

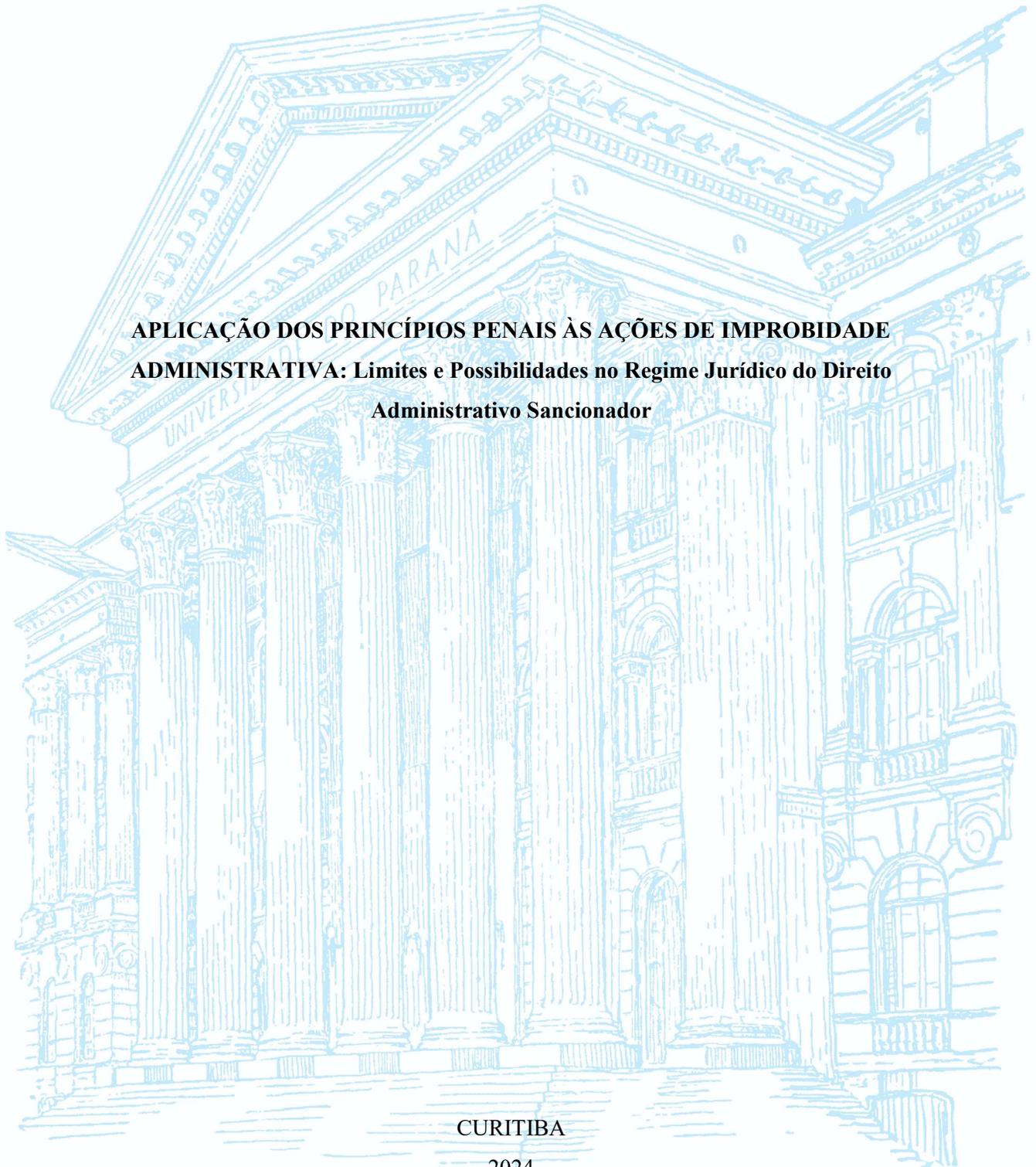
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MILENA COLLAÇO MARTINS

**APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS PENAIS ÀS AÇÕES DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: Limites e Possibilidades no Regime Jurídico do Direito
Administrativo Sancionador**

CURITIBA

2024



MILENA COLLAÇO MARTINS

**APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS PENAIIS ÀS AÇÕES DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: Limites e Possibilidades no Regime Jurídico do Direito
Administrativo Sancionador**

Artigo científico (Trabalho de Conclusão de Curso) apresentado ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharela em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rui Carlo Dissenha

CURITIBA

2024

TERMO DE APROVAÇÃO

APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS PENAIIS ÀS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: Limites e Possibilidades no Regime Jurídico do Direito Administrativo Sancionador

MILENA COLLACO MARTINS

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Rui Carlo Dissenha
Orientador

Coorientador



Érica de Oliveira Hartmann
1º Membro



Derek Assenço Cruz.
2º Membro

AGRADECIMENTOS

Acredito que devo começar esses agradecimentos do mesmo jeito que a minha vida começou, com a minha mãe. *Marlene*, não sou capaz de reduzir em um simples parágrafo o tamanho da minha gratidão por todas as coisas que você sempre fez e ainda faz por nós. Obrigada por ter me ensinado o valor da educação, por sempre acreditar em mim e por ter me dado todo o suporte – material e mental – para que eu pudesse concluir esse sonho. Queria que soubesse que você foi a primeira pessoa a me encantar com o direito, crescer ouvindo as histórias sobre o seu trabalho serviu como a minha primeira fonte de inspiração para trilhar essa carreira. Você é o modelo da mulher que eu quero me tornar um dia, te amo muito, e novamente, muito obrigada.

Agradeço a minha irmã, *Livia*, que desde pequena me escolheu como sua advogada pessoal. Qualquer habilidade que eu tenha, hoje, na arte da argumentação só surgiu pela frequência em que ia a sua defesa, te protegendo dos sermões dos nossos pais (quase nunca merecidos). Confesso que nos primeiros anos aqui, eu sempre me via contando os dias para pegar o ônibus e voltar para casa o quanto antes. Coincidentemente, quando você se mudou, essa necessidade diminuiu, e os finais de semana em Curitiba tornaram-se mais agradáveis. Acredito que o que eu entendo por lar sempre será o lugar onde você estiver. Te amo da lua até saturno.

Agradeço ao meu pai, *Ricardo*, pelo amor, paciência e incentivo, garantindo que eu tivesse as condições necessárias para seguir meus estudos. Sou profundamente grata por todo o suporte e confiança que você me deu ao longo dessa jornada. Aos meus avós, agradeço pelas orações, que sempre me envolveram com força e proteção nos momentos difíceis.

Agradeço a minha prima *Daniela*, por ter me recebido em Curitiba, ainda na época do cursinho, em 2019. Sei o quão complicado essa mudança do interior para a capital pode ser para algumas pessoas. E compreendo o imenso privilégio que eu tive por ter você na minha vida, “*roomie*”. Obrigada desde as coisas mais simples, como me ensinar a formatar um trabalho de faculdade, as mais complexas, como me ajudar a entender a linha de ônibus dessa cidade.

Agradeço a todos no Ministério Público, onde tive a oportunidade de estagiar durante minha graduação, me inspirando, inclusive, na escolha do tema deste TCC. Só tenho boas memórias do meu tempo no gabinete, e com as pessoas que ali trabalhei. Agradeço em especial a Doutora Marília, pois encontrar uma chefe tão comprometida e, ao mesmo tempo, tão disposta a ensinar é algo raro e valioso.

Agradeço a irmã que a vida me deu, *Karol*, que mesmo tão diferente de mim consegue me entender como ninguém. Obrigada por sempre estar ao meu lado, me fazer rir, e me escutar quando preciso. Agradeço também aos meus amigos, que carrego desde o Ensino Médio, *Vítor* e *Tamiris*, sou grata por saber que, independentemente do tempo ou da geografia, vocês estão sempre por perto, de coração.

Agradeço a todos os amigos que fiz nesses últimos cinco anos, mas em especial, a Ana Luiza, Gabriela e Gabriel. Entrei nessa faculdade sabendo que teria um diploma, não imaginei que conseguiria uma segunda família. Todos vocês tornam meus dias nessa faculdade melhores. Aninha, agradeço por me mostrar a importância de beber água todos os dias. A Gabi, agradeço pelos abraços surpresa que quase me derrubam no chão. E ao Gabriel, agradeço por me animar com seu senso de humor único. Parafraseando um famoso provérbio, se para educar uma criança precisa-se de uma vila inteira, se formar em direito exige um grupo de 4 amigos, e eu sou muito grata por vocês serem os meus.

Por fim, gostaria de agradecer a uma garotinha, que, um dia, viajando com os pais, olhou para um grande prédio, repleto de colunas brancas, e disse: “Eu quero estudar aqui, parece divertido”.

Realmente foi.

RESUMO

A Lei de Improbidade Administrativa, marco legislativo no combate à corrupção, passou por recente alteração por meio da Lei 14.230/2021, adequando-a ao atual contexto social, político e jurídico do País. Dentre os dispositivos modificados, destaca-se o art. 1º, § 4º da LIA, que prevê a incorporação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador às Ações de Improbidade Administrativa. Tal alteração resultou em uma divergência na doutrina. Isso porque: não há previsão expressa quanto a quais princípios precisamente compõe este ramo do direito. Enquanto parte dos juristas passou a defender a aplicação dos princípios do Direito Penal, a outra, os nega, por entender serem incompatíveis com a natureza civil da Improbidade Administrativa. O presente estudo se propôs, então, a comparar esses dois regimes jurídicos – Administrativo Sancionador e Penal – a fim de determinar se seria possível, e em que proporções, aplicar as garantias individuais do Direito Penal às Ações de Improbidade Administrativa.

Palavras-chave; Direito Administrativo Sancionador; Direito Penal; Improbidade Administrativa; Princípios; Garantias Individuais.

ABSTRACT

Brazil's Administrative Improbability Law, a legislative milestone in the fight against corruption, was recently amended by Law 14,230/2021, modernizing it to reflect the nation's current sociopolitical and legal landscape. Among the modified provisions, Article 1, § 4 of the law is particularly noteworthy. This provision incorporates the constitutional principles of Sanctioning Administrative Law into Administrative Improbability Actions. This amendment has sparked debate within legal doctrine. The main point of contention lies in the lack of explicit specification regarding which principles precisely define this area of law. Whereas some legal scholars advocate for the application of Criminal Law principles, others reject this notion, arguing that they are incompatible with the civil nature of Administrative Improbability. Thus, the present study aims to compare these two legal regimes—Sanctioning Administrative Law and Criminal Law—to determine whether, and to what extent, the individual guarantees of Criminal Law can be applied to Administrative Improbability Actions, potentially reshaping the landscape of accountability for public officials.

Keywords: Administrative Law; Sanctioning Administrative Law; Criminal Law; Administrative Improbability; Principles; Individual Guarantees.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. TUTELA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL.....	10
2.1 EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO NORMATIVO CONFERIDO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	10
2.2 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA LEI 14.230/2021 À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	15
3. O CARÁTER SANCIONADOR DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A NECESSIDADE DE GARANTIAS AMPLIADAS.....	17
3.1 APROXIMAÇÕES E DISTINÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COM O DIREITO PENAL.....	18
3.2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	23
4. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PELO SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL: UMA ANÁLISE DO ARE 843.989/PR.....	25
5. CONCLUSÃO.....	31
6. REFERÊNCIAS	33

INTRODUÇÃO

A ampliação do Estado Democrático de Direito traz por reflexo a possibilidade do exercício de fiscalização e controle sobre os gestores públicos. Não é por acaso que a Constituição de 1988, elaborada no contexto da redemocratização brasileira, preocupou-se tanto em fornecer instrumentos que tutelassem a ética na administração pública e o combate à corrupção. Uma vez que a moralidade foi elevada ao patamar de princípio constitucional, esta passa a alcançar toda a Administração, reforçado o dever de sancionar eventuais desvios (Di Pietro, 2024, p. 909).

O *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) fixou como diretriz a todos os integrantes da Administração Pública a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No que concerne ao princípio da moralidade, José Guilherme Giacomuzzi (apud Neisser, 2019, p. 61) o define como uma natureza dupla, que cumularia: (i) uma faceta objetiva, caracterizada pela boa-fé objetiva; e (ii) uma faceta subjetiva, o dever de probidade, isso é, dever de honestidade, o agir destituído de má-fé. Tal conceito é utilizado por Fernando Gaspar Neisser (2019, p.61) ao concluir que a improbidade administrativa seria o regime sancionatório próprio da Constituição para as condutas que violam o princípio da moralidade.

O § 4º do art. 37 da CRFB/88 ocupou-se em definir algumas premissas desse regime sancionatório, delimitando quais seriam as sanções cabíveis contra os agentes públicos que incorreram em práticas ímprobas, incluindo a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. A forma de apuração desses atos e o modo de aplicação dessas sanções foram delegadas pela Constituição à regulamentação por lei ordinária, deixando explícita a possibilidade de persecução simultânea na esfera penal pelo cometimento dos mesmos atos.

Pautados nessa definição legal, muitos autores buscaram conceituar a improbidade administrativa. Aristides Junqueira Alvarenga (2001, p. 58) a definiu como “espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade da conduta do agente público”. Tal conceito, em que pese muito utilizado, carecia de especificidade, eis que ainda dependia de conceitos vagos para sua definição.

Já Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2022, p. 23) adequaram o conceito às alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, incluindo, para sua caracterização o elemento subjetivo, logo, entende-se por ato ímprobo todo “ato ilícito doloso, praticado por agente público ou terceiro, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de

recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública”.

A dificuldade verificada na conceituação do ato de improbidade reflete, em partes, a complexidade da natureza desse instituto, sobre o qual “incidem os pressupostos e os princípios atinentes aos diversos ramos do direito, na medida em que aplicáveis” (Justen Filho, 2024, p.798). Trata-se de uma ação singular no ordenamento jurídico, pois ao mesmo tempo em que tramita perante o Judiciário na esfera civil, versa sobre atos praticados no âmbito administrativo, os quais, muitas vezes, também podem configurar ilícitos penais.

Diante disso, a presente pesquisa buscou, em suma, responder a seguinte pergunta: a incorporação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador trouxe as garantias individuais do Direito Penal para as ações de improbidade administrativa?

Com esse intuito, procurou-se compreender a extensão da interseção entre a Ação de Improbidade Administrativa e outros institutos – em especial, o direito penal e suas garantias – para tanto, procedeu-se uma análise crítica da aplicação da Lei 8.429/92, com o objetivo de identificar os principais entraves na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), bem como as alternativas inseridas pela Lei 14.230/2021 para superá-los.

Adiante, analisou-se o Direito Administrativo Sancionador (DAS), sua natureza e características próprias, ora aproximando-o e ora diferenciando-o do Direito Penal. Ainda, quanto a aplicação desses princípios, buscou-se compreender de que forma doutrina e jurisprudência tem se posicionado para dar sentido a diretriz do art. 1, § 4º da LIA, tendo em vista a ausência de alusão expressa na Constituição ou no ordenamento infraconstitucional acerca do tema. Para tanto, foram utilizados métodos de abordagem quantitativa, com técnicas de pesquisa bibliográfica, a partir do estudo de livros e artigos relacionados.

Na análise jurisprudencial, realizou-se um estudo de caso acerca do julgamento do ARE 843.989/PR como objeto central da investigação, por duas razões principais. Primeiramente, pois o julgamento foi realizado sob a sistemática da repercussão geral, conferindo caráter vinculante ao entendimento firmado, com aplicação obrigatória em instâncias inferiores. Em segundo lugar, a apreciação do caso pelo plenário do STF permitiu avaliar detalhadamente as manifestações individuais dos Ministros, revelando não só a posição majoritária, como também as divergências dentro da Corte.

O estudo envolveu uma análise detalhada do acórdão, com o objetivo de identificar de que forma os princípios do Direito Administrativo Sancionador foram aplicados ou desconsiderados no caso concreto, buscando compreender as implicações práticas do julgamento e os reflexos para a interpretação e implementação da nova LIA.

2. TUTELA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

2.1 EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO NORMATIVO CONFERIDO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição da República de 1988 representou um marco legislativo inédito no que concerne à tutela da moralidade e da probidade administrativa. Pela primeira vez, o princípio da moralidade foi expressamente incluído no texto constitucional, prevendo ainda a criação de uma lei destinada a apurar e sancionar violações à probidade administrativa, praticadas por agentes públicos no exercício de suas atribuições (Lopes; Marques, 2024, p.29).

Em 7 de agosto de 1991, três anos após a promulgação da Constituição, o Poder Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 1.446/91, o qual visava conferir aplicabilidade as medidas sancionatórias previstas no art. 37, § 4º da CRFB/88 (Brasil, 1991, p. 02). Em relação a este fato, duas ponderações são necessárias.

Primeiramente, quanto ao contexto político da elaboração do projeto, destaca-se que o Governo Federal se encontrava fortemente pressionado devido às várias denúncias de corrupção atribuídas ao então Presidente da República, Fernando Collor de Mello¹. Razão pela qual os autores Pereira e Pinto (2015, p. 352) classificaram a proposta normativa como uma manobra político-legislativa, eis que tinha por intuito central recuperar a confiança do cidadão no Governo, todavia, sem a intenção de conferir à nova norma eficácia prática.

O segundo aspecto relevante, por sua vez, refere-se justamente à função simbólica inicialmente pretendida para a medida. Isso porque, ao mesmo tempo em que o Projeto de Lei era justificado pelo Governo Federal como uma ferramenta legítima de repressão às práticas de atos de corrupção, representando um “marco do processo de modernização do País” (Brasil, 1991, p. 74), não havia verdadeira inovação legislativa que o diferenciasse das normativas já existentes, reforçando que o objetivo buscado pelo governo se voltava muito mais em aplacar a revolta popular do que obter resultados concretos no combate aos atos ímprobos (Pereira; Pinto, 2015, p. 353-354).

O ponto de inflexão que transformou a comedida proposta legislativa em uma das mais utilizadas normas legais sancionatórias extrapenais ocorreu justamente devido à atuação do Congresso Nacional, em especial do Senado Federal. Através propositura de um substitutivo, o

¹ “Três meses depois da posse de Fernando Collor, em junho de 1990, surgiram as primeiras denúncias de corrupção no governo, atingindo, naquele momento, apenas o segundo escalão. [...] No dia 24 de maio de 1992 as denúncias atingiram diretamente o presidente da República. Numa entrevista à revista Veja, Pedro Collor acusou o irmão de manter uma sociedade com PC Farias, que seria seu testa-de-ferro nos negócios.” (Memória Globo, 2021)

projeto inicial foi largamente modificado, as hipóteses típicas de atos de improbidade foram ampliadas para além do enriquecimento ilícito, passando a incluir aqueles que importem em dano ao erário ou em violação aos princípios da administração pública. Para mais, o elemento subjetivo da conduta também foi alargado, contemplando tanto a modalidade culposa quanto a dolosa (Kanayama, 2020, p. 31-33).

Uma vez sancionada, a Lei nº 8.429/1992, também conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa, representou a consolidação da submissão dos administradores aos princípios e regras da Administração Pública, bem como a sujeição dos atos da Administração à fiscalização por órgãos independentes, como o Ministério Público (Sundfeld; Kanayama, 2020, p. 411). Para os autores, o “sucesso” obtido pela LIA, em comparação com outros instrumentos legais, de fiscalização e controle da gestão pública, tanto civis quanto penais, decorrem da forma como a tipicidade da improbidade foi construída, recorrendo-se a tipos abertos e vagos. Nesse sentido, afirmam:

Na expectativa de virar o jogo na luta contra a corrupção e a má gestão, a LIA confere grande discricionariedade a quem acusa e a quem julga, confiando que as características institucionais do Ministério Público e do Judiciário, liberados de amarras legais muito cerradas quanto à tipificação de infrações e à imposição de sanções, serão suficientes para garantir a consistência dessa luta. (*Ibidem*, p. 412).

A grande crítica feita por Sundfeld e Kanayama sobre o modelo inicial da LIA, vigente por quase três décadas, é justamente a amplitude da discricionariedade conferida tanto ao proponente da ação quanto à autoridade judiciária responsável, o que acabou por resultar na “perda de foco da ação punitiva estatal e o desperdício”, visto que, devido ao grande volume com que as Ações de Improbidade Administrativa eram propostas, o poder judiciário não conseguia apreciá-las com a devida diligência (*Ibidem*, p. 412).

Os atos de improbidade administrativa encontram-se descritos nos artigos 9º, 10 e 11 da referida lei, nos quais estão tipificados, respectivamente: os atos ímprobos causadores de enriquecimento ilícito, danos ao erário e violação dos princípios da administração pública. No entanto, as condutas ímprobas não eram limitadas àquelas descritas nas alíneas dos artigos, isso porque, conforme ditava a redação originária, tratava-se de rol meramente exemplificativo. (Arruda; Curvelo, 2023, p.3).

Essa redação foi recebida com muitas ressalvas, especialmente quanto ao art. 11, eis que a descrição genérica de atentar contra os princípios da administração pública — deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade — permitia que diversos atos praticados por gestores

públicos acabassem sendo enquadrados como atos ímprobos, ainda que tais condutas não violassem a moralidade administrativa.

Assim, observou-se ao longo dos anos de vigência da LIA que sua utilização extrapolou a finalidade originária de sancionar o agente ímprobo, passando a ser utilizada como uma “forma de alcançar a imperatividade de temas arbitrariamente selecionados pelo legislador” (Lopes; Marques, 2024, p. 29), não havendo, por parte do autor da ação ou de seu julgador, prévio juízo visando delimitar se a prática julgada se tratava de conduta eivada de má-fé ou pura e simples inabilidade do agente.

Sundfeld e Kanayama (2020, p. 412) apontam que, em decorrência desse cenário, agentes públicos, especialmente prefeitos municipais, passaram a adotar uma postura temerária no desempenho de suas funções administrativas, culminando em uma verdadeira paralisia da administração pública, a qual ficou conhecida como o fenômeno do “apagão das canetas”.

Partindo dessa conjuntura, em que é patente não apenas a má utilização da norma, mas também o inegável prejuízo causado ao interesse público, o campo teórico do direito tornou-se palco de intensos debates quanto a necessidade de reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Tal reforma era defendida sob o argumento da necessidade de remediar as deficiências presentes em sua redação original, ajustando-a à realidade jurídica contemporânea e alinhando-a tanto com a jurisprudência dos Tribunais Superiores quanto com o restante do ordenamento infraconstitucional.

A primeira edição da série “Justiça e Pesquisa”, desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2015, voltou-se ao estudo dos “entraves à aplicação efetiva da Lei de Improbidade Administrativa – n. 8.429/1992”. No contexto do estudo, o CNJ desenvolveu uma pesquisa empírica nas cinco regiões do país, analisando tanto os autos físicos como os eletrônicos, permitindo a coleta de dados (Brasil, 2015, p. 9).

Os resultados centrais apresentados no relatório indicavam claramente essa necessidade de reforma e readequação da LIA. Dentre as dificuldades para a eficácia da Lei de Improbidade, encontrava-se: a morosidade no transcurso do processo, referente a fase de defesa prévia; a catalogação inadequada das Ações de Improbidade Administrativa, eis que ora estas eram nomeadas como o Ação de Reparação de Danos ora como Ações Cíveis Públicas; e a baixa efetividade das ações, quanto a sua capacidade de obter, em sede de execução, o ressarcimento dos danos causados (*Ibidem*, p. 84-89).

Paralelamente a divulgação da referida pesquisa, o ordenamento brasileiro passava por uma sequência de alterações, as quais também desempenhariam um papel crucial na eventual modificação da Lei de Improbidade Administrativa. Os autores Pedro Henrique Lopes e Vítor

Marques (2024, p. 36), destacam quatro dessas alterações, promovidas pelo Poder Legislativo Federal no ordenamento infraconstitucional, que foram responsáveis por ampliar as garantias individuais e processuais, bem como por combater falhas na prestação jurisdicional.

A primeira dessas reformas foi a alteração do Código de Processo Civil, promovida pela Lei 13.105/2015, que introduziu uma sistemática de controle sobre as decisões judiciais, exigindo, entre outras medidas, a fundamentação obrigatória das sentenças. Em 2018, foi alterada a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, buscando inibir o uso excessivo de conceitos jurídicos indeterminados. No ano seguinte, com a edição da Lei de Abuso de Autoridade, adotaram-se medidas para sancionar abusos cometidos por magistrados no âmbito do processo judicial. Ainda em 2019, o pacote anticrime foi aprovado, incluindo dispositivos que reforçavam o dever de fundamentar as decisões, mas no âmbito do processo penal (*Ibidem*, p. 36-37).

Assim, ao analisar a conjuntura da época, verifica-se que faziam-se presentes circunstâncias suficientes para justificar a necessidade de reforma da Lei de Improbidade, sendo elas: (i) o uso excessivo e desmedido da lei vigente, que resultou no sancionamento de agentes públicos que não haviam violado os deveres da probidade administrativa; (ii) a amplitude típica dos atos de improbidade, que provocou uma paralisia administrativa, em razão do temor de agentes públicos em serem indiciados genericamente pela violação aos princípios administrativos; e (iii) as reformas prévias do ordenamento, que buscavam incutir sobre os julgadores o dever de fundamentar suas decisões, bem como expandir as garantias individuais dos jurisdicionados, reforçando a segurança jurídica.

Se antes pairava sobre a LIA uma “blindagem contra críticas”, tal qual descrito por Lopes e Marques (2024, p. 30), diante da “vulgarização das ações judiciais” e a inevitável constatação de sua falibilidade, tornou-se necessário oferecer uma alternativa legal que, ao mesmo tempo mantivesse o instrumento de sanção aos atos ímprobos, mas que fosse capaz de superar os problemas supracitados.

O Poder Legislativo viu-se motivado a reformar a Lei de Improbidade Administrativa, para tanto, foi criado, sob ordem da Presidência da Câmara dos Deputados, a “Comissão de Juristas para a Reforma da Lei de Improbidade Administrativa”, presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Mauro Campbell.

Os trabalhos da referida comissão resultaram no Projeto de Lei 10.887, encaminhado à Câmara dos Deputados, em 8 de novembro de 2018. A proposta tinha como premissa adequar a Lei de Improbidade à Jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, compatibilizá-la com o restante do ordenamento – CPC, LINDB e a Lei Anticorrupção – e

definir outros pontos da norma que careciam de correções ou aprimoramentos, tais quais os requisitos para a decretação da indisponibilidade de bens (Brasil, 2018, p. 18-26).

O Relator do projeto, o Deputado Federal Carlos Zarattini, em parecer final apresentado à Câmara dos Deputados, narra o espírito que norteou os trabalhos legislativos, qual seja, a tentativa de racionalização da moralidade administrativa. Para tanto, afirmou que se procurou encontrar o ponto de equilíbrio entre a tutela do patrimônio público e as garantias individuais:

O desejo de Justiça que emana da sociedade precisa ser orientado com o respeito às garantias dos acusados. Desta forma, **o sentido da atualização a ser realizada na Lei de Improbidade Administrativa deve ser o de orientar sua aplicação com base em preceitos sólidos de garantia da ampla defesa, contraditório e presunção da inocência, de forma a racionalizar a tutela da moralidade administrativa.** Busca-se, por meio da afirmação de um conceito sólido de improbidade, a **criação de um ambiente dotado de previsibilidade e segurança jurídica**, conservando a esfera de responsabilidades e encargos dos gestores públicos, **hoje ameaçada por um certo sentido inquisitorial dado às ações de improbidade.** (Brasil, 2021, p.4, grifou nosso)

Após a apresentação de um substitutivo² pelo Relator, o projeto de lei foi aprovado nas duas casas legislativas, com pontuais modificações, e, em seguida, foi sancionado pela Presidência da República, em 25 de outubro de 2021, dando origem a Lei 14.230/2021.

A digressão histórica evidencia que a reforma da Lei de Improbidade foi motivada justamente em razão de seu mau uso. Isso porque, a prática demonstrou que a amplitude interpretativa conferida sobre os tipos ímprobos frequentemente resultava em ações punitivas desproporcionais, atingindo agentes públicos sem conduta dolosa e sobrecarregando o Judiciário com ações infundadas.

Tal contexto conduz à seguinte conclusão: a observância dos princípios e garantias individuais no processo judicial de apuração de atos de improbidade é essencial para assegurar a tutela efetiva da moralidade e probidade administrativa.

Assim, uma vez compreendido o cenário que originou a mudança da LIA, passa-se a análise das alterações trazidas pela Lei 14.230/2021, para compreender quais foram as garantias individuais inseridas pela reforma.

² Termo utilizado para referir-se a uma espécie de emenda que substitui integralmente o texto de uma proposta original por outro. O uso de substitutivo geralmente ocorre quando forem necessárias múltiplas alterações no Projeto de Lei, razão pela qual opta-se por compilar todas as modificações em um novo texto. Quando o substitutivo é apresentado pelo relator do projeto de lei, detém preferência na votação sobre o original.

2.2 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA LEI 14.230/2021 À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

A Lei 14.230/2021 descaracterizou profundamente a redação originária da Lei 8.429/92, de modo que, não obstante a numeração tenha sido mantida, entende-se estar diante de uma Nova Lei de Improbidade Administrativa (Neves; Oliveira, 2021, p. 3). Dentre as novidades acrescentadas à LIA, encontram-se alterações de natureza material e processual, as quais acabaram por modificar parte considerável desse regime sancionatório.

No que diz respeito às mudanças materiais, verifica-se a preocupação do legislador em limitar as hipóteses de condutas que possam ser enquadradas como atos ímprobos.

Em primeiro lugar, menciona-se a mudança mais significativa da Nova LIA, a alteração do art. 1º, §1º da LIA, o qual extinguiu a modalidade culposa prevista na redação originária do art. 10. Agora, para configurar a conduta, faz-se necessária a “demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa” (*Ibidem*, p. 4).

Também se menciona a inclusão da exigência de dano efetivo para a configuração do dano ao erário, conforme previsto no art. 10. Anteriormente, ao tratar julgar casos de dispensa indevida de licitação ou qualquer espécie de fraude verificada em outros certames públicos, utilizava-se a figura do dano *in re ipsa*, uma vez que a Administração teria sido privada do direito de obter a “melhor proposta”. A nova redação impõe ao autor da ação demonstrar qual o prejuízo concreto causado pela conduta (Faria; Fonte, 2023, p. 136).

Outra inovação significativa foi a transformação do art. 11, que anteriormente dispunha em seus incisos de um rol exemplificativo de atos ímprobos que atentem contra os princípios da administração pública. Contudo, com a reforma, estas hipóteses tornaram-se taxativas, logo, quaisquer condutas que não estejam ali expressamente previstas não mais configuram ato de improbidade (Arruda; Curvelo, 2023, p. 187).

Todas as alterações atendem a demandas antigas, tal qual conferir maior segurança jurídica a persecução dos atos ímprobos e coibir eventuais excessos, especialmente quando uma violação genérica aos princípios da administração pública era enquadrada como ato de improbidade pelo proponente da ação, ainda que não violasse o núcleo essencial desses princípios (Filho; Rocha, 2023, p. 150). No entanto, a redação apresenta falhas passíveis de

críticas, pois reduz excessivamente as condutas puníveis, deixando de fora atos que, embora claramente ímprobos³, não podem mais ser sancionados pela lei.

Quanto as mudanças processuais, estas estão concentradas em grande maioria no art. 17. Segundo o referido dispositivo, as ações de improbidade administrativas obedecem ao rito comum previsto no CPC, excetuadas as particularidades próprias definidas na LIA. No entanto, são tamanhas as especificidades que levam muitos autores a tratarem o rito da ação de improbidade como verdadeiro rito especial, no qual aplica-se subsidiariamente o CPC.

Nesse sentido, afirmam Daniel Neves e Rafael Oliveira (2021, p. 75):

Pode impressionar num primeiro momento a retirada do procedimento de toda uma fase de defesa prévia à admissão da petição inicial, inspirada no procedimento criminal para os crimes funcionais (arts. 513 a 518 do CPP). Realmente essa fase procedimental não permitia outra conclusão, ainda que contra *legem*, de ser o procedimento especial. [...] Não vejo, sinceramente, como a somatória de todas essas “diferenças” procedimentais possam existir e o procedimento ser considerado comum. Tem-se, inegavelmente, um procedimento especial. O vacilo do legislador, entretanto, não gera consequências práticas, sendo até útil para uma aplicação mais tranquila do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil de forma subsidiária..

Sob o manto da Nova LIA, removeu-se a fase de defesa prévia, substituída por uma sequência de dispositivos que tornam mais criterioso o recebimento da inicial. Entre esses dispositivos, destacam-se: a inclusão de requisitos próprios para a petição inicial (art. 17, § 6º, I e II), a possibilidade de rejeição liminar da inicial (art. 17, § 6º-B) e o aumento do prazo para o oferecimento da contestação (art. 17, § 7º). Essas mudanças buscaram não só restringir o ajuizamento de ações sem fundamento sólido, permitindo o prosseguimento apenas quando houver indícios mínimos de improbidade, como também proteger o agente público e sua imagem de aventuras jurídicas (Neves; Oliveira, 2021, p. 81-82).

Outra inovação acrescida ao rito processual da LIA, sem equivalente em outras modalidades, é a inclusão da decisão de tipificação de conduta⁴ (art. 17, § 10-C), a ser proferida

³ Por exemplo, se o agente público oferecer dinheiro a um terceiro, para que este pratique determinado ato ilícito, ainda que o terceiro negue o suborno, verifica-se a ocorrência do crime de corrupção ativa, pois se trata de um crime formal, que independe do resultado. Contudo, nas ações de improbidade, a recusa do terceiro isenta o agente público de qualquer responsabilização, visto que não há enriquecimento ilícito, a conduta não causou dano efetivo ao erário, e, embora a conduta viole os princípios de legalidade e moralidade, por não estar expressamente prevista no rol do art. 11, não pode ser assim tipificada.

⁴ Embora existam debates significativos quanto à legitimidade desse dispositivo, optou-se por não aprofundá-los neste estudo, dado que sua relevância extrapola o objetivo específico da presente pesquisa. No entanto, cumpre-se mencionar, ainda que brevemente, a crítica feita ao art. 17, § 10-C. O referido dispositivo impõe ao magistrado que indique a tipificação dada ao ato ímprobo, todavia, o veda de conferir capitulação legal diversa do que a apresentada pelo autor da ação. Impera aí um conflito direto com o princípio *iura novit curia*, segundo o qual o Juízo está vinculado a analisar os fatos narrados, mas, por conhecer o direito, pode lhe atribuir a capitulação jurídica que entender correta. Para discussões mais aprofundadas sobre o tema, recomenda-se consultar NEVES,

antes da decisão saneadora. O objetivo desse dispositivo é permitir que o réu saiba em qual hipótese legal sua conduta foi enquadrada pelo magistrado, de forma orientar seus argumentos defensivos, inclusive ao especificar quais provas pretende produzir, garantindo o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Anteriormente, era comum que a conduta fosse enquadrada de forma subsidiária em todas as hipóteses legais, o que impossibilitava a defesa efetiva.

No que concerne a produção probatória, há a previsão expressa de nulidade da decisão que condenar o requerido sem a produção de provas por ele especificada (art. 17, § 10-F, II). Em sequência, destaca-se o dispositivo que concede ao réu o “direito de ser interrogado” (art. 17, §18), a semelhança do procedimento penal, no qual o silêncio não implica em confissão (Quintas; Sales, 2023, p. 273).

Afora os já mencionados, também são alterações de natureza processual as novas balizas para a indisponibilidade de bens cautelar (art. 16), a possibilidade de celebração dos Acordos de Não Persecução Cívica (art. 17-B), os componentes obrigatórios da sentença condenatória (art. 17- C) e a reforma no regime prescricional da improbidade administrativa (art. 23).

A implementação de todas as alterações mencionadas resulta em um refinamento no sistema da LIA, voltado a concretizar o “postulado da probidade sem infirmar outros princípios constitucionais de igual relevo, sobretudo no que tange a direitos fundamentais assegurados aos cidadãos que figuram na condição de réus em ações de improbidade administrativa” (Mendes; Rosa, 2023, p. 50).

Em suma, as modificações trazidas pela Lei 14.230/2021 representam um marco na evolução da legislação de improbidade administrativa, com foco no equilíbrio entre a proteção à probidade e a observância dos direitos fundamentais. Não por acaso, foi inserido no § 4º do art. 1º, uma diretriz guia a fim de possibilitar a interpretação sistemática da LIA, qual seja a obediência aos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, cujo conceito, aplicação e efeitos, no rito da ação de improbidade administrativa será objeto de estudo a seguir.

3. O CARÁTER SANCIONADOR DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A NECESSIDADE DE GARANTIAS AMPLIADAS

Partindo da premissa estabelecida anteriormente, de que o processo sancionatório deve estar alinhado aos direitos fundamentais do acusado, não apenas para garantir a sua legalidade, como também como uma forma de atender ao interesse público, passa-se ao estudo do Art. 1º, §4º e suas repercussões no processo de Improbidade.

O dispositivo mencionado prevê que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (Brasil, 2021). No entanto, nem o legislador, tampouco a Constituição, delimitaram quais seriam esses postulados a que a LIA se refere.

Diante dessa lacuna, surgem correntes doutrinárias que buscam definir qual o conjunto constitucional principiológico que limita, dirige e legitima o direito administrativo sancionador na tutela da probidade administrativa (Carneiro, 2022, p. 173). Nesse capítulo, propõe-se, uma análise dessas vertentes, em busca da definição da natureza do direito administrativo sancionador, bem como quais princípios, sejam eles explícitos e implícitos, integram seu conteúdo.

3.1 APROXIMAÇÕES E DISTINÇÕES DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COM O DIREITO PENAL.

O papel do Estado Social Democrático de Direito, desenhado pela Constituição de 1988, aumentou em elevado nível, a complexidade da atuação do aparelho administrativo, impondo o dever de conciliar o interesse público com direitos individuais, sociais, econômicos, culturais, políticos, difusos e coletivos. Nesse sentido, quando verificadas práticas ilícitas, que atentem contra esses fins, surge a necessidade de apuração e sanção, para conferir plenitude ao ordenamento administrativo, razão pela qual é possível concluir que “a institucionalização de modelos sancionatórios é condição indispensável para resguardar os bens e interesses valiosos à forma de organização política do Estado” (Oliveira; Grotti, p. 84 e 87)

Ao contrário de países como França, Portugal e Itália, o Brasil não possui uma esfera independente e autônoma para processar e julgar o contencioso administrativo. O sistema brasileiro optou pela aplicação difusa do Direito Administrativo Sancionador (Soares, 2001, p. 62), o qual não se restringe apenas à Administração Pública Direta e Indireta. Isso porque, todos os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – submetem-se ao regime constitucional da Administração Pública (art. 37 da CRFB/1988), e, quando desempenham a atividade sancionatória, regem-se pelo ordenamento jurídico sancionador (Oliveira; Grotti, 2020, p. 97).

Como exemplo dessa aplicação difusa do DAS, cita-se o Poder Legislativo, que, ao sancionar um de seus membros a perda do mandato, o faz por meio do Direito Administrativo Sancionador Disciplinar Parlamentar. Já os Tribunais de Contas, ao imporem sanções, exercem o Direito Administrativo Sancionador de Controle Externo. Tanto o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) quanto os Tribunais de Justiça podem expedir provimentos disciplinares contra magistrados, fazendo uso do Direito Administrativo Sancionador Disciplinar Judicial, dentre outras aplicações possíveis (*Ibidem*, p. 97-98).

Em que pese se reconheça que esse campo jurídico se desenvolveu ao longo das últimas décadas, a ausência de sistematização e autonomia seguem sendo entraves a sua aplicação efetiva (Barrilari, 2023, p. 18). Dentre as dificuldades identificadas, cita-se a ausência de consenso quanto ao campo material do direito administrativo sancionador, quais as funções de suas sanções, quais os princípios constitucionais disciplinadores e como aplicam-se (Oliveira; Grotti, 2020, p. 84).

Se antes o elemento subjetivo – ou seja, qual o órgão que sanciona – era o único utilizado para definir o DAS, após a Constituição de 1988, e a consequente expansão da atuação da Administração Pública, tal critério perde a aplicabilidade, pois, como mencionado anteriormente, a possibilidade de prescrever sanções não se restringe apenas à Administração Pública direta e indireta, outros Poderes e até mesmo órgãos autônomos, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União, também podem exercer atividade sancionatória (Oliveira; Grotti, 2020, p. 96).

Ao se analisar especificamente a esfera da improbidade administrativa, verifica-se uma maior complexidade que demanda especial atenção. Isso ocorre porque os atos questionados serão apurados e sancionados na via judicial; ou seja, o Direito Administrativo Sancionador deixa o âmbito interno da Administração Pública, “passando a irradiar efeitos em processos judiciais que têm por escopo a apuração de infrações cíveis-administrativas que exigem uma punição por parte do Estado, por meio do Estado-juiz” (Eche, 2022, p. 54).

Nesse contexto, Oliveira e Grotti (2020, p. 93 e 98) atribuem à improbidade administrativa a expansão do domínio material do Direito Administrativo Sancionador, que passa a abranger tanto as sanções administrativas — “editadas por órgãos ou entes no exercício de função administrativa” — quanto as sanções de improbidade, definidas como “sanções constitucionais atribuídas ao Poder Judiciário, no exercício de jurisdição civil comum”.

Para fins dessa pesquisa, utiliza-se o conceito trazido Luís Mauro Lindenmeyer Eche, o qual não só contempla a multiplicidade de órgãos sancionadores como enfatiza que a atuação do DAS é guiada pela repreensão de atos atentatórios aos princípios administrativos:

“O Direito Administrativo Sancionador pode ser compreendido como a expressão do efetivo poder punitivo do Estado, direcionada à responsabilização do servidor público em sentido amplo e/ou do particular, em órbita não penal, que tenha atentado contra o interesse coletivo, os princípios da administração pública e/ou a moralidade administrativa” (2022, p. 58).

A definição apresentada preocupa-se em pontuar que a sanção imposta pelo DAS não se confunde com a sanção penal. Essa distinção, inclusive, possui respaldo constitucional, que estabelece de forma categórica a separação entre essas formas de responsabilização.

No entanto, o que se verifica, especialmente na doutrina, é a existência de um complexo debate acerca da natureza desse regime jurídico sancionador, e quais seriam as garantias que o contemplam. Essa controvérsia permanece atual, especialmente diante da edição da Nova Lei de Improbidade, reavivando a discussão sobre o que pode ser compreendido como princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Entre as diversas interpretações sobre a natureza do Direito Administrativo Sancionador e qual seria o regime jurídico aplicável, duas correntes principais se destacam, as quais passarão a ser objeto de estudo.

A primeira corrente defende que tanto o Direito Administrativo Sancionador quanto o Direito Penal possuiriam os mesmos princípios regentes. Isso porque ambas as esferas constituem ramificações do Direito Público Punitivo, e as suas sanções constituem expressões de um único *ius puniendi* estatal (Osório, 2023, p. 47).

Para essa vertente, tanto os processos administrativos quanto os penais seriam submetidos aos princípios gerais do apenamento estatal (*Ibidem*, p. 51 e 74), eis que não haveria maneira de distinguir qualitativamente e substancialmente os ilícitos criminais e administrativos:

[...] percebe-se uma enorme dificuldade em diferenciar ilícitos penais e administrativos pelo critério do conteúdo ou qualidade das penas, salvo em raras limitações constitucionais, precisamente no que diz respeito às penas privativas de liberdade, cujos regimes jurídicos ostentam clara vinculação à sua natureza penal, isso por força de normas constitucionais. Diante da ausência de elementos diferenciadores no plano moral, ético ou qualitativo, percebe-se que a comparação dos elementos entre as infrações penais e administrativas conduziria a uma substancial identidade entre os ilícitos penais e administrativos. Prova dessa inegável realidade seria o fato de que o legislador ostenta amplos poderes discricionários na administrativização de ilícitos penais ou na penalização de ilícitos administrativos. Pode um ilícito hoje ser penal e no dia seguinte amanhecer administrativo ou vice-versa, ressalvado, como dito, o caso do ilícito para o qual cominada pena privativa de liberdade. Não há um critério qualitativo a separar esses ilícitos e tampouco um critério rigorosamente quantitativo, porque algumas sanções administrativas são mais severas do que as penais (*Ibidem*, p. 50).

Fábio Medina Osório (*Ibidem*, p. 54) estabelece uma contundente crítica a essa teoria. Segundo o autor, para que fosse possível conceber a ideia de um poder unitário sancionador, primeiro, deveria ser considerada que toda e qualquer forma de punição estatal estivesse submetida ao Regime do Direito Público Punitivo. No entanto, não é o que se verifica na prática, tendo em vista que ramos como o Direito Processual Civil, o Direito Civil e o Direito do Trabalho possuem mecanismos sancionatórios, mas não estão contemplados no referido Regime Jurídico.

Integram o chamado Direito Público Punitivo tão somente o Direito Penal e o Direito Administrativo, sob o argumento de que estes são os “dois mecanismos básicos de que o Estado dispõe para garantir a ordem pública e o ordenamento jurídico globalmente considerados” (*Ibidem*, p. 54).

As principais diferenças verificadas entre esses dois ramos residem no seu objetivo e alcance. O Direito Administrativo tem como finalidade primordial a realização do interesse público, orientando suas normas para a gestão e regulação das atividades da Administração, enquanto sua aplicação tende a ser mais restrita, limitada ao âmbito da Administração Pública (*Ibidem*, p. 56-58). Já o Direito Penal se fundamenta na promoção da segurança jurídica por meio da coerção penal, a qual difere da sanção administrativa, ou qualquer outra forma de sanção jurídica, justamente por seu caráter “especificamente preventivo ou particularmente reparador” (Zaffaroni; Pierangeli, 2021, p. 123).

Ao privar o indivíduo da liberdade, o Direito Penal, por meio de sua função preventiva especial, busca ressocializar o agente infrator, para que este conscientize-se e não retome a práticas antijurídicas. Simultaneamente, também exerce uma função retributiva, que implica na compensação simbólica pelo mal causado à sociedade. Deste último deriva a função preventiva geral, que procura sancionar os delinquentes para reforçar, ao menos em teoria, a confiança coletiva nas normas e no sistema jurídico entre os que não delinquiram, evitando seu enfraquecimento. (Zaffaroni; Pierangeli, 2021, p. 125-130).

Nessa toada, Luís Mauro Lindenmeyer Eche (2022, p.61) afasta a ideia de que o Direito Penal possa ser considerado a matriz do Direito Administrativo Sancionador, reforçando que os valores guias do DAS devem submeter-se a um processo de ponderação, no qual será avaliado a incorporação, ou não dos princípios do Direito Penal. Ressalva, ainda, que a índole de regime jurídico-administrativo instrumental de tutela de interesses públicos do DAS deve ser preservada, eis que esta possui caráter de direito fundamental metaindividual.

Todas as razões expostas derogam a tese de que os princípios penais poderiam ser simplesmente traspostos às ações de improbidade administrativa, por força do art. 1§ 4º da LIA.

Isso porque, o Direito Penal e o Direito Administrativo “não guardavam similitude de lógica operativa, e embora os ordenamentos sancionatórios possam constituir manifestações de *jus puniendi*, seus perfis singulares exigem um esforço para caracterizar o campo em que eles podem ser utilizados” (Oliveira; Grotti, 2020, p. 90).

A segunda corrente, aderida por Osório (2023, p. 59), nega a existência de um regime jurídico único para os Direitos Penal e Administrativo. Apesar disso, reconhece que ambos são regidos pelos mesmos princípios constitucionais, a distinção ocorre na modulação de seus efeitos, conforme a esfera de incidência. Um exemplo prático dessa modulação ocorre no Direito Penal, onde a sanção característica – a privação de liberdade – implica uma maior ênfase no princípio da intervenção mínima, quando comparado a outras esferas.

Uma tendência recente que tem sido observada é a fortalecimento das garantias também no Direito Administrativo Sancionador. Isso se deve ao fato de que existem sanções administrativas, como aquelas previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, que tem cominado penas tão severas quanto as sanções não privativas de liberdade aplicáveis no âmbito penal, como a suspensão de direitos políticos e a perda de cargo público.

Partindo dessa perspectiva, de que o desenvolvimento do Direito Administrativo Sancionador também acarreta um endurecimento das sanções, entende-se que este ramo do direito deve ser regido por um conjunto de garantias tão robustas quanto as previstas no Direito Penal, ainda que não se refiram a correspondências idênticas entre as duas esferas.

Nesse sentido, Fabio Medina Osório conclui:

Por essa ampla perspectiva, não é razoável, todavia, por mais paradoxal que pareça, tratar de um unitário *ius puniendi* estatal, dado que **os princípios constitucionais, quando incidem em relações penais ou de Direito Administrativo, revelam-se distintos, ainda que nominalmente idênticos**. De fato, há que se reconhecer que esses supostos princípios gerais do direito público estatal punitivo – que na verdade seriam melhor denominados “**princípios constitucionais**” –, quando concretizados, resultam diferenciados, distintos, com contornos próprios e específicos, ainda que subsista uma origem comum, que é, singelamente, a Constituição (2023, p. 55, grifo nosso).

Isso porque, o Direito Punitivo – seja ele administrativo ou penal – invariavelmente adentrará no núcleo estruturante dos direitos fundamentais do acusado. Diante dessa hipótese, o núcleo principiológico guia deve ser o emanado pela Constituição, principalmente no que concerne as cláusulas de devido processo legal. Ainda que estas normas possam ser moduladas conforme a esfera jurídica aplicável, existe uma “unidade mínima a vincular garantias constitucionais básicas aos acusados em geral” (*Ibidem*, 2023, p. 64).

Esse arcabouço principiológico será o objeto de estudo a seguir.

3.2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Os princípios, em todos os ramos do Direito, desempenham papel essencial ao fundamentar e orientar a interpretação e aplicação das normas. Nesse sentido, torna-se necessário recorrer a uma definição que esclareça seu papel estruturante. Para isso, adota-se a concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual afirma que os princípios constituem:

[...] 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 sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (2000, p. 747).

Quando o tema é o estudo dos princípios do Direito Administrativo Sancionador, deve-se reconhecer, antes de tudo, que não há, no Brasil, uma codificação nacional que sistematize suas normas gerais (Dezan, 2022, p. 80). Princípios da ordem constitucional, legal e de outros ramos do Direito são assimilados pela doutrina na formulação de um regime jurídico para as sanções públicas (*Ibidem*, p. 81). Por essa razão, optou-se por apresentar brevemente os princípios constitucionais apontados pelos principais autores e, em seguida, aprofundar a análise daqueles considerados mais relevantes ao escopo da presente pesquisa.

Para Gustavo Binenbojm (2014, p. 481) destacam-se a culpabilidade, a personalidade e a individualização da sanção como os pilares centrais dessa esfera do direito. Em linha semelhante, Sandro Dezan (2022) elenca um conjunto mais amplo de princípios, incluindo a dignidade da pessoa humana, o devido processo legal, a celeridade processual, o contraditório, a ampla defesa, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, a presunção de inocência e a tipicidade.

Por outro lado, Fábio Medina Osório (2023) enfatiza princípios como o devido processo legal, a proporcionalidade, a legalidade, a tipicidade, a culpabilidade, a personalidade da sanção, a presunção de inocência, o direito de defesa, a motivação das decisões e a prescrição, demonstrando a complexidade e a convergência de valores que estruturam essa disciplina.

Em que pese os princípios do direito administrativo sancionador não tenham sido o tópico central, na ocasião do julgamento do ARE 843.989/PR, em sede de repercussão geral (Brasil, 2022), foram abordados nos votos da Ministra Cármen Lúcia, e do Ministro Ricardo Lewandowski, ainda que de forma sucinta. Por se tratar da Suprema Corte constitucional do país, cumpre-se aqui destacar.

A Ministra Cármen Lúcia sublinhou a centralidade do devido processo legal, ampla defesa e contraditório como fundamentos essenciais à atuação sancionadora da Administração Pública (Brasil, 2022, p. 62). Por sua vez, o Ministro Ricardo Lewandowski ampliou o rol de princípios ao destacar, além do devido processo legal, a relevância do princípio da segurança jurídica, legalidade, tipicidade, juiz natural, responsabilidade subjetiva dos infratores, necessidade de motivação dos atos administrativos sancionadores e individualização da pena administrativa (*Ibidem*, p. 320).

À luz das diferentes concepções sobre os pressupostos que regem o Direito Administrativo Sancionador, passa-se a uma análise aprofundada daqueles princípios em espécie.

Com previsão constitucional no art. 5º, inciso LIV, o Princípio do Devido Processo Legal determina que “qualquer ação do Estado deve estar pautada em procedimentos, ritos princípios normas e valores postos pelo ordenamento jurídico” (Dezan, 2022, p. 133). Subdivide-se em formal, isto é, o dever de observância ao espectro normativo posto, e substancial, o qual corresponde aos valores axiomáticos (*Ibidem*, p. 133 - 134). Nesse sentido, obtém-se como consequência mais significativa desse princípio, a possibilidade de desenvolvimento dos direitos fundamentais a ele vinculados, tais quais o princípio do contraditório e da ampla defesa (Osório, 2023, p. 92 - 93).

O Princípio da Legalidade, por sua vez, encontra-se no *caput* do art. 37 da CRFB/88, e integra os princípios que regem a administração pública. Toda a atividade do Estado está vinculada a prévia habilitação legal, de modo que, na seara sancionatória, não pode o legislador delegar toda a competência tipificante à autoridade administrativa (*Ibidem*, p. 127). Da leitura desse princípio, e em conjunto com uma interpretação extensiva do art. 5º, inciso XL da CRFB/88, alguns autores defendem inclusive que seria possível vislumbrar, no Direito Administrativo Sancionador, a proibição de irretroatividade da lei sancionadora mais severa, e a retroatividade da norma sancionadora benigna (Dezan, 2022, p. 148-149).

Embora o Princípio da Tipicidade seja tradicionalmente associado ao Direito Penal, derivando da previsão contida no art. 5º XXXIX da CRFB/88, ele se faz igualmente presente no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, sendo reconhecido como princípio implícito (Osório, 132-133). Consiste em um desdobramento do princípio da legalidade, o qual impõe sobre a norma que tipifica o ilícito administrativo ou o ilícito de improbidade o dever de prescrever “uma proibição normativa fechada, inteligível e delimitada, que, de modo analítico, descreva o que o Estado entende como ilícito e contrário aos seus fins e interesses” (Dezan, 2022, p.125).

Quanto a culpabilidade, ainda que nem todos os autores a considerem um princípio propriamente dito, é notável que esta permeia o Direito Administrativo Sancionador. Em regra, a aplicação de sanções administrativas exige a comprovação de um elemento subjetivo, refletindo a rejeição da responsabilidade objetiva, salvo raras exceções, como é o caso da responsabilização das pessoas jurídicas prevista na Lei Anticorrupção.

Essa exigência encontra respaldo na própria Constituição, que condiciona a responsabilização de agentes públicos à demonstração de dolo ou culpa. Em determinados contextos, como na improbidade administrativa, a exigência é ainda mais rigorosa, requerendo o dolo específico para a configuração do ato ilícito. Assim, o princípio da culpabilidade estrutura-se em torno de três eixos principais: “culpabilidade como fundamento da pena; culpabilidade como medida da pena; e culpabilidade como negação da responsabilidade objetiva” (Osório, 2023, p. 168), reforçando a centralidade do elemento subjetivo no sistema sancionador.

Por fim, o Princípio da Individualização das Sanções carrega consigo uma série de direitos fundamentais essenciais ao administrado. Derivado do art. 5º inciso XLVI da CRFB/88, estabelece que “a sanção deve ser aplicada com fundamento nas circunstâncias objetivas ou subjetivas que levaram, individualmente, o servidor ao cometimento da infração” (Dezan, 2022, p. 170-171), assegurando que a medida sancionatória seja adequada e proporcional ao caso concreto.

Este princípio prescreve um dever às autoridades julgadoras, sejam elas administrativas ou judiciais, de fundamentar as decisões condenatórias, explicitando as razões que justificam a imposição da sanção. A individualização da sanção permite o exercício da defesa do acusado, que, ao conhecer as razões do julgador, pode aceitá-las ou impugná-las (*Ibidem*, p. 171).

Feitas estas considerações quanto ao Regime do Direito Administrativo Sancionador e alguns de seus preeminentes princípios, partir-se-á para um estudo de caso de um julgado paradigmático, posterior ao início de vigência da Lei 14.230/2021, no qual pretende-se analisar de que forma os tribunais tem conciliado a aplicação da nova lei, as garantias fundamentais e os princípios do DAS.

4. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR PELO SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL: UMA ANÁLISE DO ARE 843.989/PR

Longe de ocorrer de forma tranquila, a Lei 14.230/2021 adentra o ordenamento jurídico carregando consigo controvérsias substanciais, o que incitou a propositura de diversas ações no Supremo Tribunal Federal (STF) visando o controle de sua constitucionalidade. Para mais, verificou-se também na esfera recursal da referida corte diversos questionamentos quanto à implementação da nova redação, em especial quando considerados aos casos já em curso.

Este artigo não pretende esgotar toda a jurisprudência do STF quanto a temática da Lei 14.230/2021. O objetivo proposto restringe-se a analisar o acórdão proferido no julgamento do ARE 843.989/PR, no qual buscar-se-á averiguar se, e de que modo, ocorreu a aplicação dos princípios constitucionais do DAS ao rito da Ação de Improbidade Administrativa.

O julgamento do ARE 843.989/PR, realizado sob a sistemática da repercussão geral, foi a primeira de uma série de decisões proferidas pelo STF tomadas com o objetivo de pacificar a jurisprudência e estabelecer uma interpretação uniforme sobre a LIA. O recurso em questão foi escolhido como representativo do Tema 1199, no qual buscava-se determinar a possibilidade de aplicação retroativa da Lei 14.230/2021 “para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento” (Brasil, 2022).

Em resumo, duas linhas argumentativas foram apresentadas para debate: a primeira sustentava que a norma mais benéfica seria irretroativa, pois a Ação de Improbidade Administrativa possui caráter civil. Já a segunda argumentava que, devido ao regime jurídico sancionatório da improbidade, a previsão constitucional de retroatividade da norma penal mais benéfica (art. 5º, inciso XL, CF/88) também deveria ser aplicada a fatos ocorridos antes da edição da lei (Brasil, 2022).

Carlos Ari Sundfeld e Ricardo Alberto Kanayama realizaram um estudo de caso sobre o referido julgado, no qual buscaram compreender a *ratio decidendi* que levou o Tribunal a fixar as teses acima elencadas. Para os autores, em que pese a ementa do acórdão tenha decidido pela irretroatividade da norma benéfica em razão da natureza civil da improbidade administrativa, a leitura dos votos constantes no acórdão não expressa uma razão de decidir capaz de orientar casos futuros:

Ocorreu, no julgamento do Caso Nova LIA, a falha que a literatura já diagnosticou em decisões importantes dos tribunais superiores: o “paroxismo de razões”, em que “são tantas as razões que ao final já não somos capazes de resumi-las em um conjunto coerente” (Roesler, 2015, p. 2.527). Em função de falhas assim, “sabemos o que o tribunal decidiu, mas temos sérias dificuldades em mostrar como se fundamenta a decisão e, mais do que isso, que consequências ela acarreta para outros casos futuros” (Roesler, 2015, p. 2.527)

No Caso Nova LIA, o conjunto de razões alinhavadas pelas duas tendências de voto não foi capaz de oferecer critérios claros para, em situações futuras, resolver-se sobre

a aplicabilidade ou não de alguma outra garantia penal ao campo da improbidade administrativa. É como se o julgamento tivesse ocorrido sem a explicitação de uma *ratio decidendi*. (2024, p. 120).

O Acórdão, elaborada pelo relator Alexandre de Moraes, afirma que “A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa “natureza civil” retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional” (Brasil, 2022, p.3). Ademais, na redação da ementa, consta expressamente a irretroatividade da LIA ao declarar a “INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA”. (Brasil, 2022).

No entanto, uma análise comparada entre as teses fixadas, a ementa e os votos dos ministros revela a ausência de consenso sobre a natureza da ação de improbidade ou sobre o regime jurídico aplicável, em contraste com a aparente homogeneidade sugerida pelo relator.

Considerando a plenária do STF, afirmaram que a natureza da LIA seria civil o Ministro Alexandre de Moraes⁵, Ministro Edson Fachin⁶ e Ministro Luís Roberto Barroso⁷, Ministro Luiz Fux⁸ e Ministra Carmen Lúcia⁹. Os Ministros divergem apenas quanto na aplicação da norma no tempo: enquanto Fachin e Barroso negaram a possibilidade de retroatividade, o relator, posicionou-se favoravelmente, referindo-se a esse entendimento como uma aplicação do princípio da não ultratividade da norma.

A Ministra Rosa Weber¹⁰, limitou-se a afirmar que as ações de improbidade possuíam natureza “não penal”, razão pela qual não seria possível adotar o conceito da retroatividade benéfica, que seria exclusiva do direito penal.

⁵Voto do Ministro Alexandre de Moraes - São atos de improbidade “aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da Administração Pública” (Brasil, 2022, p. 43).

⁶ Voto do Ministro Edson Fachin - “reconhecido a natureza civil da improbidade administrativa não vislumbro forma de aplicar a irretroatividade das suas alterações de forma parcial. A irretroatividade deve ser total” (*Ibidem*, p.188).

⁷ Voto do Ministro Luis Roberto Barroso - “os princípios que ele (Relator) acaba de anunciar, com os quais eu estou de acordo, aplicam-se indubitavelmente ao Direito Penal. No Direito Penal é assim. Mas a improbidade é tratada como uma questão cível.” (*Ibidem*, p.198).

⁸ Voto do Ministro Luiz Fux – “a natureza não-penal das normas e das ações relativas à improbidade administrativa me levam a crer que as alterações promovidas NÃO devem retroagir a fatos e a ações pretéritas à sua vigência, sobretudo nas hipóteses de condenação transitada em julgado e de exaurimento dos efeitos da sanção administrativa aplicada.” (*Ibidem*, p. 384).

⁹ Voto da Ministra Carmen Lúcia – “Ainda que haja princípios comuns aplicáveis ao direito penal e ao direito administrativo sancionador (...) a extensão automática de normas de exceção e de incidência restrita ao direito penal não se justifica diante da finalidade protetiva distinta desses dois ramos do direito e da diversidade da gravidade das sanções por eles instituída.” (*Ibidem*, p. 304)

¹⁰ Voto da Ministra Rosa Weber - “Inequivoca, por outro lado, na minha visão, a natureza cível, ou não penal, do microsistema de tutela da probidade administrativa, este não abarcado, portanto, nos lindes do direito penal.” (*Ibidem*, p. 238).

Por sua vez, os Ministros André Mendonça¹¹, Dias Toffoli¹², Ricardo Lewandowski¹³, Gilmar Mendes¹⁴, Nunes Marques¹⁵, que votaram favoravelmente a retroatividade, o fizeram por defenderem que a Lei de Improbidade se submete ao Regime Jurídico do Direito Administrativo Sancionador. Esse regime, também referido pelo Ministro Dias Toffoli como Direito Público Punitivo, seria caracterizado pela proximidade com o Direito Penal, o que torna aplicável a retroatividade benéfica.

De modo geral, observa-se que, enquanto a ementa do acórdão enfatiza a natureza civil da ação de improbidade, os votos dos ministros revelam posições diversas. A maioria reconheceu em seu voto o caráter sancionador do regime jurídico da LIA, afastando-a de um caráter propriamente civil.

Inclusive, os Ministros ao votarem pela retroatividade da norma, ainda que parcial, o fizeram sob o fundamento de, não obstante a sua natureza civil, a LIA compartilha bases do regime jurídico administrativo sancionatório. Por outro lado, aqueles que aderiram à corrente estritamente civilista posicionaram-se pela irretroatividade total.

Todavia, a ementa, ao consignar a hipótese de exceção a retroatividade da LIA, não realiza essa ponderação quanto a aplicação do DAS, limitando-se a afirmar que o regime jurídico aplicável é o civil.

Convém lembrar que a esfera civil é norteada por algumas premissas basilares, dentre as quais se encontra o princípio *tempus regit actum*. Isto é:

Todo fato jurídico, seja acontecimento casual ou ato jurídico, é regulado, tanto nas suas condições de forma e de substância, quanto nos seus efeitos – passados, presentes e futuros –, pela lei do tempo em que foi juridicamente realizado, salvo se a lei nova quis, em medida mais ou menos larga, excluir a eficácia do antigo ordenamento jurídico (Ferrara, 1921, p. 266-267).

¹¹ Voto do Ministro André Mendonça – “Diz-se assemelhadas, ante a inegável zona de interseção existente entre o denominado direito administrativo sancionador – ao qual pertence o instituto da improbidade administrativa – e o direito penal. Afinal, ambos são ramos do sistema de responsabilização estatal.” (*Ibidem*, p. 99).

¹² Voto do Ministro Dias Toffoli - “deve aplicar a retroatividade da lei mais benéfica à espécie, não apenas em razão do fato de a relação jurídica subjacente ser de direito público, mas também por exteriorizar a manifestação penalizadora do Estado” (*Ibidem*, p. 209).

¹³ Voto do Ministro Ricardo Lewandowski – “o direito administrativo sancionador traduz uma das manifestações do jus puniendi estatal, o que, exatamente por sua natureza conceitual, a meu ver, reclama moderação hermenêutica. Para tanto, é preciso haver o diálogo de fontes entre o direito administrativo sancionador e o direito penal” (*Ibidem*, p. 323).

¹⁴ Voto do Ministro Gilmar Mendes – “considerada a proximidade ontológica dos regimes jurídicos de combate a atos de improbidade administrativa e de persecução criminal, com sanções de grau similar de gravidade, impõe-se a incidência da garantia da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica.” (*Ibidem*, p. 349).

¹⁵ Voto do Ministro Nunes Marques “Em face de uma pretensão punitiva, quer no âmbito penal, quer no campo administrativo, o regime jurídico aplicável é o de direito sancionador.” (*Ibidem*, p. 159).

Assim, caso imperasse exclusivamente o Regime Jurídico Civil, na ausência de disposição específica da Lei 14.230/2021, a interpretação mais adequada seria a manutenção das ações de improbidade por atos culposos cometidos durante o período de vigência da Lei 8.429/92. Tal qual se espera de ações que tramitam nessa esfera, conforme asseverado pelo Ministro Edson Fachin em seu voto:

Reconhecida a natureza civil das ações de improbidade administrativa, aplica-se a este sistema o postulado *tempus regit actum*: a lei vigente à época dos fatos regulamenta sua entrada no mundo jurídico e seus efeitos nesse mundo. Ao meu ver, reconhecer a irretroatividade da nova lei de improbidade administrativa significa reconhecer que ela não se aplica às condutas culposas praticadas antes de sua vigência, não havendo importância a existência de investigação, processo, sentença ou trânsito em julgado. (Brasil, 2022, p. 186-187)

Por outro lado, no âmbito do Regime Jurídico Penal, quando uma lei é revogada e substituída por uma norma mais benéfica — tornando lícita uma conduta anteriormente ilícita — a nova norma retroagirá. Como consequência, “seu alcance é capaz de desconstituir a coisa julgada, permitindo o surgimento de inéditas decisões judiciais, recompondo o quadro anterior, sob ótica diferente, inspirada em nova política criminal estatal” (Nucci, 2015, p. 139).

No entanto, da leitura conjunta das teses 02 e 03 do Tema 1199, não é possível afirmar que a improbidade administrativa esteja inserida integral e unicamente em um desses regimes jurídicos:

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". (Brasil, 2022, p.5, grifo nosso)**

Nesse ponto, o ARE 843989 / PR inova. Enquanto a tese “2” firma a irretroatividade benéfica da Lei 14.230/2021, a tese “3” admite uma exceção que permite a retroatividade: os atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado.

Embora o STF evite utilizar o termo "retroatividade", ao admitir a aplicação da LIA aos atos culposos sem condenação transitada em julgado, que outro nome poderia ser dado, que não este? Afinal, trata-se da aplicação de uma norma posterior a fatos ocorridos anteriormente.

Nesse contexto, que regime jurídico seria vigente, se não o do Direito Administrativo Sancionador?

Essa espécie de retroatividade não encontra paralelo nos sistemas civil ou penal. Isso porque, no âmbito penal, a retroatividade alcança a coisa julgada e a fase executiva, o que não ocorre com a ação de improbidade. Já no sistema civil, a retroatividade depende de previsão legislativa expressa, igualmente ausente neste caso.

Verifica-se, portanto, que se está diante de uma modulação do princípio da retroatividade da norma benigna do Direito Penal, tal qual prescreveu Luís Mauro Lindenmeyer Eche:

Inicialmente, não há dúvidas de que, em um regime democrático, deve ser assegurado ao destinatário do *ius puniendi* um plexo de direitos e garantias fundamentais garantindo-lhe um devido processo legal substantivo. Logo, princípios elementares do direito penal como o da legalidade (tipicidade), da culpabilidade (no sentido de se evitar a responsabilidade objetiva) e da pessoalidade da pena podem – e devem – ser incorporados como princípios próprios do DAS. [...] No entanto, enquanto alguns desses princípios podem ser simplesmente transplantados da órbita penal para o DAS, **outros deverão suportar ajustes de modo a acomodar a própria teleologia do DAS, sob pena de desvirtuar o instituto** (2022, p. 59, grifo nosso).

Em seu voto, o Ministro Gilmar Mendes também alude a necessidade de modulação desses efeitos:

Muito embora a retroação dessas questões decorra de garantia constitucional, **há espaço de conformação e calibragem que deve ser observado, não só para adequação desse direito a outros princípios com assento constitucional**, como também para orientar a aplicação desse direito aos casos concretos. (Brasil, 2022, p. 359, grifo nosso).

A leitura sistemática da própria LIA, tal qual feita nos capítulos anteriores não permite outra conclusão. Não se nega, portanto, a natureza civil das Ações de Improbidade Administrativa, porém, a mesma não pode ser entendida como um regime puro.

O seu caráter sancionador tem por consequência a atração de princípios e garantias fundamentais impostos na própria Constituição, os quais devem ser observados no processo. Nessa linha, o questionamento de Sunfeld e Kanayama também é pertinente:

Quando a Nova LIA, para ficar nos exemplos mais fáceis, alterou procedimentos cautelares, definiu como taxativo o rol de condutas ímprobas e diminuiu ou limitou a abrangência das sanções, **é evidente que previu garantias de defesa antes não aplicadas, e semelhantes às do direito penal. Será então que o intérprete estará autorizado, ou mesmo obrigado, a fazer interpretações mitigadoras dessas garantias, ou mesmo a desprezá-las, para evitar antinomia com a tal natureza civil**, com que argumentou a maioria vencedora do Caso Nova LIA? (2024, p. 126, grifo nosso)

Para conferir aplicabilidade as garantias individuais, recorre-se ao sistema constitucional e os direitos fundamentais ali salvaguardados.

Posteriormente, a primeira turma do STF voltou a enfrentar a questão da retroatividade, desta vez aplicada aos atos dolosos, cuja tipificação foi derogada pela Lei 14.230/2021. No julgamento do Segundo AG.REG. no ARE 1.346.594/SP, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, estendeu aos atos de improbidade dolosos “a diretriz fixada no julgamento (do ARE 843.989) quanto à incidência imediata das novas disposições da Lei 8.429/1992 aos processos em que ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado” (Brasil, 2023, p. 7-8), concluindo pela atipicidade da conduta.

Dentre os fundamentos utilizados, encontra-se justamente a necessidade de conferir garantias individuais aos réus de Ações de Improbidade Administrativa:

Acrescente-se a isso a necessidade – que destaquei no voto em que proferi no julgamento do ARE 843.989 – de se conferir aos atos de improbidade administrativa tratamento similar àqueles da seara criminal, sobretudo quando em jogo garantias constitucionais. Entendo que diante da proximidade dos regimes jurídicos de combate a atos de improbidade administrativa e de persecução criminal, com sanções de grau similar de gravidade, impõe-se a incidência da garantia da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica. (*Ibidem*, p. 8).

Conclui-se, portanto, que os princípios constitucionais do DAS têm sido aplicados. O grande problema verificado ocorre no modo com que essa aplicação tem se desenvolvido. Se antes o problema da Lei de Improbidade Administrativa residia em sua discricionariedade típica, que resultou em seu uso excessivo e abusivo pelo Poder Judiciário, pode-se afirmar que a Nova LIA, apesar de buscar coibir tais abusos, deixou em aberto uma nova questão: a discricionariedade principiológica.

A ausência de previsão normativa quanto a extensão desses princípios ao Regime Jurídico Sancionador transpõe à doutrina e à jurisprudência o dever não só de identificá-los, como também de adaptá-los à seara civil-sancionadora. Essa tarefa, no entanto, demonstra-se complexa, e potencialmente arriscada, já que a ausência de parâmetros hermenêuticos pode resultar em interpretações ora deveras irrestritas, que descaracterizem o Direito Administrativo e enfraqueçam a tutela da moralidade, ou a leituras excessivamente vagas, capazes de violar direitos individuais.

CONCLUSÃO

A Lei de Improbidade Administrativa consolidou-se como o principal instrumento para repreender e sancionar não apenas condutas corruptas, mas também aquelas que violassem os princípios gerais da administração pública. Contudo, o uso descomedido da norma e a ampla

discrecionalidade conferida aos julgadores por sua redação original desviaram-na do propósito inicial do legislador.

Ao invés de punir exclusivamente o administrador ímprobo, a lei passou a ser utilizada como ferramenta de controle dos atos administrativos. Essa distorção gerou tamanha insegurança jurídica perante os administradores públicos que muitos deixaram de exercer plenamente suas funções, receosos de que eventuais ações pudessem ser enquadradas como atos de improbidade, culminando no fenômeno do “apagão das canetas”.

Nesse contexto, a Lei 14.230/2021 foi sancionada, com o objetivo de fornecer a atualização necessária aos ditames da improbidade administrativa. Foram diversas as mudanças realizadas na legislação para atingir o objetivo de resguardar os direitos individuais dos réus e, simultaneamente, atribuir efetividade a lei, direcionando-a a perseguir apenas o agente público ímprobo. O estudo explicitou tanto as mudanças materiais quanto processuais realizadas, no entanto, o destaque foi em relação a inserção do art. 1º, § 4º: os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Nesse sentido, buscou-se desenvolver o conceito de Regime Jurídico do Direito Administrativo Sancionador, a partir de uma contraposição com o Direito Penal. Constatou-se que ambos são modalidades do exercício do *ius puniendi* estatal, dotados de características, natureza e finalidades próprias, o que impede concluir pela existência de uma matriz principiológica única, válida a ambos os regimes.

Por sua vez, sob a ótica da função exercida pela Constituição no ordenamento, observou-se que as garantias nela previstas são aplicáveis a ambos os regimes, pois envolvem a salvaguarda de direitos fundamentais. Dessa forma, essas garantias devem ser estendidas às ações de improbidade, com a diferenciação recaindo na modulação dos efeitos dos princípios, conforme as especificidades de cada regime jurídico.

Ao analisar a recepção da jurisprudência ao art. 1º, § 4º, especificamente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, verificou-se certa resistência por parte dos Ministros em inserir as Ações de Improbidade no Regime Jurídico do Direito Administrativo Sancionador. Quanto a aplicação dos princípios, constatou-se que a Suprema Corte os tem aplicado de maneira modulada, tal qual ocorreu com o princípio da retroatividade da norma benigna.

No entanto, faltam critérios claros e objetivos para guiar essa aplicação, o que gera um problema significativo. A ausência de diretrizes precisas, seja por meio de lei ou decisões vinculantes, confere novamente ao Poder Judiciário discrecionalidade, colocando em risco a uniformidade da aplicação da lei e a proteção dos direitos individuais.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro. In: BUENO, Cassio Scarpinella. Pedro Paulo Porto Filho (coord.) **Improbidade Administrativa – Questões Polêmicas e Atuais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 58. Acesso em: 08 de nov. 2024. Disponível em <<https://sbdp.org.br/books/improbidade-administrativa-questoes-polemicas-e-atuais/>>.

ARRUDA, Eloisa de Sousa; CURVELO, Júlia Pereira. Principais mudanças introduzidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021). **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 138, p. 185-211, 2023.

BARRILARI, Claudia Cristina. Interlocação entre o direito administrativo sancionador e o direito penal. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 198. ano. 31. p. 17-39. São Paulo: Ed. RT, set./out. 2023. Disponível em: <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2023-9034>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014, p. 470 - 491, disponível em <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI3Mg%2C%2C>, acessado no dia 15 de nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.887**, de 17 de outubro de 2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 08 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. 1ª Edição Série Justiça Pesquisa. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assagra de Almeida; “et al”. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/406. Acesso em: 06 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, 1991, nº 99, 17 ago. 1991, p. 74. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf#page=68>. Acesso em: 04 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário Com Agravo 843.989 Paraná**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, Plenário do STF, julgado em 24 fev. 2022. Disponível em: <http://tinyurl.com/25sz4s8e>. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Segundo A G .REG. no Recurso Extraordinário com Agravo 1.346.594 São Paulo**. Relator. Min. Gilmar Mendes. Brasília, Segunda Turma, julgado em 24 out. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=772226049>. Acesso em: 16 nov. 2024

CARNEIRO, Rafael. A Reformulação Limitadora do Conceito de Improbidade Administrativa. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556276649/>. Acesso em: 11 nov. 2024.

DEZAN, Sandro. **Princípios de Direito Administrativo Sancionador**. 1ª ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O Direito Administrativo Sancionador na Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Judiciária do Paraná**, v. 17, n. 24, p. 53-68, Nov, 2022.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel; FONTE Rodrigo Maia da. Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário: as alterações feitas no Artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 e a busca pela segurança jurídica. In: VANIN, Fábio S.; FILHO, Ilton Norberto R.; ROCHA, Wesley. **Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 129 – 146. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279459/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

FERRARA, Francesco. **Trattato di diritto civile italiano**. Roma: Athenaeum, 1921, v. I, parte I.

FILHO, Ilton Norberto Robl; ROCHA, Wesley. Comentários ao Artigo 11: dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública. In: VANIN, Fábio S.; FILHO, Ilton Norberto R.; ROCHA, Wesley. **Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 147 – 172 Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279459/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 08 nov. 2024.

KANAYAMA, Ricardo Alberto. **Improbidade por violação aos princípios da administração pública: um diagnóstico da fundamentação das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo**. 2020. Dissertação de Mestrado em Direito, FGV Direito SP, São Paulo, 2020. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28949>>. Acesso em: 07 de nov. 2024

LOPES, Pedro Henrique Mazzaro; MARQUES, Vitor. Surgimento e evolução da improbidade administrativa no contexto brasileiro. In: CASTRO, Leonardo Bellini de (coord.); VALENTE, Marcella Querino Mangullo (coord.); SILVA, Mateus Camilo Ribeiro

da (coord.). **Coleção de direito administrativo sancionador**: Direito administrativo sancionador e tutela da probidade. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024. v. 6, p. 27-38.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEMÓRIA GLOBO. **Impeachment de Collor**. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/impeachment-de-collor/noticia/impeachment-de-collor.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2024

MENDES, Gilmar Ferreira; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil Constitucional do Regime de Improbidade Administrativa: Repercussões Sistêmicas e a Lei 14.230/2021. In: VANIN, Fábio S.; FILHO, Ilton Norberto R.; ROCHA, Wesley. **Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 23 – 54. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279459/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Dolo e Culpa na corrupção política**: improbidade e imputação subjetiva. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Forum, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645367/>. Acesso em: 08 nov. 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559642960/>. Acesso em: 08 nov. 2024.

NUCCI, Guilherme de S. **Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais - 4ª Edição** 2015. Rio de Janeiro: Forense, 2015. E-book. p.89. ISBN 978-85-309-6296-8. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-6296-8/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro**: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Revista Interesse Público, a. 22, nº 120. Mar./Abr., 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

PEREIRA, Flávia Campos; PINTO, Talles Oliveira Dantas. Improbidade Administrativa: Uma Análise Histórica e Crítica. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; DA SILVA, Lucas Gonçalves; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. **Direito Administrativo e Gestão Pública**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. P. 347- 366.

PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito Administrativo**. 37 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 08 nov. 2024.

QUINTAS, Fábio Lima; SALES, Gustavo Fernandes. O processo judicial na nova Lei de Improbidade Administrativa: comentários ao Art. 17. In: VANIN, Fábio S.; FILHO, Ilton Norberto R.; ROCHA, Wesley. **Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 257 – 283. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279459/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

SOARES, José Ribamar Barreiros. A Justiça Administrativa no Direito Comparado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 38, n. 152, p. 55- 62, out./dez, 2001

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A Promessa Que A Lei De Improbidade Administrativa Não Foi Capaz De Cumprir. In: **Combate A Corrupção Na Administração Pública - Diálogos Interinstitucionais**. Brasília: EAGU, v.12, n.02, p. 409-427, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. Natureza Da Improbidade Administrativa: Um Problema Mal Resolvido Pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, v. 69, n. 2, p. 111-130, Maio/Ago. 2024. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v69i2.91410>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/91410>. Acesso em: 16 nov. 2024.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Manual de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral**. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.