

A TIPIFICAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE
VIOLADORES DE PRINCÍPIOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO DIREITO
FUNDAMENTAL À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA:
ANÁLISE DA (NÃO) TAXATIVIDADE DO ROL
ALTERADO PELA LEI Nº 14.230/2021

*THE CLASSIFICATION OF ACTS OF MISCONDUCT
VIOLATING PUBLIC ADMINISTRATION PRINCIPLES
IN RELATION TO THE FUNDAMENTAL RIGHT TO A
ADMINISTRATIVE PROBITY: ANALYZING THE (NON)
RESTRICTIVE NATURE OF THE LIST AMENDED
BY LAW NO. 14.230/2021*

A TIPIFICAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE VIOLADORES DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DA (NÃO) TAXATIVIDADE DO ROL ALTERADO PELA LEI Nº 14.230/2021¹

THE CLASSIFICATION OF ACTS OF MISCONDUCT VIOLATING PUBLIC ADMINISTRATION PRINCIPLES IN RELATION TO THE FUNDAMENTAL RIGHT TO ADMINISTRATIVE PROBITY: ANALYZING THE (NON) RESTRICTIVE NATURE OF THE LIST AMENDED BY LAW NO. 14.230/2021

Flávio Bezerra²

RESUMO

A Lei nº 14.230/2021 alterou diversos dispositivos do sistema de responsabilização dos atos de improbidade inaugurado pela Lei nº 8.429/1992, provocando, dentre outras, a discussão sobre caráter taxativo ou exemplificativo do conjunto de condutas violadoras de princípios administrativos, descritas em seu novel artigo 11. No presente estudo, questiona-se a constitucionalidade da suposta supressão normativa de tipos outrora sancionadores de tais atos. A defesa da taxatividade do dispositivo deve imperar como decorrência de sua mera literalidade ou tal interpretação ofende a proteção eficiente da probidade administrativa como direito fundamental? O objetivo geral deste estudo, especialmente em seu primeiro tópico, é compreender o regime sancionatório da improbidade na violação de princípios como decorrência da tutela constitucional ao respectivo bem jurídico. Como objetivos específicos, tratados no segundo tópico, pretende-se analisar se tipificação dos atos em um rol supostamente “*numerus clausus*” ofende a supremacia da Constituição. Como metodologia, utilizou-se estudo descritivo analítico, através de pesquisa bibliográfica e legislativa. Analisando a vontade do constituinte, especialmente à luz do princípio republicano e dos deveres do administrador

¹ Data de Recebimento: 05/09/2024. Data de Aceite: 05/11/2024.

² Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Pós-Graduado em Combate à Corrupção pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR); Pós-Graduado em Direito do Estado pela UNIDERP; Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará; Coordenador do Grupo Especial de Combate à Corrupção do Ministério Público do Estado do Ceará – GECOC; e-mail: bezerraflavio@yahoo.com.br; ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6629-159X>.

público, conclui-se que o novo artigo 11 da Lei de Improbidade, se interpretado conforme a Constituição, os direitos fundamentais e os instrumentos internacionais, alcança igualmente condutas ímprobas que estejam fora do rol ali estabelecido.

Palavras-chave: lei nº 8.429/1992; atos de improbidade; violação de princípios administrativos; rol exemplificativo; probidade; administração pública.

1 INTRODUÇÃO

A construção filosófica e normativa do Estado Democrático de Direito passa pelo reconhecimento axiológico de que o poder político deve ser exercido para o bem da própria coletividade que o titulariza, ainda que delegue a mandatários o seu exercício. A negação do princípio republicano é a captura da gestão da coisa pública pelo escuso interesse de indivíduos ou grupos, sejam familiares, partidários ou empresariais, uma das expressões do fenômeno da corrupção em sentido amplo.

Desde condutas individuais de promoção pessoal do administrador aos intrincados esquemas de dominação das instituições estatais por grupos econômicos, a deslealdade e imoralidade no âmbito da Administração Pública frustram a expectativa do povo, titular do poder, de vê-lo exercido em conformidade à Constituição e às leis, gerando progressiva deslegitimação do Estado. Como efeito, os atos ímprobos, porque desviados do interesse público, ensejam comumente a precarização e mesmo a negação de políticas públicas destinadas à promoção de direitos fundamentais, especialmente os sociais ou prestacionais.

Tendo em conta que, à luz do constitucionalismo pós-moderno, a finalidade do Estado é a própria realização da Constituição Social e dos direitos fundamentais, resta óbvio o interesse da ordem constitucional em tutelar a probidade da Administração Pública com alta envergadura normativa, notadamente em virtude de sua instrumentalidade na salvaguarda dos outros bens jurídicos constitucionalmente valorados, como educação, saúde e vida. É assim que, fundado no regime republicano e no princípio-síntese da dignidade humana (artigo 1º, caput e III), a Constituição Federal enumera, sob a forma de princípios, estritos deveres a serem observados pelo administrador (artigo 37, *caput*), para logo em seguida, no parágrafo 4º do mesmo dispositivo, anunciar a fonte normativa imediata da tutela da probidade na Administração Pública, determinando expressamente ao legislador a construção de um regime de responsabilização que seja eficiente na proteção do bem jurídico ali consagrado.

Tem-se, portanto, verdadeiro direito fundamental a uma gestão proba da coisa pública, dotado, como tal, de centralidade, normatividade e superioridade em nosso ordena-

mento, e tutelado por um microsistema de normas constitucionais, legais e extraídas, ainda, de instrumentos internacionais. Nesse contexto, será analisado como a Lei nº 8.429/1992 materializou o comando constitucional, e instituiu um sistema específico de responsabilidade político-administrativa por atos de improbidade, especialmente na modalidade de violação aos princípios administrativos (artigo 11). Ver-se-á de que modo essa redação original do dispositivo coaduna-se com a máxima efetividade do direito fundamental a ele relacionado, especialmente quando indicou um rol meramente exemplificativo de condutas típicas.

Tal regime inicial foi chancelado pela jurisprudência pátria, que reconheceu inexistir qualquer violação à segurança jurídica na tipificação aberta, própria da hermenêutica das normas-princípios, operada com proporcionalidade e fluidez diante das incontáveis condutas humanas. Todavia, com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, e sua alteração textual do mesmo artigo 11, surge corrente doutrinária a sustentar que, pela literalidade do dispositivo, o conjunto de atos ímprobos violadores de princípios administrativos teria se tornado exaustivo, afastando a tipicidade de imensa gama de condutas outrora sancionadas.

Se o presente artigo pretende, no aspecto geral, relacionar o sistema legal de responsabilização de atos ímprobos com o comando o constitucional de tutela da probidade administrativa, em termos específicos objetiva-se se analisar se a taxatividade do rol do artigo 11, sustentada por vertente interpretativa, acaba violando o referido direito fundamental. Sob a luz, não apenas da Constituição Federal de 1988, mas também a partir de análise de dispositivos da Convenção da Organização das Nações Unidas contra a Corrupção e da Convenção Interamericana na mesma temática, instrumentos internacionais incorporados pelo Brasil, buscar-se-á compreender ainda se essa interpretação limitante tornaria a medida legislativa um retrocesso no enfrentamento da improbidade na Administração Pública, ensejando proteção deficiente do correspondente bem jurídico.

Enfim, o estudo busca concluir se a tipificação exaustiva de atos de improbidade violadores de princípios é aceita como mera opção do legislador, ou se esta escolha representa uma absoluta negação da imperatividade do artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal e dos tratados internacionais na matéria, em violação aos primados da máxima efetividade dos direitos fundamentais, da vedação à sua proteção estatal deficiente, da proibição do retrocesso sociojurídico e, em última análise, do próprio Estado Social de Direito.

2 A REDAÇÃO ORIGINAL DO ARTIGO 11 DA LEI Nº 8.429/1992 COMO MECANISMO DE PROMOÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROIBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A improbidade e a corrupção praticadas no âmbito da Administração Pública, embora não se confundam, são fenômenos que igualmente produzem efeitos deletérios no exercício e legitimação do poder político, minando os valores fundantes do Estado Democrático de Direito e a promoção do bem-estar social. À luz do preâmbulo da Convenção da Organização das Nações Unidas contra a Corrupção, incorporada pelo Brasil com o Decreto nº 5.687/2006, o enfrentamento de tais práticas justifica-se pela ameaça que representam “para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito”.

Disposta por vezes no campo semântico da corrupção, a concepção de improbidade pode remeter diretamente à noção de desonestidade, sendo por isso tratada por parte da doutrina como decorrência, em nosso ordenamento, do princípio da moralidade esculpido no (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), compreendido na imposição de que “a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos”, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 119). A improbidade administrativa consistiria assim à “desonestidade no exercício de função pública (*lato sensu*), e tem a ver com a grave violação dos deveres de boa administração, boa-fé e ética funcional e do princípio da moralidade administrativa” (Magalhães Júnior, Oliveira e Martins Júnior, 2023, p. 17). Corresponderia, pois, a atos contrários à moral no exercício da função pública, com abuso de seu plexo de prerrogativas:

Dizemos que improbidade administrativa revela-se, do ponto de vista material, como sendo uma conduta desonesta e leal. Eis os dois elementos que conformam a improbidade administrativa. A desonestidade consubstancia-se na manifestação direta sem sentido oposto a probidade, a decência, a moral e aos costumes; enquanto a deslealdade é a quebra da lealdade que, no caso, decorre do abuso de prerrogativas administrativas que foram facultadas para o desempenho de determinada atividade administrativa. (Simão, 2022, p. 59)

Focando na associação da probidade na administração pública com a imoralidade, aduzem Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gonet (2010, p. 968) que “o princípio da moralidade densifica o conteúdo dos atos jurídicos, em grau tão elevado que sua

inobservância pode gerar improbidade administrativa”. Tal corrente, embora difundida, ao identificar precisamente a improbidade administrativa com os atos de desonestidade acaba restringindo o alcance normativo da própria Constituição Federal e da Lei nº 8.429/1992, que inaugura o sistema de responsabilização na matéria, contemplando tipos que vão além da mera imoralidade. É o caso da previsão original da modalidade culposa de atos de improbidade e da disposição, mantida pela lei reformadora nº 14.230/2021, de que a violação de princípios como legalidade e imparcialidade também ensejam a referida tipificação.

Por isso mesmo, outros doutrinadores adotam conceito mais amplo, pela qual improbidade aproxima-se da acepção de antijuridicidade, não se resumindo à má-fé. Nesse sentido, temos Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1020):

Legalidade estrita não se confunde com a moralidade e a honestidade, porque diz respeito ao cumprimento da lei; a legalidade em sentido amplo (o Direito) abrange a moralidade, a probidade e os demais princípios e valores consagrados pelo ordenamento jurídico; como princípios, os da moralidade e probidade se confundem; como infração, a improbidade é mais ampla do que a imoralidade, porque a lesão ao princípio da moralidade constitui uma das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei.

Para além do rigor técnico, tal concepção confere maior abertura do regime sancionatório dos atos ímprobos, cumprindo, inclusive, a missão de todo intérprete do ordenamento infraconstitucional, que é conferir máxima efetividade às normas que veiculam direitos fundamentais, como o direito à probidade na Administração Pública.

De fato, a fundamentalidade da tutela de probidade extrai-se do princípio republicano (artigo 1º da Constituição Federal de 1988), cujo conteúdo axiológico comporta, dentre outros aspectos da investidura no poder, também a imposição de que seu exercício seja em nome do povo e voltado para a consecução de seus interesses, conjugando-se com o princípio democrático (artigo 1º, *caput*, e parágrafo único da Constituição Federal). Constata-se que o patrimonialismo e a captura da coisa pública por interesses privados, elementos subjacentes aos atos ímprobos, minam o Estado Republicano e obstam a consecução de seus fins.

Como a finalidade do Estado Constitucional é a realização dos direitos fundamentais, fácil é concluir que uma administração ímproba, ao desprezar o cumprimento do interesse social, vilipendiando o patrimônio público ou a eticidade, invariavelmente fragiliza a promoção de outros direitos constitucionalmente garantidos, notadamente

os prestacionais. Em outros termos, a corrupção e a improbidade estão intimamente ligadas à ineficiência e precarização das políticas públicas que promovem direitos fundamentais sociais, notadamente os que demandam maior esforço administrativo e financeiro do Estado, como os relativos à saúde e educação. Assim entende Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2014, p. 72):

Esse ciclo conduz ao estabelecimento de uma relação simbiótica entre corrupção e comprometimento dos direitos fundamentais do indivíduo. Quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais. Se os recursos estatais são reconhecidamente limitados, o que torna constante a invocação da *reserva do possível* ao se tentar compelir o Poder Público a concretizar determinados direitos consagrados no sistema, essa precariedade aumentará na medida em que os referidos recursos, além de limitados, tiverem redução de ingresso ou forem utilizados para fins ilícitos.

Dessa forma, se uma Administração eficiente e proba é instrumento fundamental para a consecução dos direitos fundamentais prestacionais, e, por isso, realizador da dignidade humana (artigo 1, III da CF), conclui-se pela existência de verdadeiro direito da coletividade à probidade administrativa. Retomando o fundamento republicano da tutela da probidade para alçar-lhe à categoria de direito difuso, Waldo Fazzio Júnior (2016, p. 12) destaca:

Nessa linha de coerência normativa, as sanções à improbidade administrativa, tanto no plano legislativo quanto no jurisdicional, não podem desprezar a ascendência exercida pelos direitos fundamentais (individuais, coletivos, sociais e políticos). Extensão deles, os direitos subjetivos às prestações estatais em sintonia com os direitos republicanos incluem o direito de todos à administração da coisa pública secundum legem, sob o referencial da probidade.

Diante da essencialidade da tutela da probidade administrativa para a consecução dos fins do Estado Social, e para a promoção de diversos direitos fundamentais, o constituinte a previu em diversos dispositivos, seja como valor a ser perseguido pelo ordenamento infraconstitucional, seja como parâmetro jurídico de responsabilização no direito sancionador.

No artigo 14, parágrafo 9º, a Constituição Federal de 1988 dispõe que a proteção

da probidade na Administração é finalidade a ser garantida pela lei complementar que tratar de casos de inelegibilidade. Em seu artigo 15, V, a Lei Maior já dispõe que a improbidade administrativa é causa de perda ou suspensão de direitos políticos, enquanto no artigo 55, II e parágrafo primeiro, estipula ser causa de perda do mandato de Deputado ou Senador o procedimento incompatível com decoro parlamentar, como o abuso de prerrogativas e a obtenção de vantagens indevidas. Ademais, prevê a Carta Magna que atentar contra a improbidade administrativa configura crimes de responsabilidade do Presidente da República.

No artigo 37, *caput*, a Constituição é ainda mais clara, ao consagrar verdadeiro dever jurídico do administrador em exercer o seu *munus* com moralidade, o que, de forma correlata, traz a coletividade como titular do direito a uma Administração proba. Todavia, a norma central da tutela constitucional, textualmente voltada para que o sistema legal cumpra os valores consagrados pela Lei Maior, é aquela disposta no artigo 37, parágrafo 4º, aos dispor que 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.

Com a clareza do tratamento constitucional dado à matéria, exsurge de forma cristalina o direito fundamental à probidade na Administração Pública, pelo qual se visa a tutelar o legítimo interesse da coletividade, em que o poder estatal seja exercido sob o critério do interesse público e voltado, em última análise, à própria realização material da Constituição e dos direitos fundamentais. Trata-se do direito a que a função pública não seja capturada por ações e estruturas patrimonialistas, com violação do princípio republicano, da moralidade, à da legalidade ou da higidez do patrimônio público. Sobre a consagração de um direito fundamental a uma Administração proba, José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 95) expõe:

É unívoco o entendimento de que os indivíduos têm direito subjetivo à probidade administrativa. Trata-se, na verdade, de um direito de terceira geração, assim caracterizado por ser universal e coletivo, além de ter titularidade indefinida e indeterminável. Ademais, embora se configure como direito fundamental atribuível a um indivíduo, sua proteção reflete-se por toda a sociedade, esta a destinatária, afinal, da função do Estado.

De fato, temos que os direitos fundamentais em nosso ordenamento jurídico não se esgotam no rol previsto pelo artigo 5º da Carta Magna, aduzindo o seu próprio parágrafo segundo que “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.” Constatação já comezinha, inclusive, é a de que não existe hierarquia entre os direitos fundamentais, todos dotados da mesma eficácia jurídica, e situados no mesmo vértice de nosso sistema escalonado das normas. Nesse sentido, o direito fundamental à probidade administrativa jamais poderá ser atingido em seu núcleo essencial por qualquer norma infraconstitucional, ainda que a pretexto de se proteger direitos fundamentais individuais de investigados e réus.

Tratando-se de valores, igualmente fundamentais, para a ordem jurídica, expressões últimas da dignidade humana, somente a ponderação axiológica realizada na concretude do aparente conflito, à luz da proporcionalidade, pode orientar corretamente o intérprete na concretização desses mandados de otimização, afastando-se da lógica do tudo ou nada própria do conflito entre normas-regras. Sobre o tema, afirma Ana Paula de Barcellos (2023, p. 46):

Desenvolvendo esse critério de distinção, Alexy denomina as regras de comandos de definição e os princípios de comandos de otimização. A aplicação dos princípios, portanto, envolve uma dimensão de peso que poderá ser maior ou menor, dependendo da situação concreta, e também dos outros princípios que eventualmente sejam aplicáveis, com os quais será preciso conviver.

Nessa operação, atribuída inclusive ao próprio legislador, a busca da solução possível deve resguardar necessariamente o núcleo dos ambos os interesses aparentemente conflitantes. E como um direito fundamental constitucional, a tutela da probidade administrativa é submetida, assim, a uma hermenêutica específica, pela qual, dentre outros aspectos, sua imperatividade de norma-princípio e supremacia jurídica impõem a interpretação de leis, conforme o direito fundamental, e não o contrário:

Estritamente vinculado ao princípio da força normativa da Constituição, em relação ao qual configura um subprincípio, o cânone hermenêutico-constitucional da máxima efetividade orienta os aplicadores da Lei Maior para que interpretem as suas normas em ordem a otimizar-lhes a eficácia, sem alterar o conteúdo. (Mendes, Coelho e Branco, 2010, p. 179)

Ademais, também como decorrência do sistema de direitos fundamentais, deve-se buscar a tutela da probidade com máxima efetividade, garantir-lhe proteção eficiente e blindar-lhe contra retrocessos legislativos. E, assim, cumprindo o expresso comando para tutela do direito fundamental à probidade no

plano infraconstitucional, adveio a Lei nº 8.429/1992, conferindo plena eficácia social ao artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal ao disciplinar o sistema de responsabilização dos atos de improbidade administrativa, considerados como tais aqueles caracterizados, alternativamente, pelo enriquecimento ilícito (artigo 9º), dano ao erário (artigo 10), ou violação de princípios da Administração Pública (artigo 11), cominando-lhes sanções de caráter cível e político-administrativa (artigo 12).

Um dos mais importantes dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa, nitidamente atento à máxima efetividade do aludido direito fundamental, foi o que previu a tipificação de condutas que, por si só, malfirmam os princípios da Administração Pública, independentemente da ocorrência de prejuízo financeiro ao ente público, ou enriquecimento ilícito do agente. Assim, à luz do artigo 11, constitui ato de improbidade administrativa a violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Tal representou, não uma simples opção legislativa de ampliar-se a incidência normativa do Direito Sancionador na temática, mas sim uma inovação de elevada carga axiológica, alinhada intimamente ao regime republicano e indissociável da força normativa do artigo 37, caput da Constituição, o qual consagrou princípios que, especialmente após a promulgação da Lei nº 8.429/1992, evidenciam-se como verdadeiros deveres do administrador público, que literalmente “obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. A verdade é que a previsão normativa conduz ao entendimento de que, no sistema de responsabilização jurídica, improbidade não se identifica necessariamente com imoralidade ou desonestidade, alcançando gama muito maior de situações antijurídicas:

Evidenciada a harmonia entre os fatos, o ato praticado e os valores consubstanciados nos princípios regentes da atividade estatal, estará demonstrada a probidade. Descumprida a regra ou inobservados os princípios, ter-se-á um relevante indício de configuração da improbidade. Este pensamento pode estar condensado com a assertiva de que os agentes públicos devem estar em conformidade com o “princípio da juridicidade” nomenclatura utilizada para englobar todas as regras e os princípios (inclusive a moralidade) a que devem estar circunscritos os atos do Poder Público. (Garcia e Alves, 2014, p. 105)

Assim, a utilização dos princípios, como parâmetros de responsabilização,

conduz a uma abertura dos correspondentes tipos legais, por ser naturalmente impossível elencarem-se, taxativamente, todas as situações da vida em que os respectivos valores estejam violados, ou melhor, em que o núcleo essencial do direito fundamental à probidade esteja sob ataque. Até mesmo porque, tratando-se de normas-princípios, consubstanciadas em mandados de otimização, sua aplicação ao fato não se dá por simples subsunção lógica entre fato e um suposto tipo correspondente, mas sim a partir da consideração de múltiplas possibilidades que, sob a proporcionalidade, materializam uma adequação típica própria do caso concreto.

Nesse sentido, vemos que a jurisprudência pátria, em relação a essa redação original do dispositivo, pacificou-se no sentido de sua constitucionalidade, aduzindo que a abertura trazida pela tipificação, com base em princípios jurídicos, não significaria ofensa à segurança jurídica dos destinatários da norma sancionadora. Vê-se, em julgado do Superior Tribunal de Justiça, inclusive, que a formação de tal entendimento funda-se em razões teleológicas, sistêmicas e mesmo ontológicas, pelas quais não seria “recomendável e prudente” que legislação infraconstitucional pretendesse ser exaustiva quanto à infinitude de condutas humanas, que podem violar a probidade na Administração Pública. É o que preleciona o ministro relator no julgamento de Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 1193248:

Não se podem ossificar as hipóteses de infração aos princípios da (boa) administração, totalmente dependentes da fluida e mutante dinâmica social. Além disso, impende examinar, caso a caso, o elemento subjetivo, diante da situação concreta, inviável aferir abstratamente a conduta, antes que aconteça. Benéfico estabelecer parâmetros genéricos para preservação da segurança jurídica dos cidadãos de modo geral, nomeadamente dos que exercem cargos públicos, algo que já se encontra na lei. Mas não parece recomendável ou prudente criar muros absolutos de previsão legal milimétrica para comportamentos antissociais altamente cambiantes por sua própria natureza.

Resta claro, portanto, que as razões pelas quais o conjunto de atos ímprobos violadores de princípios foi tido, pela doutrina e jurisprudência, como um sistema aberto desde a edição da Lei nº 8.429/1992 subsistem plenamente, porque não houve qualquer mudança do arcabouço constitucional que o fundamenta. Portanto, inovações como a trazida pela Lei nº 14.230/2021, ao suprimir formal-

mente expressões e hipóteses de incidência, não podem gerar interpretação de que teria ocorrido o fechamento do conjunto dos tipos sancionadores do artigo 11, autolimitado por um rol supostamente “*numerus clausus*”. Tal entendimento não se coaduna com o método hermenêutico próprio da aplicação de princípios jurídicos e peca por reduzir o alcance normativo da norma constitucional erigida da conjugação do artigo 37, *caput*, e de seu parágrafo 4º, fundante do sistema de responsabilização por atos de improbidade.

Mais que isso, é uma interpretação que viola, frontalmente, a Constituição Federal ao não promover a máxima efetividade do direito difuso à probidade administrativa e, o mais grave, por negar a imperatividade de seu núcleo essencial, afastando a tipicidade de uma infinidade de condutas humanas imorais e ilegais. Como será adiante explorado, esse retrocesso sociojurídico é veementemente proibido em um ordenamento jurídico pautado na normatividade e supremacia dos direitos fundamentais, especialmente quando resulta em manifesta deficiência de sua proteção.

3 A ALTERAÇÃO TRAZIDA PELA LEI Nº 14.230/2021 AO ARTIGO 11 DA LEI 8.429/1992: INTERPRETAÇÃO DA NOVA TIPIFICAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Visto que a probidade administrativa foi alçada pelo ordenamento constitucional ao patamar de direito fundamental, temos que a Lei nº 8.429/1992 inaugurou o correlato sistema específico de responsabilização de agentes públicos e terceiros, visando a promover a tutela eficiente do bem jurídico anunciado literalmente pelo constituinte na conjugação dos dispositivos do artigo 37, *caput* e parágrafo 4º da Lei Maior.

Todavia, em 2021 foi promulgada a Lei nº 14.230, que trouxe profundas modificações no regime original, incluindo a polêmica alteração no artigo 11, conferindo-lhe redação que tem dado margem a corrente interpretativa no sentido de que, a partir da nova lei, os tipos legais que preveem a violação de princípios administrativos estariam fechados, dispostos no rol supostamente exaustivo ali mesmo anunciado. Aduz o *caput* do mencionado dispositivo:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Especialmente por conta da simples substituição da expressão “e notadamente” pela expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”, surgiu assim corrente doutrinária a defender que, a partir da referida alteração, os atos de improbidade violadores de princípios seriam unicamente aqueles elencados no dispositivo:

Em outras palavras: não obstante a nomenclatura utilizada pelo legislador (“ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública”), a “mera” violação aos princípios da Administração Pública não ensejara improbidade administrativa. Em sua redação originária, o caput do art. 11 da LIA utilizava a expressão “notadamente”, que também constava (e ainda consta) nos arts. 9º e 10 da LIA. Ocorre que a reforma introduzida pela Lei 14.230/2021 suprimiu a citada expressão no dispositivo legal e inseriu no seu lugar a expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”. A alteração legislativa não é singela. Ao revés, restringe a aplicação do art. 11 da LIA às condutas descritas taxativamente nos seus incisos, sendo insuficiente a violação aos princípios da Administração Pública para caracterização da improbidade administrativa. (Neves e Oliveira, 2021, p. 35)

Sem pretender este trabalho explorar o contexto político que ensejou a elaboração e aprovação da mencionada lei, certamente muito pouco revelado pelos vocábulos “modernização” ou “aperfeiçoamento” que alguns a ela fazem aderir, o que se constata, desde logo, é que a própria técnica legislativa empregada no novo dispositivo não se coaduna com interpretação tão restritiva de seu alcance. Isso porque, partindo-se do método hermenêutico literal, já se constata que a norma resultante do novo texto é bem mais ampla do que muitos querem crer. De fato, ao dispor que a violação de princípios jurídicos é “caracterizada” por uma das condutas ali elencadas, acaba o legislador apenas indicando parâmetros interpretativos ao operador da norma, não sendo lógico, mesmo sob o prisma gramatical, negar a infinidade de outras condutas humanas, que, igualmente, “caracterizam” o malferimento de princípios administrativos.

Vê-se que o próprio legislador parece render-se à abertura da tipificação de tais atos quando, no parágrafo 3º, do mesmo artigo, anuncia que o enquadramento “de conduta funcional na categoria de que trata este artigo” deve incluir a “indicação de normas constitucionais, legais ou infralegais violadas”. Nesse sentido, o próprio legislador aduz, rendendo-se à interpretação sistêmica e teleológica, que a tipificação se dará com a indicação de outras normas integrantes do ordenamento jurídico, e não apenas as constantes daquele rol. Essa abertura da tipificação é reafirmada, inclusive, pela constatação

de que “norma” é gênero do qual os princípios jurídicos são espécies, dada a sua imperatividade reconhecida pelo constitucionalismo contemporâneo, o que destaca Dirley da Cunha Júnior (2008, p. 189):

As normas que os consagram — denominadas “norma de direito fundamental” — são da espécie “normas-princípios”, já que expressam mandados de otimização (*Optimierungsgebote*), distinguindo-se das normas-regras que, menos abstratas e menos genéricas, descrevem uma hipótese fática e preveem as consequências jurídicas de sua ocorrência.

Desse modo, o referido parágrafo somente reafirma o que aqui já explorado, qual seja, o fato de que a utilização de princípios como parâmetros de responsabilização não se coaduna com tipos fechados e estanques, aplicados através de mero silogismo lógico, mas sim a partir da otimização de seus efeitos diante das múltiplas possibilidades concretas, em juízo de ponderação feito à luz da proporcionalidade e voltado à realização eficiente do bem jurídico que veicula. Defendendo o caráter exemplificativo do referido rol, a doutrina explica a relevância dos tipos abertos na proteção do bens jurídicos relevantes:

Modernas técnicas jurídico-normativas próprias das sociedades de massas conduzem a adoção de regras mais abertas de comportamento em razão da função que assume o princípio da prevenção, sem que isso possa convencionar abalo à segurança jurídica, considerando que a norma deve ter o suficiente para indicação de seu alcance e sentido e se liga contextual e sistematicamente ao ordenamento jurídico interno. (Magalhães Júnior, Oliveira e Martins Júnior, 2023, p. 123)

Tem-se, ainda, que o artigo 1º, parágrafo 1º da Lei nº 8.429/1992, já com a nova redação, referindo-se às três modalidades de atos de improbidade administrativa previstas, inclusive os violadores de princípios, dispõe que existem “tipos previstos em leis especiais”. De forma muito similar, o próprio artigo 11 em seu parágrafo 2º alude a “quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei”. É uma demonstração, dada pelo próprio legislador, de que natureza da utilização de princípios em normas sancionadoras conduz, invariavelmente, a uma abertura do sistema de responsabilização.

Essa ressalva se mostrou necessária, porque entender que o rol de violação de princí-

pios administrativos se esgotaria na textualidade do novo artigo 11, significaria admitir como revogadas outras condutas ímprobas, tipificadas em leis especiais, como as condutas vedadas a agentes públicos em campanha eleitoral (artigo 73, caput e parágrafo 7º da Lei nº 9.504/1997). Essa autointegração do regime da Lei nº 8.429/1992, à luz inclusive de sua literalidade, conduz ao reconhecimento de tipos abertos na aplicação da norma do artigo 11:

Valendo da interpretação gramatical, pode-se extrair da disposição que a utilização da preposição “de”, sem a determinação decorrente de sua contração com o artigo “a” ou “as”, atribui uma indeterminação às condutas ali referenciadas, a qual, em conjunto com a menção, também ampla e genérica, à “categoria” dos atos de improbidade que violam princípios da Administração Pública, permite a conclusão de que a disposição amplia a tipicidade contida no artigo 11, caput, da Lei 8.429/92. Essa interpretação compatibiliza-se com a estrutura típico-normativa aberta, estatuída no artigo 9º e no artigo 10, da Lei 8.429/92, como corolário do sistema instituído pelo artigo 37 da CF/88, aos quais o disposto no artigo 11 adere, para a autointegração do sistema de responsabilização previsto no artigo 1º, caput, da Lei 8.429/92. (Prado, 2021, p. 18)

Todavia, a interpretação literal não é o único método a revelar que os tipos de atos de improbidade violadores de princípios estão previstos em rol meramente exemplificativo. Em virtude da envergadura constitucional dada à tutela da probidade na Administração Pública, aqui já abordada, o novel dispositivo deve ser analisado considerando-se a nova hermenêutica própria da Constituição e dos direitos fundamentais por ela veiculados, no presente caso, direito de terceira geração, titularizado por toda a sociedade.

Assim sendo, a interpretação da modificação trazida pela Lei nº 14.230/2021 deve, não apenas reconhecer a imperatividade e a supremacia material e formal da norma constitucional que protege a probidade administrativa, mas também objetivar conferir-lhe a máxima efetividade do direito fundamental correlato, conforme diretrizes de uma nova hermenêutica destacada por Luis Roberto Barroso (2005, p.6). Nesse sentido, ao estabelecer a observância de vários princípios, incluindo a moralidade, como dever do administrador público (artigo 37, *caput*) e, simultaneamente, um comando sancionador expresso das condutas ímprobas (artigo 37, parágrafo 4º), a Constituição Federal absolutamente não confere margem para que legislação infraconstitucional venha a reduzir o seu próprio alcance normativo.

Por isso, interpretação que reconheça uma taxatividade do rol de atos de improbi-

dade violadores de princípios administrativos fere a vontade do próprio constituinte, malferindo por via direta os mencionados dispositivos da Carta Magna. A prevalecer esse entendimento pelo exaurimento dos tipos no próprio artigo 11, estar-se-ia subvertendo do princípio da interpretação das leis conforme a Constituição e os direitos fundamentais, corolário imediato da supremacia constitucional em nosso sistema de inegável verticalidade hierárquica.

Importante ressaltar que, como toda norma constitucional de eficácia social limitada, o dispositivo do artigo 37, parágrafo 4^a, por si só, é dotado plena eficácia jurídica e, assim, consiste em parâmetro imediato no controle de constitucionalidade de todo o sistema legal. Já a sua eficácia de caráter social foi complementada pela Lei nº 8.429/1992, mormente em sua redação original, que delineou os contornos do núcleo essencial do respectivo direito fundamental já consagrado na Lei Maior. Desse modo, admitir que a Lei nº 14.230/2021, em sentido oposto ao da redação da lei original, restringiu unicamente ao rol do novo artigo 11 as condutas a serem sancionadas por violação aos princípios administrativos, é aceitar que houve um inconstitucional retrocesso na proteção à probidade administrativa, diante da retirada de parte da eficácia que lei anterior havia conferido à norma do artigo 37, parágrafo 4^o da Carta Magna, o que é absolutamente incompatível com a ordem jurídica vigente.

A probidade na Administração Pública, valor fundamental do regime republicano, foi consagrada, como vimos em diversos dispositivos constitucionais, o que revela um objetivo autodeclarado do Estado em tutelar o bem jurídico, notadamente no plano infraconstitucional. Nesse sentido, evidencia-se que o direito fundamental a uma Administração proba não pode ser submetido a uma proteção deficiente, que minimize a eficácia de seu núcleo essencial. O fato de tratar-se de norma-princípio, admitindo certo grau de fluidez e indeterminação em sua aplicação, não permite, por óbvio, uma regulamentação estatal legislativa que deixe desprotegido, sequer em parte, o bem jurídico a que visa tutelar.

É a aplicação do princípio da proporcionalidade, em sua vertente da proibição de proteção insatisfatória, pela qual o Estado tem o dever de agir para tutelar, inclusive pelo Direito Sancionador, os bens jurídicos veiculados por direitos fundamentais:

A tipificação de delitos e a atribuição de penas também são mecanismos de proteção a direitos fundamentais. Sob essa perspectiva, o Estado pode violar a Constituição por não resguardar adequadamente determinados bens, valores ou direitos, conferindo a eles proteção deficiente, seja pela não tipificação de determinada conduta, seja pela pouca severidade da pena prevista. Nesse caso, a violação do

princípio da razoabilidade-proporcionalidade ocorrerá na modalidade da vedação da insuficiência (Barroso, 2023, p. 133).

E o sistema específico de responsabilização inaugurado pela Lei nº 8.429/1992 evidentemente se submete a esse imperativo hermenêutico, tutelando bem jurídico socialmente relevante através de previsão de tipos legais e sanções. Viola, pois, a proporcionalidade, porque conduz uma a proteção deficiente do direito à probidade, qualquer interpretação dada à nova Lei nº 14.230/2021, que afaste do alcance das normas sancionadoras condutas lesivas a princípios administrativos, simplesmente por não estarem descritas naquele texto legal. A adoção do princípio da vedação à insuficiência, portanto, rechaça a suposta taxatividade do rol de atos de improbidade violadores de princípios:

Também haverá desproporcionalidade, sob a perspectiva da proteção deficiente, quando restringe, injustificadamente, o campo de incidência de princípios constitucionais de caráter fundamental, como é o caso dos princípios da Administração Pública (Cerqueira, Ballan Júnior, Cruz Paulino e Schoucair, 2022, p. 152)

Reforçando que a atividade legislativa disciplinadora da tutela da probidade administrativa deve observância ao primado da vedação ao retrocesso, e da proibição da insuficiência de proteção estatal, temos as disposições da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (“Convenção de Mérida”), incorporada em nosso ordenamento pelo Decreto 5.687/2006. De fato, a eficiência da tutela estatal do bem jurídico é preocupação demonstrada em todo o texto da Convenção, que determina aos Estados signatários a adoção de medidas efetivas, inclusive legislativas, a assegurem a eficácia das normas anticorrupção:

Artigo 1 – Finalidade

A finalidade da presente Convenção é:

a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;

(...)

Artigo 5 – Políticas e práticas de prevenção da corrupção

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios

do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.

2. Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção.

(...)

Artigo 65 – Aplicação da Convenção

1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas que sejam necessárias, incluídas medidas legislativas e administrativas, para garantir o cumprimento de suas obrigações de acordo com a presente Convenção.

Destaca-se ainda o artigo 65, item 2, da mesma Convenção contra a Corrupção, cujos termos, por via reversa, reforçam o princípio da vedação ao retrocesso na implementação de normas que tutelem o direito fundamental de que trata. Dispõe assim que “cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção.” No mesmo sentido, a Convenção Interamericana contra Corrupção, internalizada através do Decreto nº 4.410/2002, anuncia como um de seus propósitos a cooperação internacional para “eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício”, conforme artigo II, item 2.

Resta evidente que uma interpretação da Lei nº 14.230/2021 que conclua pela supressão de condutas ímprobas do alcance do regime de responsabilização por violação de princípios não é apenas inconstitucional, e violadora do sistema de direitos fundamentais, mas também ofensiva a instrumentos internacionais já internalizados. Especialmente após a promulgação da Constituição Social em 1988, da edição da Lei de Improbidade Administrativa em 1992, e da incorporação da Convenção de Mérida em 2006, além de dispositivos legais esparsos, constituiu-se um microssistema de tutela do direito fundamental a uma Administração proba. Como sistema, o conjunto de normas de tutela da probidade tem a unidade e a autointegração obedece a uma hermenêutica cujos resultados não podem contemplar o reconhecimento de norma infraconstitucional, que suprima tipos sancionadores validados e reafirmados pela análise holística das outras fontes normativas, debilitando-se a proteção do bem jurídico que era satisfatoriamente realizada pela norma anterior.

Também por isso, interpretação restritiva do novo artigo 11, da Lei nº 8.429/1992, aduzindo taxatividade do rol de atos violadores de princípios, ensejaria absurdos sistêmicos. Condutas graves, como a corrupção passiva e concussão (nas situações em

que não haja o efetivo recebimento da vantagem indevida, com a prática, respectivamente, dos atos de “solicitar” e “exigir”), embora previstas como gravíssimos tipos penais, seriam indiferentes jurídicos para o sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa.

O mesmo ocorreria com outras condutas, porventura praticadas no exercício de função pública, como a tortura e o assédio sexual. Como também aqui não há que se falar em dano ao erário ou enriquecimento ilícito, no regime legal anterior tais crimes estavam perfeitamente adequados ao tipo de improbidade previsto no artigo 11 da Lei 8.429/1992. Todavia, pelo novo dispositivo, caso adote-se sentido restritivo, tais condutas, por não estarem contempladas em um rol supostamente exaustivo, não atrairiam quaisquer das sanções político-administrativas previstas na lei, refletindo profunda incoerência sistêmica. Assim lecionam Cerqueira, Ballan Júnior, Cruz Paulino e Schoucair (2022, p. 159):

Observa-se, portanto, que a taxatividade das hipóteses previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92 proporcionará um contexto de impunidade de condutas de flagrantes violação à lei, bem como uma possível teratologia sistêmica, ocasionada pela possibilidade de enquadramento de uma cota como crime (ultima ratio do sistema jurídico) e fato atípico na seara da improbidade, que em tese, é uma esfera menos gravosa do que a criminal.

Ademais, outras condutas desonestas e antirrepublicanas, como os atos administrativos praticados com desvio de finalidade, estariam também fora do alcance da norma, se prevalecesse a equivocada interpretação restritiva. É o caso da manipulação dolosa pelo gestor de poderes discricionários na gestão do funcionalismo, com o uso de nomeações, remoções ou exonerações para perseguição de desafetos políticos, ou favorecimento de apadrinhados.

Ter-se-ia aqui a teratologia de serem atos patentemente violadores do interesse público, do princípio republicano, da legalidade, da impessoalidade, da isonomia e da moralidade, atos ontologicamente ímprobos enfim, mas que por mera opção textual do legislador infraconstitucional estariam fora do alcance punitivo da Lei de Improbidade Administrativa, em espantoso desrespeito à determinação literal da própria Constituição Federal em seu artigo 37, parágrafo 4º. Tal vertente interpretativa é, portanto, o exemplo mais claro da negação pura e simples da normatividade constitucional.

A verdade é que um sistema jurídico constituído sob a supremacia da Constituição evidentemente não se coaduna, seja no plano axiológico ou jurídico, com medidas estatais, notadamente legislativas, que neguem efetividade máxima a um direito funda-

mental, como o é a tutela da probidade administrativa. Afinal, o direito da coletividade não se exaure propriamente na sanção dos atos de desonestidade na função pública, mas sobretudo visa a prevenir a sistemática ineficiência daí decorrente, que coloca em risco a própria fruição de todos os seus demais direitos prestacionais e vilipendia inexoravelmente a dignidade humana.

4 CONCLUSÃO

Um conjunto de normas extraídas da Constituição Federal e de instrumentos internacionais incorporados pelo Brasil, todas de elevada carga valorativa e fundadas no princípio republicano, revelam a tutela da probidade, na Administração Pública, como direito fundamental titularizado por toda a coletividade e cuja promoção é buscada através microssistema jurídico próprio.

Partindo dessa constatação, o presente estudo demonstrou que o direito difuso a uma gestão pública prova submete-se à hermenêutica própria dos direitos fundamentais, cuja aplicação funda-se em sua imperatividade e supremacia jurídica, especialmente para que haja interpretação das normas infraconstitucionais, conforme os seus comandos, e não o contrário. Vimos, nesse sentido, que a Lei nº 8.429/1992, em sua redação original, cumpriu estritamente a missão de reforçar a densidade normativa da tutela constitucional da probidade administrativa, inaugurando um regime de responsabilização auto integrativo para atos que geram enriquecimento ilícito, ensejam dano ao erário, ou violem princípios administrativos.

Nesta última modalidade, o legislador conferiu redação ao artigo 11 que levou à fácil constatação de que os atos ali tipificados eram meramente exemplificativos, em uma tipificação aberta própria da natureza das normas-princípios, cuja aplicação não se submete ao silogismo das regras, mas sim comporta natural indeterminação no cotejo proporcional com outros princípios, diante da infinidade de condutas humanas. Com tal abertura normativa e axiológica, o legislador efetivamente concretizou o direito fundamental à improbidade.

Tal situação não parece ter ocorrido com as alterações textuais trazidas pela Lei nº 14.230/2021 ao mesmo artigo 11. A supressão da expressão “e notadamente” e de condutas outrora elencadas naquele rol tem gerado interpretação no sentido de que, a partir de então, atos administrativos que não estejam dentre os oito ali descritos não mais seriam objeto de responsabilização pela Lei de Improbidade, ainda que violem gravemente os princípios da legalidade, imoralidade e moralidade. Demonstrou-se, todavia, que nem mesmo a redação empregada pode conduzir a tal interpretação restritiva, mormente quando considerada a unidade e a integração recíproca entre dispositivos da mesma lei e do microssistema.

Para além da interpretação literal ou sistemática, viu-se que o entendimento por um rol taxativo naquele dispositivo nega, veementemente, a eficácia da norma extraída do artigo 37, caput e parágrafo 4º da Constituição Federal, retirando desproporcionalmente de seu alcance condutas severamente violadoras da moralidade e do princípio republicano. A prevalecer tal restrição, além de situações teratológicas, em que graves condutas desonestas são tipificadas como crimes mas não como atos de improbidade, estar-se-ia diante da ausência de proporcionalidade na ação do legislador ao reduzir a tutela do bem jurídico ordenada pela Constituição. Estariam configurados, a um só tempo, proteção estatal deficiente e retrocesso social na tutela eficazmente operada pela redação anterior artigo 11 da Lei nº 8.429/1992.

A máxima efetividade do direito fundamental à probidade administrativa somente é alcançada, portanto, com a compreensão de que o novo dispositivo legal continua a prever situações meramente ilustrativas, que apenas auxiliam o intérprete na definição de seu conteúdo normativo. Essa é a única interpretação que cumpre o comando erigido do artigo 37, parágrafo 4º, da Lei Maior, dotado de imperatividade suficiente para conformar a atuação do legislador, administrador e julgador à compreensão de que retroagir na tutela da probidade é fazer minar a fruição dos direitos fundamentais prestacionais por esta garantidos, obstando-se a realização da própria justiça social.

THE CLASSIFICATION OF ACTS OF MISCONDUCT VIOLATING PUBLIC ADMINISTRATION PRINCIPLES IN RELATION TO THE FUNDAMENTAL RIGHT TO ADMINISTRATIVE PROBITY: ANALYZING THE (NON)RESTRICTIVE NATURE OF THE LIST AMENDED BY LAW NO. 14.230/2021

ABSTRACT

Law n. 14.230/2021 has introduced several modifications to the accountability system for acts of administrative misconduct established by Law n. 8.429/1992. This has started a debate surrounding the exhaustive or illustrative nature of the set of behaviors described in the new Article 11 that violate administrative principles. This study questions the constitutionality of the alleged elimination of specific types of misconducts that were previously subject to sanctions. Should the defense of an exhaustive provision prevail based solely on its literal interpretation, or does such an approach hinder the effective protection of administrative probity as a fundamental right? The primary objective of this study, particularly in its first section, is to comprehend the disciplinary regime for acts of administrative misconduct concerning the violation of principles as a conse-

quence of the constitutional safeguard of the corresponding legal interest. The specific objectives, addressed in the second section, aim to examine whether the classification of acts within a supposedly “closed list” infringes upon the supremacy of the Constitution. The study employs a descriptive analytical approach, utilizing bibliographical and legislative research. By analyzing the intentions of the constitutional framers, particularly in light of the republican principle and the obligations of public administrators, it is concluded that the new Article 11 of the Law of Administrative Misconduct, if interpreted in accordance with the Constitution, fundamental rights, and international instruments, also encompasses misconducts that fall outside the established list.

Keywords: law n. 8.429/1992; acts of misconduct violating administrative principles; illustrative list; probity; public administration.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11. ed. São Paulo, Saraiva, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil**. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7547>. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.410 de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1992/le08429.htm.

gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.230 de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 1193248/MG, Rel. Ministro Og Fernandes, rel. p/ acórdão ministro Herman Benjamin, primeira seção, julgado em 26/06/2019, DJe 18/12/2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp#DOC3>. Acesso em: 11 jun 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa - Prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo, Atlas, 2019.

CERQUEIRA, Marcelo Malheiros; BALLAN JÚNIOR, Otchaydes; CRUZ PAULINO, Galtiênio; SCHOUCAIR, João Paulo Santos. **Comentários à lei de improbidade administrativa: interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade – Teoria e prática**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. Saraiva: São Paulo, 2014.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; MAGALHÃES JÚNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo; OLIVEIRA, Beatriz Lopes de. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa do. **A continuidade normativa típica do artigo 11 da Lei no 8.429/92 após as alterações introduzidas pela Lei no 14.230/2021**. Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás - RCE, Belo Horizonte, a. 3, n. 5, p. 9-21, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/115>. Acesso em: 11 jun. 2023.

SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa – Teoria e Prática**. 6. ed. Leme: Mizuno, 2022.