



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO

ÁBNER PRAXEDES DE OLIVEIRA

O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO PARÂMETRO DE  
ANÁLISE DA LEI N. 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021, SOBRE A  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

MOSSORÓ-RN

2025

ÁBNER PRAXEDES DE OLIVEIRA

O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO PARÂMETRO DE  
ANÁLISE DA LEI N. 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021, SOBRE A  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
como requisito para obtenção do título de  
Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Estado, conflitos e  
direitos fundamentais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Vieira Costa.

Coorientador: Prof. Dr. Marcus Pinto  
Aguiar.

MOSSORÓ-RN

2025

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

Od           Oliveira, Ábner.  
              O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO  
              PARÂMETRO DE ANÁLISE DA LEI N. 14.230, DE 25 DE  
              OUTUBRO DE 2021, SOBRE A IMPROBIDADE  
              ADMINISTRATIVA / Ábner Oliveira. - 2025.  
              111 f. : il.

              Orientadora: Rodrigo Costa.  
              Coorientadora: Marcus Aguiar.  
              Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal  
              Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em  
              Ambiente, Tecnologia e Sociedade, 2025.

              1. Direito à boa Administração. 2. Corrupção. 3.  
              Improbidade Administrativa. 4. Lei n.  
              14.230/2021. I. Costa, Rodrigo, orient. II.  
              Aguiar, Marcus, co-orient. III. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade  
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência  
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva  
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

ÁBNER PRAXEDES DE OLIVEIRA

O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENQUANTO PARÂMETRO DE  
ANÁLISE DA LEI N. 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021, SOBRE A  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Direito da  
Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
como requisito para obtenção do título de  
Mestre em Direito.

Linha de Pesquisa: Estado, conflitos e  
direitos fundamentais.

Defendida em: 26/ 02/ 2025.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Rodrigo Vieira Costa (UFERSA)  
Presidente

---

Prof. Dr. Dr. Marcus Pinto Aguiar  
Membro Examinador

---

Prof. Dr. Jose Albenes Bezerra Junior (UFERSA)  
Membro Examinador

---

Prof. Dr. José Osório do Nascimento Neto (UFG)  
Membro Examinador

## AGRADECIMENTOS

No decurso dessa caminhada de dois anos só tenho a agradecer por todo o apoio recebido. Antemão, agradeço a Deus por todas as oportunidades e pelo seu amor e misericórdia.

Agradeço a minha querida e amada esposa, Sarah Kimberly, pela paciência e companheirismo, nesse processo desafiante. Sem ela não teria chegado até aqui.

À minha mãe, Abilene Praxedes, pela ternura e pelo esforço que me possibilitaram chegar até aqui. Ao meu pai, Ricardo Vieira (*in memorian*) pela dedicação e amizade.

Aos meus familiares pela compreensão e carinho durante toda a minha trajetória acadêmica.

Ao meu Professor e coorientador, Marcus Pinto Aguiar por toda a condução nesta jornada, que demonstrou cuidado e atenção singular.

Estendo os meus agradecimentos ao corpo docente do Programa de Mestrado da UFERSA pelas contribuições e aprendizados.

Aos membros da minha banca de qualificação, o Professor Albenes e a Professora Cláudia, pela consideração e colaborações a minha dissertação.

Aos colegas de trabalho da Pró-reitoria de Assuntos Estudantis da Uern por todo o apoio e cuidado durante esse tempo.

Por fim, manifesto os agradecimentos a todos os que contribuíram diretamente e indiretamente para esse momento.

“En este sentido, el derecho a una buena administración no es algo ligado a una moral o ética etérea que esté más allá del Derecho: forma parte de éste, que quiere una gestión de calidad y abre la posibilidad de reacción jurídica contra la mala administración (culposa o dolosa, es decir, la corrupción).”

Julio Ponce Solé.

## RESUMO

Este trabalho tem como finalidade examinar a conformidade da Nova Lei de Improbidade Administrativa (alterações promovidas pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021) com o direito à boa administração pública. Todavia, para alcançar tal resposta, busca-se, a partir do estudo sobre as premissas desse direito, formular bases que contribuem para uma legislação no combate a improbidade. Em outros termos, antes de chegar ao questionamento final, esta pesquisa propõem-se a apresentar elementos necessários a serem observados por uma legislação para estar em conformidade com o direito à boa administração. Assim, busca-se expor parâmetros e centrá-los para uma norma que vise combater a corrupção. Este trabalho inclui uma investigação em fontes bibliográficas, na qual se explora sobre o direito à boa administração pública no Brasil e o instituto da improbidade administrativa. Além disso, também utiliza-se da pesquisa documental, abrangendo artigos, dissertações, projetos de lei, documentos de Comissões parlamentares do Brasil sobre a reforma legislativa da Lei de improbidade. Nesse aspecto, a pesquisa adota o método de abordagem dedutiva, iniciando-se com duas proposições basilares: a primeira, de que o direito à boa administração consiste na garantia do cidadão exigir que a Administração preze pelo desenvolvimento e efetivação dos demais direitos fundamentais do povo, como também na repressão de arbitrariedades e quaisquer formas de corrupção. Nessa visão, a partir de uma interpretação sistêmica no ordenamento constitucional brasileiro, com base na dignidade da pessoa humana, nos princípios da Administração Pública e da abertura material do catálogo de direitos fundamentais, é possível reconhecer a boa administração como um direito fundamental. A segunda premissa diz respeito à corrupção como um atentado ao Estado de Direito, visto que compromete a atividade estatal no desenvolvimento de suas atividades voltadas à coletividade, comprometendo direitos fundamentais, provocando o enriquecimento ilícito e inviabilizando qualquer chance de desenvolvimento social. Para responder ao problema, adota-se uma abordagem explicativa, demonstrando os danos da corrupção, assim como um caráter exploratório, para compreender como o direito à boa administração pública pode contribuir para uma legislação no combate à improbidade administrativa. Para além do resultado, espera-se trazer a discussão acerca da melhoria de uma legislação no combate a improbidade, com enfoque no

direito à boa Administração. Ao final, a pesquisa concluiu que a reforma promovida pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 apresenta-se parcialmente dissonante, apesar das melhorias normativas.

**Palavras-chave:** Direito à boa Administração; Corrupção; Improbidade Administrativa; Lei n. 14.230/2021.

## **ABSTRACT**

The purpose of this work is to examine the conformity of the New Administrative Improbability Law (amendments promoted by Law No. 14.230, of October 25, 2021) with the right to good public administration. However, in order to reach such an answer, it seeks, from the study of the premises of this right, to formulate bases that contribute to legislation in the fight against improbity. In other words, before arriving at the final question, this research aims to present the necessary elements for legislation to comply with the right to good administration. In this way, it seeks to set out parameters and focus them for a standard aimed at combating corruption. This work includes an investigation of bibliographical sources, which explores the right to good public administration in Brazil and the institute of administrative improbity. It also makes use of documentary research, covering articles, dissertations, bills and documents from Brazilian parliamentary committees on legislative reform of the improbity law. In this respect, the research adopts the deductive approach method, starting with two basic propositions: the first, that the right to good administration consists of the citizen's guarantee to demand that the Administration values the development and realization of the people's other fundamental rights, as well as the repression of arbitrariness and any form of corruption. In this view, from a systemic interpretation of the Brazilian constitutional order, based on the dignity of the human person, the principles of Public Administration and the material openness of the catalog of fundamental rights, it is possible to recognize good administration as a fundamental right. The second premise concerns corruption as an attack on the rule of law, since it compromises state activity in the development of its activities aimed at the community, compromising fundamental rights, causing illicit enrichment and making any chance of social development unfeasible. To answer the problem, an explanatory approach is adopted, demonstrating the damage caused by corruption, as well as an exploratory approach, to understand how the right to good public administration can contribute to legislation to combat administrative improbity. In addition to the results, it is hoped to bring about a discussion about improving legislation to combat improbity, with a focus on the right to good administration. In the end, the research concluded that the reform promoted by Law n. 14.230, of October 25, 2021, is partially dissonant, despite the normative improvements.

**Keywords:** Right to good administration; Corruption; Administrative improbity; Law 14.230/2021.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|                    |                                                    |
|--------------------|----------------------------------------------------|
| ADIs               | Ações Diretas de Inconstitucionalidades            |
| Art.               | Artigo                                             |
| CF 88              | Constituição Federal de 1988                       |
| CRFB               | Constituição da República Federativa do Brasil     |
| LIA                | Lei de Improbidade Administrativa                  |
| NLIA               | Nova Lei de Improbidade Administrativa             |
| STF                | Supremo Tribunal Federal                           |
| STJ                | Superior Tribunal de Justiça                       |
| TRF-4 <sup>a</sup> | Tribunal Regional Federal da 4 <sup>a</sup> Região |
| UE                 | União Europeia                                     |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                       | <b>15</b>  |
| <b>2 O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO.....</b>                                                                                    | <b>19</b>  |
| 2.1. A BOA ADMINISTRAÇÃO NO DIREITO COMUNITÁRIO EUROPEU: A CARTA DE NICE.....                                                  | 21         |
| 2.2 A QUALIFICAÇÃO DA BOA ADMINISTRAÇÃO COMO DIREITO.....                                                                      | 30         |
| 2.3. O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL.....                                                                  | 37         |
| <b>3 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>                                                                                     | <b>42</b>  |
| 3.1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: O SEU CONTEXTO.....                                                                   | 43         |
| <b>3.1.1 A Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa.....</b>                                    | <b>46</b>  |
| 3.2 A CONCEITUAÇÃO DO QUE É IMPROBIDADE.....                                                                                   | 51         |
| 3.3 ESPECIES DE IMPROBIDADE E O ELEMENTO VOLITIVO DO DOLO E CULPA.....                                                         | 59         |
| <b>3.3.1 O Elemento volitivo da Culpa.....</b>                                                                                 | <b>66</b>  |
| <b>4 AS MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE E O SEU ALINHAMENTO COM O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>                  | <b>71</b>  |
| 4.1 A REFORMA LEGISLATIVA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL: UMA LEITURA DA LEI N. 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021..... | 71         |
| <b>4.1.1 Motivos para a reforma legislativa.....</b>                                                                           | <b>73</b>  |
| <b>4.1.2 Contexto e o surgimento da Comissão de juristas.....</b>                                                              | <b>75</b>  |
| 4.2 QUAL A RELAÇÃO ENTRE CORRUPÇÃO E O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?.....                                               | 79         |
| 4.3 COMO UMA LEGISLAÇÃO PODE ESTAR ALINHADA AO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO?.....                                               | 85         |
| <b>4.3.1 Transparência na Legislação.....</b>                                                                                  | <b>86</b>  |
| <b>4.3.2 Moralidade e Integridade na Gestão Pública.....</b>                                                                   | <b>89</b>  |
| <b>4.3.3 Eficiência e mecanismos de Controle.....</b>                                                                          | <b>89</b>  |
| <b>3.3.4 Participação Social.....</b>                                                                                          | <b>91</b>  |
| 4.4 COMO A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SE RELACIONA COM O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?.....                 | 92         |
| <b>4.4.1 Transparência e clareza redacional na Legislação.....</b>                                                             | <b>93</b>  |
| <b>4.4.2 Moralidade.....</b>                                                                                                   | <b>94</b>  |
| <b>4.4.3 Eficiência e mecanismos de Controle.....</b>                                                                          | <b>95</b>  |
| <b>4.4.4 Participação Social.....</b>                                                                                          | <b>98</b>  |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                             | <b>100</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública deve estar pautada pela busca contínua da eficiência, transparência e moralidade, princípios essenciais para garantir a adequada gestão dos recursos e serviços destinados à coletividade. Esses elementos não apenas fundamentam a atuação estatal, mas também refletem a necessidade de mecanismos normativos que assegurem uma Administração qualificada, comprometida com o interesse público. No direito comparado, especialmente no contexto europeu, a noção de boa administração tem sido amplamente desenvolvida e consolidada, estando expressamente positivada na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. No Brasil, a caracterização desse conceito ainda é tema de intenso debate doutrinário e jurisprudencial, sobretudo, no que diz respeito à sua inserção na Constituição Federal de 1988 e à sua relação com os princípios da moralidade e da improbidade administrativa.

Diante dessa preocupação com a qualidade da gestão pública, surge o desafio de enfrentar práticas que comprometem a eficiência administrativa, como a improbidade administrativa. Nesse contexto, a improbidade sempre representou um dos principais desafios enfrentados pelo ordenamento jurídico brasileiro na busca por um modelo de governança pautado na integridade e na proteção do interesse público. A promulgação da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), marcou um avanço significativo no combate à corrupção, ao estabelecer um regime normativo específico para responsabilizar agentes públicos que praticassem atos lesivos à administração. No entanto, ao longo das três décadas seguintes, sua aplicação foi alvo de inúmeras críticas, especialmente quanto à sua interpretação excessivamente ampla e à insegurança jurídica gerada por sua normatividade. Esse cenário culminou na promulgação da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, que trouxe modificações substanciais ao regime da improbidade administrativa, redefinindo seus contornos e implicações.

Diante desse panorama, a presente pesquisa busca examinar em que medida a nova Lei de Improbidade Administrativa se alinha ao direito fundamental à boa administração pública. Considerando a importância desse direito na estruturação de um modelo administrativo mais eficiente e democrático, pretende-se avaliar se as mudanças legislativas promovidas pela reforma apresentam uma sintonia com o

direito à boa administração, sob os aspectos de uma legislação que esteja conforme esse direito.

Para tanto, a pesquisa se estrutura em três capítulos, partindo da análise do conceito e da fundamentação teórica da boa administração, passando pelo estudo da improbidade administrativa no Brasil e culminando na avaliação das alterações legislativas recentes sob essa ótica.

O primeiro capítulo se concentra no desenvolvimento do direito à boa administração, desde a sua origem nas citações jurisprudenciais da Corte Europeia, passando pela sua previsão no ordenamento jurídico de países europeus, seja de forma implícita ou principiológica, até a sua positivação como direito fundamental na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

Nesse contexto, busca-se demonstrar as primeiras remissões de um direito à boa administração que teve influência de um Poder Judiciário ativo frente às demandas de efetivar e garantir a prestação de políticas públicas.

Na sequência, analisa-se a boa administração nos ordenamento jurídico italiano, tendo em vista ser apontado pela doutrina como um dos primeiros documentos de ordem constitucional a fazer menção. Inicialmente, foi destacada a previsão da boa administração pública como princípio orientador na Constituição italiana. Logo em seguida, aborda-se a menção desse direito nas constituições espanhola e portuguesa, muito influenciadas pela ideia de uma Administração voltada para a garantia de direitos humanos e uma prestação eficiente.

Em um segundo momento, foi necessário apresentar o conceito de boa administração pública concebida pela Carta de Direitos da União Europeia no seu artigo 41º, como também exibir as definições colocadas pelos autores que tratam da temática, para um melhor entendimento do seu conteúdo. Nesse aspecto, pretende-se discorrer sobre o conteúdo jurídico da boa administração pública, compreendendo a sua natureza normativa, de caráter principiológica ou de direito fundamental.

Por fim, o estudo analisa a boa administração pública no sistema jurídico brasileiro, compreendendo as posições jurídicas dos autores sobre a sua previsão, seja de forma expressa ou subentendida, além de interpretar o texto constitucional para verificar a existência de um direito fundamental à boa administração pública.

É importante salientar que, apesar da pesquisa focar no direito à boa administração como um direito basilar, o estudo não se volta para a teoria geral dos

direitos fundamentais. Na verdade, a análise desse direito será feita de maneira específica, com a finalidade de criar fundamentos teóricos básicos que possibilitem subsidiar e examinar a conformidade de uma legislação no combate a improbidade com a boa administração pública.

Por conseguinte, o segundo capítulo pretende abordar o instituto da Improbidade administrativa, examinando sua ligação com a Constituição Federal de 1988, a elaboração de uma norma infraconstitucional a responsabilizar agentes públicos ímprobos e a relação entre a moralidade, assim como, buscar entender o conceito de improbidade.

Nesse contexto, o estudo divide-se em três partes. Iniciando-se sobre a relação entre improbidade e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, visto que este documento foi um marco na regulamentação da improbidade administrativa no Brasil, tendo em vista a previsão de sanções específicas para a improbidade administrativa, e deixando a cargo da legislação infraconstitucional as espécies, gradação das sanções e procedimentos.

Com efeito, busca-se entender o processo legislativo que resultou na elaboração da Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), seus fundamentos, principais aspectos e críticas apontadas.

Com base na compreensão anterior, passa-se ao estudo da relação entre legalidade, moralidade e improbidade, realizando a distinção entre os temas, discorrendo sobre os conceitos e seus aspectos para a improbidade administrativa, destacando-se, sobretudo, a necessidade de compreender o conceito de improbidade.

Dando continuidade à análise, o terceiro capítulo aprofunda-se no tema desta pesquisa, analisando a Nova Lei de Improbidade Administrativa e, mais especificamente, o processo legislativo que culminou na sua promulgação.

É preciso registrar que, apesar do termo “Nova” Lei de Improbidade, trata-se de uma reforma legislativa promovida pela Lei n. 14.230, de 25 outubro de 2021, que alterou a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Todavia, conforme será descrito no capítulo três, as alterações realizadas foram significativas, justificando a qualificação de “nova lei”.

Dessa forma, ao longo do trabalho, sempre que se fizer referência à Lei de Improbidade, trata-se da lei em sua redação original, antes da Lei n. 14.230 de 25 de

outubro de 2021, e sempre que se fizer referência à Nova Lei de improbidade, trata-se das modificações.

Após esses esclarecimentos, é mister mencionar que o estudo, neste momento, busca compreender os motivos que levaram à reforma da lei e como se deu a construção normativa. A partir dessa construção, a pesquisa centra-se em apresentar as consequências da corrupção para o direito à boa administração. Em seguida, com base nas lições de Juarez Freitas, ao tratar do direito fundamental à boa administração, bem como as características que revestem esse direito; esta pesquisa visa identificar elementos necessários a serem observados por uma legislação para estarem em conformidade com o direito à boa administração. No que pese, busca-se apontar esses conceitos e centrá-los para uma norma que vise combater atos desonestos ou combater as múltiplas formas de corrupção.

Destarte, com os parâmetros apresentados, pretende-se examinar se a Nova Lei de Improbidade está em conformidade com a garantia de uma Administração eficiente, transparente, participativa e com o compromisso de combater a corrupção.

Em síntese, entende-se que a defesa de um direito à boa administração conduz para a prática de uma Administração proba e preocupada no combate aos atos violadores. Desse modo, ela deve pautar-se em uma boa administração para as formas de combate a atos corruptos, incluindo-se a elaboração de normas.

## 2 O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO

Este capítulo aborda a boa administração pública em uma perspectiva abrangente, iniciando-se pela análise de seus antecedentes históricos e sua aparição nos ordenamentos jurídicos de países europeus, até a sua positivação na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, como direito comunitário.

Em seguida, são apresentadas as definições atribuídas ao conceito por distintos autores, bem como exploradas suas principais características e, posteriormente, discutida sua tripla funcionalidade, na qual se apresenta como um princípio, um direito e um dever da Administração Pública.

Ao tratar da boa administração como um direito, torna-se essencial examinar como se dá essa relação no ordenamento brasileiro e os seus reflexos, como a necessidade de uma gestão pública mais eficiente e acessível. Essa noção é imprescindível para a compressão sobre a Nova Lei de improbidade Administrativa.

A boa administração pública se apresenta como um elemento essencial para a governança democrática, sendo compreendida como um princípio, um direito e uma obrigação da Administração Pública. Seu desenvolvimento ao longo da história evidencia uma evolução na relação entre Estado e cidadãos, na qual a centralidade da pessoa humana se torna um fator primordial para a concretização de uma gestão pública eficiente, transparente e responsável.

A concepção moderna da boa administração está profundamente ligada às transformações políticas e sociais que ocorreram ao longo dos séculos, especialmente a partir da Revolução Francesa, cujos ideais de igualdade, liberdade e fraternidade serviram de base para a estruturação de um Estado comprometido com o interesse geral. Nesse contexto, o direito à boa administração surge como uma resposta à necessidade de controle e racionalização do poder, buscando evitar abusos históricos cometidos pelos governantes.

No cenário contemporâneo, a boa administração é reconhecida como um direito fundamental em diversos sistemas jurídicos e documentos internacionais, como a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. A interconexão entre boa governança e combate à corrupção também se destaca, considerando que a improbidade administrativa compromete não apenas a eficiência dos serviços públicos, mas também os princípios democráticos. Conforme Anne Peters (2015) e

Silva (2019), a corrupção subverte instituições democráticas e compromete direitos humanos, afetando a confiança da população nos sistemas legais e administrativos.

Ao passo que, a boa administração também se desdobra em uma dimensão prática, exigindo que a Administração Pública adote medidas concretas para garantir transparência, responsabilidade e eficiência. No Brasil, a Lei de Improbidade Administrativa, reformulada em 2021, fortalece mecanismos de prevenção e repressão contra desvios de conduta na gestão pública, assegurando a proteção do patrimônio público e promovendo o aprimoramento da atuação estatal. Segundo Ribeiro (2023), a evolução da jurisprudência demonstra um esforço constante para consolidar uma administração mais ética e eficaz.

Assim, a boa administração também está atrelada à mudança de paradigma na relação entre Estado e cidadão. Nesse sentido, a Administração Pública contemporânea deixa de ser vista como um aparato burocrático meramente executor de normas para assumir um papel ativo na promoção do bem-estar social. De Lpiazzo (2016) enfatiza que a centralidade da pessoa humana no Estado Democrático de Direito reflete um avanço significativo na forma como a administração interage com a sociedade, tornando-se mais responsiva e comprometida com a satisfação dos interesses coletivos.

Além disso, a boa administração envolve igualmente a implementação de inovações tecnológicas que aprimorem a prestação dos serviços públicos e garantam maior acessibilidade aos cidadãos. O conceito de administração pública eletrônica surge, nesse contexto, oferecendo novas perspectivas para a eficiência governamental ao facilitar o acesso à informação e otimizar processos administrativos. Esse aspecto, considerado essencial na atualidade, reforça a necessidade de modernização da gestão pública, sempre com foco na transparência e na inclusão social.

Por fim, a boa administração é um conceito dinâmico e em constante evolução, refletindo as mudanças nas demandas sociais e institucionais. Sua concretização depende não apenas de normas e diretrizes jurídicas, mas também do compromisso da Administração Pública com a ética, a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Logo, garantir o direito à boa administração é um desafio permanente, bem como uma necessidade incontornável para a consolidação de um Estado verdadeiramente democrático e voltado para o bem comum.

## **2.1. A Boa Administração no Direito Comunitário Europeu: A Carta De Nice**

O aparecimento da boa administração como direito fundamental surge, no direito positivo, com a promulgação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia em dezembro de 2000. O documento foi um marco não somente para o sistema comunitário, mas também para os Estados que buscavam encontrar uma consolidação de um direito relacionado às atividades estatais.

No cenário europeu, após a Segunda Grande Guerra, os países começaram uma integração, com objetivo de estabelecer uma união que ultrapassa os acordos econômicos e financeiro. Esse movimento contribuiu para a elaboração de um sistema de proteção no âmbito comunitário, fortalecendo a ideia de direitos e garantias coletivas.

Embora a positivação do direito à boa administração tenha ocorrido na Carta de Direitos Fundamentais, a doutrina majoritária aponta suas primeiras referências na jurisprudência europeia. Isso se deve ao esforço do Judiciário em preencher lacunas no que diz respeito às garantias procedimentais.

Esse entendimento é corroborado por Morgado (2009), que destaca a construção do direito fundamental à boa administração a partir da contribuição tanto da doutrina quanto da jurisprudência. Segundo a autora, esse direito foi inicialmente previsto com uma natureza negativa, funcionando como uma contraposição aos casos de má administração.

Nesse sentido, Viñuales Ferreiro (2015) ressalta que, muito antes da proclamação da Carta, diversos acórdãos dos Tribunais da União Europeia já faziam referência à expressão “boa administração”. No entanto, essa referência inicialmente não designava um direito fundamental, mas sim um padrão de conduta exigido da Administração em suas relações com órgãos, agentes e administrados. Ademais, o autor explica que, nesses acórdãos, a boa administração figurava mais como um princípio geral do direito aplicável às relações administrativas do que como um direito subjetivo.

Ainda sob a ótica de Viñuales Ferreiro (2015), a noção de boa administração se desenvolveu na jurisprudência como um conceito genérico que rege a atividade administrativa e onde promove alguns dos direitos que a integram. A jurisprudência da União Europeia, tradicionalmente, se refere à boa gestão como um princípio informador (princípio geral de direito). Muito antes da proclamação da Carta,

encontramos já numerosos acórdãos em que se faz referência à expressão “boa administração”, não como um direito em si, mas como um padrão de comportamento exigido à administração nas suas relações com os Estados-Membros, os seus órgãos e agentes, ou com os administrados.

Delfin (2023) reforça essa ideia ao afirmar que foi a partir do século XX que a boa administração começou a ser reconhecida como um direito, acompanhando a evolução da consideração do cidadão como eixo central da ação estatal. Inicialmente, a boa administração era concebida apenas como um princípio; posteriormente, passou a ser considerada também um direito subjetivo, vinculado à esfera jurídica individual.

Com o avanço do movimento de organização entre os estados europeus, a realização de acordos comerciais, financeiros e alinhamento político, iniciou-se uma União dos Estados. Essa integração buscava também um direito comunitário para esses Estados, isto é, um sistema jurídico de direitos e prerrogativas que fossem comuns aos envolvidos. A união não seria meramente econômica-financeira, mas também, jurídica.

Desse modo, Morgado (2009) ressalta que os primeiros passos para a consolidação da boa administração como um direito de natureza prestacional ocorreram com a Resolução de 10 de junho de 1997, que trouxe, pela primeira vez, a menção expressa ao termo “direito”. Posteriormente, outros atos normativos reforçaram a preocupação com uma conduta administrativa adequada.

A princípio, a boa administração se manifestava como um dever comportamental nas relações com a Administração, funcionando como um instrumento de combate à má administração. Nesse viés, Morgado (2009) aponta que essa evolução culminou na inclusão da boa administração como um direito fundamental na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

A construção da Carta se dá a partir de 1999, com o Conselho Europeu de Colónia se reunindo para trabalhar na construção de um documento referente à consolidação de direitos na União (Valle, 2010). Nada obstante, foi somente no dia 7 de dezembro de 2000 que a Carta foi proclamada pelo Conselho Europeu de Nice, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE, com sua aplicação começando em 1 de fevereiro de 2003 (União Europeia, 1999).

A elaboração da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia foi justificada por dois motivos. Em primeiro lugar, pela falta de um conjunto claro de

princípios a respeito desses direitos, o que resultava em uma lacuna jurídica frequentemente apontada por especialistas e pelas instituições da União. Por último, o processo de integração da Europa transformando-se de simples associação de mercados e finanças, para uma comunidade de valores e direitos, houve a necessidade de cumprimento de normas e princípios que frequentemente não fazem parte de suas práticas comuns (Braibant, 2001 *apud* Da Silva, 2014).

De acordo com Valle (2010), além de um panorama político, na União Europeia, que clamou por uma postura em favor dos direitos fundamentais, outros elementos contribuíram para a declaração expressa de um direito fundamental à boa administração, como a atuação do Ouvidor-Geral, e a coleção de decisões do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

Assim, embora a jurisprudência da União Europeia e de alguns de seus Estados-membros já reconhecesse a importância da boa administração, sua formalização como direito fundamental ocorreu ao longo do tempo.

Segundo Delfin (2023), a previsão na jurisprudência europeia e, posteriormente, na Carta de Nice, influenciou outros países e até a Corte Interamericana de Direitos Humanos, embora um pouco limitada à tutela administrativa efetiva, derivando-a do direito fundamental ao devido processo legal no início deste século.

De acordo com Viñuales Ferreiro (2015), o surgimento do preceito da boa administração e a subsequente integração na Carta como um direito fundamental se deu com a contribuição tanto do Tribunal de Justiça Europeu como do Provedor de Justiça Europeu.

O reconhecimento da boa administração como um direito fundamental não incorre na criação de uma nova dimensão de direitos, mas sim em uma reanálise das relações existentes no direito administrativo, conforme assevera Martinez (2009) ao defender a que não se trata de uma nova geração de direito, como os direitos da era digital, mas sim, de obrigações já postas à administração pública em suas relações com os particulares.

Como afirma Guillem Carrau (2010), a inclusão do direito à boa administração na Carta dos Direitos Fundamentais baseia-se numa iniciativa do Provedor de Justiça Europeu, que, numa fase muito precoce, exigiu com sucesso o direito fundamental dos cidadãos a terem uma administração aberta, responsável e orientada para a prestação de serviços.

Ainda que a publicação da Carta tenha sido um marco, seu caráter inicial era apenas um compromisso político, sem uma força jurídica vinculante. Viñuales Ferreiro (2015) afirma que, embora a falta de valor jurídico, essa natureza não impediu que o seu conteúdo fosse utilizado, primeiro pelos advogados-gerais, pouco depois pelo Tribunal de Primeira Instância e, a partir de 2006, também pelo Tribunal de Justiça. A maioria dos direitos fundamentais contidos na Carta já tinha sido proclamado pelo Tribunal de Justiça, quer como princípios gerais de direito, extraídos das Constituições dos Estados-Membros, quer como direitos de pleno direito, pelo que, em poucos casos, constituem uma novidade na ordem jurídica europeia.

Diante desse contexto de integração comunitária, que se destaca a adoção da chamada Carta de Nice, no quadro das negociações do referido Tratado, e as diferentes vicissitudes que, na negociação da chamada Constituição Europeia e o recente Tratado de Lisboa, tiveram lugar no sentido de conseguir uma ligação jurídica direta com os textos dos Tratados da referida Carta dos Direitos Fundamentais. Conforme assevera Martins (2002), o propósito da Carta não foi a criação de direitos novos, e sim de tornar visíveis os direitos que já faziam parte do patrimônio comum dos europeus.

Apesar de Martins (2002) afirmar que a Carta não criou novos direitos, e sim tornou visíveis os direitos que já faziam parte do patrimônio jurídico comum dos europeus, em contrapartida, Da Silva (2014) sustenta haver uma contradição de conteúdo na Carta, pois ainda que o preâmbulo reafirma direitos já consagrados em normas internacionais e nacionais, há um rol de direitos que não são previstos nas normas citadas pela Carta.

Em relação à possível novidade, Viñuales Ferreiro (2015) esclarece que esse direito e os direitos proclamados no artigo 41º da Carta não constituem novidade na jurisprudência da União Europeia, uma vez que o Tribunal de Justiça iniciou o seu trabalho há muito tempo, utilizando o princípio da boa administração como base para os seus acórdãos.

Nesse sentido, pode-se apontar que a boa administração não foi uma novidade para a doutrina ou jurisprudência europeia, ao contrário, foi um produto já formulado no campo das decisões judiciais e normativas.

Além disso, a Carta não conferiu novas responsabilidades à União Europeia, tampouco impôs obrigações de alterações aos Estados-Membros. Dessa forma, o

documento constitui um instrumento de legitimidade política e moral, quer ao nível interno, quer ao nível de política externa, com uma mensagem clara de respeito pelos direitos fundamentais (Martins, 2002). O seu objetivo foi trazer segurança jurídica e proteção aos cidadãos europeus (Martins, 2002).

No que tange à sua configuração, Viñuales Ferreiro (2015) esclarece que a principal virtude da Carta consiste no fato de reunir num único texto, de forma coerente e sistemática, direitos já existentes no cenário jurídico da União Europeia, com a consequência imediata de os tornar visíveis para os cidadãos e de proporcionar segurança jurídica na aplicação do direito comunitário (como pretendido pela Comissão).

A autora destaca que, apesar da boa administração se apresentar positivamente como direito fundamental, ela não apresenta uma reclamação, um conteúdo de direito subjetivo e sim, princípio geral.

O preâmbulo da Carta de Direitos é expresso o reconhecimento dos direitos, liberdades e princípios enunciados no documento. Nesse sentido, é mister destacar que a Carta trouxe não somente direitos individuais, mas também direitos sociais. A Carta reuniu, em único texto, os direitos clássicos e sociais, sem fazer a distinção geracional, optando por agrupar os direitos em torno de valores fundamentais (Leão, 2006).

Apesar de não possuir caráter vinculante, a Carta ressoou a necessidade de proteção de direitos fundamentais para os estados europeus. De acordo com Da Silva (2014), a discussão sobre a natureza jurídica da Carta teve novo percurso diante da convocação do Conselho Europeu para reorganizar os Tratados, com a oportunidade de aprovar um projeto que incluísse a Carta.

Assim, com uma preocupação em contemplar os direitos fundamentais como uma verdadeira política comunitária, promoveu-se a alteração do Tratado da União Europeia, para conceder força jurídica vinculativa a Carta de Direitos Fundamentais.

Destarte, visando consolidar os direitos fundamentais como parte essencial da política comunitária, promoveu-se a alteração do Tratado da União Europeia para conceder força jurídica vinculante à Carta de Direitos Fundamentais. Dessa maneira, com a publicação do Tratado de Lisboa, em dezembro de 2007, o Conselho Europeu conferiu à Carta de Nice o mesmo *status* jurídico dos Tratados, conforme disposto no artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia.

[...]

8) O artigo 6.º passa a ter a seguinte redacção:

Artigo 6.º

1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de Dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.

De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

Os direitos, as liberdades e os princípios consagrados na Carta devem ser interpretados de acordo com as disposições gerais constantes do Título VII da Carta que regem a sua interpretação e aplicação e tendo na devida conta as anotações a que a Carta faz referência, que indicam as fontes dessas disposições.

2. A União adere à Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

3. Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

Segundo Prado Ricardo dos Santos (2012), a carta deixou de ter uma função unicamente simbólica-constituente, à medida que foi promulgada novamente com o Tratado de Lisboa, e fixou os princípios teleológicos, traduzindo-os em direitos fundamentais.

Como aponta Guillem Carrau (2010), o aparecimento do direito à boa administração, ratificado com a força vinculativa do Tratado de Lisboa, representou um passo em frente no caminho iniciado com a definição deste direito pela Carta de Nice e um impulso às interpretações jurisprudenciais e doutrinárias que sustentaram a existência de um direito em si e não de uma mera programação ou princípio inspirador da atuação dos Governos e das Administrações públicas.

Com a obrigatoriedade conquistada, a Carta teve um salto qualitativo, afirmando que não se destina apenas a cristalizar e enunciar os direitos, mas,

efetivamente, a garantir uma proteção adequada em face da esfera dos poderes públicos europeus (Prado Ricardo dos Santos, 2012).

Nas palavras de Ruoco (2012), como o princípio orientador da ação administrativa visa superar as velhas concepções do Direito Administrativo, colocando o indivíduo no centro das preocupações da Administração, como uma nova forma de conceber a posição da administração na sua relação com os habitantes, emerge um direito subjetivo.

Enquanto na concepção tradicional, a Administração está conceitualmente afastada das pessoas que deve servir, a nova forma de conceber a posição da administração, na sua relação com os habitantes, apresenta diversas projeções para que a boa administração se torne uma realidade (Ruoco, 2012).

Nesse mesmo contexto, Del Llano (2012) observa que a inclusão da boa administração no catálogo de direitos da União Europeia, assim como os demais direitos proclamados, exerce uma função de legitimação do poder político.

De modo semelhante, Rodríguez-Arana (2012) entende que o reconhecimento do direito fundamental à boa administração constitui um lembrete permanente às administrações públicas de que suas ações devem ser realizadas em conformidade com certos princípios fundamentais, tendo como eixo central os cidadãos. Essa centralidade dos cidadãos contribui para eliminar da prática administrativa a panóplia de vícios e disfunções que caracterizam a chamada “má administração”.

É importante destacar que a Carta de Nice não representa um marco final desse direito, mas sim a consolidação da boa administração como um direito em outros ordenamentos jurídicos ao redor do mundo.

Nesse sentido, Del Llano (2012) assinala que a inclusão do direito à boa administração no catálogo de direitos fortaleceu a posição do sujeito de direitos, evidenciando os cidadãos como legítimos atores no processo de construção da Comunidade da UE.

Thomas Mallén (2004) afirma que a razão pela qual esse direito foi reconhecido de forma independente está na necessidade de proporcionar coesão a um conjunto de direitos que o indivíduo possui enquanto gestor em relação às entidades e órgãos da União Europeia, bem como às entidades e órgãos nacionais quando estes atuam por meio de incorporação ou ao atender às necessidades da comunidade.

Dessarte, com a proclamação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, ficou garantido um catálogo de direitos, com caráter de fundamentalidade formal e material, que possibilitam a invocação pelo sujeito perante os órgãos da União Europeia.

Assim, a boa administração como um direito fundamental surge diante dos desafios enfrentados pelos órgãos públicos, provocando uma demanda por transparência e eficiência na Administração Pública.

Nessa linha, a previsão da boa administração na Carta de Nice trouxe não somente um reconhecimento de direito no continente europeu, mas também realçou a mudança no direito administrativo global, com a figura do indivíduo como sujeito de direitos na sua relação com a Administração Pública. Feito esse delineamento acerca do processo de positivação da boa administração no direito comunitário europeu, debate-se sua materialidade.

Portanto, a incorporação do direito à boa administração na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia contribuiu para reforçar o estatuto do cidadão perante as instituições da UE e os organismos internos quando estes aplicam o direito comunitário.

A despeito da boa administração no continente europeu, é preciso registrar que a sua previsão na Europa antecede a Carta de Direitos Fundamentais. Ao se tratar da boa administração pública, uma das primeiras remissões que se faz é a Constituição italiana, onde o tema é colocado como princípio orientador.

No artigo 97 da Constituição Italiana de 1947, estabelece-se um alinhamento dos serviços públicos de acordo com as normas legais, a fim de garantir o bom desempenho e a imparcialidade da administração.

A alusão, na Constituição italiana, de uma Administração Pública organizada e que assegure um bom desempenho e imparcialidade faz uma remissão a uma nova concepção de Administração, centralizada em boa administração. Espinoza e Martínez (2020) aludem que, embora o texto não utilize exatamente o termo boa administração, a ideia de *“buon andamento”* ou bom desempenho e imparcialidade dos órgãos públicos parece ser um mandato bastante moderno para a época em que foi escrito.

Segundo Perfetti (2010), a boa administração se concretiza na exigência de imparcialidade da própria administração, garantida no sistema nacional pelo artigo 97º da Constituição.

A natureza da boa administração no sistema jurídico italiano apresenta-se como um princípio implícito nas relações envolvendo a Administração Pública, conforme esclarece Cassese (2009) na sua obra “Il diritto alla buona amministrazione”.

Desse modo, diferentemente da Carta de Nice, a Constituição italiana prevê de forma implícita a boa administração. Todavia, essa concepção no panorama jurídico italiano, ainda que acanhada, inova no sistema administrativo ao dispor diretrizes para uma nova Administração e reconhecimento de direitos subjetivos.

Seguindo a linha principiológica e valorativa, a boa administração também é encontrada na Constituição espanhola de 1978. Apesar de inexistir uma positivação textual que remeta diretamente a um direito à boa administração, Tomás Mallén (2004) pontua que os artigos do documento maior contemplam valores e princípios de uma administração eficiente.

Poncé (2018) sustenta que a Constituição espanhola prevê implicitamente um genuíno dever legal de meios, remetendo à boa administração, conforme enunciado nos dispositivos da Constituição. Segundo o autor, é possível extrair dos dispositivos constitucionais o princípio de proibição da arbitrariedade, de economia e eficiência, de objetividade, coordenação e eficácia, afetando todo o desenvolvimento da função administrativa.

Del Llano (2012) argumenta que a omissão atinente à menção expressa à boa administração na Constituição espanhola não inibe o reconhecimento desse direito como parte do conteúdo interpretativo de uma série de princípios constitucionais relacionados ao governo e à Administração.

Essa concepção implícita auxilia na produção, pela via legislativa, de documentos que fazem remissões à boa administração.

Na França, não há menção na sua Constituição de um direito à boa administração, ainda que de forma implícita. Por oportuno, Espinoza e Martínez (2020) aduzem que o sistema jurídico constitucional, preocupado com as relações entre a Administração, consagrou a figura do defensor dos direitos (conforme o artigo 71), com o intuito de prever um dever pelo respeito dos direitos e liberdades pelas administrações do Estado, pelas entidades territoriais, pelos estabelecimentos públicos.

## 2.2 A Qualificação da boa administração como Direito

Traçada de forma sintética a trajetória da boa administração até a sua consagração na Carta de Direitos Fundamentais da UE, há que destacar a existência de alguns dilemas que permeiam o conteúdo. Nesse sentido, surge a indagação quanto à natureza da boa administração, isto é, se realmente essa norma trata-se de um direito fundamental ou um princípio.

Para isso, este tópico tece considerações quanto à natureza da boa administração e, superada essa questão, traz o seu conceito e finalidade. Todavia, é importante destacar que, para este estudo, seguimos a exposição de Freitas (2014), como um direito fundamental.

A Carta de Direitos Fundamentais trouxe a previsão de diversos direitos visando estabelecer um sistema protetivo no âmbito comunitário. Cabe registrar que, para este estudo, importa centrar-se a boa administração como um direito.

Seguindo a exposição da previsão da boa administração, como direito, na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, no artigo 41º, o dispositivo trouxe a seguinte redação:

### Artigo 41.º

#### Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
  - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente,
  - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,
  - a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

Conforme Rodríguez-Arana (2011), uma primeira leitura do artigo 41.º da Carta sugere que esse preceito é um bom resumo dos direitos mais relevantes que os cidadãos têm nas relações com a Administração. Ele comenta que a novidade reside no fato de, a partir de agora, tratar-se de um direito fundamental do indivíduo, que pode ser reclamado perante os tribunais com base em parâmetros claramente expressos na disposição.

Delfin (2023) justifica historicamente a evolução jurídica da boa administração, que começa como um princípio de natureza atenuada, como um enunciado ou um programa, porém, ao longo do tempo, transformou-se num dever, dando origem a obrigações ou regras que devem ser cumpridas para que a atuação da administração seja considerada juridicamente válida. Ao final, esse valor jurídico deixou de ser programático e passou a ser um direito do cidadão diante das relações com a Administração.

De acordo com Del Llano (2012), o direito à boa administração não pretende, de modo algum, reconduzir este direito a um terreno eminentemente liberal como um direito clássico contra o poder, mas sim abordá-lo como um direito que se exerce contra e perante a Administração no contexto do Estado social e democrático de direito. Em outras palavras, busca-se, através desse direito, pleitear ação tanto diretamente contra a Administração como indiretamente, através das ideias de ação positiva e de obrigação positiva.

Por outro lado, Viñuales Ferreiro (2015) entende que a boa administração não se configura como um direito subjetivo aos cidadãos em si, ou seja, uma proteção a ser reclamada pelas pessoas. Segundo a autora, a boa administração comporta uma natureza de princípio geral, que demanda um cumprimento na medida possível para uma prestação de serviços, abarcando direitos subjetivos, como prazo razoável, imparcialidade, motivação das decisões.

Nessa linha, Poncé (2016) concorda ao considerar a boa administração apenas como um princípio, e não como um direito, muito menos como um direito fundamental. Esse pensamento traz uma controvérsia importante, quanto à natureza da boa administração, em saber se é princípio, direito ou um valor.

Delfin (2023) discorda de tal afirmação, ao considerar estar perante um direito e um princípio ao mesmo tempo, todavia, afirma que a boa administração se porta muito mais como um direito. O autor destaca que a boa administração não é apenas um princípio de organização e de ação da Administração, pois há algum tempo tornou-se um direito fundamental, devido à sua evolução jurídica.

A defesa de Ferreira de uma boa administração como um princípio geral encontra semelhança com a explanação de Delfin, todavia, esse explica que a recolocação do cidadão no centro das relações da Administração provocou uma evolução que resultou no reconhecimento de um direito subjetivo ao cidadão.

Essa colocação de Delfin encontra coerência ao se analisar o contexto de mudança no Direito Administrativo. Ruoco (2012) explana que a boa administração exige uma administração que satisfaça eficazmente as necessidades dos habitantes ao serviço dos quais deve atuar sempre, e não apenas que não impeça o gozo dos seus direitos. Por isso, a noção da boa administração deixa de ser simplesmente uma norma comportamental a ser alcançada e passa a ser um direito em si, a ser reclamado.

Del Llano (2012) observa que a positivação do direito à boa administração não pretende de modo algum reorientar este direito para um terreno eminentemente liberal, como direito clássico contra o poder, mas centrá-lo como um direito que se exerce perante a Administração.

A verdade é que a boa administração é um conceito complexo e multifacetado. O seu conteúdo caracteriza um modelo de administração que visa satisfazer de forma adequada e eficaz o interesse público, respeitando os direitos e interesses das pessoas a quem se dirige e servindo à comunidade de forma a promover a confiança na ação administrativa e na sua aceitação (Mendes, 2009).

Silva (2009) sintetiza que o reconhecimento do direito fundamental à boa administração pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia veio a implicar a fixação, em seu artigo 41, de uma pauta de posições garantistas mínimas dos cidadãos da União Europeia em relação aos seus órgãos, compreendendo aquelas, por sua vez, o direito de manifestação, antes de qualquer medida ou decisão desfavorável, o direito ao acesso a expedientes e documentos que se encontrem em poder dos órgãos comunitários, o direito à reparação por danos causados por esses últimos e, por fim, o direito a dirigir-se aos órgãos da União Europeia na linguagem de seu Estado-Membro.

A colocação acima do autor é pertinente ao estudo, pois a partir de uma leitura do artigo 41 da Carta de Nice, percebe-se uma clara preocupação em assegurar direitos mínimos das pessoas nas suas relações com os órgãos administrativos. O direito à boa administração se forma por leque de direitos.

Segundo Rodríguez-Arana (2008), existe um fundamento para declarar a boa administração como um direito fundamental. É que, num cenário democrático, as instituições públicas não são propriedade dos políticos ou dos altos funcionários, mas pertencem aos cidadãos.

O autor comenta que boa administração não é apenas uma qualidade a distinguir os aparelhos administrativos, mas um direito que acompanha os cidadãos e que pode ser requerido perante os tribunais (Rodríguez-Arana, 2012).

Sendo assim, passa-se ao entendimento da Administração e suas instituições como pertencentes à soberania popular, provocando um reconhecimento de que todos os poderes devem ser servidos às necessidades da coletividade.

Ainda, para Rodríguez-Arana (2008), a controversa quanto à natureza da boa administração não seria tão problemática para ele, porquanto, o cidadão, se for dono do aparelho público, seria coerente que tenha o direito de que esse aparelho facilite o desenvolvimento equilibrado e solidário com a sua personalidade, haja vista que a razão e o sentido da Administração na democracia reside na disposição de servir objetivamente o povo.

De acordo com Ruoco (2012), a boa administração é um novo direito, cuja inovação reside na capacidade de integrar sob um único conceito um conjunto de manifestações já existentes como direitos em si e a formulação da nova forma de conceber a relação das pessoas com a Administração.

Hachem e Valencia Tello (2019) explicam que o direito a uma boa administração pública procura reunir o conjunto dos direitos dos cidadãos em relação às administrações públicas, com o objetivo de garantir o pleno gozo dos direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, reinterpretar os poderes das autoridades públicas nas democracias constitucionais.

Aqui, pode-se suscitar dúvida se esse direito fundamental não seria meramente um guarda-chuva para outros direitos subjetivos, porém, esse pensamento é rebatido por Ponce (2016), que defende que o direito à boa administração não é apenas suporte, que se limita a abranger um conjunto de princípios e direitos relacionados com um procedimento administrativo devido ou

justo, mas, na verdade, configura-se na exigência subjetiva de ações pelo poder público.

Dando continuidade, Ponce (2016) destaca que, por si só, a ideia de boa administração incorpora a necessidade de que, quando o poder público é exercido pela Administração, esse exercício seja realizado através de um processo de decisão que garanta uma análise diligente e com consideração ao devido cuidado dos fatos, direitos e interesses relevantes.

Conforme Rodríguez-Arana (2012), o direito à boa administração vai garantir que os cidadãos não permaneçam em posição de vulnerabilidade diante do poder estatal, que historicamente se manifestou por meio de privilégios e prerrogativas absolutas na definição do que seria benéfico ou prejudicial para o indivíduo. O propósito desse direito é promover uma relação mais humanizada entre os cidadãos e o Estado, assegurando que os governos e as administrações atuem de forma mais justa e orientem seus serviços para o bem-estar coletivo.

Rodríguez-Arana (2012) argumenta que uma administração eficiente deve estar orientada para a realidade social, promovendo a participação cidadã e utilizando métodos racionais e éticos para a tomada de decisões. Além disso, a modernização tecnológica deve estar a serviço do cidadão, garantindo que a gestão pública seja transparente, acessível e eficiente.

Desse modo, a boa administração não se limita à simples execução de normas, mas deve estruturar-se com base em princípios que garantam o bem-estar coletivo, permitindo que os cidadãos sejam sujeitos ativos no processo democrático. Dessa forma, não se deve apenas atender às necessidades individuais, mas também promover o desenvolvimento social de maneira imparcial e justa.

Ruoco (2012) entende que os direitos a serem protegidos pela boa administração não podem ser reduzidos a um texto ou rol, podendo ser analisados a depender do tempo e lugar. Já, Membiel (2007) trata esse direito como um conjunto mínimo de direitos que não exclui o vasto leque de outros direitos que o cidadão detém perante a administração pública, muitos dos quais já há muito protegidos pelos tribunais comunitários, embora não houvesse qualquer enunciação normativa textual da sua proteção.

Concernente à definição de boa administração, urge trazer a primeira definição destacada por Ponce (2016), que busca fazer uma diferenciação entre boa administração e má administração. Segundo o autor, a má administração é

caracterizada pela violação de regras ou princípios que vinculam a administração. Já a boa administração inclui, portanto, o cumprimento de todos os requisitos legais e demais mandamentos, tanto no âmbito interno como externo, das relações com os cidadãos e demais interessados.

A boa administração se refere à forma como o Poder Executivo desempenha suas tarefas administrativas, sendo os conceitos de má administração (negligência) e corrupção (má administração dolosa) seus opostos (Ponce, 2016).

Já Juarez de Freitas (2014) define o direito fundamental à boa administração pública como um direito que visa garantir uma gestão pública eficiente e eficaz, que cumpra seus deveres de forma proporcional, transparente, sustentável, e que respeite a moralidade, a participação social e a responsabilidade por suas ações. Este direito é entendido como um conjunto de direitos, regras e princípios que se sintetizam em um plexo de direitos subjetivos públicos, incluindo, entre outros, o direito à administração pública transparente, que busca evitar a opacidade nas ações administrativas.

Para o autor brasileiro, a identificação do direito à boa administração como público subjetivo representa uma importante evolução, visto que a partir disso pode ser exigido mediante o acionamento judicial, seja na forma de uma prestação de serviço público de qualidade, ou na necessária relação de probidade com que esses serviços devem ser prestados.

Dessa forma, a violação ao direito fundamental à boa administração pode ser considerada grave, pois o mau administrador acarreta o descumprimento ou até o cumprimento ineficiente de todos os outros direitos fundamentais, como à saúde, educação. Em termos simples, esse direito constitui um mecanismo que garante o cumprimento de outros direitos fundamentais e os objetivos fundamentais do Estado.

O direito fundamental à boa administração representa um avanço significativo na concepção da relação entre o Estado e os cidadãos, garantindo que a gestão pública atue de maneira eficiente e justa. Esse direito emerge da necessidade de assegurar que a administração pública esteja a serviço do interesse coletivo e de que suas instituições funcionem consoante os princípios democráticos e com as expectativas da sociedade.

Nesse contexto, Muñoz (2008) destaca que a boa administração é um direito fundamental porque os bens públicos e as instituições pertencem ao povo, e não aos agentes políticos ou servidores públicos. Dessa forma, a administração deve

estar voltada ao atendimento do interesse público, promovendo a liberdade e a dignidade humana de maneira solidária. A União Europeia reconheceu esse direito ao estabelecer que os cidadãos têm o direito fundamental de que os assuntos públicos sejam tratados de forma imparcial, equitativa e em prazo razoável, garantindo um mínimo democrático essencial ao exercício do poder (Rodríguez-Arana, 2011).

A existência da administração pública é justificada pela necessidade de atender a interesses coletivos, como saúde e educação, que exigem uma gestão ordenada e voltada ao bem-estar geral (Rodríguez-Arana, 2012). Assim, a boa administração se estrutura em princípios que norteiam a atuação estatal, garantindo que as decisões sejam tomadas de forma justa e razoável. A previsão desse direito na União Europeia influenciou diretamente os ordenamentos constitucionais de seus Estados-Membros, promovendo a expansão de garantias aos cidadãos (Silva, 2009).

No âmbito internacional, a boa administração também se configura como um direito humano, sendo reconhecida pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos. O Tribunal Interamericano de Direitos Humanos interpretou os artigos 8 e 25 da referida Convenção como aplicáveis a todos os processos administrativos que afetem direitos individuais, reforçando a necessidade de garantir transparência e acesso à justiça administrativa (Delfin, 2023).

Contudo, garantir uma administração eficiente não depende apenas da existência de normas para prevenção e repressão de má gestão e corrupção. A existência de lacunas legais e regulamentações inadequadas pode comprometer a efetividade da governança pública. Assim, é necessário aprimorar o arcabouço normativo para garantir uma administração pública eficiente e adaptada às necessidades de cada país (Ponce, 2016).

Ruoco (2012) argumenta que o direito à boa administração não se limita a regras procedimentais sobre o funcionamento da administração pública, mas também se manifesta como um conjunto de direitos dos cidadãos. Nesse sentido, esse direito abrange o direito de ser ouvido antes de qualquer decisão que lhe seja desfavorável, o acesso a documentos administrativos, o direito à reparação por danos causados pelo Estado e o direito de comunicar-se com as instituições na língua oficial de seu país (Silva, 2009).

Ademais, a boa administração deve ir além de não impedir o gozo dos direitos dos cidadãos; deve garantir que suas necessidades sejam atendidas de forma eficaz. O modelo tradicional, baseado em uma administração hierárquica focada apenas na execução de normas, torna-se insuficiente para atender às demandas sociais contemporâneas (Ruoco, 2012). Dessa forma, a formulação do direito à boa administração simboliza uma nova concepção da relação entre a Administração Pública e a sociedade, consolidando-se como um direito fundamental dos cidadãos e um princípio estruturante do Estado Democrático de Direito.

Por fim, apesar das visões serem diferentes quanto à natureza de direito ou princípio, a finalidade da Administração Pública permanece, pois ela precisa proporcionar serviço mais adequado aos cidadãos de forma a garantir direitos.

### **2.3. O direito fundamental à boa Administração no Brasil**

O conceito de boa administração pública tem adquirido crescente relevância no cenário jurídico brasileiro, especialmente diante da necessidade de aprimorar a eficiência, transparência e integridade na gestão estatal. Fundamentado na Constituição Federal de 1988, particularmente no artigo 37, o direito à boa administração impõe ao Estado o dever de atuar de forma eficiente, impessoal e moral, sempre em conformidade com os interesses da coletividade.

Internacionalmente, a União Europeia já reconhece expressamente o direito à boa administração na Carta de Direitos Fundamentais, o que demonstra sua importância na construção de um Estado mais democrático e eficiente (Silva, 2019).

No Brasil, diferentemente do direito comunitário europeu, não se tem nenhuma positivação expressa no ordenamento jurídico nacional concernente ao direito à boa administração, porém, a doutrina majoritária aponta a viabilidade de concluir, por meio de uma leitura das disposições constitucionais, sobre a sua existência.

O reconhecimento implícito da boa administração se dá mediante uma leitura ordenada de princípios e fundamentos previstos na Constituição da República Federativa de 1988 (CRFB 88). Para tanto, a base jurídica desse direito é fundamentada na normatividade da dignidade da pessoa humana e cidadania, esculpida no art. 1º da CRFB 88, e igualmente relacionada aos princípios da

Administração Pública, como os descritos no *caput* do artigo 37 e outros dispositivos da Constituição Federal.

No Brasil, observa-se, nas publicações mais antigas de Hely Lopes Meirelles (2013), uma introdução ao conceito de boa administração no contexto jurídico brasileiro, visto que já identificava a presença desse princípio no país, ligando-o a uma responsabilidade de eficiência do Estado. O autor propunha a existência de um compromisso com uma boa gestão, inspirado no sistema jurídico italiano, que foi instituído pela Reforma Administrativa Federal por meio do Decreto-Lei 200/67, nos casos em que a atividade administrativa está sujeita ao controle de resultados, o que fortalece o sistema meritocrático ou coloca a Administração Indireta sob a supervisão do Ministério.

Nesse sentido, o Sarlet (2015) aponta o direito à boa administração como um exemplo dado pela doutrina de direito fundamental decorrente dos direitos implícitos e/ou decorrentes do regime e dos princípios.

No Brasil, um dos maiores expoentes da boa administração é o Professor Juarez de Freitas, que retrata na sua obra “Direito Fundamental à Boa Administração Pública” como um direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. Ele argumenta que tal direito corresponde o dever de observar a totalidade de princípios constitucionais (Freitas, 2015).

Seguindo as lições de Juarez de Freitas, José Santos Carvalho Filho (2020) reconhece o direito à boa administração pública, sobretudo, como contrapartida do exercício arbitrário do Estado no exercício do poder discricionário.

Para Vanice Regina Lírio do Valle (2011), o direito à boa administração encontra identidade com a boa governança, no plano objetivo. Ela defende uma equivalência entre eles, trazendo um enfoque de um modelo de administração que, relacionado com a governança, produz um resultado positivo para a sociedade e alinhado com a cidadania e a ética.

Valle (2011) destaca que o direito fundamental à boa administração (boa governança) possibilita uma mudança de comportamento do Estado, que passa a pautar suas ações e avaliação de resultados, a partir de uma relação de participação cidadã; abandonando a ideia predominantemente economista.

Já, consoante Moreira Neto (2006), o direito à boa administração está intrínseco ao princípio republicano da cidadania. De acordo com o autor, esse direito não é uma virtude a ser alcançada de forma aleatória pelo Poder Público, mas sim um dever constitucional de quem tem a intenção de administrar, de forma voluntária, os interesses públicos.

Por sua vez, Bandeira de Mello (2011) refere-se à boa administração em sua natureza principiológica, considerando esse como princípio maior para o dever da eficiência previsto no artigo 37 da Constituição de 1988. O seu entendimento segue a linha do direito italiano, por considerar o princípio da boa administração como um orientador para as atividades da Administração.

Para Vanice Regina Lírio do Valle (2011), ainda que a boa administração não esteja evidentemente definida na constituição brasileira, o seu caráter implícito é uma posição compartilhada entre os diversos autores nacionais, considerando que esse direito origina-se dos fundamentos da república e do Estado Democrático, da regulamentação da Administração Pública e de outros aspectos da constituição, sempre em harmonia com o artigo 5, §2º.

Apesar de a maioria dos doutrinadores remeter o caráter implícito da boa administração à sua natureza principiológica, é possível deparar a sua fundamentalidade como um direito fundamental. Sabe-se que um direito fundamental carrega um componente de um caráter material e formal.

Sendo assim, para a sua caracterização é preciso que, além de estar positivado no ordenamento jurídico, é crucial que esse direito tenha um cunho material de relevância ética e moral, que seja reconhecido e valorizado pela sociedade.

Desse modo, ao se discutir a boa administração como um direito fundamental, é necessário que o direito justifique a presença dos aspectos formal e material. Quanto a norma jurídica do direito à boa administração, ainda que não prevista expressamente na Constituição, essa se apresenta ligada aos princípios da Administração Pública e a dignidade da pessoa humana.

Em Palestra ministrada na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Sarlet (2011) afirma que a Constituição Brasileira de 1988 consagrou em seu texto o direito à boa administração, até mesmo de forma antecedente à Carta de Direitos Fundamentais da UE. Tal direito, segundo o autor, encontra amparo normativo no princípio da dignidade da pessoa humana e da Administração Pública no Brasil.

Nesse sentido, Hachem (2014) defende que o direito à boa administração deve ser considerado um direito fundamental, fundamentando-se na interpretação ampla do rol de direitos fundamentais previstos na Constituição, de acordo com o artigo 5º, parágrafo segundo da CRFB 88.

Importante revisitar a definição de direitos fundamentais apresentada por Sarlet (2015), que define os direitos fundamentais como posições jurídicas atribuídas às pessoas que, sob a ótica do direito constitucional positivo, foram incorporadas ao texto da Constituição em razão de seu conteúdo e relevância, caracterizando-se pela fundamentalidade em sentido material.

Incluem-se nesse conceito aqueles direitos que, pelo seu significado e conteúdo, podem ser equiparados aos expressamente previstos na Constituição, integrando-a materialmente, e independentemente de constarem formalmente em seu texto.

Nessa direção, Sarlet (2015) aponta que, por meio da denominada “abertura material do catálogo de direitos fundamentais”, é possível concluir por direitos fundamentais implícitos. Nesse ponto, realmente, a disposição do parágrafo segundo do art. 5º da CRFB 1988 registra a existência de outros direitos para além dos que já estão positivados.

Esse argumento constitui um basilar para um direito à boa administração. Da perspectiva da dogmática constitucional, é possível extrair esse direito da “cláusula de abertura”, prevista no parágrafo segundo do artigo 5º da CRFB 88, que afirma: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1998, cap. I, art. 5º). Essa cláusula de abertura permite a possibilidade de identificação e construção de direitos materialmente fundamentais, ainda que não positivados.

Esse conceito apontado pelo autor traz um ponto relevante para o fato de que nem todo direito fundamental encontra previsão expressa na ordem constitucional positiva. Além disso, o autor aponta que, por meio da denominada “abertura material do catálogo de direitos fundamentais”, é possível inferir por direitos fundamentais implícitos.

Sob a ótica da abertura material do Catálogo, prevista no art. 5º, §2º da CRFB, tem-se que a boa administração está subentendido na ordem constitucional brasileira como um direito fundamental garantido ligado à pessoa humana.

Para tanto, esse direito deve ser considerado, seguindo as palavras de Rodríguez-Arana (2008), como um direito da pessoa de exigir a execução e o atendimento de forma voluntária, proporcional e que respeitem os direitos da pessoa humana em diferentes dimensões.

Ismail Filho (2015) ressalta que, em uma relação de reciprocidade, o particular é titular do Poder Político, e também tem o direito de exigir dos servidores públicos a observância do dever de boa administração. Isso se aplica especialmente àqueles que foram eleitos para exercer tal função. Dessa forma, a boa administração, como um direito fundamental, estabelece um vínculo entre o cidadão e o administrador público, impondo a este a obrigação de seguir os princípios que regem a Administração Pública.

Além disso, o conteúdo do direito à boa administração goza de uma materialidade fundamental, enquadrando-se como direito fundamental, visto que o bem tutelado é de alta relevância na ordem constitucional. Em relação ao seu conteúdo, a boa administração tem como objetivo principal o amparo do ser humano.

Essa norma permite, por meio da ideia de fundamentalidade material, que outros direitos, mesmo que não expressos na Constituição, sejam considerados direitos fundamentais. O catálogo institui um sistema constitucional aberto a direitos fundamentais em sentido material.

É inquestionável que a boa administração pública revela-se, assim, como um direito de natureza prestacional, que vincula o administrador, inclusive aqueles que permitem uma maior participação procedimental do administrado na gestão da res pública.

O ordenamento jurídico-constitucional brasileiro atribuiu à Administração Pública fundamentos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, participação e dignidade da pessoa, o que imputou um maior envolvimento da figura do cidadão como participante na concretização dos objetivos constitucionais e dos direitos fundamentais.

As mudanças na Administração Pública, tanto pela Constituição Federal de 1988, como também pelo ordenamento legal e normativo, trazem um foco na figura da pessoa humana, como detentora de direitos fundamentais. É nessa partida da pessoa humana que a boa administração encontra ancora, conforme reforçado por Sarlet.

Nesse panorama, uma vez que a administração pública se encontra a serviço do cidadão e da coletividade, é preciso serem exigidas posturas de boa administração que garantam otimização e primazia nos serviços e políticas públicas à população, de forma que se abram caminhos mais proveitosos para a efetivação dos valores constitucionais que protegem a participação popular e permitem a concretização do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, sendo um dos fundamentos do Estado Democrático Brasileiro.

Retomando as palavras de Sarlet, o conteúdo normativo constitucional relacionado à Administração, e a abertura do sistema constitucional aos direitos fundamentais, proporcionada pelo §2º do art. 5º da Constituição, conclui para um direito fundamental à boa administração. Além disso, afirma que a Constituição, além de consagrar como um direito fundamental, previu expressamente os parâmetros e diretivas que norteiam a concretização de uma boa administração (Sarlet, 2011).

Sendo assim, a defesa por uma boa administração é comumente reforçada pela maior parte da doutrina brasileira, os motivos pelos quais são levantados se justificam pela defesa à dignidade da pessoa e integralidade de princípios que a Constituição brasileira traz no seu ordenamento à Administração Pública.

Dessa forma, é possível inferir a finalidade da boa administração, como um direito que atende aos interesses gerais das pessoas. Isso significa que as ações e reformas devem ser realizadas de acordo com as necessidades da população, impulsionando os direitos fundamentais garantidos à pessoa humana, a exemplo da promoção das políticas públicas.

### **3 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

O segundo capítulo consiste em uma exposição do tema da improbidade administrativa, explorando sua conexão com a Constituição Federal de 1988, sua relação com outros ramos do direito e seu papel na proteção da Administração Pública.

Nesse contexto, é crucial compreender a evolução da probidade administrativa e as razões por trás da reforma legislativa, assim como as inovações e implicações na estrutura de combate.

A Constituição Federal de 1988 é um marco na regulamentação da improbidade administrativa no Brasil. No seu corpo constitucional, o legislador previu a necessidade de proteção da Administração Pública contra atos lesivos. O documento trouxe importantes pontos no controle da Administração, especialmente em relação à conduta dos agentes públicos no que tange à probidade. Essa preocupação é evidenciada pela inclusão do princípio da moralidade administrativa no art. 37, caput, ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Além disso, o § 4º do artigo em questão estabelece sanções específicas para a improbidade administrativa, deixando a cargo da legislação infraconstitucional as espécies, gradação das sanções e procedimentos.

Nesse viés, a partir da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de improbidade administrativa), foi instituído o mecanismo de combate à ilegalidade administrativa, com responsabilização na seara administrativa e civil.

A disposição legal trouxe previsão de legitimidade, ilícitos praticados, sanções e procedimentos. O compromisso do legislador constituinte visava combater a corrupção e promover a ética na administração pública.

### **3.1 A Lei de Improbidade Administrativa: o seu contexto**

A improbidade sempre foi uma temática em foco durante a história nacional, conforme será descrito a seguir. Todavia, é com o regime constitucional atual, que o instituto da improbidade ganhou notoriedade, ao ter sua previsão no artigo 37, § 4º, da CRFB 1988 e a definição de norma reguladora quanto a punição dos agentes públicos que procedessem em dissonância aos princípios da administração ou às diversas ordens constitucionais.

É preciso registrar que apesar do Poder Constituinte de 88 priorizar a temática, estabelecendo para os atos ímprobos tipos de penas, como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário; verifica-se que antes mesmo de 1992, as Constituições anteriores já estabeleciam a responsabilização de atos danosos em face do Estado ou que importassem descumprimento as normas.

Sobre isso, Osório (2009) aduz que, exceto a Constituição Imperial (1824), que atribuía imunidade soberana ao imperador, todas as Constituições pátrias

(republicanas), discorreram sobre a responsabilização do Chefe do poder Executivo e dos funcionários do alto escalão, na prática de atos contra o Estado.

Ao tratar da responsabilidade dos agentes públicos por ações ilegítimas, Osório (2009) aponta que todas as Constituições nacionais, inclusive a Imperial, apresentavam impedimentos contra ilícitos e abusos cometidos pelos agentes. Para o autor, a teoria da responsabilidade permeia as disposições constitucionais antes mesmo do fundamento Republicano.

Semelhantemente, Ximenes (2016) entende já haver, durante as Constituintes nacionais, a positivação da responsabilização e, por conseguinte, a remissão à improbidade no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, o autor ressalta a disposição constitucional de 1946, que, em seu artigo 141, § 31, previa o sequestro e perda de bens em casos de enriquecimento ilícito; e na de 1967, que delegava à lei a definição sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, durante o exercício do cargo público.

Ainda sobre a Constituição de 1946, coerente com a determinação constitucional, foi promulgada a Lei n. 3.164, de 1 de junho de 1957, denominada como Lei Pitombo-Godói Ilha, que sujeitava também o sequestro e a perda dos bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo, ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem detrimento da responsabilidade criminal. Para tal objetivo, as medidas sancionatórias processavam-se no juízo cível Di Pietro (2020).

Em seguida à Lei 3.164/57, foi publicada a Lei Bilac-Pinto (Lei n. 3.502/58), que, segundo Ximenes (2016), sem derogar a lei anterior, regulamentou o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito e equiparou o enriquecimento aos crimes contra a Administração. Ademais, a legislação trouxe a obrigatoriedade de registro público dos valores e bens pertencentes aos agentes que exercessem cargos ou funções públicas da União e autarquias. Entretanto, a nova legislação não logrou êxito devido à ausência de sanção direta e específica para os agentes públicos.

A preocupação no combate à prática de ilícitos contra a Fazenda Pública pôde ser vista durante as Constituintes em tela e suas legislações respectivas à época. No entanto, essa preocupação não ficou restrita aos períodos democráticos, como bem observa Osório (2009) ao discorrer sobre a Constituição de 1967, que trouxe em sua redação, especificamente o artigo 151, a suspensão de direitos

individuais aos que, ao praticarem abusos de direitos individuais ou políticos, atentassem à ordem democrática ou perpetrassem atos de corrupção. Além de tudo, o texto contemplou, no parágrafo onze do artigo 150, sobre o perdimento dos bens por danos causados ao erário ou nos casos de enriquecimento ilícito no âmbito do exercício de funções públicas.

Ainda nesse período, Di Pietro (2020) discorre que o Ato Institucional n. 5 conferiu poderes ao Chefe de Estado, que poderia realizar a decretação administrativamente para o confisco de bens daqueles que comprovadamente, durante o exercício do cargo ou função pública, tivessem enriquecido ilicitamente. A jurista ainda afirma que, posteriormente, no campo judicial, o confisco foi pelo Ato Complementar n. 42/69 e o Decreto-lei n. 359/68.

Após o fim da ditadura militar, o Brasil iniciou um processo de redemocratização, com a retomada das instituições democráticas e políticas. Nesse ínterim, a promulgação da Constituição de 1988 não somente consolidou a retomada democrática no país, mas também introduziu importantes campos, dentre os quais a probidade administrativa.

É com a chegada da Constituição Cidadã que a probidade administrativa ganha notoriedade, ao sancionar a prática de atos ímprobos cometidos por agentes públicos, ou até mesmo por particulares favorecidos. Demais, o texto trouxe a previsão de norma regulamentadora sobre a improbidade, que dispôs sobre os tipos de improbidade: atos contrários aos princípios administrativos, causadores de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito (Ximenes, 2016).

A vedação à prática de atos de improbidade administrativa é concretização constitucional autêntica do Princípio Republicano e seus corolários de moralidade e impessoalidade no exercício das atividades estatais (Oliveira; Grotti, 2022).

Em idêntico sentido, Osório (2009) descreve a novidade histórica trazida pela CRFB 88 ao prever expressamente no art. 37, parágrafo quarto, o instituto da improbidade administrativa. Para ele, com a previsão constitucional, a abordagem da matéria agora passou a ser trabalhada pelo Direito Administrativo, configurando-se uma nova forma de trabalhar o instituto, rompendo com a tradição das Constituições passadas, que optavam por concentrar a questão na figura do Presidente e na maior parte contrabalançando entre o Direito Penal, Cível, Disciplinar e ressarcitória.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 introduziu uma perspectiva inovadora ao reconhecer a improbidade administrativa como um ato ilícito de

responsabilidade e também um ilícito extrapenal, rompendo com as práticas constitucionais anteriores.

Essa inovação resultou na inclusão de duas definições distintas no texto constitucional: a primeira, que está em conformidade com a tradição das Constituições republicanas anteriores, diz respeito à responsabilidade dos principais representantes do povo, seguindo o modelo dos crimes de responsabilidade já presentes nas Constituições de 1891, 1934 e 1937; a segunda, por sua vez, trouxe uma nova forma de sanção ao sistema jurídico, ampliando o controle sobre a Administração Pública para além das questões penais e aproximando-se do Direito Administrativo Sancionador.

### **3.1.1 A Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa**

Conforme exposto, a Constituição Federal de 1988 inovou, ao trazer em seu texto, à responsabilização aos agentes públicos e particulares que praticassem danos ao Estado, especificamente a improbidade administrativa. À luz da nova Constituinte, a Administração Pública Brasileira passou a ter o seu desempenho regulamentado com uma disposição constitucional, possuindo, inclusive, um Capítulo inteiro.

Apesar da previsão do art. 37, § 4º da CRFB 88, estabelecendo sanções de improbidade administrativa, *in verbis*: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário [...]” (Brasil, 1988, cap. VII, art. 37); a aplicação das penalidades e suas modulações, demandavam norma legal para gozar de eficácia plena, conforme parte *in fine* do texto constitucional.

Sobre isso, observando a classificação colocada por José Afonso da Silva (2010), o preceito do art. 37, § 4º da CRFB 88 diz respeito à norma de eficácia limitada<sup>1</sup>, enquadrando-se especificamente como norma de princípio institutivo, necessitando de norma legal complementar para produzir efeitos por completo.

---

<sup>1</sup> Seguindo as lições de **José Afonso da Silva (2010)**, a norma constitucional classificada como de eficácia limitada produziria efeitos imediatamente, porém, carecia de uma legalização integrativa para produzir os efeitos complementarmente. Desse modo, até a promulgação de uma legislação que regulamentasse as sanções de improbidade, nenhum agente público poderia receber uma penalização de improbidade, podendo ser responsabilizado em outra categoria, caso o fato configura-se em outra seara.

Em vista disso, em 2 de junho de 1992 foi publicada a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), na qual começou a produzir os seus efeitos. É importante notar que, até a publicação da LIA, as Leis n.º 3.164/57 e 3.502/58 permaneciam vigentes, uma vez que não foram revogadas pelas legislações posteriores. No entanto, com a vigência da nova legislação, as normas legais foram derogadas, com o esboço no art. 25 da Lei n. 8.429/1992, “Ficam revogadas as Leis n.ºs 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário” (Brasil, 1992, cap. VIII, art. 25).

De fato, a lei de improbidade causou grande alvoroço no cenário político e institucional do país, não somente pela “novidade normativa”, mas também devido à sua elaboração, que ocorreu em um período de turbulência histórica, com rumores de corrupção e desonestidade por funcionários públicos e agentes políticos. Nesse cenário, Quintal *et al.* (2015) relatam serem rotineiramente notícias pela imprensa nacional os atos de corrupção praticados por funcionários do Poder Executivo Federal, o que motivou um desequilíbrio na Administração Pública. Desse modo, havia um clamor por lei sancionatória para os atos ímprobos e de enriquecimento.

Ao abordar o tema, Lopez e Mota (2008) descrevem que, com um bordão de “caça aos marajás”, o então candidato Fernando Collor de Mello aproveitou-se da situação turbulenta do funcionalismo público e, sob uma tática de marketing cuidadosamente trabalhada durante as eleições de 1989, afirmava a necessidade de uma lei para combater a desonestidade no funcionalismo público. Essa promessa era uma forma de atrair investimentos estrangeiros e demonstrar a retomada da democracia no país.

Destarte, em 1991, por meio da mensagem n. 406, de 14 de agosto de 1991, foi encaminhado para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 1.446, de 1991, que estabelecia o procedimento para a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional (Brasil, 1991).

Na exposição de motivos do projeto, o Ministro de Estado de Justiça enfatizou a finalidade de não somente dar cumprimento ao artigo 37, § 4º, mas também a preocupação no combate aos atos de corrupção e enriquecimento ilícito, conforme se verifica:

Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que; infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito. Assim, de maneira explícita, o texto proposto define, claramente, quais os casos de enriquecimento ilícito, para os fins da lei, com o que se garante o respeito ao princípio da legalidade, pedra angular do estado de Direito (Brasil, 1992, p. 11-12).

O anteprojeto n. 1.446/91 foi apresentado com treze artigos, e o seu conteúdo ficou centrado nos casos de enriquecimento ilícito. Além disso, juntamente ao documento, foi apensado o projeto n. 1.618/91, que versava sobre a disponibilidade dos bens das pessoas indicadas em inquéritos e/ou processos pela prática de crime contra o patrimônio.

Abordando, especificamente, a relevância constitucional conferida ao tema, Di Pietro (2014) relembra que, além do art. 37, a Constituição Federal menciona a questão da improbidade ainda nos artigos 85, V e 15, V, tratando de crime de responsabilidade do Presidente da República e causa de perda ou suspensão de direitos políticos, respectivamente.

Falar que veio um conjunto de leis também prevendo improbidade, como (vale lembrar que a prática de ato de improbidade administrativa, por servidor público federal, enseja a aplicação da sanção de demissão, conforme art. 132, IV) e na Lei n. 8.429/92.

A proposição legislativa gerou um grande debate no Congresso Nacional. Inicialmente, durante a tramitação na Câmara dos Deputados, a proposta recebeu trezentas e duas emendas e foi retirada a PL n. 1.618 de 1991, uma vez que o relator concluiu que o objetivo do documento mencionado já estava contemplado pelo anteprojeto 1.446/91. O tema foi discutido e algumas emendas foram aprovadas, porém, sem mudanças expressivas.

Diferentemente da Câmara, onde as alterações foram comedidas, ao chegar no Senado Federal, a proposta passou a outra numeração, 94/1991, e teve a sugestão de cinquenta emendas, sendo que foram aprovadas trinta e seis emendas e vinte e uma rejeitadas. No mais, houve a proposição de substitutivos que direcionaram o retorno à Câmara.

Sobre as emendas e substitutivos no Senado Federal, destaca-se a ampliação das entidades a serem protegidas; a extensão para os particulares que concorressem à prática do ato improprio, conceito de probidade; a indicação de prerrogativas ao Ministério Público na apuração e responsabilização por atos de improbidade administrativa e a tipificação em quatro grupos de condutas de atos de improbidade. Nesse último ponto, as categorias de condutas apresentadas foram: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, afronta aos princípios da Administração Pública e ato abusivo ou ilegal durante o exercício do cargo, ou função (Brasil, 1991).

Ainda nesse cenário, é salutar mencionar o Parecer n. 484 de 1991 do senador Pedro Simon, relator da proposta no Senado, que manifestou discordâncias ao projeto inicial da Câmara. Em primeiro momento, destacou preocupação com a urgência revestida no processo, visto que, para ele, o assunto merecia uma participação de outros segmentos envolvidos diretamente e o recebimento de sugestões. Por conseguinte, reprovou a restrição do conceito de improbidade trazida na PL, visto que a concepção trazida, restringia a improbidade a hipóteses de enriquecimento ilícito e deixava de lado o vocábulo literal de improbidade (Brasil, 1991). Segundo o relator, “Improbidade” é, portanto, a conduta inversa, ou seja, aquela que viola a obrigação de honestidade, lealdade ou retidão no trato dos assuntos (Brasil, 1991).

Ato contínuo, a proposição retornou à Casa Legislativa Federal com trinta e sete dispositivos e passou a ser revisada pelos deputados, que efetuaram mudanças sem modificar a substância textual, suprimindo somente uma das categorias colocadas. Ao fim, a proposta foi sancionada pelo presidente da República com uma redação contendo vinte e cinco artigos e revogando as disposições anteriores.

Para Arantes e Moreira (2019), a publicação da Lei de Improbidade trouxe novos rumos para o controle da administração pública. A novidade legislativa aproximou-se para a esfera cível, possibilitando uma atuação mais presente do Ministério Público nas investigações administrativas e ações civis públicas de improbidade. Para o jurista, a responsabilização na seara penal comportava entraves que prejudicavam a ação dos promotores e procuradores, e com uma natureza cível, podia-se uma apuração direta e célere, não ficando atrelada à rigidez do Código Penal.

Retomando a crítica do Senador Pedro Simon, observa-se que, apesar da importância de uma legislação específica para combater ilícitos contra a Administração, percebe-se que para a sua construção não houve um trabalho ou estudo voltado, por isso, posteriormente, foram apontadas diversas abstrações que ocasionaram lacunas e críticas.

Sendo assim, a Lei de Improbidade Administrativa marcou uma ruptura no enfrentamento à corrupção e aos desvios de conduta no setor público, consolidando um marco regulatório que almejava não apenas punir, mas prevenir a prática de atos ímprobos. Em um cenário histórico permeado por denúncias de corrupção e crescente clamor social, a legislação emergiu como uma resposta incisiva às demandas por maior moralidade e eficiência na Administração Pública. Nesse sentido, a lei não apenas deu cumprimento ao disposto no § 4º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, mas também ampliou o escopo de proteção ao patrimônio público e à observância dos princípios da Administração Pública.

Ao instituir sanções rigorosas contra enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violações aos princípios administrativos, a LIA reforçou o controle sobre a discricionariedade administrativa, permitindo maior fiscalização e responsabilização de agentes públicos e particulares envolvidos em condutas desonestas. Dessa forma, a norma preencheu lacunas deixadas por legislações anteriores e promoveu um escalonamento das penalidades conforme a gravidade dos atos praticados, o que contribuiu para maior eficácia no combate à impunidade.

Ademais, a incorporação dos princípios constitucionais da administração pública como deveres vinculantes de todos os agentes públicos conferiu maior abrangência à proteção dos valores fundamentais do Estado. Há de mencionar que a promulgação da lei não apenas reforçou o papel do Ministério Público na apuração e responsabilização de atos ilícitos, como também refletiu uma preocupação com a integridade institucional e com a consolidação de valores morais na gestão pública.

Assim, a Lei de Improbidade surgiu como um novo instrumento de controle da Administração Pública na medida que estabelece como finalidade o combate aos atos ímprobos envolvendo o Estado e contribui para a preservação do interesse público. Apesar dos desafios que sua aplicação enfrentou ao longo dos anos, sua publicação representou um marco na evolução do controle da Administração Pública brasileira, reafirmando o compromisso com a moralidade e a probidade.

### 3.2 A CONCEITUAÇÃO DO QUE É IMPROBIDADE.

A disposição do parágrafo quarto do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e a edição da Lei n. 8.429/1992 constitui um marco salutar para o combate aos atos ilegítimos contra a Administração Pública. Apesar de haver algo parecido anteriormente no que se refere à responsabilização por atos ilegais, não possuía o arcabouço jurídico da improbidade administrativa, que se caracterizou fortemente pela sua natureza sancionatória e repressiva. Associado a esse tema, a Constituição Magna também trouxe no dispositivo 37, *caput*, a previsão dos princípios da moralidade e probidade administrativa, como rudimentos autônomos da Administração, mas que muitos atrelam à improbidade.

Os princípios da moralidade e probidade são controversos na doutrina, mas relacionados ao instituto da improbidade. Desta feita, busca-se a neste subcapítulo responder alguns questionamentos importantes para o desenvolvimento deste estudo, trazendo respostas para a relação entre moralidade e probidade para a Lei n. 8.429/92, o sentido da improbidade trazida pela Constituição de 88 e o seu regime jurídico.

Em decorrência da lacuna legislativa sobre a definição abstrata da probidade e da moralidade, suscitam-se discussões complexas, trazendo como conceitos semelhantes ou distintos. A verdade é que ambos os fundamentos trazem noções igualmente semelhantes, mas imprecisas para compreendê-las. Contudo, a doutrina manifesta uma preocupação constante em destacar os termos e associá-los à Administração Pública.

Di Pietro (2023) destaca que a relevância constitucional do tema da improbidade administrativa vai além do disposto no artigo 37 da Constituição Federal, sendo também mencionada nos artigos 85, inciso V, e 15, inciso V, que tratam, respectivamente, do crime de responsabilidade do Presidente da República e da perda ou suspensão de direitos políticos em decorrência de atos de improbidade. Além disso, a prática de improbidade administrativa por servidores públicos federais pode acarretar penalidades severas, como a demissão, prevista no artigo 132, inciso IV, da Lei n. 8.112/90, tendo sido regulada pela Lei n. 8.429/92.

Vale ressaltar que a conjectura da moralidade no rol de princípios da Administração trouxe um balizador para os agentes públicos na execução administrativa e na elaboração dos atos administrativos. Como bem aponta Delgado

(1992), a partir da Constituição de 1988, a menção à moralidade como guia à Administração Pública possibilitou que a sua integração administrativa, sendo um elemento necessário para legitimidade e formação do ato administrativo. Kim e Porto (2014) corroboram ao afirmar que a moralidade administrativa é um princípio que norteia a conduta administrativa, além de ser uma condição necessária para a validade de qualquer ato administrativo.

Segundo Di Pietro (2023), a inclusão do princípio da moralidade administrativa como norma constitucional é uma inovação recente trazida pela Constituição de 1988. Acrescenta-se ainda que a consagração do princípio da moralidade administrativa no texto constitucional representou uma vitória significativa para a sociedade, haja vista que a elevação refletiu uma reação ao clamor social por instrumentos mais eficazes para combater as práticas administrativas que desrespeitam os valores éticos e a transparência na gestão pública, conforme aponta Delgado (2010). Essa elevação reflete a resposta a um clamor social por instrumentos mais eficazes para combater práticas administrativas que desrespeitem os valores éticos e a transparência na gestão pública. Nesse sentido, a moralidade administrativa não apenas integra o conjunto de princípios norteadores da Administração Pública, mas também atua como um limite ao exercício do poder estatal, impondo aos gestores públicos a obrigação de conduzir suas ações com honestidade, lealdade e respeito à dignidade humana.

Marrara (2016) esclarece que a moralidade administrativa prevista na Constituição Cidadã não se assemelha com a moralidade moral pessoal da autoridade pública ou de seus agrupamentos, porquanto representaria uma moralidade arbitrária personalista, tampouco exprime a moral tradicional como um conjunto de normas particulares e despóticas. Para tanto, a moralidade positivada no ordenamento constitucional se refere a um dever dos agentes públicos em respeito às normas.

Sem embargo, há aqueles que possam argumentar que a inclusão desse princípio na Constituição não seria imprescindível, dado que a moralidade é inerente à personalidade jurídica do Estado, contudo, a sua elevação ao plano constitucional simboliza uma conquista da Nação. Com base nesse princípio constitucional, os administrados podem insurgir-se contra erros, arbitrariedades, práticas dolosas, atos de violência ou condutas motivadas por interesses pessoais, consolidando um importante mecanismo de controle sobre a ação estatal.

Nesse contexto, a moralidade administrativa desempenha o papel essencial de limitar a atividade da Administração Pública, condicionando-a a parâmetros éticos que garantem sua legitimidade e alinhamento aos interesses coletivos. Ao exigir que a gestão pública seja pautada por critérios éticos superiores, esse princípio reforça a transparência e o compromisso do Estado com a justiça e o bem comum, traduzindo-se em uma barreira contra desvios de finalidade e abusos de poder.

O texto constitucional, ao aduzir de forma explícita quanto implícita, faz referência ao princípio da moralidade administrativa, distinguindo-o do princípio da legalidade. De acordo com Delgado (2010), o texto constitucional acolheu a distinção proposta por Kant, que diferencia a moralidade da legalidade. Enquanto a legalidade se limita ao cumprimento ou descumprimento de uma norma sem considerar as motivações da ação, a moralidade implica adotar como motivação o próprio senso de dever.

De acordo com Hely Lopes Meirelles (2023), o princípio da moralidade destaca-se por transcender a moral comum, incorporando valores éticos que orientam a atuação estatal. Para o autor, a moralidade administrativa adquire uma configuração própria, vinculando-se diretamente à legalidade e à busca pelo atendimento do interesse público, reforçando a necessidade de retidão nos atos da administração pública.

Todavia, essa vinculação indicada acima entre moralidade e legalidade não os torna similares. De acordo com Delgado (2010), embora o princípio da legalidade imponha que a atuação administrativa esteja estritamente alinhada à lei, o princípio da moralidade exige do administrador público uma conduta orientada pelo objetivo de que seu dever fundamental é promover uma boa administração.

Compartilhando do pensamento, Emerson (2015) concorda com a diferenciação de conteúdo entre a legalidade e a moralidade, porém, afirma haver uma relação de continência entre a moralidade administrativa e o princípio da juridicidade, o qual é compreendido como o conjunto de regras e princípios que orientam a atividade estatal. Desta feita, na transgressão da moralidade administrativa, também estariam violadas as regras da administração. Isso se harmoniza com o entendimento de que a juridicidade, nos termos de Moreira Neto (1992), não se limita à legalidade, mas abrange a licitude e a legitimidade, componentes essenciais para a plena concretização da ordem constitucional de 1988.

Cammarosano e Pereira (2014) explicam que legalidade refere-se à conformidade com a ordem jurídica vigente, enquanto moralidade está associada à adequação aos valores éticos, que distinguem o que é considerado bom ou mau, virtuoso ou vicioso.

Sobre a moralidade, é mister enfatizar que a moralidade administrativa não se confunde com a moral comum. A sua distinção perpassa o conteúdo finalístico que cada elemento possui em sua estrutura. A moralidade administrativa distingue-se da moral comum por possuir valores específicos subjacentes à atividade estatal, enquanto a moral comum reflete o conjunto de normas e valores ordinários entre os membros de uma coletividade (Emerson, 2015). Essa diferença é relevante, pois enfatiza que a atuação administrativa não se limita à conformidade às leis, mas também exige observância de princípios éticos superiores, os quais, segundo Di Pietro (2023), podem ir além do que está positivado no ordenamento jurídico. Em outras palavras, a lei pode ser legal, mas imoral, sendo a imoralidade administrativa passível de efeitos jurídicos, incluindo a invalidação do ato por decisão da Administração ou do Poder Judiciário.

Posto isso, os fundamentos de legalidade e moralidade, apesar de encontrarem relação um com outros devido estarem atrelados à Administração Pública, não se confundem. Cada um dos elementos possui finalidades e composições próprias. Como é consabido, é possível que um ato seja revestido de legalidade, mas o seu conteúdo é imoral, infringindo assim o princípio da moralidade administrativa.

Ainda no que concerne a moralidade, há discussão envolvendo a identidade desse princípio como a probidade. Na doutrina, os autores se dividem quanto à similaridade dos institutos. Acertadamente, é possível apontar dois caminhos de perspectiva. De um lado, aqueles que sustentam a equivalência entre imoralidade e improbidade. Por outro lado, a segunda linha de pensamento entende a improbidade como uma categoria específica de ilícito, distinguindo-se não somente da moralidade como também da legalidade. É interessante realçar que, mesmo na segunda corrente, existem diferenças significativas, pois parte dos autores e juristas entende a probidade como uma derivação específica da moralidade, em contrapartida, outros compreendem como um alcance maior em face da moralidade e legalidade.

Carvalho Filho (2014) compartilha o entendimento de que os termos “moralidade” e “probidade” possuem equivalência, uma vez que a Constituição

Federal utiliza “moralidade” como princípio sedimentar e já a improbidade como uma violação desse mesmo princípio, com espeque no parágrafo quarto do artigo 37. O autor ressalta não haver necessidade de distinção entre essas expressões, em razão de seus significados serem interligados e terem uma finalidade comum, a qual é a proteção do princípio da moralidade administrativa.

Em outra linha, Flávio Sátiro Fernandes (1997) doutrina a distinção entre os institutos, apontando que o texto constitucional traz especificidades para cada uma delas, distinguindo-os. Contudo, o autor enfatiza que a probidade é um gênero do qual a moralidade é uma espécie, uma vez que é mais ampla e abrangente. O jurista argumenta que a improbidade é o estado de má qualidade da administração pública, caracterizado por atos que resultam em enriquecimento ilícito do agente, prejuízo ao erário ou violação dos princípios que regem a administração pública. Além disso, destaca que, embora todo ato contrário à moralidade administrativa possa ser considerado um ato de improbidade, nem necessariamente configuram uma transgressão à moralidade administrativa.

Desse modo, para Fernandes (1997), a probidade abarca a moralidade. Como prova, entre as espécies de improbidade colocadas pela Lei 8.429/92, encontram-se atos que atentam contra os princípios da administração, entre os quais está presente o princípio da moralidade, ao lado dos outros definidos tanto no artigo 37 da CRFB 88 como em outros dispositivos.

Já para José Afonso da Silva (2010), a probidade configura-se em uma moralidade qualificada em decorrência dos atos ímprobos praticados contra o erário. Para ele, a probidade visa contrapor aos atos de improbidade, constituindo-se como uma qualificação de moralidade, visto que não será todo ato ilegal tido por ímprobo, mas somente aqueles delineados pela legislação especial.

Corrobora com esse entendimento o jurista Juarez de Freitas (2014), ao pontuar que a probidade administrativa tem como objetivo principal impedir a realização de atos marcados pela desonestidade ou deslealdade no âmbito da Administração Pública, sejam eles praticados por agentes públicos ou terceiros. Para alcançar essa finalidade, a Lei n. 8.429/1992 institui um conjunto de mecanismos sancionatórios que demandam aplicação criteriosa, de modo a respeitar os limites e os propósitos estabelecidos pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o referido princípio não apenas repreende condutas inadequadas, mas

também assegura a observância da ética e da finalidade pública nas ações administrativas.

Segundo Di Pietro (2023), os conceitos de moralidade e probidade, enquanto princípios, são praticamente equivalentes, embora algumas legislações os tratem distintamente. Todavia, ao se analisar a improbidade como um ato ilícito, sujeito à penalidade, deixa de existir igualdade entre improbidade e imoralidade, na medida que essa apresenta um alcance mais amplo e específico, abarcando não apenas atos desonestos ou imorais, mas, outrossim, atos ilegais. Como exemplo, a professora Di Pietro (2023) ilustra essa distinção ao citar e explicar que a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, traz como uma das várias hipóteses de proibições que culminam em improbidade a violação à moralidade administrativa.

Essa abordagem evidencia que o conceito de improbidade é mais abrangente que o de imoralidade ao ir além dos atos desonestos ou imorais e incluir igualmente aqueles que infringem a legislação. Em linhas gerais, como princípios, moralidade e probidade se embarçam, não obstante, como violação, a improbidade é mais ampla do que a imoralidade. Retomando o pensamento de Di Pietro (2023), pode-se afirmar que todo ato ímprobo é imoralidade administrativa, todavia, nem sempre o ato imoral poderá ser considerado ímprobo.

Essa qualificação colocada é importante para diferenciar a probidade (improbidade) dos outros atos tidos como ilegais ou violadores, porquanto, a sua finalidade, conforme estabelecido na Lei 8.429/92, visa proteger o patrimônio público e social do Estado contra atos desonestos.

Por conseguinte, a atuação dos agentes públicos, de acordo com os postulados que regem a administração pública, deve atender simultaneamente a dois objetivos essenciais: a promoção da justiça para os cidadãos e a eficiência administrativa. Nesse sentido, como destaca Delgado (2010), o cumprimento desses objetivos visa assegurar que os atos administrativos sejam direcionados à realização do bem comum. Assim, exige-se que o comportamento do gestor público não apenas observe a legalidade, mas também seja orientado por valores éticos que garantam a eficácia e a justiça das decisões administrativas, consolidando os fins institucionais da administração.

Portanto, o comportamento do agente público deve estar em estrita conformidade não apenas com a legalidade, mas também com os princípios da moralidade e da finalidade administrativa. Conforme argumentam Kim e Porto

(2014), a legitimidade da atuação pública depende da observância desses princípios, cuja violação implica a necessidade de responsabilização do agente, podendo este ser submetido a sanções civis, administrativas, políticas e penais, todas independentes entre si. Tal entendimento reforça o compromisso ético que deve guiar a conduta pública e a necessidade de mecanismos eficazes para coibir desvios.

A observância dos princípios que norteiam a administração pública é imprescindível para a preservação da ordem jurídica e dos valores que sustentam o sistema administrativo. Nesse contexto, Bandeira de Mello (2011) enfatiza que a violação de um princípio é mais grave que a transgressão de uma norma específica, pois tal conduta representa uma afronta à lógica e à estrutura fundamental do ordenamento jurídico. A negligência aos princípios configura, portanto, uma das mais severas formas de ilegalidade, uma vez que compromete não apenas um mandamento individual, mas todo o sistema normativo, subvertendo seus valores essenciais. Essa visão evidencia a relevância dos princípios como alicerces da Administração Pública, que devem guiar a atuação estatal para que esta esteja alinhada aos objetivos constitucionais de justiça e eficiência.

Os delineamentos descritos acima quanto à probidade e moralidade auxiliam na compreensão da definição da improbidade e sua concretização, nos termos da Lei Geral de Improbidade. A distinção reforçada pela doutrina entre moralidade comum e a positivada na Constituição possibilita caminhar para a compreensão da improbidade como algo atrelado à moralidade, porém, com valores e parâmetros mais restritos.

De forma análoga, Fábio Medina Osório (2009) delineia a improbidade como uma espécie de má gestão pública. O autor defende que a improbidade seria uma espécie de imoralidade administrativa qualificada, consubstanciada na desonestidade e ineficiência, estando voltada especificamente para os fatos mais gravosos. No mais, ele atrela à improbidade a legalidade, visto que tal princípio consubstancia a Administração Pública.

Um agente público probo não é necessariamente alguém impecável ou que jamais comete nenhuma ilegalidade ou falha em eficiência e impessoalidade. É possível que um agente cometa erros, pratique atos ilegais, seja ineficiente ou até descumpra princípios como impessoalidade e publicidade, sem que isso o torne automaticamente “improbus”. Mesmo que não seja exemplar ou paradigmático, o

agente pode demonstrar probidade e dignidade, mesmo estando entre aqueles considerados ineficazes ou pouco habilitados profissionalmente (Osório, 2009).

Em termos etimológicos, improbidade vem do latim “improbitas”, e tem significados como: malícia, perversidade, maldade, desonestidade (Aulete et al., 1925). Desse modo, denota-se que a improbidade traduz uma qualidade negativa, como a atribuição de alguém como desonesto ou que é violador de normas morais e legais. A probidade administrativa, segundo Di Pietro (2023), está intrinsecamente ligada à moralidade, sendo conceitos que se complementam e reforçam a exigência de honestidade na gestão pública.

Buscando definir a improbidade, Melo (2010) argumenta que o vocábulo improbidade denota falta de probidade, isto é, de honestidade e de retidão no modo de proceder, particular ou publicamente. Ato de improbidade é todo aquele contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, aquele que denota falta de honradez e de retidão.

Neves (2014) afirma que o conceito de improbidade é mais ampliativo que a noção de imoralidade administrativa. Nesse sentido, para o autor, “a imoralidade acarreta improbidade, mas a recíproca não é verdadeira” (Neves, 2014, p. 7).

Eduardo Kahler Ribeiro (2016) elucida que a improbidade requer ações claramente desonestas ou desleais perante o poder público, suficientemente sérias para justificar penalidades que se assemelham às de natureza penal, em última instância, ao direito administrativo sancionador. Dado que a improbidade administrativa requer um enquadramento de circunstâncias extremas, e não habituais, para sua configuração.

Retomando as lições de Silva (2010), a probidade administrativa representa uma forma específica de moralidade no âmbito público. Ela exige que o servidor desempenhe suas funções com integridade, abstendo-se de utilizar os poderes ou recursos do cargo em benefício próprio, ou de terceiros. O descumprimento desse dever caracteriza a improbidade administrativa, que se diferencia por ser uma imoralidade agravada pelo prejuízo ao patrimônio público e pela obtenção de vantagens indevidas pela autoridade pública ou por terceiros.

Já Ghedini (2013) levanta um ponto controvertido. O autor concorda com a ideia de defesa de que a improbidade administrativa se limita à desonestidade, entendida como a violação consciente e voluntária de preceitos legais e morais. Para ele, a autonomia constitucional da improbidade e o regramento

infraconstitucional aplicável indicam que a culpa pode ser reconhecida como elemento subjetivo. Dessa forma, a culpa é compatível com os atos de improbidade administrativa, considerando que fatores como despreparo para o cargo, descuido com a coisa pública ou negligência na gestão de recursos estatais podem levar o agente público, mesmo no cumprimento de suas funções, a causar prejuízos ao erário. Desse o ato de improbidade seria aquele que se enquadra no fato legal descrito, independentemente da intenção do agente.

Segundo Bertoncini (2023), a improbidade administrativa constitui uma categoria única do Direito Administrativo brasileiro, inexistente em outros países. Seu principal objetivo é o combate à corrupção administrativa, direcionando-se contra aqueles que se enriquecem de forma ilícita ou que causam prejuízos ao patrimônio público. Além disso, busca preservar o regime jurídico-administrativo, especialmente na proteção de princípios constitucionais como a finalidade, a publicidade, o concurso público, a prestação de contas e a responsabilidade fiscal.

A improbidade administrativa também se preocupa com o cumprimento das diretrizes da política urbana, a garantia da igualdade e legitimidade nos processos eleitorais e, em última instância, com a proteção do direito fundamental à democracia. Em vista disso, tem-se que a improbidade administrativa tem uma atuação mais centrada do que a da moralidade, visto que volta o seu olhar aos atos desonestos.

### **3.3 ESPECIES DE IMPROBIDADE E O ELEMENTO VOLITIVO DO DOLO E CULPA**

No seu bojo, a Lei n. 8.429 de 1992 apresentou um propósito amplo, sujeitando à punição por improbidade administrativa quaisquer agentes públicos, bem como os agentes privados eventualmente favorecidos por comportamentos tipificados na norma. Além disso, a legislação categorizou as condutas improbas em três tipos, os atos que: importam enriquecimento ilícito (artigo 9º); causam prejuízo ao erário (artigo 10), e atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11). Esses dispositivos compreendem desde condutas resultando em ganho pessoal indevido até comportamentos que, mesmo sem enriquecimento ou prejuízo direto ao erário, violam valores fundamentais da administração, como legalidade, impessoalidade e moralidade.

Nesse aspecto, o assunto pertinente sobre a improbidade administrativa diz respeito ao elemento volitivo da culpa, isto é, a possibilidade de improbidade culposa. Durante os primeiros anos da Lei 8.429/92, uma das principais discussões era sobre os requisitos para que um comportamento que violasse os princípios pudesse ser caracterizado. Importa elucidar que, diante da inexistência, pela legislação, de uma definição dos elementos volitivo e as espécies de improbidade, gerou debates sobre o verdadeiro significado do dolo na improbidade.

Insta sublinhar que, apesar de a LIA conter a previsão de condutas ilícitas nos artigos 9º, 10 e 11, há em outras legislações atitudes que se enquadram como improbidade administrativa, a exemplo da concessão indevida de benefícios fiscais.

No âmbito do artigo 9º, a Lei 8.429/92 trouxe os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, os quais são identificados pelo aproveitamento indevido de recursos ou vantagens econômicas em detrimento da Administração Pública. Para os autores Sundfeld e Kanayama (2020), o enriquecimento ilícito está associado à utilização de meios fraudulentos ou abusivos que violam o ordenamento jurídico, promovendo o enriquecimento de agentes ou terceiros às custas do bem público. Dessa forma, é evidente o intuito de reprimir comportamentos que representem a instrumentalização do cargo para obtenção de ganhos indevidos, ainda que haja alegação de um rol de condutas descritas de caráter exemplificativo.

O segundo tipo de improbidade trazido foi escupido no artigo 10 da norma, no qual a legislação aborda os atos que causam prejuízo ao erário, definidos como comportamentos resultantes em perda patrimonial, desvio ou desperdício de recursos públicos. Aqui, o Erário é o centro da atenção, sendo que a previsão inclui a responsabilidade do agente por condutas dolosas ou culposas, conforme evidenciado no dispositivo. Para Sundfeld e Kanayama (2020), essa tipificação evidencia a preocupação com a preservação do patrimônio público, abrangendo tanto situações de má gestão quanto de negligência ou imprudência.

A terceira espécie de improbidade, escupida no art. 11 da LIA, reporta-se aos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, destacando os fundamentos legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e deveres ligados à honestidade no serviço público. Sundfeld e Kanayama (2020) prelecionam que o comportamento dos agentes públicos precisa estar alinhado aos parâmetros principiológicos, tendo em vista que esses atos envolvem condutas que violam a integridade da gestão pública, ainda que não gerem enriquecimento ilícito

ou dano direto ao erário. Portanto, não se pode falar da discricionariedade de agir de outra forma, caso contrário, estarão violando as normas jurídicas de dever.

A amplitude desse artigo permite o enquadramento de condutas que não se adequam aos artigos anteriores, o que tem gerado debates sobre o risco de utilização residual do dispositivo para penalizações em casos de menor gravidade.

Um ponto central nas discussões sobre improbidade administrativa diz respeito ao elemento volitivo envolvido nos atos ímprobos, ou seja, a necessidade de dolo ou culpa para caracterização da conduta. A partir de uma leitura da Lei n. 8.429/92, percebeu-se que o artigo 10 da LIA era o único que mencionava expressamente o elemento subjetivo exigível, mencionando a responsabilidade por culpa; enquanto os artigos 9º e 11 não faziam nenhuma referência, levando à divisão de entendimentos no campo doutrinário e jurisprudencial.

Para Cabral (2017), A Lei de Improbidade menciona, por duas vezes, as modalidades de dolo e culpa. A primeira é vista no art. 5º, no qual a redação do dispositivo afirma que o ressarcimento integral do dano se dará quando houver lesão ao patrimônio público por “ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro”. A segunda menção é na definição dos atos que causam prejuízo ao erário, em função da previsão de que tais condutas podem decorrer de “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa”. Todavia, o autor aponta lacuna legislativa para o conceito legal dessas modalidades de imputação: dolo e culpa.

A despeito do elemento volitivo, é preciso compreendê-lo, nas palavras de Busato (2022), como a vontade de efetuar ato ímprobo que acarreta à violação do objeto tutelado. Com efeito, alguém que atua dolosamente (ou com dolo) atua com uma intenção direcionada à produção de um resultado.

Cammarosano e Pereira (2014) expõem que, ao prever o elemento dolo para os arts. 9º e 11, a Lei trouxe a necessidade de se demonstrar, mediante motivo, a vontade do agente em alcançar o resultado vedado pela norma legal. Dessa forma, é insuficiente a simples demonstração da violação de modo direto ou indireto, uma vez que, para o enquadramento, é necessário demonstrar a vontade de cometer a ilegalidade.

O entendimento exposto pelos autores é importante, pois, afasta qualquer ideia de responsabilização objetiva da improbidade. Dessa forma, fica evidente que, para caracterizar um ato de improbidade administrativa, é indispensável que exista um elemento subjetivo no comportamento do agente. Com efeito, esse elemento que

conecta a intenção, a ação e o resultado pretendido pode se apresentar de duas formas diferentes: dolo ou culpa.

Para Cabral (2017), o dolo genérico é amplamente aceito como requisito nos atos de improbidade, sendo definido como a simples vontade de realizar a conduta tipificada, sem exigir uma intenção específica de violar a lei. Enquanto isso, a culpa consiste na conduta espontânea e desatenta, que apesar de estar voltada a um determinado objetivo distinto, produz um resultado ilícito não desejado, mas que poderia ter sido impedido devido à previsibilidade (Nucci, 2014). Portanto, pode-se sintetizar os elementos como a culpa caracterizada por um descuido, e o dolo pela sua intenção voluntária.

No mais, a carência de conceituação do que seria a improbidade administrativa, agregada à ausência de parâmetros sobre a aplicação das sanções, levou a uma participação jurisprudencial para dirimir dúvidas e controvérsias factuais.

Segundo Di Pietro (2023), a presença do elemento subjetivo na lei de improbidade torna-se salutar pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade e a honestidade na Administração Pública.

Deste modo, é incontestável reconhecer a indispensabilidade da presença de um elemento subjetivo no agir do agente para a configuração do ato de improbidade. Nesse pórtico, o elemento subjetivo, que pode apresentar-se em duas formas, figura como ligação entre a vontade, a conduta e o resultado.

Sobre a responsabilidade objetiva, o Superior Tribunal de Justiça já havia sinalizado entendimento com vista a afastar a responsabilidade objetiva dos sujeitos ativos dos atos de improbidade, na medida em que sedimentou a necessidade da comprovação do elemento volitivo dolo ou culpa para a caracterização de ilícitos previstos na Lei n. 8.429/1992<sup>2</sup>. No voto vencedor do Resp. n. 734984/SP, o Ministro Luiz Fux enfatizou: “Desta sorte, na sistemática de atribuição de responsabilidade administrativa, o ato de improbidade, na sua caracterização, como de regra, exige elemento subjetivo doloso, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa, o que afasta, dentro do nosso ordenamento jurídico, a responsabilidade objetiva” (Brasil, 2007, p. 37).

---

<sup>2</sup> O posicionamento do STJ sobre a responsabilidade subjetiva já havia sido expresso nos Recursos Especiais n. 827.445/SP, 734.984/SP, 842.428/ES, n. 604.151/RS.

Em outra oportunidade, na Ação de Inconstitucionalidade n. 30 - AM, o relator, Ministro Teori Albino Zavascki, aclarou que a responsabilidade objetiva não poderia ser vista como interpretação para os tipos de atos de improbidade, diante da sua excepcionalidade no sistema brasileiro (Brasil, 2010).

Além da polêmica em volta do componente subjetivo para as espécies de atos de improbidade, existia também controvérsia quanto à extensão desse elemento volitivo para os casos que atentassem contra os princípios da administração pública, visto que o artigo 11 nada discorreu sobre a necessidade de dolo ou culpa, conforme verifica a seguir: “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente” (Brasil, 1992).

Em face desse silêncio normativo, a doutrina não encontrava um consenso. Para tanto, com casos judiciais envolvendo as condutas enquadradas no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, coube à Corte Superior trazer a lume esclarecimento quanto à aplicação do dispositivo.

Nesse sentido, Vivian Maria Pereira (2019) explica que o tema acendeu controvérsia entre as duas turmas que compõem o STJ. A primeira turma sustentava que o silêncio da LIA esquivava a hipótese de se considerar condutas culposas como atos de improbidade nos artigos 9º e 11. Isso porque a Lei de Improbidade, segundo esse entendimento, adotaria uma lógica semelhante à do Direito Penal, em que a punição é geralmente restrita a ações praticadas com dolo, salvo quando a lei prevê expressamente a punição de atos culposos. Em contrapartida, a segunda turma defendia que, no caso do artigo 11, bastava a mera atuação para configurar a infração, sendo dispensável analisar se o agente procedeu com dolo ou culpa, visto como a ofensa ao princípio da moralidade administrativa estaria evidente ao comparar a conduta com o que é descrito na legislação.

Entretanto, no julgamento do Recurso Especial n. 765.212/AC, sob relatoria do Ministro Herman Benjamin, a segunda turma revisou sua posição, alinhando-se ao entendimento já manifestado pela primeira Turma. Esse ajuste firmou o entendimento de que, para caracterizar um ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92, seria indispensável a comprovação de conduta dolosa, descartando a atribuição de responsabilidade objetiva nessa conjuntura de improbidade (Pereira, 2019). Ainda sobre o Julgado em tela, é relevante registrar

que o tribunal consolidou a orientação de que a modalidade dolosa é um requisito comum a todos os tipos de improbidade administrativa. Por sua vez, a modalidade culposa seria aplicada exclusivamente ao artigo 10 da LIA, nos termos da sua redação legal.

Ferreira (2019), ao analisar os fundamentos dos votos no acórdão do STJ que reputou a definição do dolo genérico no contexto da improbidade administrativa, relata que os Ministros não fizeram distinção entre vontade e voluntariedade, nem definiram a acepção do que seria consciência da ilegalidade da conduta. De um lado, o Ministro Humberto Martins sustentou que o dolo é uma manifestação natural da vontade, bastando a intenção de realizar o ato, sendo prescindível auferir a consciência de ilicitude. Em contrapartida, o Ministro Mauro Campbell apresentou um entendimento mais criterioso, argumentando ser preciso investigar, além do dolo, a intenção do agente no cometimento da ação.

Assim, observando as lições de Damásio de Jesus, o Ministro Relator definiu o dolo genérico como a vontade de executar um fato que se encontra vedado por determinação normativa. Desse modo, a segunda turma filiou-se à jurisprudência predominante na primeira turma, que exigia a presença de dolo para a caracterização de ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade.

O STJ tem várias decisões asseverando que a finalidade da LIA não é punir o inábil, porém visa o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e de boa-fé. No Recurso Especial n. 213994 / MG, a primeira turma do Superior Tribunal de Justiça já havia assinalado que a improbidade não visa punir o administrador inábil, mas aquele que age com desonestidade, veja o enunciado:

ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE DE PREFEITO - CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO.

Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei nº 8.429/92.

A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil.

Recurso improvido.

(REsp n. 213.994/MG, relator Ministro Garcia Vieira, Primeira Turma, julgado em 17/8/1999, DJ de 27/9/1999, p. 59.)

A improbidade administrativa, portanto, não se limita ao mero erro de administração, mas à má-administração intencional, marcada pelo desvio de finalidade e pela desonestidade do agente.

Nessa perspectiva, considerando que o dolo corresponde à intenção de praticar o ato descrito na lei, sua análise decorre da simples voluntariedade, fundamentada na própria ocorrência do fato, sem maiores complexidades no âmbito pragmático. Assim, uma vez que todo ato jurídico exige um ânimo para sua concretização e que essa vontade, por si só, caracteriza o dolo.

Contudo, é necessário destacar que tanto a doutrina quanto a jurisprudência majoritária entendem ser indispensável a presença do dolo na configuração de condutas violadoras de princípios. Esse posicionamento fundamenta-se na premissa de que a Lei de Improbidade Administrativa não tem o propósito de punir o administrador inábil ou qualquer ilegalidade corriqueira na gestão pública, mas sim de reprimir atos que efetivamente comprometam a moralidade e a legalidade da Administração.

Apesar da pacificação de algumas teses, a doutrina e a jurisprudência seguem debatendo questões relacionadas à aplicação dos princípios e ao elemento subjetivo dos atos ímprobos. Vivian Maria Pereira (2019) destaca que o art. 11, por sua abstração, é frequentemente utilizado de forma residual para enquadrar condutas que não se adequam aos artigos 9º e 10, o que pode gerar insegurança jurídica. A autora também aponta que a indefinição conceitual da improbidade administrativa dificulta a delimitação do bem jurídico protegido pela lei, deixando margem para interpretações amplas e subjetivas.

Debruçando-se sobre o elemento volitivo na jurisprudência do Superior Tribunal, Cabral (2017) constata alguns apontamentos que recaem sobre o conceito do dolo. Para ele, o julgamento do Recurso Especial n. 951.389/SC traz importantes lições.

Sobre isso, é relevante repisar que o julgado tratou-se de recurso interposto em face de condenação, que considerou como atos de improbidade previstos no art. 11 da Lei 8.429/1992 as irregularidades ocorridas em processo de licitação para contratação de serviço de transporte escolar em município do Estado de Santa Catarina.

Cabral destaca o conceito de dolo apresentado pelo ministro Herman Benjamin. Segundo o Ministro, na improbidade, a configuração do elemento volitivo dolo deveria ser interpretada à luz do Direito Administrativo sancionador, diferenciando-se do dolo penal, e não se confunde com a má-fé. Para o ministro, o dolo consiste na consciência e vontade de praticar a conduta, ainda que não esteja

presente a intenção deliberada de lesar a administração ou obter vantagens pessoais.

Todavia, Cabral (2017) discorda expressamente dos argumentos usados pelo relator para chegar à sua conclusão. Para o jurista, o conceito de dolo apresentado pelo Ministro não é derivado do direito administrativo sancionador, mas sim do Direito Penal, uma vez que o direito administrativo não tem um conceito próprio de dolo que o destoa da teoria criminal ou do civil. Ele conclui ao afirmar que, apesar do uso da gramática penal na imputação subjetiva, isso não significa que a repressão aos atos de improbidade administrativa seja de natureza penal.

### **3.3.1 O Elemento volitivo da Culpa**

Um ponto de discussão importante na doutrina a respeito da improbidade administrativa é a hipótese de sua configuração na modalidade culposa. De maneira geral, o entendimento que equipara imoralidade e improbidade leva à aceitação da improbidade administrativa por culpa. Isso ocorre porque, ao se admitir que a improbidade equivale à imoralidade e que esta pode ser caracterizada pela culpa, sem a necessidade de dolo, abre-se espaço para a concepção da improbidade culposa.

Ainda que existiam questionamentos em torno do elemento dolo, a previsão da modalidade culposa nos dispositivos 5º e 10 da Lei n. 8.429/92 trouxe um verdadeiro debate concernente à constitucionalidade da expressão. No mais, suscitou-se ainda dúvida se tal previsão foi realmente uma exigência deliberada para os atos de improbidade do art. 10, ou um equívoco legislativo, como tantos outros presentes na legislação.

Nesse contexto, Di Pietro (2023) observa que, entre os casos de improbidade administrativa, apenas a redação do artigo 10, que se refere a prejuízo ao erário, menciona a possibilidade de ação ou omissão por culpa. Para Di Pietro, a hipótese mais provável é a de falha do legislador, uma vez que não há uma justificativa lógica ou técnica para o tratamento distinto em relação aos diferentes tipos de improbidade administrativa. Essa reflexão enfatiza a necessidade de uma interpretação cuidadosa da norma, considerando tanto sua redação quanto os princípios que orientam a aplicação da legislação de improbidade.

Seguindo essa linha, Cammarosano e Pereira (2014) apontam que a previsão da modalidade culposa no art. 10 da Lei de Improbidade apresenta um conflito com a Constituição Federal, tendo em vista a interpretação sistemática do texto constitucional demonstra que a improbidade administrativa é uma forma qualificada de violação da moralidade administrativa. Essa qualificação está diretamente ligada ao desvio de finalidade, o qual, por sua natureza, é incompatível com a culpa. Os autores explicam que, ao tratar a legalidade, a moralidade e a probidade de forma autônoma no âmbito constitucional, fica evidente que a improbidade exige um elemento subjetivo específico, o dolo. Isso se dá porque o desvio de finalidade pressupõe a intenção consciente de violar algo, o que não se verifica em atos culposos. Dessa forma, a inclusão da modalidade culposa na legislação entra em conflito com essa lógica constitucional.

Para os autores (Cammarosano; Pereira, 2014), o grave desvio ético pressupõe dolo, isto é, a presença de má-fé, intenção moralmente reprovável e consciência da antijuridicidade do ato, características ausentes na conduta culposa. Assim, atos culposos não deveriam ser equiparados à improbidade, pois não refletem o desvio ético que justifica sanções mais severas. Por sua vez, Carvalho Filho (2014) leciona que a intenção do legislador foi mesmo a de punir atuações culposas geradoras de dano ao erário, em razão de que certos atos culposos, diante de sua consequência, têm um peso maior que alguns comportamentos com dolo.

De outro lado, seguindo a visão associativa da improbidade com má gestão pública, Osório (2009) sustenta ser legítima a aplicação de sanções a agente público que cometa atos marcados por culpa grave. Para ele, tais atos podem ser enquadrados em um esquema de tipicidade que respeite os princípios da legalidade e da segurança jurídica. Assim, atos de gestão que revelem negligência ou imprudência grave poderiam ser objeto de responsabilização, mesmo sem a intenção dolosa de lesionar a Administração. Semelhantemente, Pazzaglini Filho (2023) afirma que a modalidade culposa, enquadrada no artigo 10, não visa atos resultantes de inaptidão administrativa ou mero erro interpretativo, mas sim, as condutas revestidas de má-fé, as quais possuem gravidade maior.

A Corte Superior de Justiça possui diversas decisões que vão além, exigindo a comprovação de má-fé no comportamento do agente público. De forma resumida, as decisões reiteram que a Lei de Improbidade Administrativa não tem como objetivo

penalizar o agente inábil, mas sim aquele que age de maneira desonesta, corrupta, sem lealdade ou boa-fé.

Essa percepção de gravidade se alinha com a explicação de Bertoncini (2007) ao dizer que nem todo ato de improbidade compreende em si a mesma gravidade. Apesar da subtração de um grampeador por um servidor configurar lesão ao erário, não se tem dúvida de que o Prefeito, que cobra milhões de reais a título de propina para permitir a contratação de uma determinada empreiteira sem licitação e com superfaturamento, pratica comportamento de maior lesividade em vista do anterior, embora em ambos os casos tenha-se violada formalmente a probidade na Administração Pública.

Além disso, o Superior Tribunal de Justiça trouxe diversos julgados em referência à gravidade da culpa. No Recurso Especial n. 827.445 - SP, o Ministro Hamilton Carvalhido, em seu voto vista, afirmou que A improbidade administrativa, forma de ilícito, não acolhe o princípio da responsabilidade objetiva, de modo que o ímprobo há de ter agido com dolo ou excepcionalmente com culpa grave na violação da lei. É consequência de tal afirmação que, sem desonestidade, má-fé ou culpa grave do agente público, não há falar em ato de improbidade.

Em julgado importante<sup>3</sup>, o Superior Tribunal de Justiça já havia demonstrado o seu entendimento ao afirmar que para configuração de conduta na modalidade culposa, era preciso que o ato fosse praticado com dolo, nos casos dos artigos 9º e 11, e no para o art. 10, fosse no mínimo eivado de culpa grave. Esse entendimento pode ser extraído da ementa, conforme se verifica: “[...] 2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.” (Brasil, 2010). No seu voto, o Ministro Teori Zavascki enfatizou que apenas as condutas previstas no artigo 10 da Lei de Improbidade podem ser configuradas na modalidade culposa. Em relação aos demais dispositivos, é necessário o dolo para que o ato seja caracterizado como improbidade. Essa

---

<sup>3</sup> AIA n. 30/AM, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe de 28/9/2011.

interpretação decorre do princípio da culpabilidade, aliado ao da responsabilidade subjetiva, os quais impedem a responsabilização objetiva e, salvo previsão expressa em lei, a punição de condutas meramente culposas. Assim, o silêncio legislativo em relação aos artigos 9.º e 11 reforça a exclusão de atos culposos desses tipos de improbidade.

Nesse posicionamento, o Superior Tribunal por meio da Ação de Improbidade Administrativa (AIA) 30/AM que:

ACÇÃO DE IMPROBIDADE ORIGINÁRIA CONTRA MEMBROS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. LEI 8.429/92. LEGITIMIDADE DO REGIME SANCIONATÓRIO. EDIÇÃO DE PORTARIA COM CONTEÚDO CORRECIONAL NÃO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE.

1. A jurisprudência firmada pela Corte Especial do STJ é no sentido de que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza (Rcl 2.790/SC, DJe de 04/03/2010).

2. Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.

3. No caso, aos demandados são imputadas condutas capituladas no art. 11 da Lei 8.429/92 por terem, no exercício da Presidência de Tribunal Regional do Trabalho, editado Portarias afastando temporariamente juízes de primeiro grau do exercício de suas funções, para que proferissem sentenças em processos pendentes. Embora enfatize a ilegalidade dessas Portarias, a petição inicial não descreve nem demonstra a existência de qualquer circunstância indicativa de conduta dolosa ou mesmo culposa dos demandados.

4. Ação de improbidade rejeitada (art. 17, § 8º, da Lei 8.429/92).

(AIA n. 30/AM, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 21/9/2011, DJe de 28/9/2011).

Apenas no caso das condutas previstas no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) admite-se a modalidade culposa, o que significa que, para os demais tipos, a configuração do ilícito exige a presença do dolo. Essa interpretação decorre da aplicação do princípio da culpabilidade, aliado ao princípio da responsabilidade subjetiva, que veda a responsabilização objetiva e, salvo expressa previsão legal, a punição de condutas meramente culposas. Assim, o silêncio da lei

quanto à culpa nos tipos previstos nos artigos 9.º e 11 tem um significado inequívoco: afastar a responsabilização por atos imprudentes ou negligentes nesses casos.

A promulgação da LIA, impulsionada pelo disposto no § 4.º do artigo 37 da Constituição Federal e pelas promessas de moralização da gestão pública na década de 1990, gerou intensos debates doutrinários e jurisprudenciais. Embora o legislador tenha buscado garantir a proteção ao patrimônio público e instituído mecanismos mais rigorosos para o combate à corrupção administrativa, algumas lacunas e imprecisões foram identificadas. Entre os principais pontos de controvérsia estão a falta de uma delimitação clara do conceito de improbidade, a influência de elementos políticos na sua aplicação, a previsão restrita da modalidade culposa e a adoção de um rol aberto de condutas passíveis de enquadramento na lei.

Dessa forma, a improbidade administrativa deve ser compreendida como uma forma qualificada de ilegalidade ou imoralidade, caracterizada pela má-fé e pela intenção deliberada de violar a ordem jurídica. No que se refere ao elemento subjetivo, a doutrina é relativamente pacífica ao conceituar o dolo como a vontade intencional de produzir um determinado resultado ilícito. No entanto, a culpa tem sido objeto de maior controvérsia, uma vez que sua aplicação na esfera da improbidade suscita questionamentos sobre sua compatibilidade com o princípio da boa-fé e a vedação à responsabilização objetiva. Apesar dessas divergências, consolidou-se na jurisprudência o entendimento de que a culpa pode ser admitida nos casos em que a conduta do agente, ainda que desprovida de intenção dolosa, cause prejuízos significativos ao erário.

Em síntese, a previsão da culpa como critério de responsabilização amplia o alcance da LIA, permitindo abarcar atos administrativos que, embora não tenham sido praticados com dolo, resultam em danos relevantes ao patrimônio público. Contudo, sua aplicação deve ser orientada por uma interpretação criteriosa e proporcional, considerando tanto a responsabilidade individual do agente quanto as circunstâncias concretas de cada caso. Dessa forma, ao tratar a culpa como elemento passível de punição, a LIA reafirma seu compromisso com a integridade e a eficiência na gestão pública, contribuindo para uma administração mais ética e voltada ao interesse coletivo.

## **4 AS MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE E O SEU ALINHAMENTO COM O DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O propósito deste terceiro capítulo é examinar a mudança legislativa na Lei de improbidade administrativa, observada sob a perspectiva do direito à boa administração, com ênfase na sua conexão com a Constituição Federal de 1988 e a preservação de direitos fundamentais.

Nesse contexto, é crucial compreender as razões por trás da reforma legislativa, assim como as inovações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021 e suas implicações na estrutura de combate à ilegalidade administrativa.

Para isso, é essencial realizar uma pesquisa documental, com o objetivo de obter uma análise detalhada das alterações e suas consequências no ambiente jurídico e administrativo nacional. No exame dessa alteração na legislação, explicaremos, sucintamente e sequencialmente, o contexto e razões, a apresentação do Projeto de Lei, procedimentos e o teor da legislação com suas mudanças normativas aprovadas.

Após essa compreensão da reforma, passa-se à sustentação da defesa de uma inserção do direito à boa administração como linha de interpretação para a Nova Lei de Improbidade. Defende-se, aqui, que a interpretação legislativa deve estar em consonância com o conteúdo do direito fundamental à boa administração, visto que o referido direito exerce um papel estruturante na conformação das normas infraconstitucionais.

Embora esteja profundamente ligado à proteção das condutas probas dos administradores públicos, o direito fundamental à boa administração pode ser utilizado como uma base interpretativa para afastar as abstrações e inseguranças jurídicas.

Aqui, ressalta-se que uma boa Administração Pública não se resume apenas a executar suas funções de maneira impecável em relação à forma e aos resultados, mas também na garantia aos cidadãos de uma Administração baseada na legalidade, moralidade, transparência e gestão racional dos recursos.

### **4.1 A Reforma legislativa da Improbidade administrativa no Brasil: uma leitura da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**

A Constituição Federal de 1988 é um marco na regulamentação da improbidade administrativa no Brasil. No seu corpo constitucional, o legislador previu a necessidade de proteção da Administração Pública contra atos lesivos.

Nesse viés, a partir da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de improbidade administrativa), é instituído o mecanismo de combate à ilegalidade administrativa, com responsabilização na seara administrativa e civil.

A disposição legal trouxe previsão de legitimidade, ilícitos praticados, sanções e procedimentos. O compromisso do legislador constituinte visava combater a corrupção e promover a ética na administração pública.

Nada obstante, a Lei de improbidade passou por uma reforma significativa com a promulgação da Lei n.º 14.230/2021, que ficou conhecida como a Nova Lei de Improbidade Administrativa, cuja finalidade foi aprimorar os mecanismos de combate a ilicitude administrativa e corrigir distorções jurídicas.

As reformulações se deram principalmente em virtude do descontentamento doutrinário e do posicionamento do Judiciário. Tais parâmetros foram captados na Lei n.º 14.230/2021, de modo que, em 2021, ao contrário do que ocorreu com a Lei n.º 8.429/1992 em sua redação original, preponderou uma atuação participativa dos Poderes e entidades da sociedade civil.

Além disso, um dos motivos que pode ser apontado para as mudanças é referente ao “Direito Administrativo do Medo”. Esse termo cunhado por Santos (2020) diz respeito a um ambiente de receio e incerteza jurídica que permeava a atuação dos agentes públicos, muitas vezes inibidos por temores de interpretações arbitrárias e aplicação de sanções.

A NLIA buscou uma aproximação entre o Direito Administrativo Disciplinar e o Direito Penal, enfatizando a necessidade de garantir a devida defesa e a presunção de inocência dos acusados.

Isso se dá porque a Lei n. 14.230/21 figurou como uma reação ao entendimento que vinha sendo adotado no Superior Tribunal de Justiça e por parte da doutrina. Dessa forma, a compreensão do tamanho da modificação realizada pelo legislador deve ser elucidada também sob a perspectiva da construção jurisprudencial.

A reformulação pretendeu assegurar que as sanções administrativas sejam aplicadas de maneira mais justa e proporcional, evitando abuso e aplicações desmedidas. Dentre as várias inovações, pode-se apontar o reposicionamento da

LIA, que agora se centraliza na intencionalidade dos atos e na necessidade de comprovação de dolo específico para a caracterização da improbidade.

Esta mudança planeja garantir que apenas os comportamentos mais graves e intencionais sejam punidos, evitando uma punição generalista. Outro ponto relevante é a exigência de uma análise mais detalhada das circunstâncias e do contexto dos atos praticados. Em que pese, o objetivo da reforma legislativa foi trazer clareza e segurança jurídica na aplicação do instituto de probidade, surgiram muitos problemas quanto à constitucionalidade da lei e sua repercussão na sociedade.

Tais problemas não somente repercutem na compatibilidade da legislação no âmbito nacional, mas também no seu alinhamento com as Convenções internacionais anticorrupção a que o Brasil aderiu. Desde já, é importante destacar que as controvérsias abaixo destacadas de modo algum esgotam o tema, tampouco foram as únicas que surgiram na vigência da LIA, em sua redação original.

Em síntese, a Lei n. 14.230/2021 trouxe mudanças estruturais à Lei de Improbidade Administrativa, refletindo uma tentativa de modernização do arcabouço normativo brasileiro para lidar com os desafios contemporâneos do combate à corrupção e à má gestão. Contudo, sua aplicação prática e os impactos reais sobre o sistema jurídico-administrativo continuam sendo objeto de intenso debate na doutrina e na jurisprudência, especialmente no que diz respeito à sua eficácia em alcançar os objetivos de uma administração pública proba e eficiente.

#### **4.1.1 Motivos para a reforma legislativa.**

A reforma legislativa, promovida pela Lei n. 14.230/2021 foi impulsionada por diversos fatores, entre os quais se destaca o chamado “Direito Administrativo do Medo” ou “apagão das canetas”.

No que se refere ao termo “apagão das canetas”, Pimenta, Oliveira e Grotti (2022) explicam que a expressão remete à disfuncionalidade do controle executado sobre os agentes públicos, especialmente os gestores políticos.

Esse fenômeno gerou insegurança nos gestores públicos diante da possibilidade de serem responsabilizados por improbidade administrativa, mesmo quando não havia a intenção de condutas desonestas. Esse contexto gerou um ambiente de paralisia decisória, no qual agentes públicos passaram a evitar atos administrativos que poderiam ser posteriormente questionados, ainda que legítimos

e necessários para a Administração Pública, bem como a implementação de políticas públicas.

O receio de punições excessivas, aliado à subjetividade na interpretação da legislação anterior, levou muitos gestores a adotar uma postura defensiva, evitando assumir responsabilidades ou tomar decisões relevantes para a implementação de políticas públicas. Esse quadro foi agravado pelo fato de que, antes da reforma, a improbidade administrativa poderia ser configurada mesmo em casos de culpa, ou seja, sem a comprovação de intenção dolosa. Dessa forma, erros administrativos decorrentes de negligência, imperícia ou imprudência poderiam ser enquadrados como atos ímprobos, sujeitando o agente a sanções severas.

Nessa perspectiva, Pimenta Oliveira e Grotti (2022) afirmam que o clamor por uma reforma decorria de uma legislação anterior que oferecia risco à segurança jurídica, promovia a proposta arbitrária de ações de improbidade, não gerava resultados relevantes.

Nesse cenário, a reforma legislativa buscou trazer maior segurança jurídica e garantir que apenas condutas dolosas fossem sancionadas. A nova redação da LIA eliminou a possibilidade de responsabilização por improbidade culposa, exigindo a comprovação do dolo específico, na prática do ato. Com isso, buscou-se evitar o uso indiscriminado da lei para punir gestores que atuaram de boa-fé e tomaram decisões dentro da margem de discricionariedade administrativa.

Além disso, a reforma estabeleceu novos critérios para a aplicação das sanções, tornando-as mais proporcionais e coerentes com a gravidade da conduta. Foram delimitados os efeitos da pena de perda da função pública e da proibição de contratar com a Administração, reduzindo impactos excessivos sobre os indivíduos e as empresas envolvidas. Ademais, a titularidade exclusiva do Ministério Público para ajuizar ações de improbidade teve o objetivo de evitar a instrumentalização política da lei, garantindo que sua aplicação ocorra com critérios técnicos e imparciais.

Ao mitigar os efeitos do “Direito Administrativo do Medo”, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa procurou restabelecer a confiança dos gestores públicos no exercício de suas funções. No entanto, permanece o desafio de assegurar que as mudanças não resultem em impunidade para atos efetivamente ímprobos. A exigência de dolo, embora necessária para evitar punições desproporcionais, também impõe maior rigor na instrução probatória, o que pode dificultar a

responsabilização de agentes que tenham praticado condutas ilícitas de forma dissimulada.

Dessa forma, a reforma reflete um esforço de equilíbrio entre a proteção dos administradores públicos contra punições indevidas e a preservação dos mecanismos de combate à corrupção e à má gestão. O impacto real dessas mudanças ainda será medido na prática, à medida que os tribunais e órgãos de controle interpretam e aplicam a nova legislação.

#### **4.1.2 Contexto e o surgimento da Comissão de juristas.**

No Brasil, a instituição do mecanismo de combate à improbidade se dá a partir da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. A referida legislação tem sido uma ferramenta crucial na luta contra práticas corruptas e desonestas nas relações com o setor público, assim como vem possibilitando a punição de agentes que causem prejuízos ou realizem atos atentatórios aos princípios da Administração Pública.

Entretanto, em razão das diversas lacunas presentes na legislação, surgiram várias controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, o que levou à necessidade de pensar em reformulações. A despeito, as principais questões envolvidas foram discutidas no capítulo anterior.

Em fevereiro de 2018, mediante ato do presidente da Câmara dos Deputados, foi criada uma Comissão de Juristas, composta por especialistas qualificados em diferentes áreas do direito e representantes da Magistratura, do Ministério Público e da Advocacia. O objetivo da Comissão era auxiliar na elaboração de anteprojeto para reforma da Lei de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/1992).

A composição inicial teve os seguintes membros: Cassio Scarpinella Bueno; Emerson Garcia; Fabiano da Rosa Tesolin; Fábio Bastos Stica; Guilherme de Souza Nucci; Marçal Justen Filho; Mauro Roberto Gomes de Mattos; Ney Bello; Rodrigo Mudrovitsch; Sérgio Cruz Arenhart.

Percebe-se que a composição da Comissão foi intencional para abranger uma participação não somente de juristas que eram citados nas jurisprudências do STJ, a exemplo de Emerson Osório, bem como a contribuição de ministros da Corte Superior.

No ato emitido pelo presidente da Câmara, ficou determinada a necessidade de realização de audiências públicas e reuniões com o Conselho Federal da Ordem

dos Advogados do Brasil, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público, o Conselho da Justiça Federal, o Colégio de Presidentes dos Tribunais de Justiça dos Estados, assim como outros órgãos da sociedade civil.

Sob a presidência de Mauro Campbell Marques, ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a equipe realizou reuniões e audiência pública com participação das instituições de justiça e entidades da sociedade civil com a finalidade de elaborar proposições eficazes. Após as deliberações da comissão, foram sugeridas proposições concernentes à natureza dos atos ímprobos, ao dolo, às sanções aplicáveis nos casos de enriquecimento ilícito, medidas processuais e outras mais.

Em 17 de outubro de 2018, foi apresentado o Projeto de Lei n. 10887/2018, pelo Deputado Roberto de Lucena, do Partido PODE-SP. O documento exposto voltava-se a implementar posições jurisprudenciais dominantes do STJ em matéria de improbidade, porém não trazia um conceito de improbidade.

Desde o seu início, uma das mudanças marcantes foi a previsão do dolo genérico, a supressão do ato na modalidade culposa, a dupla tipificação nos casos de ato por dispensa de licitação que resulta em prejuízo ao erário, o estabelecimento de procedimentos de defesa prévia e aplicação de prazos.

Após tramitação inicial, no dia 14 de agosto de 2019, foi criada Comissão Especial, composta por trinta e quatro deputados, para proceder com os trabalhos do anteprojeto na Câmara dos Deputados. Em 28 de agosto de 2019, foi instalada a Comissão Especial, e por unanimidade, foi eleito para presidir o colegiado o deputado Tadeu Alencar. Na ocasião, o deputado Carlos Zarattini foi designado para a relatoria.

Na reunião inicial, compareceu o presidente da Câmara à época, o deputado Rodrigo Maia, que destacou a importância do tema e a necessidade de se modernizar a legislação, enfatizando que se tratava de uma legislação com uma estrutura de categorias extremamente ampla, dificultando o desempenho da gestão pública. Também esteve presente o presidente da Comissão responsável pela elaboração do anteprojeto, o Ministro Mauro Campbell, que explicou os três parâmetros utilizados para a elaboração do projeto: integrar a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores sobre a LIA ao projeto legislativo; harmonizar a norma com as leis posteriores, destacando-se as mudanças da Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB, no Código Processual Civil; e a correção de

lacunas e a introdução de novos institutos. Após os discursos e as deliberações de requerimento de audiências, a sessão foi encerrada.

Por conseguinte, a Comissão Especial promoveu, nos meses de setembro e novembro de 2020, catorze audiências públicas e três seminários, abrangendo gestão, controle, advocacia pública, Ministério Público, Judiciário e além de vários segmentos representativos de categorias, como sindicatos, associações e confederações, conforme o Parecer Preliminar de Plenário n. 1 emitido pela. Ao todo, foram consultadas mais de sessenta especialistas na área (Brasil, 2020).

Nada obstante, durante o período de 2020 as atividades das comissões foram interrompidas em decorrência da pandemia do Coronavírus. Nessa conjuntura, o relator da Comissão apresentou um substitutivo que mudava substancialmente o anteprojeto inicial. Na ocasião, destacou-se a supressão de atos contrários aos princípios da Administração como ensejadora de improbidade administrativa, permitindo somente nos casos que provocassem prejuízo ou enriquecimento ilícito; a exigência do elemento volitivo dolo para o ato de improbidade; alteração nos prazos de investigação; revogação da transferência de multa para os herdeiros, entre outras.

Segundo o Parecer da Comissão Especial (Brasil, 2020), durante a vigência da Lei n. 8.429/92 houve numerosas injustiças em decorrência das fragilidades legislativas, os conceitos abertos, os quais necessitavam de uma reforma substancial. Dentre essas mudanças essenciais destacam-se os elementos volitivos de dolo e culpa, vejamos:

A mais urgente modificação é com relação à tipificação das condutas.

A extirpação da modalidade culposa da improbidade administrativa é extremamente necessária na medida em que ações negligentes, imprudentes ou imperitas, ainda que causem danos materiais ao Estado, não podem ser enquadradas como atos de improbidade, pois lhes falta o elemento de desonestidade.

**Nesse contexto, necessário ainda incorporar algumas definições no texto da Lei, como, por exemplo, o conteúdo do elemento subjetivo “dolo”, a fim de excluir a interpretação que o equipara à mera voluntariedade do agente.**

Necessário, portanto, ser esclarecido no texto da Lei, para que não se dê margem a interpretações diversas, que não basta a mera voluntariedade do comportamento para que se configure ofensa dolosa da ordem jurídica. Daí a importância de se introduzir orientação normativa de forma a constar a possibilidade de ação de improbidade apenas para os atos ímprobos dolosos, diferenciando-se a prática dolosa da mera voluntariedade (Brasil, 2020, p. 17-18).

Quanto aos tipos de atos de improbidade, a Comissão destacou uma preocupação com a ausência de definição do que seria prejuízo ao erário, previsto no artigo 10 da Lei 8.429/92. Acrescenta-se ainda a indicação de desclassificar a violação a princípios administrativos da categoria de atos de improbidade administrativa, sob a alegação de evitar abusos interpretativos.

No art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, **deve-se buscar definição mais precisa e, portanto, mais segura dos tipos que tratam do prejuízo ao erário em procedimentos licitatórios ou de conservação do patrimônio público**, além de alteração para adequação à modalidade dolosa nos incisos X e XIX. Assim, passa-se a exigir o prejuízo efetivo do erário, na busca de pôr fim a grave celeuma hermenêutica acerca do assunto.

Para evitar abusos interpretativos, o art. 11, que trata da violação a princípios administrativos, deve ser retirado do Capítulo que trata dos atos de improbidade, para que possa ser tratado e punido na forma da Lei n.º 7.347/19856 e da Lei n.º 4.717/19657. Isso porque o conceito aberto do caput tem levado à instauração de processos arbitrários, já que qualquer pretensa violação a princípios pode, em tese, ser enquadrada como ato de improbidade do art. 11 e, especialmente, porque o sistema legal já prevê outros tipos de controle para referidas infrações como, por exemplo, o mandado de segurança, a ação civil pública, a ação popular, etc (Brasil, 2020, p. 18).

Adicionalmente, buscou-se a aplicação das sanções, tendo por base uma maior gravidade do ato que causa enriquecimento ilícito.

Do ponto de vista processual, algumas das novidades dizem respeito à aproximação do sistema de cautelares com o do processo penal e à adaptação das regras de procedimento ao novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015), inclusive quanto à intensificação e densificação do dever constitucional de motivação das decisões, sob pena de nulidade, o consequencialismo, introduzido pela Lei n. 13.655/15, que alterou a Lei de

Introdução às Normas do Direito Brasileiro para trazer “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”.

Deve-se extirpar, ainda, a aplicação de institutos do Direito Processual Civil incompatíveis com o direito sancionador, tais como o julgamento antecipado da lide — prática que já era fortemente criticada pela doutrina especializada, inclusive por violar o princípio da presunção de inocência, que tem inegável incidência também nas ações de improbidade, dada a sua natureza de norma punitiva, de conotações penais, mantendo-se a previsão de julgamento antecipado apenas para os casos de improcedência da demanda.

No ano seguinte, foi apresentado um segundo substitutivo, que trazia mais mudanças, porém, enfatiza-se o retorno da previsão dos atos contra os princípios administrativos como categoria de improbidade administrativa (Brasil, 2021). Após isso, o projeto foi discutido no plenário, onde foram apresentadas dezesseis emendas, porém, foram aprovadas somente duas emendas, sob a Subemenda Substitutiva Global Reformulada.

Com a aprovação na Câmara, o projeto foi encaminhado para o Senado Federal e teve a mudança de numeração para PL 2.505 de 2021. Inicialmente, a casa legislativa realizou audiências públicas com representantes e participantes do anteprojeto.

No Plenário, o projeto foi aprovado por maioria em setembro de 2021, e em 25 de outubro de 2021, a Lei n.º 8.429/1992 foi efetivamente reformada, tendo em vista a promulgação da Lei n.º 14.230/2021.

As alterações suscitaram intensos debates jurídicos e políticos, além de questionamentos sobre sua constitucionalidade e impacto prático. Alguns aspectos da reforma legislativa foram objeto de análises pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que enfrentou questões relevantes relacionadas à sua aplicação e interpretação, destacando a complexidade e pertinência.

## **4.2 Qual a relação entre Corrupção e o direito à boa Administração Pública?**

Este subcapítulo busca apresentar a relação entre a desonestidade administrativa, compreendida como uma manifestação da corrupção, e o direito à boa administração. Inicialmente, descrevem-se as consequências gerais da corrupção e, posteriormente, sua repercussão na esfera estatal.

Encontrar uma definição definitiva para a corrupção é desafiador, dada a sua natureza multifacetada e a variedade de formas em que se apresenta. No entanto, é inegável que a corrupção e a desonestidade administrativa representam desafios persistentes para o funcionamento adequado do Estado, comprometendo não apenas a gestão eficiente dos recursos públicos, mas também a efetivação dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição.

A corrupção e a desonestidade administrativa configuram desafios persistentes para a estrutura e o funcionamento adequado do Estado, comprometendo não apenas a gestão eficiente dos recursos públicos, mas também a efetivação dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição. Quando agentes públicos se valem de sua posição para obter vantagens indevidas ou desvirtuam a finalidade da administração, o impacto ultrapassa o desperdício de verbas e a ineficiência administrativa. Ocorre, na verdade, um abalo profundo nas bases do Estado Democrático de Direito, pois a corrupção enfraquece as instituições, mina a confiança social e compromete a prestação de serviços essenciais, perpetuando desigualdades e agravando a exclusão social.

Quando os agentes públicos utilizam sua posição para obter vantagens indevidas ou desvirtuam a finalidade da administração, os impactos transcendem o desperdício de recursos e a ineficiência administrativa.

A corrupção, contudo, não pode ser compreendida apenas como um problema jurídico-administrativo. Trata-se de um fenômeno complexo, influenciado por fatores históricos, políticos, econômicos e culturais. Segundo Rose-Ackerman e Palifka (2020), a corrupção ocorre quando há um desvirtuamento do poder delegado, permitindo que agentes públicos utilizem sua posição para fins particulares, em detrimento do interesse coletivo. Essa prática compromete não apenas a governança e a eficiência administrativa, mas também afasta investimentos, reduz a competitividade econômica e amplia as disparidades sociais. Em um cenário em que a corrupção se torna sistemática e tolerada, a administração pública deixa de cumprir seu papel fundamental de promoção do bem-estar coletivo, tornando-se instrumento de manutenção de privilégios e perpetuação de desigualdades.

A respeito do assunto, Emerson Garcia (2015) aduz que a corrupção fundamenta-se no uso ou na omissão do poder delegado ao agente público para obtenção de vantagens indevidas, em detrimento dos fins legítimos da norma. Dessa

forma, a corrupção não se restringe a esquemas ilícitos de grande escala, mas também se manifesta em práticas cotidianas, como o nepotismo, o tráfico de influência e o uso indevido da máquina pública para fins pessoais ou político-eleitorais.

Ferreira Filho (1991) leciona que a magnitude da corrupção reside no fato de que ela incide sobre outros elementos da moral social essenciais para a estabilidade das instituições, ou seja, os fundamentos do sistema de governo escolhido. Assim, contribui para uma desagregação que é sempre prejudicial para a segurança e o avanço das sociedades.

Além disso, a corrupção está relacionada à vulnerabilidade dos princípios éticos dentro de uma sociedade particular, que afetam a ética do servidor público. Este, muitas vezes, reflete apenas o ambiente em que está inserido e se desenvolve. Em uma realidade social onde a busca por benefícios ilícitos é vista como algo normal entre os cidadãos, é muito provável que essa mesma visão esteja presente nas relações do agente com o Poder Público. Uma comunidade que prioriza a honestidade gerará líderes íntegros. Em contrapartida, uma população que, em seu cotidiano, aceita a desonestidade e, frequentemente, a exalta, certamente terá governantes com uma mentalidade parecida (Garcia, 2003).

Nessa linha, a corrupção pode-se apresentar de várias formas como prejuízo ao sistema de democracia, administrativo, social e de direitos de um país. A doutrina majoritária afirma que o Estado e a democracia estão longe de serem resguardados contra a corrupção, e que determinadas organizações proporcionam um ambiente favorável ao surgimento dessa mancha.

Devido à sua complexidade e apresentação multifacetada, faz com que as medidas de combate à corrupção precisem ser variadas e firmes. Apesar disso, Rose-Ackerman e Palifka (2020) explicam que, considerando as várias formas pelas quais a corrupção pode impactar a operação do Estado, é compreensível que seu controle seja desafiador e disputado. Sendo um fenômeno que abrange aspectos legais, econômicos, políticos e culturais ou sociológicos, suas origens e efeitos são diversos e intrincados.

Segundo Shuenquener de Araújo (2020), a corrupção afeta a esfera política na medida que a confiança da população nas instituições públicas fica gravemente comprometida em meio a escândalos de corrupção frequentes, gerando um clima de descrença e desinteresse político. Esse fenômeno é denominado por alguns

acadêmicos como “cansaço democrático”, que reduz a participação da população e abre espaço para discursos autoritários que prometem soluções rápidas e radicais para os problemas estruturais enfrentados pelo país. A degradação das instituições democráticas é uma consequência direta da corrupção sistêmica, pois isso compromete a autonomia dos poderes e promove práticas clientelistas e patrimonialistas no âmbito estatal.

Além dos níveis do campo político, o impacto também pode ser sentido na economia do Estado, considerando-se que a concorrência e a dificuldade na realização de investimentos e custos empresariais. As companhias se mostram receosas em atuar no campo de instabilidade promovido pela corrupção.

Os danos da corrupção para o Estado são vastos e vão além do impacto econômico imediato. Embora a malversação de recursos públicos já seja um problema significativo por si só, a corrupção sistemática agrava esse cenário, pois suga os recursos essenciais que deveriam ser investidos em setores estratégicos como saúde, educação, infraestrutura e segurança pública. Além disso, as políticas públicas são profundamente impactadas pela evasão fiscal, que representa uma das manifestações da corrupção. Com a queda na arrecadação tributária, principalmente daquela proveniente das classes mais ricas, ocorre uma redução na redistribuição de renda para os grupos menos favorecidos, resultando em uma ampliação da desigualdade social (Emerson, 2003).

Já do ponto de vista dos direitos sociais, a corrupção provoca danos irreparáveis, reduzindo o número de leitos em hospitais públicos e a quantidade de vagas nas escolas. Como se isso não bastasse, ela, acompanhada de uma inadequada vulgarização da teoria da reserva do possível, aniquila qualquer desejo de melhoria em termos de saneamento, segurança pública, previdência e demais setores em que há necessidade de gastos públicos (Shuenquener de Araújo, 2020).

Além disso, a corrupção enfraquece o Estado de Direito, comprometendo a igualdade perante a lei e a justiça social. A violação dos direitos humanos e fundamentais por atos de corrupção é evidente, por impedir a realização de condições de vida dignas para a população. Para Bonini (2019) um ato de corrupção infringe diretamente um direito quando resulta na falha de uma obrigação estatal relacionada a esse direito. Por exemplo, quando um juiz aceita um suborno, sua imparcialidade fica comprometida, violando assim o direito a um julgamento justo. Além disso, um ato corrupto também pode infringir diretamente quando agentes ou

instituições governamentais agem de maneira que obstrua o acesso de uma ou mais pessoas a esse direito. Um exemplo disso é quando um cidadão se vê obrigado a subornar um funcionário para conseguir um auxílio habitacional ou um médico para receber tratamento em um hospital público.

Desse modo, a corrupção gera impactos sistêmicos graves e prejudiciais, seja ela prejudicando instituições, comprometendo direitos humanos e fundamentais, provocando a acumulação de riqueza, disseminando a pobreza e inviabilizando qualquer chance de desenvolvimento econômico sustentável. Embora não seja a causa de todos os problemas do mundo, a corrupção merece ser uma preocupação significativa para o direito, especialmente no contexto do direito administrativo e na punição de atos lesivos à Administração Pública.

A ineficiência gerada por práticas corruptas impede que o Estado atue de forma eficaz na promoção da justiça social e na redução das desigualdades regionais e econômicas. Dessa forma, o combate à improbidade administrativa deve ir além da mera punição dos agentes corruptos, exigindo uma abordagem sistêmica que fortaleça a transparência, amplie os mecanismos de controle social e fomente uma cultura de integridade na administração pública.

Sob essa perspectiva, a improbidade administrativa surge como uma das principais formas de corrupção, materializando-se na apropriação indevida de recursos públicos, no enriquecimento ilícito, no favorecimento indevido e na violação dos princípios da administração pública. A improbidade administrativa representa um dos maiores desafios para a concretização do direito à boa administração. Trata-se de uma conduta que compromete a gestão pública, desviando recursos, afetando a eficiência estatal e minando a confiança da sociedade nas instituições.

Freitas (2015) enfatiza que a boa administração exige gestão responsável e orientada pelo interesse público, sendo que a improbidade compromete a eficiência, a moralidade e a legalidade.

A relação entre corrupção e improbidade administrativa é estreita, uma vez que ambas envolvem a violação dos princípios da moralidade e da legalidade na administração pública, mas diferem em suas definições e implicações jurídicas. A improbidade administrativa refere-se a atos que violam os deveres de honestidade, imparcialidade e transparência do administrador público, podendo incluir ações como enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação aos princípios da administração pública. Já a corrupção é um termo mais amplo que engloba práticas

desonestas, como suborno, propina e fraudes, visando enriquecimento ou benefícios pessoais em detrimento do interesse público. (Ribeiro, 2016)

As consequências de atos ímprobos se revelam em diversos âmbitos, tais como o econômico, o social, o político e o estatal. Segundo Garcia (2003), a deterioração do caráter de um servidor público traz repercussões muito mais severas do que a simples omissão ou atraso em uma ação, ou mesmo a obtenção de benefícios indevidos. Esse fenômeno resulta na suavização da ilegalidade, fazendo com que ações formalmente proibidas sejam gradualmente aceitas, ao se tornarem parte integrante dos comportamentos da sociedade.

Segundo Freitas (2015), a boa administração exige gestão responsável e orientada pelo interesse público. Quando a improbidade se torna uma prática recorrente, os princípios da administração pública são violados, comprometendo a eficiência, a moralidade e a legalidade. A despeito, Di Pietro (2019) aponta que a improbidade administrativa compromete a racionalidade e a economicidade na administração pública, gerando desperdício e ineficiência.

No Brasil, a Lei de Improbidade Administrativa estabelece sanções para condutas que resultem em enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação dos princípios que regem a administração pública. Essa legislação representa um avanço no combate à corrupção ao prever penalidades como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário.

Como os conceitos de improbidade descritos no capítulo anterior, sabe-se que este instituto não se confunde com a corrupção. Ribeiro (2016) deixa registrado que a corrupção se caracteriza por ser mais abrangente e apresentar-se em muitas formas. Nesse aspecto, pode-se denotar que práticas desonestas são uma das suas formas de manifestação.

Todavia, sobreleva-se que, como uma das formas de corrupção, a desonestidade na Administração Pública acarreta prejuízos não somente ao Estado, mas sobretudo aos destinatários dos serviços públicos.

Por exemplo, um gestor municipal que, após não conseguir sua reeleição, utiliza-se de recursos exclusivos para pagar despesas sem relação com a educação, causa prejuízos à comunidade envolvida: professores, alunos, pais, fornecedores.

Diante desse cenário, o combate à improbidade administrativa deve ser abordado de maneira sistêmica, envolvendo não apenas a aplicação rigorosa das

leis, mas também o fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle social. A implementação de políticas de integridade na administração pública, aliada ao fortalecimento das instituições fiscalizadoras, é essencial para prevenir a prática de atos ímprobos. Além disso, a educação cívica e a conscientização da população sobre os impactos da corrupção são fundamentais para estimular uma cultura de ética e responsabilidade social.

Em síntese, a corrupção e a improbidade administrativa representam entraves significativos à efetivação do direito à boa administração, prejudicando a concretização dos direitos fundamentais e comprometendo o desenvolvimento do país. O combate a essas práticas exige a conjugação de esforços institucionais e sociais, combinando medidas de controle, fiscalização e educação cívica. Somente por meio de uma atuação integrada e contínua será possível reverter os danos causados pela desonestidade na gestão pública e construir um Estado mais justo, transparente e eficiente.

#### **4.3 Como uma Legislação pode estar alinhada ao direito à boa Administração?**

A relação entre a legislação de combate à desonestidade e o direito à boa administração pública é um elemento essencial para garantir um Estado eficiente, transparente e comprometido com o interesse coletivo. O direito à boa administração, consagrado em ordenamentos jurídicos de diversos países e reconhecido como um princípio fundamental da gestão pública, exige que a legislação voltada ao combate à desonestidade esteja alinhada a seus pilares essenciais. Dessa forma, uma legislação bem estruturada nesse sentido não apenas pune práticas ilícitas, mas também promove a integridade e o aprimoramento da gestão estatal.

Horto (2004) entende que a Lei é o instrumento por excelência para o controle da corrupção. Se a lei não estabelecer uma barreira à corrupção, sua ausência facilitará o domínio dos meios escondidos. Ademais, o autor argumenta que, apesar do dinamismo e da capacidade de burlar o quadro legal, é preciso uma norma que se atente ao combate à corrupção e ao seu desmantelamento implacável.

Além disso, a presença de falhas legais e regulamentos inadequados pode prejudicar a eficácia da governança pública. Desse modo, é primordial que se

fortaleça o conjunto de normas a fim de assegurar uma gestão pública eficaz e que atenda às demandas específicas (Ponce, 2016).

Nessa mesma linha, Freitas (2015) destaca que a boa administração deve ser caracterizada por uma gestão que previna vícios como o abuso patrimonialista e a discricionariedade ineficaz, ambos facilitados pela corrupção. Dessa forma, garantir o direito fundamental à boa administração pública é um mecanismo preventivo contra práticas ilícitas, assegurando que as políticas públicas sejam implementadas de maneira justa e que os gestores públicos sejam devidamente responsabilizados por seus atos.

Com base nas lições do Professor Juarez de Freitas, ao tratar do direito fundamental à boa administração, bem como as características que revestem esse direito; esta pesquisa propõe-se a apresentar elementos necessários a serem observados por uma legislação para estarem em conformidade com o direito à boa administração. No que pese, busca-se apresentar esses conceitos e centrá-los para uma norma que vise combater atos desonestos ou combater as muitas formas de corrupção.

Portanto, a formulação de normas voltadas ao combate à corrupção deve ser pautada no direito à boa administração, promovendo mecanismos que assegurem a integridade na gestão pública. Somente assim será possível construir uma administração pública verdadeiramente democrática, ética e eficiente, garantindo que os interesses coletivos sejam protegidos e promovendo a confiança da sociedade nas instituições estatais.

#### **4.3.1 Transparência na Legislação.**

Um dos aspectos primordiais para que uma legislação de combate à desonestidade esteja alinhada ao direito à boa administração é sua caracterização por transparência. Aqui, a transparência não deve se restringir ao acesso a dados ou à divulgação de interesses de uma parte em um processo administrativo, mas sim clareza na redação e uma comunicação compreensível. Freitas (2015) menciona que a boa administração deve ser caracterizada por uma gestão que evite vícios, dentre esses, a discricionariedade ineficaz.

Essa discricionariedade ineficaz também se dá quando uma legislação traz conceitos indeterminados e vagos, levando a subjetividade na apreciação dos atos.

O princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Cidadã, impõe a necessidade de normas compreensíveis e acessíveis a todos os cidadãos, permitindo que os agentes públicos e a sociedade em geral tenham pleno entendimento sobre as regras, conteúdos e as sanções aplicáveis. Sobre isso, Maas e Hennig (2024) já afirmam que o acesso à informação e a transparência aparecem como elementos interligados e propulsivos um dos outros, além de pressupostos basilares e primários para concretizar uma boa Administração Pública.

A falta de clareza pode gerar insegurança jurídica e dificultar a responsabilização de agentes públicos desonestos. A ausência de uma linguagem clara e objetiva, por outro lado, afasta a população da compreensão do funcionamento do quadro normativo. Shuenquener de Araújo (2020) destaca bem que o ilícito se alimenta da escuridão e do desconhecimento. Ao explicar, enfatizam que a corrupção não resiste a uma atuação transparente, pois ela não se dissemina sob a luz solar. Nesse caso, modelos de administração pública que estimulam atos secretos e possuem índices de baixa publicidade são campos férteis para semear a prática da corrupção.

Nesse aspecto, é importante salientar que a linguagem é um elemento indispensável para o relacionamento humano, assim, para Mestrinelli (2015), uma linguagem jurídica compreensível favorece o entendimento e a interpretação das situações jurídicas.

Dessa forma, textos simples, claros e precisos contribuem para a identificação do procedimento correto a ser adotado pela administração e para o aprimoramento do controle popular. É que a transparência ganha sua relevância na medida em que consegue provocar a sociedade e fazer com que ela exija da administração pública a correção de rumo e a mudança de comportamento.

Além da clareza textual e objetiva direcionada a sociedade, é preciso entender que esses elementos também são cruciais para os aplicadores do direito: magistrados, advogados e agentes públicos. Legislações confusas ou demasiadamente técnicas podem gerar dificuldades na interpretação e aplicação das normas, comprometendo sua eficácia e abrindo margem para arbitrariedades.

As ausências de conceitos jurídicos, de formas procedimentais e aplicações de penalidade provocam lacunas que impedem uma aplicação legítima. Nesse prima, surgem as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais com o intuito de suprimir esses vazios normativos, e que, muitas vezes, levam a subjetividades dos

aplicadores. Trazendo para a Lei 8.429/1992, a falta de explicação do que seria improbidade e o elemento volitivo do dolo e culpa trouxeram implicações que precisaram ser dirimidas pelo Superior Tribunal de Justiça.

Shuenquener de Araújo (2020) entende que o fato do direito administrativo sancionador lidar com conceitos jurídicos indeterminados não pode originar um temor generalizado.

O combate à corrupção é uma providência fundamental para o Brasil, mas ela perde expressivamente em qualidade quando se difunde com base em discursos vazios, generalistas, moralistas e aterrorizantes.

A clareza normativa também está diretamente relacionada à coerência e harmonização das leis. Normas conflitantes ou contraditórias geram insegurança jurídica e prejudicam a boa administração, tornando essencial um processo de revisão legislativa constante, com vistas a eliminar disposições obsoletas ou incompatíveis com o ordenamento jurídico vigente.

Contudo, para que a transparência seja plenamente efetiva, as normas devem prever sanções para o descumprimento dessa obrigatoriedade, além de assegurar a disponibilização das informações de maneira compreensível e acessível à população.

No Brasil, o princípio da transparência ganhou força com a publicação da Lei n. 12.527/2011. O referido texto revolucionou positivamente ao regular a relação jurídica que se compõe do direito à informação dos cidadãos e do dever de prestação de informações por parte do Poder Público em sentido bem amplo. Emerson Garcia (2009) defende que o agente público, na medida em que exerce uma função de igual natureza, deve ter uma conduta absolutamente transparente, daí a necessidade de serem amenizadas as regras que reduzem a publicidade de sua evolução patrimonial, em especial as concernentes aos sigilos bancário e fiscal.

A transparência também exige que as sanções administrativas aplicadas aos agentes desonestos e/ou violadores de atos legais sejam disponibilizadas à sociedade.

O direito subjetivo dos cidadãos à transparência e às informações é uma necessidade do Estado do Direito e da defesa da sociedade. Contudo, é sabido que, em casos excepcionais, este direito precisa ser ponderado em relação aos demais cidadãos (intimidade, por exemplo) e para necessidades específicas (segredo industrial ou defesa do Estado, por exemplo).

Neste contexto, a publicidade e a transparência configuram valores muito relevantes. Elas viabilizam a cognição pela sociedade de como está sendo efetivado o funcionamento da máquina estatal, seja em termos de eficiência, seja em termos da consecução de seu propósito.

#### **4.3.2 Moralidade e Integridade na Gestão Pública.**

A moralidade administrativa, prevista expressamente na Constituição Federal, é um dos pilares do direito à boa administração. Para que uma lei de combate à desonestidade atenda a esse princípio, é imprescindível estabelecer critérios objetivos para a responsabilização dos funcionários públicos, evitando o uso político das normas e assegurando que sua aplicação seja justa e proporcional.

A normatividade da moralidade representa um princípio fundamental da Constituição que orienta a ação dos agentes públicos, garantindo que suas atitudes estejam em consonância com valores éticos e os interesses da coletividade. Como salientado por Silva (2021), a moralidade administrativa requer que os gestores públicos operem com integridade, transparência e responsabilidade, promovendo o bem comum e evitando ações que possam diminuir a confiança da sociedade nas instituições.

Ademais, a moralidade na gestão pública está profundamente relacionada à ideia de confiança do público. Quando os gestores públicos atuam de forma ética e transparente, eles reforçam a credibilidade das instituições e estimulam a participação da cidadania. Por outro lado, a falta de moralidade pode resultar na perda de credibilidade das instituições e no enfraquecimento do tecido social.

Em resumo, a moralidade administrativa é um componente essencial para a criação de uma gestão pública íntegra e eficaz, assegurando que os recursos e poderes atribuídos aos agentes públicos sejam utilizados em benefício da sociedade e em conformidade com os valores éticos que sustentam o Estado Democrático de Direito.

#### **4.3.3 Eficiência e mecanismos de Controle.**

A boa administração pública pressupõe uma eficiência na gestão estatal, o que exige de uma legislação uma conformidade com mecanismos de controle ágeis

e eficazes. A morosidade na apuração e na punição de infrações pode enfraquecer o efeito dissuasivo da norma, incentivando a impunidade e reduzindo a confiança da população no sistema de justiça.

Para garantir a celeridade na responsabilização de agentes públicos ímprobos, é essencial que as leis prevejam prazos razoáveis para a tramitação de processos administrativos e judiciais, bem como regras claras para a produção de provas e o contraditório. Além disso, a integração entre órgãos de controle, como Tribunais de Contas, Ministério Público e Controladorias, é um fator determinante para a legislação anticorrupção ser aplicada de maneira coordenada e eficaz.

De acordo com Shuenquener de Araújo (2020), uma das principais ações que a administração pública pode tomar para combater a corrupção é implementar processos mais simples, diretos e de fácil entendimento. Um excesso de normas burocráticas e supérfluas acaba favorecendo o aumento da corrupção. Já a simplificação das regras pode igualmente limitar a margem de escolha do administrador em relação à conveniência e à realização dos atos administrativos. Desse modo, uma das estratégias é eliminar subjetividades desnecessárias.

Para Bertoncini, Knoerr (2012), a inobservância da eficiência, por norma, lesa o erário e enriquece ilicitamente agentes públicos e particulares, distribuindo-se à sociedade os prejuízos. Assim, forma-se a acumulação ilícita de lucro em contraposição ao prejuízo aos cidadãos.

O direito à boa administração com preconização da eficiência sugere também uma evolução nas instituições da Administração Pública, incluindo o uso de tecnologias que facilitem a automação e a desburocratização das atividades estatais e o uso de ferramentas que permitam maior controle e monitoramento das decisões administrativas.

Ademais, a gestão pública eficiente pressupõe a modernização dos processos administrativos, incluindo o uso de tecnologias que facilitem a automação e a desburocratização das atividades estatais. Dessa forma, a legislação deve prever incentivos à digitalização de serviços públicos.

Outrossim, a legislação, em consonância com a boa administração precisa prever controle, com normas que garantam que os processos administrativos e judiciais relacionados ao combate à corrupção respeitem o devido processo legal, evitando perseguições políticas e assegurando um julgamento justo.

### 3.3.4 Participação Social.

Outro aspecto essencial na conformidade entre a legislação anticorrupção e o direito à boa administração é o estímulo à participação social. As normas que regulam a transparência governamental e o acesso à informação são fundamentais para a sociedade poder fiscalizar a atuação dos gestores públicos e denunciar eventuais irregularidades.

A Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) marca um progresso importante nesse aspecto, ao determinar que qualquer indivíduo tem o direito de pedir informações sobre a administração pública sem precisar apresentar uma justificativa. Além disso, a implementação de portais de transparência e o fomento a auditorias sociais têm se revelado táticas eficientes para aprimorar o controle externo e diminuir as oportunidades para ações desonestas.

A participação ativa dos cidadãos é vista como fundamental para a fiscalização do poder público e o combate à corrupção, conforme clarificado por Lima (2014). Ao desenvolver a participação junto à gestão pública, promove-se uma administração pública transparente e combativa à corrupção.

Ribeiro (2023) reforça que a boa administração transcende a mera legalidade formal, exigindo uma governança pública baseada na transparência, responsabilidade e participação cidadã.

Destarte, um elemento essencial para a legislação estar alinhada ao direito à boa administração é a previsão de mecanismos de participação cidadã e controle social. Munõz (2012) apura que, em todo discurso sobre boa administração, pontua-se que ela deve servir aos interesses gerais, que as ações e reformas devem realizar-se em função das pessoas, promovendo as condições encartadas na Constituição Federal, entre elas a liberdade, a igualdade e a participação social na vida política, a proteção ao patrimônio público, ao meio ambiente, entre outros.

Assim, embora a legislação de combate à desonestidade esteja alinhada ao direito à boa administração, é essencial que seus dispositivos promovam a transparência, a moralidade, a eficiência e a participação social. A clareza na redação das normas, a existência de mecanismos eficazes de controle, a garantia de punições proporcionais e a ampliação do controle social são fatores determinantes para o sucesso das políticas anticorrupção.

Portanto, o desafio não está apenas na criação de leis rigorosas, mas na sua efetiva implementação e no compromisso contínuo das instituições e da sociedade em promover a integridade na administração pública. Somente por meio de um esforço conjunto e coordenado é possível consolidar um Estado verdadeiramente comprometido com o interesse público e com a boa gestão dos recursos públicos.

#### **4.4 Como a Nova Lei de Improbidade Administrativa se Relaciona com o Direito à Boa Administração Pública?**

Sob o prisma do Direito Administrativo do Medo, o receio de punições excessivas, associado à subjetividade na interpretação da legislação anterior, levou a uma postura defensiva, evitando assumir responsabilidades ou tomar decisões relevantes para a implementação de políticas públicas. Esse quadro foi agravado pelo fato de que, antes da reforma, a improbidade administrativa poderia ser configurada mesmo em casos de culpa, ou seja, sem a comprovação de intenção dolosa. Dessa forma, erros administrativos decorrentes de negligência, imperícia ou imprudência poderiam ser enquadrados como atos ímprobos, sujeitando o agente a sanções severas.

Como descrito no subcapítulo 3.2, este fenômeno causava uma sensação de insegurança entre os gestores públicos, o que resultava em um ambiente de paralisia decisória, onde agentes públicos evitavam atos administrativos que poderiam ser questionados posteriormente, apesar de legítimos e necessários para a Administração Pública, bem como a implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, a Lei 14.230 de 2021 veio com o intuito de garantir uma maior segurança no desempenho da gestão pública, sobretudo na garantia da execução de políticas públicas e na promoção de serviço público eficiente.

A relação entre a nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 14.230/2021) e o direito à boa administração suscitam uma análise crítica sobre os efeitos das alterações legislativas na eficácia dos mecanismos de combate à corrupção e na garantia da moralidade administrativa. O direito à boa administração, reconhecido como um princípio fundamental na gestão pública, pressupõe que os agentes públicos atuem de forma eficiente, ética e transparente, assegurando a adequada prestação dos serviços públicos e o correto manejo dos recursos estatais.

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa trouxe mudanças substanciais que impactam diretamente sobre o direito à boa administração. Nesse sentido, com base nos parâmetros delineados para uma legislação conforme o direito à boa administração, serão avaliadas como as principais mudanças se relacionam com esse fundamento.

#### **4.4.1 Transparência e clareza redacional na Legislação.**

Conforme explicado anteriormente, uma imprecisão na redação legislativa leva a uma abertura subjetiva para quem está analisando. Segundo Freitas (2015), uma boa administração deve ser caracterizada por uma gestão que evite discricionariedades “abertas”, visto que fomenta em muitos casos injustiça e arbitrariedades. Essa discricionariedade ineficaz também se dá quando uma legislação traz conceitos indeterminados e vagos, levando à subjetividade na apreciação dos atos.

A alteração legislativa teve o condão de trazer uma concepção de improbidade administrativa sob a perspectiva do direito administrativo sancionador, assim como a preocupação de pontuar a finalidade da improbidade que é: “art. 1º. [...] tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei” (Brasil, 1992, cap. I).

Além disso, seguindo o entendimento majoritário do STJ, houve a previsão do elemento volitivo dolo como requisito do ato de improbidade (art.1º, §1º). Esse ponto crucial deixou claro o afastamento da modalidade culpa para os atos, ocasionando a revogação da expressão culpa dos dispositivos. Para tanto, é preciso mencionar que o texto acertadamente preocupou-se em trazer a definição do dolo, entendido esse como a vontade livre e consciente de se atingir o resultado ilícito tipificado, afastando a ideia da simples voluntariedade do agente.

Essa clareza redacional é salutar, porquanto afasta qualquer posicionamento controvertido sobre o sentido do dolo, inclusive, tal redação foi de encontro com a posição do STJ que exigia a presença do dolo genérico como suficiente para a configuração do ato improprio. Entretanto, aponta-se um erro visto que a lei não trouxe um conceito de improbidade expresso de improbidade.

Apesar disso, há uma preocupação constatada no enquadramento da violação aos princípios da Administração Pública e aos deveres éticos, visto como a nova redação propôs a exigência de “lesividade relevante ao bem jurídico”. O referido conceito é carregado de subjetividade, porque estará analisando os autos de uma ação de improbidade. A ausência de parâmetros deixa à margem do magistrado o convencimento do ato.

Outra mudança ligada à transparência diz respeito à nova redação dos incisos no artigo 11 três, consolidando a desonestidade em razão da violação de sigilo profissional; já o inciso quatro estabeleceu enquadramento no caso de negativa de publicidade de atos oficiais, com exceção daqueles atos imprescindíveis à segurança ou instituídos em lei. Por conseguinte, o inciso seis prevê para o caso de não prestação de contas, quando o agente dispõe de condições para isso.

#### **4.4.2 Moralidade.**

No âmbito da gestão pública, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) entendia que a modalidade culposa seria uma das causas da responsabilização dos erros meramente administrativos e sem prejuízo, e pela incriminação da gestão pública. Na audiência, a Confederação e outras entidades representativas, como o Ministério Público, entenderam necessário a supressão da culpa, visto que a finalidade da improbidade busca precipuamente punir atos desonestos, isto é, que têm a intenção de cometer a ilicitude.

Desse modo, os erros causados por verificação de culpa, apesar de serem suscetíveis de punição por outros meios administrativos, não são mais enquadrados como ímprobos. Por outro lado, algumas entidades entenderam que a supressão da modalidade culposa provocaria a irresponsabilidade dos agentes públicos no zelo com a administração.

Quanto a essa temática, Kamile Medeiros do Valle (2021) pontua que a exigência de responsabilidade subjetiva baseada no dolo não foi introduzida apenas pela Lei 14.230/21, mas já estava prevista na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei Federal n. 13.655, de 25 de abril de 2018) artigo segundo. Esse dispositivo estabelece a responsabilização pessoal do agente, diante de suas decisões ou pareceres técnicos, quando houver dolo ou erro grosseiro.

A autora acrescenta ainda que a responsabilização por improbidade administrativa não deve ter como propósito punir servidores públicos inábeis, mas os desonestos. Além do mais, nada impede que os agentes respondam na esfera administrativa pelos órgãos de controle interno, incluindo a demissão do cargo público, quando cabível.

A mudança no artigo 11 estabeleceu-se um rol taxativo, e para além dos princípios da Administração, houve a previsão de observação dos deveres. Sobre isso, a alegação da taxatividade se deu em virtude da amplitude dos princípios e da sua utilização amplificativa, que ocasionavam o fenômeno da judicialização. Aqui, entende-se que houve uma falha do legislador, porquanto, ao restringir os casos de violação aos princípios, isso alarga o potencial de cometimento de ofensas à Administração Pública. A violação de princípios pode prejudicar diretamente direitos garantidos às pessoas.

Para complicar, o parágrafo quarto do art. 11 exige, para além da conduta dolosa, a demonstração da lesividade relevante ao bem jurídico, mas sem trazer um conceito de lesividade e quais os parâmetros a serem avaliados pelo magistrado para configurar como lesividade relevante. A referida exigência dificulta extremamente o enquadramento da violação dos princípios administrativos, o que, por sua vez, estimula o cometimento de atos contrários à boa administração, com uma gestão transparente, eficiente, legal, imparcial.

Esse abrandamento permite a propagação de condutas contra a moralidade administrativa. Nesse passo, Ribeiro (2016) afirma que o princípio da moralidade, ligado ao direito fundamental à boa administração, exige que os administradores públicos atuem de maneira ética e probatória. Quando não são resguardados os princípios, tem-se a ofensa a moralidade.

Seguindo a linha da moralidade, percebe-se também que houve a inclusão da promoção pessoal e do nepotismo como novos tipos de improbidade. Aqui, sobressalta-se que os tipos em questão vão de encontro com a noção de moralidade administrativa.

Em relação a essa situação, a NLIA trouxe uma redação mais restrita para esses fatos, visto que agora não basta apenas a nomeação ou indicação política, é necessário avaliar se a conduta tem uma finalidade ilícita.

#### **4.4.3 Eficiência e mecanismos de Controle.**

No campo de mecanismos de controle e eficiência, é possível verificar como é prejudicial à restrição da legitimidade ativa ao Ministério Público. Na defesa da redação, a Comissão alegou que a legitimidade exclusiva permitiria a melhor racionalização da transação e dificultaria a perseguição política.

Por sua vez, percebe-se que, na perspectiva de mecanismos de controle, a concentração em um único legitimado obstaría o controle externo e a participação de outras entidades, como a advocacia pública. Adiciona-se ainda que a concentração pode implicar uma sobrecarga de atividades no ente responsável, assim como incitaria a competição na Administração Pública.

No mais, é preciso lembrar que a participação democrática envolve uma integração entre as instituições para melhor gestão dos recursos e combate à corrupção administrativa. Esse tipo de concentração também desestimula a ideia de uma Administração dialógica, na medida que os fiscalizadores ficariam isolados em seus campos de atuação.

Apesar de tal previsão, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n. 7042 e 7043, posicionou-se pela inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 14.230/2021, que atribuíam a legitimidade restrita ao Ministério Público para a propositura das ações por improbidade.

O STF assentou que, além do MP, os entes públicos que sofreram danos causados por atos de improbidade também estão autorizados a propor ações e celebrar acordos de não persecução em relação aos atos.

No Julgamento, os Ministros destacaram, dentre as contrariedades dos dispositivos, ofensa ao princípio da eficiência e moralidade, visto que a legitimidade exclusiva confrontava com a ideia de uma eficiência no combate à improbidade e corrupção.

No que concerne ao elemento volitivo da culpa, a sua revogação provoca uma melhor concentração de esforços no combate aos atos desonestos, entendidos, esses, como condutas com intenção de alcançar resultado ilícito. A centralização nos atos de improbidade na modalidade dolosa, além de conceder conformidade com a ideia de improbidade (atos intencionalmente desonestos), faz com que se possa convergir melhor os esforços e mecanismos, seguindo assim a perspectiva da eficiência.

Com a nova Lei, os atos que resultam em prejuízo ao erário precisam do dolo e do efetivo prejuízo causado. O afastamento da presunção do dano (dano in re ipsa) faz com que se busque, além da simples inobservância, a inevitabilidade da perda efetiva. Em outras palavras, exige-se, para além do dolo, a comprovação da intenção da perda financeira. Essa exigência de comprovar também a intenção de prejudicar prejudica nas comprovações dos atos ímprobos.

Na fase processual, a Nova Lei assentou a possibilidade de celebração de Acordo de Não Persecução Cível se satisfeitos ao menos os dois critérios: “I – o integral ressarcimento do dano; II – a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados” (Brasil, 2021, cap. V, art. 17-B).

Tourinho (2021) ressalta que a previsão do acordo de não persecução civil na lei de improbidade surgiu em resposta a uma antiga expectativa relacionada à limitação estrutural do Poder Judiciário na tramitação ágil dessas demandas. Acácia Regina Soares de Sá (2020) afirma que o mecanismo visa tornar mais ágil e eficaz a reparação de eventuais danos ao erário, bem como garantir maior celeridade e efetividade na aplicação das sanções por improbidade, alinhando-se à modernização do direito administrativo, que tem incorporado meios alternativos de resolução de conflitos, uma tendência já observada no Código de Processo Civil de 2015.

Ainda na fase processual, com intuito de conceder um melhor controle e eficiência aos processos, a Lei trouxe a previsão no parágrafo dezesseis do art. 17 da LIA, de: “a qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública.” (Brasil, 2021, cap. V, art. 17).

Outra forma de conceder controle em relação à recuperação de valores decorrentes de prejuízo ou enriquecimento ilícito foi a previsão do pedido de indisponibilidade de bens, em caráter antecedente ou incidente, dos réus, objetivando assegurar recomposição do erário decorrente da conduta impropria. A mudança incorpora a preocupação em recuperar e reparar os danos causados.

Sobre o controle interno e externo das administrações públicas, Bertoni e Knoerr (2012) defendem que devem considerar a eficiência administrativa como um critério central na avaliação dos resultados obtidos pelos agentes públicos.

Na aplicação das sanções, a LIA trouxe mudanças importantes para o aspecto da celeridade e controle. Os parágrafos primeiro e segundo do art. 20 trouxeram a possibilidade de aproveitar os atos emitidos por órgãos de controle como provas ou para auxiliar o magistrado na aferição do dolo na conduta do agente público. Enquanto os parágrafos seguintes possibilitam que decisões em outras esferas referentes ao agente repercutam na apreciação da improbidade administrativa, no que tange à absolvição criminal ou diante da inexistência da conduta, ou negativa da autoria.

#### **4.4.4 Participação Social.**

A Lei n. 14.230, de 2021, introduziu significativas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, impactando aspectos relacionados à participação social e ao controle democrático na gestão pública. Um dos pontos de destaque é a exclusividade conferida ao Ministério Público para a propositura de ações de improbidade administrativa. Anteriormente, a LIA permitia que pessoas jurídicas interessadas também movessem tais ações. Com a nova redação, essa prerrogativa é restrita ao Ministério Público, limitando a participação de outros atores sociais no controle da probidade administrativa.

Já o art. 2º, em seu parágrafo único, pacificou uma antiga controvérsia no direito brasileiro ao definir expressamente quais particulares estão sujeitos às sanções da lei. Com a nova redação, respondem por atos de improbidade administrativa aqueles que celebrem com a administração pública convênios, contratos de repasse, contratos de gestão, termos de parceria, termos de cooperação ou ajustes administrativos equivalentes. Dessa forma, a legislação insere de maneira definitiva as entidades do terceiro setor no rol de legitimados passivos nas ações de improbidade administrativa.

Além disso, a reforma introduziu prazos mais bem definidos para a conclusão de inquéritos civis e ações judiciais, o que pode contribuir para maior eficiência processual. No entanto, é essencial que esses prazos não comprometam a

profundidade das investigações, assegurando que a sociedade continue a exercer seu papel de fiscalização e controle democrático.

Em suma, a Lei n.º 14.230/2021 apresenta avanços na busca por uma administração pública mais eficiente e menos burocrática. Contudo, a implementação dessas mudanças deve ser acompanhada de mecanismos que garantam a participação ativa da sociedade e o controle democrático, prevenindo retrocessos na transparência e na fiscalização dos atos públicos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro capítulo analisou a concepção e o conteúdo do direito à boa administração pública, partindo de uma abordagem histórica e da compreensão do conceito e de sua natureza jurídica. Verificou-se que o conceito de boa administração está em constante evolução, refletindo as mudanças nas demandas sociais e institucionais. Sua concretização depende não apenas de normas e diretrizes jurídicas, mas também do compromisso da Administração Pública com a ética, a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

No ordenamento jurídico brasileiro, a boa administração encontra respaldo em diversos dispositivos constitucionais, permitindo sua identificação de forma implícita. A interpretação ocorre sob duas perspectivas: a formal, que reconhece esse direito a partir da articulação entre princípios e direitos fundamentais já positivados na Constituição, e a material, que o vincula à proteção da dignidade da pessoa humana, sendo essencial para um Estado Democrático de Direito.

Além disso, a previsão do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal confirma a possibilidade de reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente enumerados, abrindo espaço para a consolidação do direito à boa administração no Brasil.

Nada obstante, registra-se que a concepção desse direito no Brasil se diferencia da Carta de Nice, abrangendo um conjunto de garantias essenciais, como a eficiência, a transparência, a probidade e a participação social. Além disso, assegura direitos procedimentais, como a ampla defesa, o contraditório e a motivação dos atos administrativos, conferindo ao cidadão mecanismos de controle e exigência de um serviço público responsável e comprometido com o bem-estar coletivo.

Buscou-se, ainda, delinear a temática da improbidade administrativa, explorando a relação entre os princípios da moralidade e probidade na doutrina, visto que ambos estão pautados no instituto da improbidade. Assim, analisou-se a relação entre moralidade e probidade na Lei n. 8.429/92, o conceito de improbidade na Constituição de 1988 e seu regime jurídico. Os dois fundamentos possuem noções semelhantes, mas não se confundem.

A Lei de Improbidade Administrativa surgiu, fundamentalmente, para proteger o patrimônio público de condutas corruptas, desonestas e ímprobas por parte dos

agentes públicos, especialmente em um contexto de impunidade que assolava o país à época.

Por fim, percebeu-se a construção da reforma na Lei de Improbidade Administrativa. Dentre os aspectos mais relevantes, destaca-se a exigência de dolo como requisito essencial para a configuração do ato de improbidade. Essa modificação reforça a necessidade de comprovação da intenção deliberada de lesar a Administração Pública, afastando punições baseadas em mera culpa. Embora esse critério seja essencial para garantir a proporcionalidade das sanções, ele também pode gerar desafios práticos na apuração e responsabilização dos agentes públicos, exigindo um aprimoramento nos mecanismos de investigação e fiscalização.

Ademais, a nova legislação impôs restrições à atuação do Ministério Público, que agora detém exclusividade na propositura das ações de improbidade, reduzindo a possibilidade de múltiplos entes ingressarem com demandas judiciais. Essa alteração visa evitar abusos e litígios desnecessários, mas, por outro lado, pode limitar a eficiência no combate a práticas ilícitas, especialmente em contextos onde o próprio Ministério Público não dispõe de recursos suficientes para fiscalizar todas as irregularidades.

A pesquisa expôs como a corrupção compromete diretamente a boa administração, refletindo a fragilidade dos padrões éticos e culturais de uma sociedade. O comportamento do agente público reflete a conduta social predominante, tornando essencial a promoção de uma cultura de integridade e o fortalecimento dos mecanismos de controle para prevenir práticas ilícitas.

Em seguida, sustentou-se a necessidade de inserção do direito à boa administração como linha interpretativa para a Nova Lei de Improbidade. Defende-se que a interpretação legislativa deve estar em consonância com o conteúdo do direito fundamental à boa administração, visto que esse direito exerce um papel estruturante na conformação das normas infraconstitucionais.

Aqui, ressalta-se que a boa Administração Pública não se resume apenas à execução impecável de suas funções em termos formais e de resultados, mas também pode servir como base interpretativa para afastar abstrações e inseguranças jurídicas na elaboração legislativa.

O direito à boa administração, enquanto princípio orientador da gestão pública, exige não apenas medidas repressivas contra a improbidade, mas também

a implementação de mecanismos preventivos e de governança eficaz. A nova Lei de Improbidade Administrativa, ao restringir o escopo das punições, reforça a necessidade de fortalecimento das estruturas de controle interno e da capacitação dos gestores públicos, de modo a evitar a ocorrência de ilícitos antes que se tornem objeto de sanção judicial.

Assim, após extensa pesquisa bibliográfica e análise, constatou-se que o direito à boa administração contribui para a formulação de uma legislação que preza pela eficiência e efetividade dos direitos da coletividade e pelo combate à corrupção administrativa.

Ainda que persistam críticas quanto à reforma legislativa (na maioria existirão críticas às mudanças normativas a depender dos grupos envolvidos) no que tange ao elemento volitivo da culpa, é possível perceber que a NLIA trouxe elementos importantes para uma Administração eficiente e centrada na pessoa humana.

A despeito de sua conformidade, denota-se que a Lei 14.230 de 2021 apresenta uma desconformidade com o direito à boa administração. Essa divergência se constata com base nos elementos necessários para uma legislação que preza pela administração com: transparência, moralidade, mecanismos de controle e participação social.

Dentre as alterações, verificam-se as mudanças no artigo 11, que estabeleceu um rol taxativo para violações aos princípios da Administração Pública, sob a alegação da subjetivação dos princípios. Essa mudança aumenta o risco de ofensas contra a administração pública. A violação de princípios prejudica diretamente os direitos garantidos às pessoas e a prestação de políticas públicas.

Somando-se a isso, a NLIA introduz para os casos de violação aos princípios a exigência de demonstrar a “lesividade relevante ao bem jurídico” violado, mas sem trazer um conceito de lesividade e quais os parâmetros a serem avaliados. Essa construção expõe um caráter subjetivo para o julgador.

Essa alteração no rol do artigo 11 dificulta muito o enquadramento da violação dos princípios administrativos, o que, por sua vez, estimula o compartilhamento de atos contrários à boa administração, com uma Administração transparente, eficiente, legítima e imparcial.

Dessa forma, o fato restritivo às violações confronta a moralidade que reveste o direito à boa administração. As pessoas esperam que os atos atentatórios contra a probidade e moralidade da administração sejam punidos, com ampla utilização de

instrumentos. Logo, quando uma Administração restringe os atos violadores de princípios e deveres que regem a Administração a alguns tipos, acaba disseminando a prática de fatos contrários à Administração, mas que não estão previstos na Lei.

Acrescenta-se que, sendo a finalidade da Lei de Improbidade punir agentes públicos desleais e que praticam ilicitudes na Administração, é preciso resguardar a tipificação de atos violadores a princípios e deveres administrativos, e não suprimir e restringir o campo de atuação.

Na abordagem de mecanismos de controle, a redação da NLIA centralizou a legitimidade no Ministério Público nas ações de improbidade e acordos, o que além de afrontar o princípio da eficiência, traria uma sobrecarga de atividades, incitação de competição e afastamento de entidades no combate à corrupção. Nesse caso, as ADIs foram cruciais para afastar essa normatividade inválida e desconforme com o direito à boa administração.

Em outros termos, o afastamento de outros entes públicos na atuação repressiva contra a improbidade acaba por dificultar a atuação eficiente da Administração na recuperação de valores públicos e punição de gestores desonestos.

Apesar dessa controvérsia, que na perspectiva desta pesquisa contradiz a ideia de uma boa administração. Merece destaque as mudanças da NLIA para o aspecto da celeridade e controle, haja vista o art. 20 prever a possibilidade de utilização dos atos emitidos por órgãos de controle como subsídio probatório no julgamento do juiz na aferição do dolo. Além do mais, a previsão do Acordo de Não Persecução vislumbra uma celeridade nas resoluções das ações de improbidade.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97–135, jan./abr. 2019. Disponível em: [https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao\\_publica/artigo/615](https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/615). Acesso em: 18 jan. 2025.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **O microsistema de proteção da probidade administrativa e a construção da cidadania**. Escola superior MPPR, 2023. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Arquivos\\_Antigos/o\\_microsistema.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Arquivos_Antigos/o_microsistema.pdf). Acesso em: 20 jan. 2025.
- BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Os princípios da proporcionalidade e razoabilidade na aplicação da Lei 8.429/1992**: a insignificância no domínio da improbidade administrativa e o respeito à cidadania. Revista dos Tribunais, p. 33, 2007. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Arquivos\\_Antigos/os\\_principios.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Arquivos_Antigos/os_principios.pdf). Acesso em: 20 jan. 2025.
- BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 de jan. 2025.
- BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei n. 8.429/1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm). Acesso em: 29 jan. 2025.
- BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [1992]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 29 jan. 2025.
- BRASIL. **Projeto de Lei n. 10.887/18**. Altera a Lei n. 8.429/1992. Brasília: Câmara dos Deputados, [2018]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 29 jan. 2025.
- BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 94/1991**. 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 da Outras providências. Senado Federal, [1991]. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/21778>. Acesso 19 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 604.151/RS**. Relator: Ministro José Delgado. Brasília, 25 abr. 2006. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200301965125&dt\\_publicacao=08/06/2006](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301965125&dt_publicacao=08/06/2006). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 734.984/SP**. Relator: Ministro José Delgado. Brasília, 18 dez. 2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200500449742&dt\\_publicacao=16/06/2008](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200500449742&dt_publicacao=16/06/2008). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 765.212/AC**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 2 mar. 2010<sup>a</sup>. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=832125&tipo=0&nreg=200501086508&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20100623&formato=PDF&s\\_alvar=false](https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=832125&tipo=0&nreg=200501086508&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20100623&formato=PDF&s_alvar=false). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 827.445/SP**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 2 fev. 2010<sup>b</sup>. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200600589223&dt\\_publicacao=02/02/2010](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200600589223&dt_publicacao=02/02/2010). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 842.428/ES**. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 24 abr. 2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200600688561&dt\\_publicacao=21/05/2007](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200600688561&dt_publicacao=21/05/2007). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7042/DF**. Relator: Alexandre de Moraes. Julgamento em 31 de agosto de 2022<sup>a</sup>. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765828894>. Acesso em 9 de fev. 2025.

B

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7043/DF**. Relator: Alexandre de Moraes. Julgamento em 31 de agosto de 2022<sup>b</sup>. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765827469>. Acesso em 9 de fev. 2025.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. O elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa. **Revista Justiça e Sistema Criminal**, v. 9, n. 16, p. 247-268, 2017. Disponível em: <https://direito.fae.emnuvens.com.br/direito/article/view/105>. Acesso em: 24 jan. 2025.

CAMMAROSANO, M.; PEREIRA, F. U. Improbidade administrativa e a jurisprudência do STJ. **Revista CEJ**, v. 17, n. 61, p. 11, 2014. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1835/1793>. Acesso em: 24 jan. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Estado Democrático de Direito como princípio constitucional estruturante do direito administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da administração pública democrática. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 2, p. 145–167, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/1302>. Acesso em: 21 jan. 2025.

DA SILVA, Walküre Lopes Ribeiro. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e Declaração Sociolaboral do Mercosul: origem, natureza jurídica e aplicabilidade. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 109, p. 349–387, 2014. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89238>. Acesso em: 12 nov. 2024.

DE LIMA CASTRO, Renato. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, v. 83, p. 125, 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Renato+de+Lima+Castro.pdf/>. Acesso em: 28 jan. 2025.

DEL LLANO, Cristina Hermida. La configuración del derecho a una buena administración como nuevo derecho frente al poder. **Pensamiento Constitucional**, v. 16, n. 16, p. 157-170, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/2858/2786>. Acesso: 14 nov. 2024.

DELFIN, David DUMET. El derecho fundamental a la buena administración y su concreción en la tutela administrativa efectiva. **Gaceta Constitucional**, n. 184, p. 207-221, 2023. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/David-Dumet-2/publication/370656976\\_El\\_derecho\\_fundamental\\_a\\_la\\_buena\\_administracion\\_y\\_su\\_concrecion\\_en\\_la\\_tutela\\_administrativa\\_efectiva](https://www.researchgate.net/profile/David-Dumet-2/publication/370656976_El_derecho_fundamental_a_la_buena_administracion_y_su_concrecion_en_la_tutela_administrativa_efectiva). Acesso em: 20 nov. 2024.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, p. 21-41, 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79062453.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2025.

DELGADO, José Augusto. **O princípio da moralidade administrativa e a Constituição Federal de 1988**. Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, São Paulo, n. 100, p. 19-40, maio 1992. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/items/2f340487-e94b-4a5c-a568-5f78c5a012a3>. Acesso em: 22 jan. 2025.

DELPIAZZO, Carlos E. La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados. **Revista de Derecho**, n. 10, p. 41-57, 2016.

Disponível em:

<https://revistas.ucu.edu.uy/index.php/revistadederecho/article/view/736>. Acesso em: 23 nov. 2024.

ESPINOZA, Izaskun Linazasoro; MARTÍNEZ, Camilo Andrés Cornejo. El derecho a una buena Administración Pública en las Constituciones a propósito del debate constitucional chileno. **Revista de Derecho Público**, v. 93, 2020. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/65313548/Linazasoro\\_y\\_Cornejo\\_2020\\_El\\_der\\_echo\\_a\\_una\\_buena\\_Administracion\\_Publica\\_en\\_las\\_Constituciones\\_-libre.pdf](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/65313548/Linazasoro_y_Cornejo_2020_El_der_echo_a_una_buena_Administracion_Publica_en_las_Constituciones_-libre.pdf). Acesso em: 20 dez. 2024.

FERNANDES, F. S. Improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 210, p. 171-181, 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47094>. Acesso em: 21 jan. 2025.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 3, p. e1937, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/t4j9F3M36jfcvPddbKMnXFK/?lang=pt>. Acesso em: 24 jan. 2025.

FREGOSO, Jessica Abeth Lagos. La administración pública como derecho humano en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. **Nuevo Derecho**, v. 14, n. 23, p. 66-73, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/6697/669770735005.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 204, p. 65-84, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46754>. Acesso em: 21 jan. 2025.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 36, n. 70, p. 115-133, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n70p115>. Acesso em: 3 fev. 2025.

GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 3, n. 35, 2002. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/854>. Acesso em: 22 jan. 2025.

GHEDINI, Armando Neto. A autonomia constitucional da responsabilidade por improbidade administrativa e alguns reflexos na aplicação das infrações e sanções da Lei 8.429/92. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**, Minas Gerais, v. 64, n. 206, p. 21-25, 2013. Disponível em: <https://bd-login.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/8437/1/A%20autonomia%20constituci>

[onal%20da%20responsabilidade%20por%20improbidade%20administrativa.pdf](#).

Acesso em: 20 jan. 2025.

GUILLEM CARRAU, J. El avance del derecho a la buena Administración en el Tratado de Lisboa. **Revista de Derecho de la Unión Europea**, [S. l.], v. 1, n. 19, p. 31–70, 2010. Disponível em:

<https://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12572>. Acesso em: 10 jan. 2025.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. 2014. 625 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em:

<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20W>. Acesso em: 30 jan. 2025.

HACHEM, Daniel Wunder; VALENCIA TELLO, Diana Carolina. Reflexiones sobre el derecho fundamental a la buena administración pública en el derecho administrativo brasileiro. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, v. 21, p. 47, 2019. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5700/7096>.

Acesso em: 16 nov. 2024.

ISMAIL FILHO, Salomão. A importância da atuação preventiva do Ministério Público Ombudsman em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. **Revista do CNMP**, n. 5, p. 105-128, 2015. Disponível em:

<https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/83>. Acesso em: 30 jan. 2025.

KIM, R. P.; PORTO, V. do V. O conteúdo da moralidade na Lei de Improbidade Administrativa: obrigação à conduta do homem público e direito fundamental difuso do cidadão. **Revista de Direito Administrativo**, v. 266, p. 125-166, 2014. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/32143>. Acesso em: 21 jan. 2025.

LEÃO, Anabela Costa. A carta dos direitos fundamentais da União Europeia: protegendo os direitos a um nível multidimensional. **Revista da FDUP**, p. 41-76, 2006. Disponível em:

<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/23815/2/49725.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

MAGAMI JUNIOR, Roberto Tadao. A Lei de Defesa da Probidade Administrativa possui um regime jurídico coerente com o Direito Administrativo sancionador?.

**Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 11, n. 2, p. 184-210, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/212678>. Acesso em: 24 jan. 2025.

MARQUES, Mauro Luiz Campbell. **Breves considerações sobre o anteprojeto de reforma da Lei de Improbidade Administrativa**: a proposta da comissão de juristas nomeada pela Câmara dos Deputados. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Doutrina: edição comemorativa, 30 anos do STJ. Brasília: Superior Tribunal de Justiça (STJ), 2019. p. 689-724. ISBN 978-85-7248-199-1. Disponível em:

[https://consorciobdjur.stj.jus.br/vufind/Record/oai:bdjur.stj.jus.br.col\\_2011\\_14:oai:localhost:2011-131481/Details](https://consorciobdjur.stj.jus.br/vufind/Record/oai:bdjur.stj.jus.br.col_2011_14:oai:localhost:2011-131481/Details). Acesso em: 28 jan. 2025.

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 104–120, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986>. Acesso em: 22 jan. 2025.

MARTINS, A. M. G. A carta dos direitos fundamentais da União Europeia e os direitos sociais. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 3, n. 2, 2002. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7248>. Acesso em: 3 fev. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEMBIELA, Juan B. Lorenzo. La buena administración en la Administración general del Estado. **Actualidad Administrativa**, n. 4, p. 405-414, 2007. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2226295>. Acesso em: 12 jan. 2025.

MENDES, Joana. La bonne administration en droit communautaire et le Code européen de bonne conduite administrative. **Revue française d'administration publique**, v. 131, n. 3, p. 555-571, 2009. Disponível em: [https://orbi.lu.uni/bitstream/10993/29455/1/Mendes\\_2009\\_RFAP.pdf](https://orbi.lu.uni/bitstream/10993/29455/1/Mendes_2009_RFAP.pdf). Acesso em 9 jan. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade administrativa: do conceito à efetivação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 190, p. 1-44, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45405>. Acesso em: 22 jan. 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MUÑOZ, J. R. El Derecho a la Buena Administración en las Relaciones entre Ciudadanos y la Administración Pública. **Revista AFDUC**, v. 16, p. 247-273, 2012. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4158450>. Acesso em 10 jan. 2025.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez Arana. Derecho administrativo global y derecho fundamental a la buena administración pública. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 16, n. 185, jul. 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/106712/Jaime%20R.%20A.%20Mu%c3%b1oz.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Lei de conflitos de interesses e Lei de Improbidade Administrativa reformada. A&C - **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 23, n. 92, p. 173–220, 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i92.1746. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1746>. Acesso em: 28 jan. 2025.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**, v. 6, n. 20, p. 97-141, 2022. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/rdai20oliveiraegrotti>. Acesso em: 18 jan. 2025.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 9. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2023.

PERFETTI, Luca Raffaello et al. Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità. **Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario**, p. 789-844, 2010. Disponível em: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/11346066/perfetti\\_789\\_844-libre.pdf](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/11346066/perfetti_789_844-libre.pdf). Acesso em: 25 dez. 2024.

PONCE, J. El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. In: Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción. El control de la actividad estatal. **Universidad de Buenos Aires**, 2016, p. 219-247. Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/el-control-de-la-actividad-estatal/cae-ponce-buena.pdf>. Acesso em 13 nov. 2024.

PONCE, Juli. La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración. **Revista Internacional de Transparencia e Integridad**, v. 6, p. 1-19, 2018. Disponível em: [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/702253/EM\\_65\\_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/702253/EM_65_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 13 nov. 2024

PRADO RICARDO DOS SANTOS, T. Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia: fundamentos e aplicação. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, v. 9, n. 2, p. 93–112, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1910>. Acesso em: 11 nov. 2024.

REY MARTÍNEZ, Fernando. Cómo nacen los derechos?: posibilidades y límites de la creación judicial de derechos. **Interesse Público**, v. 11, n. 54, p. 151-179, 2009. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/5812>. Acesso em: 18 nov. 2024.

RIBEIRO, E. K. Direito fundamental à boa administração pública, moralidade e improbidade administrativa. **Revista da AJUFERGS**, v. 1, p. 157-178, 2016.

Disponível em:

<https://bdjur.stj.jus.br/items/1319fa1c-a605-4a60-944d-e1c6c5b21764>. Acesso em: 30 jan. 2025.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. Derecho administrativo global y Derecho fundamental a la buena Administración pública. In: \_\_\_\_\_. **Temas selectos de derecho administrativo**: en homenaje a los cuarenta años do Tribunal de lo Contencioso Administrativo. p. 437-474, 2011. Disponível em:

<https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2021/11/dsadminstglobal.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2025

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. **El ciudadano y el poder público**: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración. Madrid: Reus, 2012.

Disponível em:

[https://www.editorialreus.es/media/pdf/primeraspaginas\\_9788429016987\\_elciudadanoylepoderpublico.pdf](https://www.editorialreus.es/media/pdf/primeraspaginas_9788429016987_elciudadanoylepoderpublico.pdf). Acesso em: 16 nov. 2024.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones públicas. In: \_\_\_\_\_. El derecho a una buena Administración pública. 2008. Disponível em:

[http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/113/rdpub\\_2008\\_113\\_31-41.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RDPUB/113/rdpub_2008_113_31-41.pdf). Acesso: 9 jan. 2025.

RUOCCO, Graciela. La “buena administración” y el “interés general”. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte**, v. 12, n. 49, p. 27–46, 2012. DOI: 10.21056/aec.v12i49.167. Disponível em:

<https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/167>. Acesso em: 16 nov. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Administração Pública e os Direitos Fundamentais**. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo. Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis\\_atividades/ingowolfgang sarlet.pdf](https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgang sarlet.pdf). Acesso em: 16 jan. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade da norma constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TOMÁS MALLÉN, Beatriz. **El derecho fundamental a una buena administración**. Madrid: 1ªed, Instituto Nacional de Administración Pública - INAP, 2004.

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento UE. Conselho Europeu de Colónia 3 - 4 de Junho de 1999 Conclusões da Presidência. 1999. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/kol1\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/kol1_pt.htm). Acesso em: 13 fev. 2025.

VALLE, K. M. **O fim da improbidade por ato culposo: por que causa tanta indignação?**. Migalhas, 5 nov. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/354315/o-fim-da-improbidade-por-ato-culposo-por-que-causa-tanta-indignacao>. Acesso em: 25 jan. 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa**. 2010. 254 f. Tese (Pós-Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/b9990046-f1b8-4b85-ad80-3202ae7a6413/content>. Acesso em: 20 jan. 2025.

VIÑUALES FERREIRO, S. La constitucionalización del derecho a una buena administración en la Unión Europea: ¿nuevas garantías para la protección de los derechos en el procedimiento administrativo?. **Revista de Derecho de la Unión Europea**, [S. l.], n. 27-28, p. 321–340, 2015. Disponível em: <https://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/13600>. Acesso em: 18 nov. 2025.