

A APLICAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI FEDERAL Nº 8.429/92

THE APPLICATION OF SANCTION ADMINISTRATIVE LAW IN THE ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW - FEDERAL LAW No. 8.429/92

Maykell Lorrán Augusto Dias de Aguiar¹

RESUMO

O presente artigo visa analisar, com suporte na legislação, doutrina e jurisprudência a correta e necessária aplicação do Direito Administrativo Sancionador nos dispositivos da lei de improbidade administrativa com relação aos institutos jurídicos *in dubio pro societate* e *in dubio pro reo*, como forma de contenção do poder punitivo estatal, diante da natureza repressiva sancionatória de caráter individual, inaugurada pela reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 na Lei nº 8.429/92 e a devida observância aos princípios constitucionais e direitos fundamentais da presunção da inocência (artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal), retroatividade da norma mais benéfica ao réu (artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal), devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal), ampla defesa e contraditório (artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal).

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Direito Administrativo Sancionador. Lei nº 8.429/92. Lei nº 14.230/2021. Aplicação do *in dubio pro reo*. Retroatividade da lei mais benéfica ao réu.

ABSTRACT

This article aims to analyze, based on legislation, doctrine and jurisprudence, the correct and necessary application of the Sanctioning Administrative Law in the provisions of the law of administrative impropriety in relation to the legal institutes *in dubio pro societate* and *in dubio pro reo*, as a way of containing the state punitive power, given the repressive nature of individual sanctions, inaugurated by the reform promoted by Law No. 14,230/2021 in Law No. of the Federal Constitution), retroactivity of the rule most beneficial to the defendant (article 5, item XL, of the Federal Constitution), due process of law (article 5, item LIV, of the Federal Constitution), ample defense and contradictory (article 5, item LV, of the Federal Constitution).

Keywords: Administrative dishonesty. Sanctioning Administrative Law. Law nº 8.429/92. Law No. 14.230/2021. Application of *in dubio pro reo*. Retroactivity of the law more beneficial to the defendant.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 disciplina os princípios basilares e inerentes à aplicação e condução da Administração Pública, ao elencar como máximas obrigatórias a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência a serem observados pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia.

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 37, da CF).

De igual modo, a Carta Magna determina que a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando, entre outros, os atos de improbidade administrativa que importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, estabelecendo ainda os prazos de prescrição para os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que cause prejuízo ao erário, na forma da lei, ressalvadas ainda as respectivas ações de ressarcimento.

Deste modo, visando disciplinar a matéria, em conformidade com o §4º do artigo 37 da Constituição Federal, foi promulgada a Lei Federal nº 8.429 de 02 de junho de 1992 que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”, revogando, por conseguinte, a Lei Federal nº 3.502/1958 que “regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função” e a Lei Federal nº 3.164/1957 que “provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências”, em referência à revogada Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

A Lei nº 8.429/1992 disciplina o que é o ato ímprobo, bem como os sujeitos passivos e ativos da respectiva ação civil pública por atos de improbidade civil, a sua configuração, a respectiva punição e o procedimento jurisdicional a ser adotado como meio para satisfação de suas previsões legais.

Assim, conforme cediço, em 25 de outubro de 2021, foi promulgada a Lei Federal nº 14.230/2021, que “altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa”. Referida legislação alterou em grande monta a Lei de Improbidade Administrativa, doravante denominada LIA, seja no aspecto material, seja no aspecto formal, ao dar nova redação aos institutos jurídicos por ela tutelada, disciplinar a sua aplicação agora de forma positivada por meio dos princípios norteadores do Direito Administrativo Sancionador, reformando os sujeitos ativos e passivos de sua aplicação e relação processual, bem como estabelecendo o princípio da legalidade ao se observar com estrita obediência a necessidade de subsunção da suposta ação ou omissão considerada ímproba a uma das hipóteses de tipificação dos ilícitos descritos nos arts. 9º, 10 e 11, correspondentes respectivamente à prática de enriquecimento ilícito, danos ao erário e afronta aos princípios basilares da Administração Pública.

Neste ínterim, com a conseqüente modificação da norma regulamentadora dos atos tidos como ímprobos, o procedimento a ser adotado e a sistematização seja de interpretação, seja de aplicação, bem como as conseqüentes sanções, é mister trazer à discussão a hodierna e relevante discussão a respeito da aplicação do Direito Administrativo Sancionador na Lei de Improbidade Administrativa, de modo a conferir maior segurança jurídica e conferir validade às prerrogativas e direitos fundamentais aos indivíduos submetidos à sua correta aplicação, tendo-se em consideração a sua nova natureza repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal, conforme prescreve o *caput* de seu art. 17-D e a sua correta interpretação e aplicação, de acordo com as disposições legais, doutrinárias e jurisprudenciais.

2 DO CONCEITO DE ATO ÍMPROBO

O conceito de improbidade tem origem no latim, traduz a ideia de má qualidade, imoralidade, malícia (SILVA, 1984). De igual forma, o conceito de ato ímprobo foi traduzido como sendo a manifestação do agente em relação à coisa pública na volição de má-fé, de desonestidade, pautada na ação ou omissão premeditada com vistas a agir não somente com ilicitude, mas também, de obter qualquer tipo de proveito indevido para si ou outrem.

Os atos de improbidade administrativa estão previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 e são tipificados como sendo, respectivamente, atos de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito decorrente da relação com a administração pública, atos de improbidade administrativa por danos ao erário, causando efetivo prejuízo patrimonial à administração pública e, atos de improbidade administrativa por afronta às questões principiológicas, haja vista que o agente deve sempre comportar-se observando os deveres da honestidade, imparcialidade e legalidade.

Cleber Masson cita em sua obra o pensamento de Sérgio Turra Sobrere, que diz ser improbidade: “A conceituação baseada em sua raiz etimológica não permite a compreensão exata desse fenômeno, pois transmite a noção de que o ato de improbidade administrativa deva estar imbuído de desonestidade, demarcado com contorno de corrupção, o que nem sempre ocorre. O ato pode ser praticado simplesmente por despreparo e incompetência do agente público, que deveria atuar com o cuidado objetivo exigido, ou seja, mediante conduta culposa”.

A Lei. 8429/92 adotava um conceito elástico ao admitir que se configurava improbidade administrativa não apenas aquele praticado na modalidade dolosa, mas também o praticado em sua modalidade culposa seja por negligência, imperícia ou imprudência como

nos casos de lesão culposa ao erário (art. 10). Assim, podemos observar que o conceito de probidade em comparação ao de moralidade, possui uma feição mais ampla e protetiva, porquanto quando na visão de alguns autores a probidade abrange não apenas a moralidade, mas também a legalidade, impessoalidade, publicidade e a eficiência. Outro fator que corrobora a feição mais elástica do conceito de probidade é que o ato de improbidade cometido em sua modalidade culposa possui punições previstas em Lei, não havendo imoralidade quando se está diante de um ato culposo, pois para configuração da imoralidade exige-se dolo do agente. Esta, inclusive, é a visão dos autores Cleber Masson, Flávio Sátiro e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (CARDOSO, 2017).

Hodiernamente, entende-se como ato ímprobo a volição dolosa de praticar os atos tipificados nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92 e pela legislação especial, conforme prescreve o artigo 1º, §1º da mesma legislação.

Considera-se, ainda, como volição dolosa específica, a vontade livre e consciente do agente em alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, conforme prescreve o artigo 1º, §2º, cumulado com a volição de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, conforme prescreve o artigo 11, §§1º e 2º da LIA.

O dolo se configura não apenas como a vontade livre de praticar um ato submível à tipificação material prevista em lei. É indispensável a consciência quanto à ilicitude e a vontade de produzir o resultado reprovado pela ordem jurídica (JUSTEN FILHO, 2022).

Assim, memora-se que o artigo 9º da LIA versa sobre os atos ímprobos dolosos que causem enriquecimento ilícito do agente, por sua vez, o artigo 10 versa sobre os atos ímprobos dolosos que causem prejuízo ao erário e, por fim, o artigo 11, versa sobre os atos dolosos que afrontam os princípios regentes da Administração Pública.

Todavia, conforme será amplamente demonstrado no presente artigo, com o decorrer dos anos e em virtude da reforma da lei de improbidade administrativa, o conceito de ato ímprobo ganhou novos contornos e passou-se a exigir requisitos não apenas objetivos, mas também subjetivos para a sua configuração, adotando, portanto, um conceito inelástico, inadmitindo, portanto, interpretação extensiva da norma.

3 ALTERAÇÕES NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021

Em 25 de outubro de 2021 foi promulgada a Lei nº 14.230/2021, que “Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa”, entrando em vigor na data de sua publicação, que promoveu ímpares alterações significativas na LIA,

sendo chamada, popularmente, a *posteriori*, de Reforma da Lei de Improbidade de Administrativa ou, até mesmo, de Nova Lei de Improbidade Administrativa (FERNANDES; KOEHLER; RUFINO; FLUMIGNAN, 2022).

Dentre as alterações promovidas, a que teve maior impacto está consubstanciada na alteração em direito material concernente na abolição da configuração de atos de improbidade administrativa decorrentes da modalidade culposa (*lato sensu*), sendo a intenção do legislador pátrio positivar a necessidade de se verificar o elemento subjetivo doloso do agente para a configuração de atos de improbidade, não subsistindo mais no ordenamento jurídico o conceito elástico (CARDOSO, 2017).

Assim, ainda que haja irregularidade ou ilicitude na ação ou omissão praticada pelo agente, esta conduta deve ser precedida do elemento subjetivo doloso específico para que haja a configuração de ato ímprobo e, por conseguinte, a aplicação das sanções previstas no artigo 12 da LIA.

Anteriormente à reforma da LIA, admitia-se a modalidade culposa na tipificação do dano ao erário e admitia-se apenas a conduta comissiva para a configuração do ato ímprobo de enriquecimento ilícito, o que, neste último, inclusive, permanece após a reforma.

Todavia, com a alteração promovida pela reforma da LIA é necessário que haja a configuração do elemento subjetivo dolo específico, com o fim de obter o resultado fim da conduta tipificada, com a volição de obter proveito ou benefício para si ou para outrem, seja em condutas comissivas tanto para a tipificação de dano ao erário, seja para a tipificação de ofensa principiológica.

Outra alteração significativa da reforma da LIA, em direito processual-material, se consubstancia no fato de que fora positivado a necessidade de se observar os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador (art. 1º, §4º, da Lei nº 8.429/92), devendo-se, pois, o julgador, ater-se às máximas da presunção da inocência (artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal), retroatividade da norma mais benéfica ao réu (artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal), devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal), ampla defesa e contraditório (artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal).

Ainda, em âmbito de direito processual-material, a reforma da LIA trouxe um novo marco prescritivo a ser observado pela LIA, com previsão de marco interruptivo e suspensivo e a figura da prescrição intercorrente, conforme disciplina o seu artigo 23 e incisos.

No mais, ainda houve significativas mudanças também em direito processual da LIA, com alterações substanciais que devem ser observadas e respeitadas quanto ao procedimento jurisdicional da ação civil pública por atos de improbidade, podendo-se, citar, entre algumas,

a necessidade de se tipificar cada fato em um único tipo legal (artigo 17, §10-D, da Lei nº 8.429/92), dentre aqueles previstos nos artigos 9º, 10 e 11, a necessidade de individualizar a conduta de cada agente, tudo isso sob pena de indeferimento da inicial, conforme prescreve o artigo 17, § 6º-B, da LIA, cumulado com o artigo 330, inciso I do Código de Processo Civil.

Tais previsões encontram respaldo na máxima do devido processo legal previsto na Constituição Federal e na teoria do Direito Administrativo Sancionador.

Outra novidade em termos de direito processual está no fato de que o juízo não poderá condenar o réu em tipo diverso daquele previsto na inicial ou, tampouco, poderá proferir sentença sem que haja a produção de todas as provas eventualmente requeridas de forma tempestiva, sob pena de proferir sentença nula, conforme dispõe o artigo 17, §10-F, inciso I e inciso II da LIA.

Não obstante, atribuiu-se o ônus da prova ao Ministério Público ou o ente requerente (artigo 17, §19, inciso II, da Lei nº 8.429/92), devendo, pois, apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência do suposto ato ímprobo com indícios de materialidade e autoria (artigo 17, §6º, inciso I), e instruir a inicial com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas (artigo 17, §6º, inciso II, da Lei nº 8.429/92).

A respeito da legitimidade ativa, em que fora disposto pelo legislador pátrio na reforma da LIA, ser o Ministério Público o único legitimado para propor a ação civil pública por atos de improbidade administrativa, tal matéria foi discutida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 7042 que julgou pela inconstitucionalidade do dispositivo previsto no artigo 17, *caput*, da LIA, retornando-se, portanto, ao *status quo ante* e retornando-se a legitimidade concorrente com o ente público lesado para a propositura da ação, conforme o seguinte:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE para o ajuizamento das presentes demandas, tendo em conta o caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades

institucionais e o objeto de impugnação. Precedentes. 2. Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal e, conseqüentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil. 3. A legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira. 4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa. 5. A legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do combate à improbidade administrativa exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, razão pela qual estende-se às pessoas jurídicas interessadas. 6. A previsão de obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público afronta a autonomia dos Estados-Membros e desvirtua a conformação constitucional da Advocacia Pública delineada pelo art. 131 e 132 da Constituição Federal, ressalvada a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, nos termos de legislação específica. 7. Ação julgada parcialmente procedente para (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não inexistente “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021. Em consequência, declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021.

(ADI 7042, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023)

Outro ponto que merece destaque se dá pelas disposições legais que preveem a possibilidade de, em eventual certificação pelo juízo de ausência de ato ímprobo, pela possibilidade de julgamento de improcedência liminar do pedido (artigo 17, §11, da Lei nº 8.429/92) e pela possibilidade de conversão da ação civil pública por atos de improbidade administrativa em ação civil pública de ressarcimento ao erário (artigo 17, §16, da Lei nº 8.429/92).

Não se pode olvidar, ainda, que o tipo previsto no artigo 11 da LIA, anteriormente à reforma, se tratava de um rol meramente exemplificativo no que concerne aos atos de improbidade administrativa que desrespeitem os princípios administrativos da honestidade, imparcialidade e legalidade. Todavia, com a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, firmou-se o entendimento, conforme intenção do legislador pátrio, pela interpretação de que o

rol disposto no supracitado artigo se apresenta como taxativo, devendo, portanto, haver subsunção da suposta conduta ímproba com algum dos incisos dispostos na lei para que se configure ato de improbidade por ofensa principiológica.

Abre-se parênteses para memorar que a ação de improbidade administrativa, de acordo com o novo marco prescritivo, prescreve em 08 (oito) anos contados da data de ocorrência do fato ou no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (art. 23, *caput*), enquanto que a ação civil pública de ressarcimento por atos de improbidade administrativa é imprescritível, conforme jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça, conforme tese firmada no Tema 1.089, em regime de recursos repetitivos, conforme o seguinte:

Possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritível daquela pretensão específica (RE 976566, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-210 DIVULG 25-09-2019 PUBLIC 26-09-2019)

Mencionadas as principais alterações trazidas pelo legislador à LIA, seja em direito material, seja em direito processual, passa-se a análise do conceito de direito administrativo sancionador e sua devida e necessária aplicação em conformidade com as alterações legislativas trazidas.

4 CONCEITOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O Direito Administrativo Sancionador (DAS) pode ser tradicionalmente definido como "a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado" (GONÇALVES; GRILO, 2021).

Esse conceito se revelava suficiente em certa medida, porque se prestava a diferenciar o DAS do Direito Penal: enquanto aquele se ocupava do direito de punir estatal na órbita administrativa, este materializava o *ius puniendi* na seara judicial, mais precisamente perante o juízo criminal (GONÇALVES; GRILO, 2021).

Porém, essa definição não mais compreende a exata extensão do que se entende por Direito Administrativo Sancionador. A "administrativização" do Direito Penal verificada nos últimos anos — reflexo da hipertrofia do Direito Penal — tornou necessário que condutas socialmente relevantes, mas que não mereciam a tutela da *ultima ratio*, passassem a serem tratadas pelo Poder Judiciário em seara distinta da penal. Daí porque o DAS extrapolou os limites internos da Administração Pública passando a irradiar efeitos junto a processos

judiciais que tenham por escopo a apuração de infrações cíveis-administrativas que reclamavam uma punição por parte do Estado por meio do Estado-juiz (GONÇALVES; GRILO, 2021).

Sua finalidade primordial é proteger a coletividade, que prevalece sobre o interesse individual ou, pelo menos, deve enfrentar e ponderar a aplicação da legislação e dos princípios inerentes ao sistema.

Em suma, contra todas as probabilidades, deve-se afirmar que o Direito Penal Administrativo é, como o próprio nome indica, um Direito Administrativo embutido diretamente no direito público estatal e não um Direito Penal vergonhoso; da mesma forma que o poder sancionatório administrativo é o poder anexado a qualquer poder atribuído à Administração para a gestão do interesse público. Não é por acaso, claro, que até o nome do antigo Direito Penal Administrativo foi substituído há muitos anos pelo mais próprio Direito Administrativo Sancionador (NIETO, 2008).

Alice Voronoff, que também aponta a natureza administrativa do DAS, além de tecer fortes críticas ao aspecto unitário do *ius puniendi*, deixa claras as peculiaridades que permeiam o DAS e que devem conduzir sua interpretação. Segundo a doutrinadora, "este ramo é dotado de singularidades que buscam um 'equilíbrio fino' ('legitimação híbrida)', destacando: 1) as particularidades finalísticas e operacionais do DAS, atinentes à realização de objetivos de interesse público, sob enfoque prospectivo e conformativo, dissociado, como regra, de juízo de reprovação ético-social; 2) a instrumentalidade da sanção administrativa, que é compreendida como meio de gestão, e não fim em si mesmo. Instrumento de gestão e ferramenta institucional, governado por lógica de incentivos de conformidade, visando a efetividade dos objetivos de interesse público; 3) o componente funcional, que, segundo Voronoff, se desdobra no elemento funcional estático (órgão ou ente da Administração) e elemento funcional dinâmico (exigências impostas ao modus operandi da Administração)" (ECHE, 2021).

Destarte, o Direito Administrativo Sancionador se consubstancia na tutela da coisa pública visando a satisfação do interesse em correlação com a satisfação do *ius puniendi* de modo a aplicar sanções por atos que prejudicam a moralidade, impessoalidade, probidade e cause lesões à Administração Pública, seja material ou imaterial.

5 A OBSERVÂNCIA DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS INDIVIDUAIS NA APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, COM FOCO NO PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA, CONTRADITÓRIO, PRESUNÇÃO DA

INOCÊNCIA E RETROAVIDADE DAS NORMAIS MAIS BENÉFICA AO RÉU

A Lei nº 14.230/2021 inaugura um microsistema de direito sancionatório. Não se quer dizer que não exista direito sancionatório antes da referida previsão, mas não havia sistematização com normas de direito material e processual regulando conjuntamente o processo penal e as ações de improbidade (FERNANDES; KOEHLER; RUFINO; FLUMIGNAN, 2022).

As alterações promovidas pelo legislador tiveram impacto imediato em todos os procedimentos jurisdicionais em âmbito nacional, tendo sido, inclusive, provocado à manifestação o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 843989, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, em sede de Repercussão Geral, que fixou o Tema 1.199, para discutir o seguinte:

Tema 1199 - Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Dito isso, memora-se que aos dias 18 de agosto do ano de 2022 o r. recurso foi julgado fixando-se a seguinte tese de repercussão geral:

- 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.

Do exposto ficou sedimentado o entendimento de que: a) É necessário que haja a demonstração de volição dolosa específica para a configuração de atos de improbidade administrativa; b) A revogação da modalidade culposa na lei de improbidade administrativa é irretroativa tão somente nos casos de trânsito em julgado anteriormente à promulgação da reforma da lei, em observância ao princípio da coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal); c) A lei nº 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência da lei anterior, sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior, devendo o juízo analisar eventual dolo do agente, portanto, se o processo estiver em curso seja em qual instância for deve-se analisar a presença do elemento subjetivo dolo, em aplicação retroativa da norma, e; d) O

novo regime prescricional é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais tão somente a partir da publicação da lei, por entender o Supremo Tribunal Federal que norma especificamente de direito processual deve aplicar a regra geral do Código de Processo Civil (art. 14, da Lei nº 13.105/2015).

O precedente judicial posiciona-se como fonte de direito, hábil a ser utilizado pelo julgador na fundamentação de sua decisão. Destarte, entendendo pela importância de tal mecanismo, o Código de Processo Civil, em seu artigo 926, inaugurou um novo paradigma no cuidado dos tribunais com sua própria jurisprudência, vejamos:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

Observa-se que o verbo “dever” não deixa dúvida quanto à obrigatoriedade de manter a jurisprudência íntegra e coerente, portanto não conflitante ou dispersa, momento em que, ao analisar o caso concreto é mister ter em consideração a nova legislação sobre a matéria e o entendimento jurisprudencial firmado a respeito de sua hermenêutica.

Dito isso, considerando-se o julgado pelo Supremo Tribunal Federal, no regime de repercussão geral, portanto, vinculante, decidiu pela aplicação retrativa das normas de direito material previstas na Lei nº 14.230/2021.

Após o julgamento da tese do Tema 1199 pelo Supremo Tribunal Federal, o eg. Tribunal de Justiça do Estado de Minas manifestou-se sobre a matéria, outrora pela correta aplicação da tese fixada pelo Pretório Excelso, conforme decidido pela 1ª e 6ª Câmara Cível, respectivamente, ao passo em que entenderam pela aplicação retroativa das alterações de direito material trazida e reconhecendo a abolição da modalidade culposa, conforme o seguinte:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI Nº 14.230/2021 - DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA - TEMA 1199 DO STF - ACÚMULO INDEVIDO DE CARGOS PÚBLICOS - ENRIQUECIMENTO ILÍCITO - NÃO CARACTERIZADO - MÁ-FÉ - AUSÊNCIA - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ART. 11, CAPUT, LEI Nº 8.429/92 - MODIFICAÇÃO DA NORMA - NÃO ENQUADRAMENTO - RECURSO DESPROVIDO.

Evidenciada a natureza da ação de improbidade administrativa, no contexto de Direito Administrativo Sancionador, de se aplicar às ações em curso as disposições trazidas pela Lei 14.230/1992, que promoveu substanciais alterações na Lei nº 8.429/92 (LIA), e que sejam mais benéficas ao acusado, nos termos do artigo 5º, inciso XL, da Constituição da República. Este o entendimento que se extrai das teses fixadas pelo Pretório Excelso no julgamento do ARE 843989 (Tema 1199).

A superveniente Lei nº 14.230/2021 promoveu profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, ocasionando a extinção da modalidade culposa e

passando a exigir o elemento subjetivo dolo, este, específico, em todas as modalidades.

Para a caracterização de ato de improbidade administrativa, nos moldes pretendidos, é imprescindível identificar-se o efetivo propósito de auferir vantagem patrimonial indevida, pela prática de ato desonesto, dissociado de moralidade, lealdade e boa-fé, a partir da comprovação da presença do elemento subjetivo doloso e da má-fé.

Não se evidenciando má-fé/dolo na conduta do requerido e inexistente o dano ao erário/enriquecimento ilícito, não há que se falar na prática de ato ímprobo.

Se a conduta atribuída ao réu não se amolda às novas disposições do art. 11, da Lei nº 8.429/92, na forma trazida pela Lei nº 14.230/21, tendo em vista a abolição do tipo legal no qual se fundou a pretensão, de se afastar o reconhecimento da prática de ato ímprobo. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.21.212787-2/001, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 14/03/2023, publicação da súmula em 15/03/2023).

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO - REJEIÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI FEDERAL Nº 14.230 DE 2021 - REJEIÇÃO - APLICAÇÃO DAS DISCIPLINA DADA PELO ATO NORMATIVO - CONDUTA ÍMPROBA NÃO CONFIGURADA - SERVIDOR PÚBLICO - MÉDICO - ACUSAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DA JORNADA SEMANAL DE TRABALHO E IRREGULARIDADES NO REGISTRO DO PONTO - ALEGAÇÃO DE PRÁTICA DE CONDUTA ÍMPROBA VULNERADORA DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GERADORA DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO PARA OS AGENTES PÚBLICOS - ARTIGOS 9º E 11, DA LEI 8.429/92 - NECESSIDADE DE QUALIFICAÇÃO DA CONDUTADA PELO ELEMENTO ANÍMICO DO DOLO - AUSÊNCIA DE PROVA DE PREJUÍZO AO BOM ANDAMENTO OU A SEGURANÇA DO SERVIÇO HOSPITALAR PRESTADO AOS PACIENTES - PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE - RECURSO DESPROVIDO.

(...)
2 - A constitucionalidade da Lei Federal nº 14.230 de 2021 foi reconhecida pelo col. STF no julgamento do Tema nº 1199, sendo fixado o entendimento de que as inovações trazidas pelo ato normativo somente não se aplicam aos casos em que já tenha havido condenação definitiva e, em relação aos prazos prescricionais aplicáveis, sendo, portanto, aplicável à hipótese dos autos.

3 - Na forma da redação dada pela Lei 14.230 de 2021 a configuração do ato de improbidade vulnerador dos princípios da administração demanda a comprovação do dolo específico do agente. De igual sorte, apontado o prejuízo ao erário ou enriquecimento do agente este deve ser devidamente demonstrado, não se admitindo a respectiva presunção.

(...)
5 - Autorização que retira o dolo da conduta dos réus, que assim procediam, não por má-fé, mas autorizados pela sua chefia; e mais, justificados, também pelos seus superiores, já que a flexibilização da jornada se justificava pela disponibilidade de atendimento a qualquer hora, a que se sujeitavam.

6- Ausente o elemento volitivo do dolo, descabe o reconhecimento de prática ímproba violadora dos princípios da Administração Pública, na forma do art. 11, da LIA, ou geradora de enriquecimento ilícito, na forma do art. 9, da mesma lei.

(...)
8 - Recurso desprovido. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.20.011104-5/004, Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/02/2023, publicação da súmula em 17/02/2023)

Por outro lado, o eg. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, outrora decidiu, com o devido acato, pela errônea interpretação da tese, ao entender pela não aplicação retroativa, em qualquer modalidade, da reforma da LIA, conforme julgado proferido pela 5ª Câmara Cível:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA APURAR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL - VÍCIO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO - INEXISTENTE - REVOGAÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA PELA LEI 14.230/21 - TEMA 1.199 DO STF - ANÁLISE PELO JUÍZO COMPETENTE SE HOUVE DOLO PELO AGENTE PÚBLICO - INDÍCIOS DE PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO - PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO SOCIETATE - RESGUARDO DO INTERESSE PÚBLICO - DECISÃO MANTIDA.

A decisão sucinta não se confunde com a decisão desprovida de adequada fundamentação. De modo que, se do teor da decisão é possível discernir as razões fáticas e jurídicas que embasaram o posicionamento adotado pelo julgador, não há que se falar em nulidade.

De acordo com a tese fixada pelo STF, no julgamento do Tema 1.199 de Repercussão Geral, a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa é irretroativa. Sendo que a Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

Para fins de recebimento da petição inicial da Ação Civil Pública, que visa apurar ato de improbidade administrativa, não se exige prova cabal, bastando a demonstração dos indícios da prática de ato ímprobo. Pois, na fase inicial vigora o princípio do *in dubio pro societate*, a fim de possibilitar o maior resguardo do interesse público.

Recurso conhecido e não provido” (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.22.128829-3/001, Relator(a): Des.(a) Fábio Torres de Sousa, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/01/2023, publicação da súmula em 27/01/2023).

Assim, em que pese haver a disposição expressa na LIA da necessária observância dos princípios do Direito Administrativo Sancionador e pelo julgamento pelo Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade das normas postas e pela formulação da tese vinculante do Tema 1199, é de se perceber certa resistência nos juízos e tribunais pátrios em aplicar a lei mais benéfica ao réu sob o argumento errôneo de que se deve observar e aplicar a máxima *in dubio pro societate*.

No entanto, grande parcela da doutrina sustenta a inexistência do princípio do *in dubio pro societate*, conforme menciona o Ministro Gilmar Mendes, ao julgar o ARE 1.067.392/CE, ao afirmar a “ausência de amparo normativo” do referido princípio.

Ressalte-se que, “a consagração do postulado do ‘*in dubio pro societate*’ não se relaciona com a avaliação da existência ou da inexistência de ato de improbidade” (FILHO, 2022).

Todavia, não se pode olvidar que a nova sistematização inaugurada pela LIA, de uma nova modalidade de persecução civil (artigo 17-B da LIA) e a posituação de se aplicar os princípios do Direito Administrativo Sancionador (artigo 1º, §4º, da LIA), em virtude do caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal (artigo 17-D da LIA), deve-se respeitar os princípios da ampla defesa, contraditório, presunção da inocência e retroatividade das normas mais benéficas ao réu, por ser um direito fundamental do réu que, em pese não ser acusado de um crime e possuir como sanção a pena privativa de liberdade, terá condenação impositiva de sanções restritivas de direito, portanto, pessoal.

Assim, “a ação de improbidade passa a insistir como uma demanda de natureza individual que busca apurar condutas capazes de gerar sanções de natureza punitiva” (FERNANDES; KOEHLER; RUFINO; FLUMIGNAN, 2022).

Dito isso, “a presunção da inocência foi consagrada constitucionalmente e significa o descabimento de considerar alguém culpado em caso de dúvida” (FILHO, 2022).

A respeito da aplicação do instituto *in dubio pro reo*, “existindo dúvida sobre a configuração da improbidade, será viável a instauração do processo. Mas a condenação do acusado somente será admissível se, durante o processo, a dúvida tiver sido eliminada. Portanto, infringe a Constituição que se instaure um processo reconhecendo a existência de dúvida e que se produza a condenação do acusado sem a produção de provas adequadas e satisfatórias a afastar as dúvidas iniciais” (FILHO, 2022).

Em igual sentido “ser integrante do direito administrativo sancionador traz ínsita a aplicação, no âmbito das ações de improbidade administrativa, dos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e da retroatividade das disposições materiais benéficas” (FERNANDES; KOEHLER; RUFINO; FLUMIGNAN, 2022).

Portanto, não se pode admitir a aplicação do princípio *in dubio pro societate*, pura e simplesmente na volição de se promover a satisfação do *ius puniendi*, sem que haja a produção mínima de provas contundentes que assegurem a probabilidade da suposta prática de ato culposo, respeitando-se os direitos fundamentais individuais do réu, observando-se, ao fim, no julgamento de mérito, a necessidade de se eliminar eventuais dúvidas que, em eventual ocorrência, devem sempre litigar em benefício ao réu.

6 CONCLUSÃO

Deste modo, considerando as exponenciais alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei nº 8.429/1992, e a necessidade de adequação do rito das ações em curso que versem sobre a matéria, bem como a necessidade de se observar os princípios e garantias individuais dos réus que estão sujeitos às penalidades previstas na LIA, em observância as máximas do Direito Administrativo Sancionador, percebe-se que, em que pese à fixação da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.199, em regime de repercussão geral, reconhecendo a constitucionalidade dos dispositivos normativos benéficos ao réu e a necessária aplicação dos dispositivos de forma retroativa aos processos em curso, salvo no que concerne ao novo marco prescricional, há certa resistência pelos juízos e tribunais na correta aplicação da norma mais benéfica, sob o entendimento equivocado de que, em eventual dúvida, esta deverá litigar em favor do interesse público e coletivo.

Não se olvida que com a alteração legislativa não há mais o exame de admissão da inicial da ação de improbidade administrativa, como outrora ocorria. Todavia, considerando-se os processos em curso que estão na fase preliminar de conhecimento, conforme a legislação revogada é prudente que, desde já, o juízo exerça o exame de eventual conduta dolosa praticada pelo agente, com o exame minucioso da causa de pedir a fim de verificar se a exordial preenche os novos requisitos de admissibilidade dispostos na legislação, sob pena de ofensa ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório, uma vez que, de acordo com a nova redação dada à seção que trata do procedimento jurisdicional, é assertiva ao determinar que a inicial discrimine a conduta do agente, de forma individualizada, com a especificação de sua eventual participação e a correta tipificação única para cada ato praticado.

Em que pese às alterações procedimentais se tratarem de uma norma de direito processual-material, é certo afirmar que o prosseguimento da ação de improbidade que fora distribuída antes da vigência da Lei nº 14.230/2021, sem a observância de tais requisitos extrínsecos, podem causar ímpares prejuízos à parte, assim como também são passíveis de nulidade em momento posterior, por ofensa ao devido processo legal.

Há de se observar que a LIA não mais visa tutelar a coisa pública, como finalidade primária e, de forma secundária, punir os agentes ímprobos. Houve inversão, atualmente, de acordo com a nova legislação, a finalidade primária da LIA é punir o agente ímprobo e, de forma secundária, tutelar a coisa pública.

Conclui-se, portanto, que devem ser observados os novos dispositivos legais inseridos na Lei nº 8.429/1992, pela Lei nº 14.230/2021, de modo a aplicar de forma correta a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.199, pela necessidade de se aplicar as normas benéficas ao réu de forma retroativa, ressaltado os casos transitados em julgado anteriormente à vigência da Lei nº 14.230/2021 e aos novos marcos prescricionais, prezando, sempre, pela garantia dos direitos fundamentais do devido processo legal, ampla defesa, contraditório, presunção da inocência e retroatividade da norma mais benéfica ao réu, haja vista que, não obstante se trate de norma processual civil, que em regra não retroagirá, em razão da natureza da sanção de caráter individual e pessoal, com previsão de sanções restritivas de direito, há de se observar os princípios do Direito Administrativo Sancionador e a sua correta aplicação.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano. Interesses difusos e coletivos esquematizado/ Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade- 5. ed. rev., atual. e ampl.- Rio de Janeiro; Forense; São Paulo: Método, 2015 (Esquematizado);

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de março de 2015.

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

_____. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 02 de junho de 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adi nº 7042. Relator: ALEXANDRE DE MORAES. Brasília, DF, 31 de agosto de 2022. **Diário de Justiça Eletrônico - Dje**. Brasília, 27 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Are nº 843989, Tribunal Pleno. Relator: ALEXANDRE DE MORAES. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. **Diário de Justiça Eletrônico - Dje**. Brasília, 12 dez. 2022. REPERCUSSÃO GERAL.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Re nº 976566, Tribunal Pleno. Relator: ALEXANDRE DE MORAES. Brasília, DF, 13 de setembro de 2019. **Diário de Justiça Eletrônico - Dje**. Brasília, 26 set. 2019. REPERCUSSÃO GERAL.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0000.21.212787-2/001, 1ª Câmara Cível. Relator: GERALDO AUGUSTO. Belo Horizonte, MG, 14 de março de 2023. **Diário de Justiça Eletrônico - Dje**. Belo Horizonte, 15 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0000.20.011104-5/004, 6ª Câmara Cível. Relator: SANDRA FONSECA. Belo Horizonte, MG, 15 de fevereiro de 2023. **Diário de Justiça Eletrônico - Dje**. Belo Horizonte, 17 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível nº 1.0000.22.128829-3/001, 5ª Câmara Cível. Relator: FÁBIO TORRES DE SOUSA. Belo Horizonte, MG, 26 de janeiro de 2023. **Diário de Justiça Eletrônico - Dje**. Belo Horizonte, 27 jan. 2023.

CARDOSO, João Gabriel. **A (in)elasticidade do conceito de improbidade administrativa na visão do Superior Tribunal de Justiça**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5271, 6 dez. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/58910>. Acesso em: 16 maio 2023.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. 1, p. 431. ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O Direito Administrativo Sancionador e a falta de simetria com o Direito Penal. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal>. Acesso em: 19 maio 2023.

FERNANDES, Og; KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; RUFINO, Jacqueline Paiva; FLUMIGNAN, Silvano José Gomes. **Lei de Improbidade Administrativa: Principais alterações da Lei nº14.230/21 e o impacto na jurisprudência do STJ**. São Paulo: JusPodivm, 2022.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. **Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988**. Revista Estudos Institucionais, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468. Disponível em <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 19 maio 2023.

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

NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador.4ª ed. Madrid: Tecnos, 2008, p.172.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf>. Acesso em: 19 maio 2023.