente abordado pela doutrina e jurisprudência e, após as modificações introduzidas pela Lei n. 14.230/2021, assume novos contornos. As mudanças trazidas pelo diploma normativo em questão refletem uma tendência de maior integração entre as esferas do direito penal e cível, com o objetivo de garantir coerência nas decisões judiciais e evitar a ocorrência de situações de *bis in idem*.

Tradicionalmente, o ordenamento jurídico brasileiro é construído sobre o princípio da independência das instâncias, o que significa que as decisões tomadas em uma esfera, como a penal, não vinculam ou influenciam as decisões em outra esfera, como a cível.⁸³ No entanto, essa independência não é absoluta. Em certos casos, a decisão proferida no âmbito penal terá

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. p. 132.

⁸³ Nesta lógica, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça cristalizou-se no sentido de que as esferas civil, penal e administrativa são independentes e autônomas entre si, de tal sorte que as decisões tomadas nos âmbitos administrativo ou cível não vinculam a seara criminal". (EDcl no AgRg no REsp n. 1.831.965/RJ, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 7/12/2020, DJe de 18/12/2020.).

efeitos na esfera cível quando, por exemplo, em conformidade com o § 3º do art. 21 da LIA, "concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria."⁸⁴

Sob a mesma lógica, a nova redação do § 4º do art. 21 da Lei de Improbidade Administrativa é um exemplo claro de uma valorização da vinculação das instâncias. De acordo com o dispositivo, a sentença penal absolutória que trate dos mesmos fatos, se confirmada por decisão colegiada, impede o prosseguimento da ação de improbidade administrativa. O dispositivo busca assegurar que uma absolvição criminal robusta, validada pela instância superior, tenha o poder de barrar uma ação cível de improbidade baseada nos mesmos fatos, promovendo assim uma maior segurança jurídica e evitando que um indivíduo seja penalizado duas vezes pelo mesmo ato.

Entretanto, a aplicação desses dispositivos levanta questões complexas. A exigência de que a absolvição penal seja confirmada por um colegiado para que seus efeitos sejam estendidos à esfera cível apresenta uma certa incoerência. Há a preocupação de que essa exigência possa, em alguns casos, resultar em decisões contraditórias entre as esferas penal e cível, especialmente se a decisão absolutória em primeira instância não for confirmada por um colegiado, devido à ausência de recurso por parte do Ministério Público.

Nessa hipótese, uma decisão absolutória proferida por um magistrado de primeiro grau, tão competente quanto o tribunal para julgar o caso, deixaria de produzir o efeito vinculativo previsto, apenas em razão da inexistência do voto colegiado. Isso poderia resultar em uma situação paradoxal, onde uma decisão penal definitiva não seria suficiente para impedir uma nova ação cível baseada nos mesmos fatos

Outra problemática recentemente enfrentada pelo E. Superior Tribunal de Justiça, neste mesmo âmbito, refere-se aos casos de absolvição operada no juízo criminal com fundamento na atipicidade da conduta, tendo o STJ manifestado-se pela não prevalência do disposto no art. 21, § 4º, da Lei n. 8.429/1992, na redação da Lei n. 14.230/2021, sobretudo em razão da suspensão da eficácia dessa disposição, por decisão liminar deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.236, trazendo uma interpretação sistemática restritiva da possibilidade de comunicação das absolvições criminais com as demais esferas.⁸⁵

A situação inversa, de valorizar a decisão proferida na esfera cível, em ações de improbidade, para fins de julgamento penal, parece ser mais simples de realizar. Isso porque a

⁸⁴ Conclui-se, então, que “o juízo penal vincula as instâncias civil e administrativa quando decidir a autoria ou a materialidade, o que não abrange julgamentos baseados em insuficiência de prova.” (OLIVEIRA, 2018, p. 17).

⁸⁵ AgInt no REsp n. 1.991.470/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/6/2024, DJe de 2/7/2024.

esfera penal, ao lidar diretamente com um valor absolutamente fundamental – a liberdade –, exige um padrão probatório muito mais robusto. Por essa razão, um indivíduo absolvido em uma ação de improbidade administrativa, em virtude da falta de dolo e da ausência de obtenção de vantagem indevida, não pode ser condenado na esfera penal pelo mesmo fato, pois a absolvição cível esvazia a justa causa para a manutenção da ação penal.⁸⁶

De qualquer modo, para evitar tais contradições e assegurar uma interpretação que esteja em conformidade com os princípios constitucionais, demonstra-se crucial o papel que os tribunais superiores vêm desenvolvendo, no sentido de estabelecer uma jurisprudência sólida e coerente. A interpretação da norma deve buscar um equilíbrio entre a independência das instâncias e a necessidade de evitar decisões contraditórias, garantindo que a comunicação entre as esferas penal e cível seja feita de maneira justa e harmoniosa.

Ademais, a norma deve ser aplicada de forma a preservar a unidade e a coerência do ordenamento jurídico. O risco de decisões conflitantes entre as esferas penal e cível pode ser minimizado se os juízes cíveis considerarem as decisões penais transitadas em julgado com o devido respeito e atenção, especialmente quando essas decisões são baseadas em uma análise aprofundada dos fatos e das provas.

Em conclusão, a comunicação de decisões entre as esferas penal e cível na ação de improbidade administrativa, conforme prevista pela Lei n. 14.230/2021, pode representar um passo importante para a promoção da segurança jurídica e a prevenção do bis in idem. No entanto, sua aplicação prática exige uma interpretação cuidadosa que respeite os princípios constitucionais e assegure a coerência do sistema jurídico. A jurisprudência desempenha um papel essencial na consolidação dessa interpretação, garantindo que a comunicação entre as esferas penal e cível ocorra de maneira justa e equilibrada, promovendo uma justiça mais efetiva e transparente, a partir da técnica da interpretação conforme à constituição.

⁸⁶ Nesse sentido, a decisão proferida pelo STJ, de relatoria do Min. Reynaldo da Fonseca, ilustra perfeitamente o caso: RHC n. 173.448/DF, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 7/3/2023, DJe de 13/3/2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme destacado por este trabalho, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa promovida pela Lei n. 14.230/2021 representa um dos movimentos mais significativos no cenário do Direito Administrativo brasileiro das últimas décadas, refletindo uma tentativa de modernizar e aperfeiçoar o combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. Ao longo desta monografia, foram explorados os múltiplos aspectos dessa reforma, com um enfoque crítico sobre suas implicações práticas e sobre o impacto dessas mudanças na estrutura e funcionamento da administração pública.

Um dos pontos centrais da reforma, como visto, é a exigência de dolo específico para a configuração dos atos de improbidade administrativa. Essa alteração marca uma mudança paradigmática na forma como a responsabilidade dos agentes públicos é encarada, exigindo que se demonstre a intenção deliberada de lesionar o patrimônio público ou violar os princípios que regem a administração. A introdução desse requisito visa evitar que agentes públicos sejam punidos por meros erros administrativos ou por ações que, embora negligentes, não possuíam o intuito de causar dano.

Além disso, a análise das consequências da retroatividade da lei mais benéfica no contexto da improbidade administrativa revelou um cenário complexo. A aplicação desse princípio, oriundo da Constituição Federal de 1988, ao Direito Administrativo Sancionador, especialmente no que se refere à improbidade, coloca em debate a tensão entre a segurança jurídica e a necessidade de adaptação das normas às garantias constitucionais. Enquanto a retroatividade da norma mais benéfica é uma garantia fundamental que visa proteger os direitos dos administradores, sua aplicação, mediante a interpretação dada pelo STF no Tema n. 1.199, tem suscitado reflexões sobre o equilíbrio entre a justiça material e a estabilidade das relações jurídicas, especialmente em um cenário de grande complexidade como é o da Administração Pública.

A uniformização dos prazos prescricionais, por sua vez, representa um esforço significativo para corrigir as assimetrias presentes na redação anterior da LIA, que estabelecia prazos distintos para diferentes categorias de agentes públicos. A nova lei, ao fixar um prazo único de oito anos para a propositura de ações de improbidade, pretende simplificar a aplicação da norma e promover maior isonomia na responsabilização.

No entanto, essa uniformização também traz à tona novos desafios, particularmente no que se refere à possibilidade de prescrição intercorrente introduzida pela reforma da LIA. A

análise deste trabalho destacou a importância de uma interpretação jurisprudencial consistente para garantir que essa alteração legislativa alcance os seus objetivos de promover clareza e segurança jurídica, sem abrir brechas que possam ser exploradas para frustrar a aplicação da justiça.

Outro aspecto relevante abordado foi a comunicação entre as esferas penal e cível na ação de improbidade administrativa. A Lei n. 14.230/2021 promoveu uma maior integração entre essas esferas, visando evitar decisões conflitantes e assegurar que um agente público não seja punido duas vezes pelo mesmo fato, em conformidade com o princípio do *ne bis in idem*. No entanto, a implementação prática dessa integração também enfrenta desafios, sobretudo quando se considera a diferença nos padrões probatórios e nas finalidades das esferas penal e cível.

A exigência de que a absolvição penal seja confirmada por um colegiado para produzir efeitos na esfera cível, por exemplo, pode gerar uma desarmonia entre as decisões judiciais, criando um paradoxo onde a verdade jurídica reconhecida em uma esfera não seja automaticamente respeitada na outra. Em virtude disso, este estudo ressalta a necessidade de uma interpretação sistemática e coerente das normas, que leve em conta a complexidade das relações entre essas esferas e que busque uma solução justa e equilibrada para os casos concretos.

Adicionalmente, o trabalho explorou como as mudanças legislativas impactam não apenas a responsabilização dos agentes públicos, mas também a percepção da sociedade sobre a justiça e a eficácia das instituições. A introdução de critérios mais rigorosos para a caracterização de improbidade administrativa, como o dolo específico, e a redefinição das sanções aplicáveis têm o potencial de reforçar a confiança dos gestores públicos no sistema jurídico, ao passo que procuram evitar abusos e perseguições políticas, que fomentam a chamada “Administração Pública do medo” e o fenômeno do “apagão das canetas”.

Por fim, o trabalho destacou que a modernização da Lei de Improbidade Administrativa, embora positiva, é apenas um passo no contínuo processo de fortalecimento do Estado Democrático de Direito no Brasil. A eficácia das novas disposições legais dependerá, em grande parte, de como elas serão interpretadas e aplicadas pelos tribunais, bem como da capacidade das instituições de manter um compromisso firme com a transparência, a ética e a justiça. A adaptação às novas normas exigirá dos operadores do direito uma compreensão profunda dos princípios que norteiam a administração pública e uma atenção

constante para assegurar que a luta contra a corrupção seja conduzida de forma justa, proporcional e eficaz.

O futuro da Lei de Improbidade Administrativa no Brasil, portanto, será moldado pelas decisões judiciais, pelas interpretações doutrinárias e pela prática administrativa. Este estudo contribuiu para um melhor entendimento das reformas legislativas promovidas e forneceu uma base para futuras discussões acadêmicas e práticas sobre a aplicação da LIA. A consolidação de uma administração pública ética, eficiente e transparente continua a ser um desafio fundamental para o país, e as mudanças introduzidas pela Lei n. 14.230/2021 vem sendo cruciais para definir os rumos dessa jornada.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. 7. ed. São Paulo: Método, 2016.
- ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BEZERRA FILHO, Aluizio. **Atos de improbidade administrativa**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR**. Agravante: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 de dezembro de 2022.
- CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. 10ª ed. Coimbra: Almedina, vol. II, 2010.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- CARRARO Gouvea, C. **A proporcionalidade no âmbito das normas penais: reconhecendo a dupla face de proibição do excesso e da proteção deficiente**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, [S. l.], v. 39, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/574>. Acesso em: 21 ago. 2024.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FELDENS, Luciano. **A Constituição Penal: a dupla face da proporcionalidade no controle de normas penais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa: Comentários à Lei 8.429/92 e Legislação Complementar**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **O princípio da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa**. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 48, fev. 2005.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GULLO, Felipe R. **Improbidade Administrativa: análise econômica**. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. E-book. ISBN 9786556279640. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556279640/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZA, Alexandre. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9788553620296. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620296/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet; Coelho, Inocêncio Mártires. **Curso de direito constitucional**, 2. ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz Arenhart. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimentos diferenciados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. V. 3.

MORAES, Alexandre Rocha de Almeida. **A teoria dos mandados de criminalização e o combate efetivo à corrupção**. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, São Paulo, v. 5, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645367. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559775934. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775934/>. Acesso em: 30 ago. 2024.

OLIVEIRA, Carlos Elias de. **Conexões entre as instâncias penal, administrativa, civil e de improbidade: prescrição e efeito vinculante**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/SENADO, Setembro/2018 (Texto para Discussão n. 251). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30 de agosto de 2024.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Staatsrecht II – Grundrechte**, 26. ed., Heidelberg: Müller, 2010, p. 14, n. 45

REMÉDIO, José Antônio; LOPES, Thiago Henrique Teles. **A proibidade administrativa como direito fundamental difuso**. Revista Paradigma, v. 28, n. 2, p. 154-176, mai./ago. 2019. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1414>. Acesso em: 13 jan. 2022.

SANTIN, Valter Foletto; SOUZA, Renee do Ó; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. **A aplicação das penas da lei de improbidade administrativa à luz do princípio da proibição deficiente: a integridade na proteção da proibidade administrativa**. I.Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 12, n. 2, 2017.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9788553621163. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621163/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

SCHOLLER, Heinrich. **O princípio da proporcionalidade no direito constitucional e administrativo da Alemanha**. Revista Interesse Público 2/93 e ss.

STRECK, Lenio Luiz. **A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais**. Revista da Ajuris, v.32, n. 97, março 2005.

STRECK, Lenio Luiz. **A dupla face do princípio da proporcionalidade e o cabimento do mandado de segurança em matéria criminal: superando o ideário liberal-individualista-clássico**. Revista do Ministério Público, n. 53. Porto Alegre, 2004.

STRECK, Maria Luiza Schafer. **O direito penal e o princípio da proibição de proteção deficiente: a face oculta da proteção dos direitos fundamentais**. Dissertação de Mestrado. Universidade do Vale do Rio dos Sinos: São Leopoldo, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.