



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO**

**ANTONIO ROMÃO DOS ANJOS NETO**

**A ANÁLISE DAS LEIS 8.429/92 E 14.230/21 À LUZ DA AFIRMAÇÃO  
REPUBLICANA.**

**FORTALEZA**

**2022**

ANTONIO ROMÃO DOS ANJOS NETO

A ANÁLISE DAS LEIS 8.429/92 E 14.230/21 À LUZ DA AFIRMAÇÃO  
REPUBLICANA.

Monografia apresentada ao Curso de  
Direito da Universidade Federal do  
Ceará, como requisito para obtenção  
parcial do Título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito  
Administrativo.

Orientador: Profa. Dra. Lígia Maria Silva  
Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

A619a Anjos Neto, Antonio Romao dos.

A análise das leis 8.429/92 e 14.230/21 à luz da afirmação republicana. / Antonio Romao dos Anjos Neto. – 2022.

62 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Lúgia Maria Silva Melo de Casimiro.

1. Improbidade Administrativa. 2. República. 3. Direitos Fundamentais . I. Título.

CDD 340

---

ANTONIO ROMÃO DOS ANJOS NETO

A ANÁLISE DAS LEIS 8.429/92 E 14.230/21 À LUZ DA AFIRMAÇÃO  
REPUBLICANA.

Monografia apresentada ao Curso de  
Direito da Universidade Federal do Ceará,  
como requisito para obtenção parcial do  
Título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito  
Administrativo.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará

---

Prof. Msc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva  
Universidade Federal do Ceará

---

Msc. Harley Sousa de Carvalho  
Universidade Federal do Ceará

À Terezinha e Almir (*in memoriam*), em  
gratidão a todo amor e apoio  
incondicionais a mim postos.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Terezinha e Almir (*in memoriam*), os quais, desde muito cedo, me ensinaram o sentido da palavra amor e doação, me apoiando em todas as empreitadas que me propus a fazer e cuidando de mim quando estive ferido. Não fosse vocês, eu não teria chegado até aqui, nem tão pouco dar valor à vida e a todas as pequenas coisas boas que ela pode proporcionar.

Ao Gleiton, meu companheiro de vida nos últimos anos, o qual nunca duvidou da minha capacidade e por diversos momentos foi alicerce quando me faltaram estruturas. Obrigado por todo amor e companheirismo ao longo desta jornada.

Às minhas tias, Célia, Luiza, Simone e Fátima(*in memoriam*), as quais foram, por vezes, verdadeiro símbolo de amor materno e nunca me deixaram só. A vocês, todo amor e gratidão.

Aos meus primos amados, os quais compartilho todos os momentos da minha vida desde cedo e sempre renovaram minhas forças, seja pelas risadas, seja pelas palavras de apoio e abraços apertados.

Ao amado grupo Butatã (Gláucia, Victória, João, Vivian, Lanna e Alex) que me incentivaram e vibraram com cada vitória minha. Vocês deram leveza à minha caminhada.

Aos meus queridos amigos e irmãos de alma, Talia, Armando e João. Vocês estiveram comigo em todos os momentos e a minha gratidão a Deus é eterna por ter posto pessoas de coração tão bom ao meu lado.

Aos meus amigos de longa data Bárbara e Samuel, que me acompanham desde cedo e me inspiram com seu brilhantismo e força de vontade.

À minha professora e orientadora Lígia Melo por toda atenção, companheirismo e disponibilidade na elaboração deste trabalho. Acima de tudo, você foi uma das responsáveis por me apaixonar pelo direito com a sua forma doce e incisiva de perseguir seus ideais.

À professora Fernanda Cláudia, a qual não tive a honra de ser aluno, mas pude ser algo a mais, um filho. Você tem o coração gigante e é reflexo do amor de Deus na terra. Amo muito você.

À Harley Sousa pela presteza e gentileza ao aceitar fazer parte do meu trabalho. Fico extremamente feliz em poder contar com uma pessoa tão competente e que representa um modelo na vida acadêmica para um momento tão especial.

À Universidade Federal do Ceará e seu corpo docente, por terem me proporcionado tantos momentos de raiva e alegria, além de terem sido as responsáveis pela minha formação.

A todas as pessoas que compartilharam momentos que serviram para o meu crescimento e me auxiliaram durante estes anos de vida e caminhada.

*Mil nações moldaram minha cara  
Minha voz uso pra dizer o que se cala  
O meu país é meu lugar de fala.  
(O que se cala, Elza Soares.)*

## RESUMO

O presente trabalho foi escrito com o objetivo de fazer uma análise acerca do conceito e dos elementos constituintes de uma república e demonstrar como as leis 8.429/92 e 14.230/21 servem ao objetivo de institucionalizar os preceitos norteadores de um estado verdadeiramente republicano. Para tanto, fez-se uma análise histórica acerca da evolução da afirmação republicana, bem como um apanhado acerca da presença do tema nas diversas constituições que vigoraram no Brasil. Apontaram-se alguns elementos que influenciaram para a falência da implementação de um estado verdadeiramente republicano, e como a Constituição de 1988 representa um marco conceitual que institucionaliza aspectos formais e materiais relativos à afirmação republicana, que se manifestam nos direitos e garantias fundamentais postos no texto constitucional. A partir daí, passa-se à análise dos institutos de controle como formas de assegurar a efetivação de um estado republicano, dando-se especial foco ao conteúdo da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse contexto, conclui-se que a LIA, no texto que vigorava antes da edição da lei 14.230/21, apesar de formalizar aspectos importantes aos regimes democrático-republicanos relativos à responsabilização dos agentes públicos, continha falhas substanciais que afastavam a sua aplicação do campo da garantia de direitos básicos atinentes à responsabilização dos agentes públicos, desrespeitando princípios. Finalmente, feitas essas observações, buscou-se verificar o papel da lei 14.230/21 na efetivação de um regime de responsabilização de fato republicano, sob a perspectiva do asseguramento de garantias fundamentais aos agentes públicos durante a persecução sedimentada na referida legislação, em face da gravidade das medidas impostas por ela.

Palavras-chave: República. Improbidade Administrativa. Direitos Fundamentais.

## ABSTRACT

The present work was written with the objective of making an analysis about the concept and the constituent elements of a republic and demonstrate how the laws 8.429/92 and 14.230/21 serve the goal of institutionalizing the guiding precepts of a truly republican state. To this end, a historical analysis was made about the evolution of the republican statement, as well as an overview of the presence of the theme in the various constitutions that have been in force in Brazil. Some elements that influenced the failure of the implementation of a truly republican state were pointed out, and how the 1988 Constitution represents a conceptual landmark that institutionalizes formal and material aspects related to the republican affirmation, which are manifested in the fundamental rights and guarantees set forth in the constitutional text. From there, we move on to the analysis of the institutes of control as ways to ensure the effectiveness of a republican state, giving special focus to the content of the Law of Administrative Improbability. In this context, it is concluded that the LIA, in the text that was in effect before the enactment of law 14.230/21, despite formalizing important aspects of the democratic-republican regimes related to the accountability of public agents, contained substantial flaws that removed its application from the field of guaranteeing basic rights related to the accountability of public agents, disrespecting principles. Finally, having made these observations, we sought to verify the role of law 14.230/21 in the effectiveness of a republican regime of accountability, under the perspective of the assurance of fundamental guarantees to public agents during the prosecution sedimented in the referred legislation, in face of the gravity of the measures imposed by it.

Keywords: Republic. Administrative Improbability. Fundamental Rights.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgRg	Agravo Regimental
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
DAS	Direito Administrativo Sancionador
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DF	Distrito Federal
ISQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LC	Lei Complementar
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
REsp	Recurso Especial

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. EM DEFESA DO IDEAL REPUBLICANO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>14</b>
2.1. Breves considerações sobre a noção de República.....	14
2.2. Das acepções materiais e formais de República e sua relação com a Administração Pública.....	16
2.3. O constitucionalismo brasileiro e a afirmação da República.....	20
<b>3. AS FERRAMENTAS REPUBLICANAS PARA UMA BOA ADMINISTRAÇÃO...27</b>	
3.1. O rearranjo constitucional de 1988 e a reafirmação republicana.....	27
3.2. Os institutos constitucionais rumo a uma nação republicana.....	28
3.2. As ferramentas de Controle e a republicanização da administração pública.....	34
<b>4. A LEI 8.429/92 E A LEI 14.230: UMA VISÃO CRÍTICA PAUTADA NAS NORMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....</b>	<b>41</b>
4.1. O Direito Sancionador e a necessária observância das garantias fundamentais como forma de assegurar a efetivação da república.....	42
4.2 A questão da inobservância dos princípios relativos ao Direito Administrativo Sancionador.....	44
4.3. A lei 14.230/21 como forma de correção de distorções do sistema de improbidade.....	50
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>55</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>

## 1.INTRODUÇÃO

Por força do artigo 1º do texto constitucional<sup>1</sup>, o Brasil constituiu-se como uma República Federativa, regida por normas e princípios que dão forma, não somente a estrutura do Estado, como determinam a sua atuação estabelecendo limites, objetivos, dentre outros aspectos estruturantes. É certo que, dentre todos os textos constitucionais que já vigoraram no País, o promulgado em 1988 representa um marco ao republicanismo, por criar institutos que assegurem a materialização de direitos e garantias fundamentais de amplo espectro.

Dentre os diversos institutos criados com objetivo de dotar de efetividade as garantias constitucionais que caminham junto da moderna acepção de república, os sistemas de controle merecem destaque especial, tendo em vista a amplitude que desvios de conduta têm tido nos últimos anos, e a necessidade de defesa do estado e do patrimônio público.

Nessa perspectiva, a Lei de Improbidade Administrativa assume papel preponderante, por estabelecer uma gama de condutas vedadas no ordenamento jurídico, bem como por criar um complexo sistema de apuração e responsabilização pautados no texto constitucional. No entanto, a existência de lacunas e de contradições hermeneutico-constitucionais põem em risco a aplicabilidade da referida norma em face da crescente exigência de respeito aos direitos fundamentais e à noção de dignidade da pessoa humana.

É nesse contexto que a edição da Lei 14.230/21 foi editada e promoveu uma série de alterações no texto vigente da antiga Lei de Improbidade Administrativa. Tais alterações são responsáveis pela modificação do sistema responsivo estabelecido com base na LIA, aproximando-a das exigências para a concretização de uma república dotada de sentido material. Nota-se, portanto, que o assunto é digno de análise.

Desta forma, a metodologia utilizada realiza um recorte, buscando resgatar a teoria da república de um campo abstrato, por meio da análise de sua concretização nos institutos estabelecidos na Constituição. Dá-se ênfase a artigos científicos, periódicos, teses, dissertações e livros da doutrina nacional relativos ao tema, de modo que as

---

1 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos[...] (BRASIL, 1988)

ferramentas utilizadas, assim como as conclusões obtidas são pautadas no rigor científico.

Com fito de melhor alcançar o objetivo a que se propõe este trabalho, o segundo capítulo busca identificar os elementos que constituem o moderno entendimento da república, relacionando-os com a Administração Pública. No mesmo item, fez-se uma breve análise acerca das constituições que vigoram no País desde a proclamação da república, até o fim do regime militar.

No terceiro capítulo, o que se pretende é analisar o texto constitucional de 1988, bem como as ferramentas postas em seu bojo que tem como objetivo efetivar a república no contexto brasileiro. Em seguida, faz-se uma análise dos mecanismos de controle como forma de efetivação de um estado republicano.

No quarto e último capítulo, é proposta uma análise crítica da Lei n° 8.429/92 sob a perspectiva da observância dos direitos fundamentais, estabelecendo-se as similitudes entre o exercício do Direito Administrativo Sancionador e a atividade sancionatória em âmbito penal. Após, apontam-se os pontos controversos da lei 8.429/92 e como eles afetam a materialização do espírito republicano. Por fim, propõe-se um debate acerca das alterações promovidas pela Lei n° 14.230/21 e como elas servem para dar efetividade à adoção do estado deveras republicano.

## 2. EM DEFESA DO IDEAL REPUBLICANO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1. Breves considerações sobre a noção de República.

O desenvolvimento e a maturação do ideal republicano somente foram possíveis com a afirmação da soberania popular, por meio das revoluções liberais europeias ocorridas no século XVIII<sup>2</sup>, profundamente marcadas pelo enfrentamento das monarquias absolutistas. No âmbito revolucionário, filósofos que serviram de base ao pensamento iluminista já haviam fundamentado ideias que seriam essenciais à difusão dos ideais republicanos.

O filósofo italiano Nicolau Maquiavel consagrou a noção de que somente monarquia e república seriam formas possíveis em um Estado Moderno. Numa concepção mais filosófica, mas de extrema importância para o desenvolvimento do sentimento republicano, por exemplo, estabeleceu uma dualidade<sup>3</sup> ao precisar noções preliminares sobre o republicanismo, nas quais lei e ordem são âmbitos da liberdade individual e não meros efeitos dela.

Por sua vez, Montesquieu aponta que república, monarquia e despotismo são as três possíveis formas de governo. Dentro desta perspectiva, Montesquieu aduz a necessidade de todos os cidadãos se considerarem iguais como um dos principais fundamentos da república.

Para o francês, o governo republicano é aquele em que o povo, como um todo, ou somente parcela dele, possui o poder soberano, contrapondo-se à noção de monarquia, que seria aquela em que um só governa.

Observa-se, desta forma, que a república foi concebida como uma forma diferente de governo que divergisse do regime monárquico, seja por meio da separação das coisas públicas, seja por meio da participação popular nas decisões atinentes ao governo.

Apesar de extremamente úteis e basilares ao que se entende hoje por regime republicano, as noções apresentadas pelos pensadores mostram-se insuficientes não em função da incapacidade de os intelectuais referidos imaginarem conceitos que

---

2 DALLARI, Dalmo de Abreu . Elementos de teoria geral do Estado. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

3 ADVERSE, Helton. Maquiavel, the republic and the desire of freedom. Trans/Form/ Ação, (São Paulo), v.30(2), 2007, p.33-52. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/trans/a/sVJQQB9CkdmFVpxPmgtQFRQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em 09 maio. 2022.

fundamentassem o republicanismo moderno, mas em função da evolução e da complexação das relações humanas em seus âmbitos jurídicos e sociais.

Na égide do que aponta Canotilho Gomes<sup>4</sup>, é necessário que haja uma revisão da forma tradicional de entender uma república, não sendo cabível, portanto, que ela seja entendida somente pelo quesito que determina o afastamento dos bens públicos e privados, fundamentados na impessoalidade do gestor e dos governantes. Isso é decorrente da clara aproximação entre as noções de república e democracia, as quais estão intimamente ligadas nos modernos estados surgidos pós Segunda Guerra Mundial, especialmente em função do surgimento e difusão de ideias ligadas aos direitos fundamentais, que exigem do Estado não somente uma separação de bens, mas também prestações negativas e positivas que assegurem aos seus cidadãos qualidade de vida e dignidade.

Do mesmo modo, é impossível que se tente entender a república somente como forma de governo antagônica à monarquia, tendo em vista que a inexistência de um regime monárquico, por si só, não garante a participação popular nas principais decisões de um governo.

Nesse sentido, Renato Janine Ribeiro<sup>5</sup> aduz que alguns regimes monárquicos respeitam princípios basilares do regime republicano desde meados do século XX, enquanto alguns regimes que adotam formalmente o regime republicano em seus textos constitucionais, especialmente em países americanos e africanos, vivem em verdadeiros regimes autoritários ou ditaduras, em que faltam liberdades individuais e respeito à coisa pública e ao bem comum.

A partir do exposto, a república deve ser entendida como uma comunidade política formada por uma unidade de indivíduos com capacidade de autodeterminação política, com a participação popular sedimentada na criação e manutenção das estruturas políticas e na sua gestão<sup>6</sup>. Nesta senda, o princípio republicano por excelência está atrelado à concepção de que a função pública e os cargos públicos estão vinculados ao interesse público e ao bem comum<sup>7</sup>.

---

4 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1993.

5 RIBEIRO, Renato Janine. *A República*. 2º ed. São Paulo: Publifolha, 2008. *E-book*.

6 CANOTILHO, *op. cit.*

7 CANOTILHO, *op. cit.*

Resta claro que o regime republicano não busca a vantagem de um ou alguns, mas sim a vantagem coletiva, desta forma, a república não seria caracterizada simplesmente pelo critério de quem manda, mas sim para quem manda, restando evidente a evolução e adaptação do instituto da república aos conceitos de direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana<sup>8</sup>.

Nota-se, que o conceito de república tem passado por uma evolução histórica, se desvincilhado da mera noção de dualidade com a monarquia para abarcar questões como a cidadania, o exercício dos direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana.

## **2.2. Das aceções material e formal da república e sua relação com a administração pública**

Num contexto moderno, de acordo com Fernando Facury Scaff<sup>9</sup>, a república pode ser entendida sob duas perspectivas que, apesar de diversas, conversam e se complementam, a perspectiva substantiva e adjetiva. Sob o ponto de vista substantivo, a república é tida como uma forma de governo, na qual se define, por lei, as funções governamentais a ocorrerem de forma previsível, distribuídas entre órgãos juridicamente estabelecidos. Em outras palavras, a república como substantivo, estaria atrelada à exclusão do arbítrio como forma de poder, assegurados por meio da impessoalidade e generalidade das leis que regem os institutos jurídicos de determinado estado.

Em sentido adjetivo, a república seria tida como um comportamento ou postura republicana, pautada na igualdade entre os cidadãos. A igualdade republicana seria a base para o combate às desigualdades e preservação das legítimas diferenças existentes entre os grupos étnicos e sociais existentes na realidade de determinado estado.

Nelson Saldanha<sup>10</sup>, por sua vez, defende que a república seria constituída por um sentido formal, no qual se compreenderia a organização dos poderes estabelecidos sob forma constitucional, o que muito se assemelha à perspectiva substantiva defendida por

---

8 RIBEIRO, Renato Janine. A República. 2º ed. São Paulo: Publifolha, 2008. *E-book*.

9 SCAFF, F. F. República, tributação e finanças. In: NUNES, A. J. A.; COUTINHO, J. C. de M. (coords.). O Direito e o futuro. O futuro do Direito. Coimbra: Almedina, 2008. Disponível em: <https://scaff.adv.br/republica-tributacao-e-financas/>. Acesso em: 10 maio. 2022.

10 SALDANHA, N. Sobre a República: considerações intempestivas. *Ciência & Trópico*, [S. l.], v. 17, n. 2, 2011. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/438>. Acesso em: 27 jun. 2022.

Scaff; e por um sentido material, entendida como uma comunidade de indivíduos que, por óbvio, seria semelhante à perspectiva adjetiva apontada por Scaff.

É evidente que a natureza moderna das repúblicas exige uma compreensão multifacetada, que se manifesta em aspectos formais e materiais. Os aspectos formais representam as regras presentes no texto constitucional que tem como objetivo dar forma ao estado republicano, preservando características básicas, tais quais a eletividade, a responsabilidade e a divisão de poderes. Os aspectos materiais, por sua vez, relacionam-se aos direitos assegurados aos indivíduos perante o estado, sejam eles de prestação positiva ou negativa, tendentes à promoção do interesse público. Tais vertentes, apesar de distintas, devem estar presentes em um mesmo estado para que este seja considerado de fato republicano, posto que a presença de normas jurídicas se constitui como base para a efetivação de direitos fundamentais inerentes à condição humana.

É possível afirmar que a noção de república em sentido formal está diretamente ligada aos conceitos que limitam a atuação dos governantes e dos agentes públicos, seja por meio de critérios de temporariedade, eletividade e responsabilidade<sup>11</sup>, sendo estes princípios balizas mantidas desde o século XVIII. Tais princípios refletem a tentativa de limitação dos poderes dos agentes públicos, e irradiam em todo o ordenamento jurídico que sustenta o regime republicano.

Canotilho Gomes (CANOTILHO, 1993) sustenta que:

A "forma republicana de governo" recolhe e acentua a ideia "antiprivilégio" no que respeita à definição dos princípios e critérios ordenadores do acesso à função pública e aos cargos públicos. De um modo geral, a forma republicana de governo prefere os critérios da eletividade, colegialidade, temporariedade e pluralidade, aos critérios da designação, hierarquia e vitaliciedade.

---

11 "As características fundamentais da república, mantidas desde o século XVII e que foram a razão de seu prestígio e de sua receptividade, são as seguintes: **Temporariedade.** O Chefe do Governo recebe um mandato, com o prazo de duração predeterminado. E para evitar que as eleições reiteradas do mesmo indivíduo criasse um paralelo com a monarquia, estabeleceu-se a proibição de reeleições sucessivas. **Eletividade.** Na república o Chefe do Governo é eleito pelo povo, não se admitindo a sucessão hereditária ou por qualquer forma que impeça o povo de participar da escolha. **Responsabilidade.** O Chefe do Governo é politicamente responsável, o que quer dizer que ele deve prestar contas de sua orientação política, ou ao povo diretamente ou a um órgão de representação popular." (DALLARI, 2009, p.81)

A acepção material da república, por sua vez, possui uma aplicação mais ampla e irrestrita, ao passo que é entendido como princípio reitor de nosso ordenamento jurídico<sup>12</sup>. Tal dimensão é definida como o sentimento igualitário que permeia os cidadãos em face de determinado estado e permeia a noção de direitos e garantias fundamentais, estando diretamente ligada ao conceito de cidadania, que implica não somente a atuação do povo na escolha dos seus governantes, como garante-lhes o direito de exigir prestações materiais de cunho positivo ou, por vezes, negativo por parte da figura estatal<sup>13</sup>.

A concretização do ideal republicano, especialmente no cenário brasileiro, exige não somente a existência de fortes instituições que garantam que o poder será exercido pelo povo e para o povo, como também o respeito aos direitos e garantias fundamentais inerentes à condição de pessoa humana. Somente o respeito aos direitos fundamentais pautados na noção de cidadania são capazes de diminuir as condições de desigualdade que persistem na sociedade atual.

É evidente que a construção de um ideário republicano não se limita à mera reafirmação formal da adoção de uma forma de governo erigida sobre os critérios da temporariedade, eletividade e responsabilidade, mas exige a implementação de forma mais ampla, de conceitos e normas jurídicas que garantam aos cidadãos não somente o acesso aos cargos públicos, como promovam a igualdade de condições e a supressão dos fatores de marginalização.

A criação de um espírito republicano pauta-se pelo fortalecimento das noções de cidadania, fomentadas pelo sentimento de igualdade que deve prevalecer entre os cidadãos perante a gestão do estado e o acesso aos benefícios e serviços por ele oferecidos. Aos agentes públicos de maneira geral, a formação de um ideal republicano implica na gestão da coisa pública pautada em princípios e normas que atrelem o fazer administrativo ao interesse público.

---

12 BEDIN, Gilmar Antonio; VAN DER SAND, Joicemar. A Constituição Brasileira de 1988 e seus princípios estruturantes. RDUno: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó, v. 2, n. 3, p. 251-269, 2019.

13 Nesse sentido o princípio republicano: "não se resume apenas à eleição dos representantes do povo, por um mandato renovável periodicamente, mas implica também a igualdade de acesso dos cidadãos aos cargos públicos, eletivos ou não, preenchidos os requisitos legais, além de contemplar a progressiva superação das causas da pobreza e dos fatores de marginalização, simultaneamente à supressão dos privilégios de todo o gênero." (BEDIN; VAN DER SAND, 2019, p. 255)

De todo mundo, é fundamental que haja uma convergência da república em sentido material e formal para que todo o ordenamento jurídico sirva como uma forma de representação social, posto que, do mesmo modo que a mera positivação da palavra república no texto constitucional é incapaz, por si só, de fundar um espírito republicano, o mero desejo de fundação de uma república é incapaz de promover a transformação social que esta forma de estado se propõe<sup>14</sup>.

Desta forma, a noção republicana exige não somente a autoafirmação de determinado estado como tal. Não é possível que se considere um estado republicano, do mesmo modo, pela simples menção à adoção desse modelo em seus textos constitucionais. É necessário que haja uma convergência entre o ordenamento jurídico, representado pelas constituições e textos infraconstitucionais, e a aspiração republicana, indissociável da cidadania e democracia.

Em ambientes democráticos a afirmação republicana se entrelaça à administração pública, que serve não somente como materialização da estrutura formal do estado ditada nos textos constitucionais, mas como verdadeira promotora das bases materiais que se entrecruzam à dignidade da pessoa humana e aos princípios fundamentais.

É inviável a existência de uma república sem que haja uma estrutura administrativa forte, capaz de atender aos anseios da sociedade de forma igualitária, e respeitando as peculiaridades envolvidas com o atingimento dos fins colimados. Não se trata de uma máquina administrativa grande, cheia de órgãos e entidades, mas sim de uma máquina pautada na legalidade cujo funcionamento seja suficiente para a efetivação das garantias mínimas postas aos cidadãos.

É fundamental que a gestão pública se preste à fundação de uma cultura de respeito e proliferação dos direitos fundamentais, por ser, ela, a face concretizada do Estado, sendo evidente que a Administração Pública é a primeira expressão de um regime republicano.

---

14 BAHIA, A. G. M. F. M.; BACHA E SILVA, D. REPÚBLICA E CONSTITUIÇÃO DE 1988: OU CONSTITUIÇÃO SEM REPÚBLICA?. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, [S. l.], v. 15, n. 2, p. e33709, 2020. DOI: 10.5902/1981369433709. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/33709>. Acesso em: 27 jun. 2022.

### 2.3.O constitucionalismo brasileiro e a afirmação da república

Conforme já explicitado neste estudo, a constituição promulgada em 05 de outubro de 1988, estabeleceu o regime republicano como forma de governo do Brasil, constituindo verdadeiro marco histórico em face do rompimento da tradição autoritária que assolou a nação.

No entanto, a adoção do regime republicano, esteve presente desde a constituição promulgada no ano de 1891, após um intenso movimento de cunho republicano que se exteriorizou pelo Manifesto republicano de 1870<sup>15</sup>. Pode-se dizer que o texto constitucional em questão adotou fundamentos básicos característicos das democracias, como a separação dos poderes<sup>16</sup>, a temporalidade<sup>17</sup> e eletividade<sup>18</sup>, no entanto, o estado fundado após o golpe de 1891, não possuía condições básicas para ser considerado uma república que combinasse as dimensões formais e materiais necessárias à criação e consolidação de um estado e espírito republicano.

Isto se dá ao fato de que a referida constituição se preocupava essencialmente com o fim do regime monárquico vigente à época, deixando de pautar modificações sociais anteriormente arguidas pelo Partido Republicano que implicavam em garantia de direitos civis básicos<sup>19</sup>. Ademais, é impossível afirmar que ocorrera a criação de um espírito público, ao passo que a gênese e fortalecimento do “coronelismo” criavam um descompromisso entre a separação do público e do privado em âmbito local, sendo certa a prevalência do sistema da reciprocidade<sup>20</sup>.

---

15 CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. Varia historia, Belo Horizonte, v. 27, 2011. p. 141-157. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/vh/a/WBk5zThk6v5smbvy8cWDswQ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 09 maio.2022

16 Nos termos expressos do artigo 15º da Constituição de 1891: CF/91: “Art 15 - São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.”

17 É o que se entende, por exemplo, da leitura do art. 43º do texto constitucional de 1891: CF/91: “Art 43 - O Presidente exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato.”

18 Conforme se extrai da leitura do art. 34, 21, que determina a competência do Congresso Nacional para estabelecer regras para o processo eleitoral federal: CF/91: “art. 34º Compete privativamente ao Congresso Nacional[...] 21. regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes em todo o paiz.”

19 CARVALHO, *op. cit.*

20 Para Vitor Barros Leal (LEAL, 2012): “O sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial”, enfim, era evidente que as classes políticas da época não estavam prontas para gerir um país democrático e republicano, tal pensamento se resume quando ele aduz “o cofre das graças e o poder da desgraça.”

A constituição vindoura, promulgada no ano de 1934, por sua vez, representou, ao menos formalmente, um rompimento ao paradigma dominante no anterior texto constitucional, ao passo que introduziu direitos civis e sociais até então ausentes no universo jurídico brasileiro, bem como estabeleceu direitos de segunda geração, que impuseram prestações positivas ao estado<sup>21</sup>.

Baseada no texto constitucional alemão de 1919, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil previa uma série de institutos que coroavam a adoção do modelo republicano em seu aspecto formal, tais quais a temporariedade, ao passo que estabelecia, por exemplo, o mandato quadrienal do Presidente da República<sup>22</sup>; a eletividade, por estabelecer o sufrágio universal, secreto e direto<sup>23</sup>; e a responsabilidade, ao estabelecer não somente os atos que seriam considerados crimes de responsabilidade quando praticados pelo presidente da república<sup>24</sup>, como determinar a responsabilização dos detentores de cargos públicos por prejuízos gerados em decorrência de omissão, negligência ou abuso.

Entretanto, apesar do esforço consignado pela Comissão do Itamarati para assegurar que o texto constitucional fosse marcado pela preponderância dos direitos individuais e sociais e pelo fortalecimento do republicanismo em sua acepção material, não se pode afirmar que houve uma efetiva tentativa de criação e consolidação do espírito republicano.

No contexto de igualdade representado pela figura da capacidade de autodeterminação e autogoverno, a tentativa de criação de um modelo burocrático na administração pública - o qual ensejava além da profissionalização das atividades administrativas, a superação do paradigma patrimonial, expresso pela

---

21 OLIVEIRA; ZAMARIN; Elaine Cristina de; Livia Pitelli. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil(1934). In: As Constituições do Brasil: Análise histórica das constituições e temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. 2011.

22 Art 52 - O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta. (BRASIL, 1934)

23 Art. 51, § 1º - A eleição presidencial far-se-á em todo o território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, se esta ocorrer dentro dos dois primeiros anos. (BRASIL, 1934)

24 Art. 57: São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição e a forma de Governo federal; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais; e) a segurança interna do País; f) a probidade da administração; g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos; h) as leis orçamentárias; i) o cumprimento das decisões judiciais. (BRASIL, 1934)

constitucionalização do tema<sup>25</sup> e pelo intenso processo legislativo infraconstitucional, intensificou o processo de despersonalização da coisa pública<sup>26</sup>, mas não foi suficiente para acabar com a tradição arraigada de que a *res pública* serviria como moeda de troca dos detentores do poder. Em verdade, a própria instauração do Estado Novo em 10 de novembro de 1937, ainda sob a égide da constituição promulgada em 1934, demonstra a fragilidade do republicanismo brasileiro à época.

Nesse contexto, a subversão das regras democráticas representadas pela promulgação das emendas constitucionais n° 1, 2 e 3<sup>27</sup>, as quais concentravam o poder estatal nas mãos do chefe do Executivo, possibilitando o cerceamento de direitos e a cassação de patentes e cargos públicos por atos contrários ao regime varguista que se instalava, são prova da ausência de fundamentos básicos atrelados à noção de democracia e, conseqüentemente, republicanismo.

A Constituição Federal de 1937, outorgada sob a guarda do regime varguista, assegurava ao Presidente da República a supremacia em face dos demais poderes constituídos<sup>28</sup>, representando uma enorme violação à noção republicana de limitação dos poderes. Pode-se citar, ainda, o conteúdo do artigo 73<sup>29</sup> do referido texto constitucional, o qual coroava o Presidente da República como autoridade suprema do Estado, e a ausência de vedação à reeleição, como expressões do autoritarismo e ausência de

---

25 Nesse contexto, ressalte-se que a Constituição Federal de 1934 foi a responsável pela constitucionalização da atividade administrativa, conforme se infere da leitura do título VII do sobredito texto.

26 Como exemplo do referido movimento, cite-se a edição da lei n° 284/36, a qual deu início ao processo de sistematização do serviço público federal pela criação de um modelo de formação de carreiras para o serviço público federal.

27 Nos termos do Decreto Legislativo n° 6 de 1935: " EMENDA N. 1 A Camara dos Deputados, com a collaboração do Senado Federal, poderá autorizar o Presidente da Republica a declarar a commoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições politicas e sociaes, equiparada ao estado de guerra, em qualquer parto do territorio nacional, observando-se o disposto no artigo 175, n. 1, §§ 7º, 12 e 13, e devendo o decreto de declaração de equiparação indicar as garantias constitucionaes que não ficarão suspensas. EMENDA N. 2 Perderá patente e posto, por decreto do Poder Executivo, sem prejuizo de outras penalidades e resalvados os efeitos da decisão judicial, que no caso couber, o official da activa, da reserva ou reformado, que praticar acto ou participar de movimento subversivo das instituições politicas e sociaes. EMENDA N. 3 O funcçionario civil, activo ou inactivo, que praticar acto ou participar de movimento subversivo das instituições politicas e sociaes, será demittido, por decreto de Poder Executivo, sem prejuizo de outras penalidades e resalvados os efeitos da decisão judicial que no caso couber.(sic)"

28 Nesse sentido: LOPES e SANTOS; Leandro Douglas; Ronaldo Adriano dos. A Constituição do Estado Novo (1937). In: As Constituições do Brasil: Análise histórica das constituições e temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. 2011, p. 60.

29 Art. 73 - O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a Administração do País. (BRASIL, 1937)

participação da expressão popular nas decisões governamentais, apesar da expressa previsão de adoção do regime republicano<sup>30</sup>.

No âmbito administrativo, embora a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), no ano de 1937<sup>31</sup>, representasse inovação e modernização administrativa, liderando a efetiva organização do aparato público brasileiro e atuando como centro irradiador de influências renovadoras, peça estratégica de um sistema racionalizador no âmbito do Poder Executivo Federal<sup>32</sup>, as exigências fisiológicas do estado autoritário que se ergueu impediram a efetivação da denominação republicana.

Desta forma, no que pese a crescente modernização do Estado brasileiro promovida pelo DASP<sup>33</sup> e pela tentativa de implementação de um modelo burocrático da administração pública, as práticas não-meritocráticas e o preenchimento de empregos públicos por nomeação permaneceram<sup>34</sup>, dando margem a um enfraquecimento da responsabilização dos servidores públicos.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1946, representou um marco em face do rompimento da tradição autoritária que violentamente assolou o País durante a vigência do Estado Novo. Além de assegurar uma série de direitos sociais e individuais<sup>35</sup> e de voltar a limitar os poderes do presidente da república<sup>36</sup>, o texto constitucional possuiu uma vigência considerada longa em função da qualidade do seu texto<sup>37</sup>.

---

30 Art 1º - O Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade. (BRASIL, 1937)

31 Art 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições. (BRASIL, 1937)

32 NOGUEIRA, Marco Aurélio. As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998

33 AMARAL, Roberto. O constitucionalismo da Era Vargas. Revista de Informação Legislativa, v. 41, n. 163, p. 85-92, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/979>. Acesso em: 12 maio. 2022.

34 MENON, G. A TENTATIVA DE RACIONALIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA ERA VARGAS: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE O DASP. Revista FIDES, v. 1, n. 2, 28 dez. 2017.

35 Vide o título IV da Constituição de 1946, "Da declaração de Direitos".

36 Tal característica pode ser observada, por exemplo, pela diminuição do rol de competências atribuídas ao chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 83 do referido texto constitucional, retirando, por exemplo, a possibilidade de decretar o recesso do Congresso Nacional.

37 GOMES e MAIA, Júlio de Souza e Luiz Augusto Almeida. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946). In: As Constituições do Brasil: Análise histórica das constituições e temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. 2011

Apesar disso, é notório que a formalização do estado republicano e democrático foi mais simbólico que real<sup>38</sup>, ao passo que o populismo que prevaleceu na Era Vargas seduzia o debate público para questões imediatas e suprimia a discussão sobre o descompasso entre o texto constitucional e a realidade social presente no país.

Ademais, é possível ainda citar a dissolução e cancelamento do registro do Partido Comunista, e as crescentes ameaças de golpe<sup>39</sup> durante a vigência do texto constitucional de 1946, como claras demonstrações do insucesso da prevalência do espírito republicano.

Para a gestão pública, a Constituição de 1946 marcou um período de intensa euforia e nacionalismo, demonstrada pela cisão entre a administração direta, clientelista, submetida a normas rígidas e controles, e a administração descentralizada, que possuía maior flexibilidade e podia, inclusive, contratar sem concurso público<sup>40</sup>.

Nesse sentido, sobre o desenvolvimento da atividade administrativa no período em questão, afirma-se que:

“Embora tenha havido avanços isolados durante os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, o que se observa é a manutenção de práticas clientelistas, que negligenciavam a burocracia existente, além da falta de investimento na sua profissionalização. A cada desafio surgido na administração do setor público, decorrente da própria evolução socioeconômica e política do país, a saída utilizada era sempre a criação de novas estruturas alheias à administração direta e o conseqüente adiamento da difícil tarefa de reformulação e profissionalização da burocracia pública existente.” (Torres, 2004)<sup>41</sup>

Não diversamente dos demais textos constitucionais que nortearam as relações jurídicas no Brasil, o conteúdo disposto na Constituição de 1967 e ampliado pela Emenda Constitucional n° 1/1969, aprovada sob exigência do regime ditatorial militar que aterrorizou e marcou o País entre os anos de 1964-1985, previa a existência de uma

---

38 De acordo com Luís Roberto Barroso em BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

39 Como exemplo, cita-se o golpe militar deflagrado pelo General Henrique Lott, em 11 de novembro de 1955, para garantir que fosse assegurada a posse do presidente vencedor das eleições naquele ano, Juscelino Kubitschek.

40 DA COSTA, 2010, p.848

41 TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

“República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.”

No entanto, é seguro dizer que nenhuma das dimensões republicanas foi preservada durante a referida ditadura. Deste modo, saliente-se que a edição do Ato Institucional nº 5 legitimou a preponderância do poder executivo sobre os demais poderes ao estabelecer a possibilidade de fechamento do Congresso Nacional<sup>16</sup>.

Do mesmo modo, é impossível dizer que o regime ditatorial militar se ocupou de garantir a efetivação da república em seu aspecto formal, posto que o regime se preocupou menos nos programas sociais e mais no arrocho salarial, no cerceamento às organizações e à participação, enfim, na exclusão social.

É fato que durante o regime ditatorial, ocorreram grandes mudanças no cenário administrativo brasileiro, possibilitando maior flexibilidade e controle. Nesse sentido, cumpre destacar a edição do Decreto-lei 200/67, o qual estabeleceu distinções entre a administração direta e a indireta<sup>42</sup>, bem como determinou princípios básicos para a atuação administrativa<sup>43</sup>.

No entanto, o fortalecimento e independência fornecidos à administração indireta evidenciaram a distinção entre a administração centralizada, de cunho burocrático, e a descentralizada, com maior flexibilidade e agilidade na sua atuação. É impossível a coexistência de um estado autoritário com as noções republicanas defendidas neste trabalho e suscitadas pela Constituição de 1988, ao passo que o autoritarismo, por si só, implica na exclusão da participação popular representada pela autodeterminação dos povos, posto que concentra o poder nas mãos de pequenos grupos sociais, sejam eles monárquicos, oligárquicos ou burgueses.

Superado o paradigma ditatorial que dominou o Brasil por 21 anos, a Constituição Federal de 1988 representa um marco significativo ao republicanismo brasileiro, tanto por fundamentar preceitos republicanos básicos, por meio da constitucionalização das características formais intrínsecas ao regime republicano, como por estabelecer

---

42 Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista. d) fundações públicas. (BRASIL, 1967)

43 Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV - Delegação de Competência. V - Controle.”

essências materiais que obrigam o Estado a fomentar o nascimento e a efetivação de um espírito republicano pautado na democracia.

### 3. AS FERRAMENTAS REPUBLICANAS PARA UMA BOA ADMINISTRAÇÃO

#### 3.1. O rearranjo constitucional de 1988 e a reafirmação republicana

Em 5 de outubro de 1988, o Congresso Nacional, reunido em forma de assembleia constituinte, após intensa movimentação social e popular promulgou a vigente constituição que representa um intenso comprometimento do Estado com as noções de direitos fundamentais básicos e com o ressurgimento das ideias e conceitos atinentes à consolidação de um estado republicano.

Após um longo período de autoritarismo, a Constituição de 1988 “restaurou a preeminência do respeito aos direitos individuais, proclamados juntamente com significativa série de direitos sociais” (MENDES, p.100), que associados à reafirmação do ideal republicano<sup>44</sup>, criou um ambiente democrático que, cada vez mais se desvencilha das práticas patrimoniais que rodeavam a gestão da coisa pública.

Em partes, o caráter humanitário e igualitário que norteiam o ideal constitucional de 1988 se devem ao intenso movimento popular que precedeu a promulgação da Magna Carta<sup>45</sup>, e à clara tentativa de efetivar a instituição de um Estado Republicano Democrático de Direito, superando o paradigma autoritário do exercício de poder, dando voz a diversos grupos sociais.

Neste azo, a escuta de diversas juntas populares durante a elaboração do texto constitucional foi essencial para assegurar o seu caráter cidadão, não se limitando somente aos agentes de poder como Ministros de Estado, líderes empresariais, mas dando voz a lideranças sindicais e populares, representantes de movimentos por vezes silenciados, como os negros entidades de defesa, dentre outros. Assim, pode-se afirmar que o Constituinte empregou intenso contraditório, sendo objeto de debate inclusive entre grupos de interesses conflitantes<sup>46</sup>.

---

44 De acordo com o disposto no art. 1º do texto constitucional. CF/88:” Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (BRASIL, 1967)

45 Como exemplo da participação popular, pode-se citar o movimento “Diretas Já”, iniciado em 1983, reunindo cerca de 1,7 milhões de pessoas somente na cidade de São Paulo. (Fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/diretas-ja>. Acesso em 15 maio. 2022)

46 Nesse sentido, sustenta Daniel Sarmiento que o processo de produção constitucional envolveu “os grupos mais variados foram ouvidos nas audiências públicas — Ministros de Estado, lideranças empresariais e sindicais,

Pode-se afirmar, portanto, que a Constituição de 1988 não se limitou em ser um símbolo da vitória democrática sobre o autoritarismo militar violento, de natureza eminentemente burocrática, que exerceu o poder no Brasil, mas efetivou a instituição de bases que proclamam a existência de um Estado Democrático de Direito, que, sobremaneira, fundou uma nova realidade republicana. Isso se atribui ao fato de o novo texto constitucional não ter feito a mera reafirmação de um simbólico desenvolvimento nacional, social e humano, e sim ter refletido a real preocupação dos ideais que nortearam a sua elaboração por meio de um conjunto de regras programáticas que demonstram o caminho que o legislador e a administração pública devem seguir para de fato alcançarem tais fundamentos<sup>47</sup>.

### **3.2. Os institutos constitucionais rumo a uma nação republicana.**

O esforço constitucional de reestabelecer bases republicanas, é representado tanto pelos caracteres formais, quais sejam, as afirmações democrático-republicanas presentes no seu texto, quanto pelos materiais, vislumbrados pelos institutos, princípios e normas concretas que transparecem a preocupação constituinte com a efetivação dos direitos estabelecidos na Magna Carta.

É correto afirmar que a Constituição Federal de 1988 criou diversos institutos e normas jurídicas que deram nova feição ao estado brasileiro, pautada em fundamentos que ensejaram a participação popular e a retomada da soberania pelo povo. A reorganização dos poderes da República, por exemplo, através da extinção dos superpoderes concedidos ao Poder Executivo<sup>48</sup> durante o regime de exceção militar, por

---

intelectuais, associações de moradores, entidades feministas e de defesa dos homossexuais, representantes do movimento negro, ONGs ambientalistas, indígenas, empregadas domésticas, meninos de rua etc. O contraditório foi intenso. Se o tema em discussão fosse, por exemplo, a reforma agrária, participariam das discussões tanto as entidades de defesa dos sem-terra como aquelas ligadas aos ruralistas.” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012)

47 Nesse Contexto, ao analisar as características da Constituição de 1988, Juliana Cristina Borcat e Livia Pelli Palumbo afirmam que o caráter dirigente da Constituição se dá “por incluir em seu texto grandes linhas programáticas que visam demonstrar os caminhos que o legislador e a administração pública devem percorrer. Embora reduza a densidade jurídica do texto, essa característica da Constituição alça um esforço para condicionar a atuação dos poderes e impulsioná-los na direção escolhida pelo constituinte, em especial em campos como saúde, educação, cultura e realização de valores como a justiça social e os direitos a ele inerentes.”

48 Como exemplo da extinção dos superpoderes concedidos ao Poder Executivo, pode-se citar a ausência de previsão, no texto constitucional de 1988, de poderes ao Presidente da República para decretar recesso do Congresso Nacional, que estava presente no art. 2º do Ato Institucional Nº 5 (“ Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.”), ou a possibilidade concedida ao Chefe do Executivo Federal de cassar direitos políticos e mandatos eletivos, presente no art. 4º do mesmo diploma legal (“ Art. 4º - No interesse de preservar a Revolução, o Presidente

meio da delimitação de Competências<sup>49</sup>, bem como pelo reestabelecimento das prerrogativas do Congresso Nacional<sup>50</sup> e a afirmação da soberania popular pela inclusão das figuras do referendo, plebiscito e iniciativa popular no texto constitucional<sup>51</sup>, refletem a preocupação com a concentração de poderes e com a participação popular nos rumos adotados pelo governo.

Por outro lado, a consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa<sup>52</sup>, associada à reafirmação dos direitos fundamentais<sup>53</sup>, sustentam o caráter protetivo da constituição e demonstram a sua preocupação com o bem-estar social e a restauração do Estado de Direito sob a forma de uma democracia moderna, instituída e legitimada pela vontade popular.

No âmbito da Gestão Pública, por sua vez, a Constituição Federal de 1988 promoveu uma série de alterações que implicaram na inclusão dos cidadãos na condução das políticas públicas e em maior eficiência na sua implementação.

Tais conquistas só foram possíveis em função da constitucionalização da administração pública e, conseqüentemente, do direito administrativo, representada pela ampliação da atuação do Estado na prestação de serviços públicos, tendo em vista o crescimento do aparato estatal - iniciado pela promulgação da constituição de 1934, a qual passou a prever a extensão da atividade estatal ao âmbito social e econômico, contrariando as regras dormentes na constituição de 1891, de cunho liberal e

---

da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.”).

49 Nesse sentido, observa-se que a Constituição Federal de 1988 assegurou a independência e harmonia dos poderes constituídos já no art. 2º (“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”), bem como delimitou as Competências do Congresso Nacional (Arts. 48 e 49), da Câmara dos Deputados (Art. 51), Senado Federal (art. 52) e da Presidência da República (Art. 84).

50 As prerrogativas dos membros do Congresso Nacional estão previstas no art. 53 da Constituição Federal.

51 Nos termos do art. 14 da Magna Carta: CF/88: “ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.” (BRASIL, 1988)

52 De acordo com o art. 1º do texto constitucional: “ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

53 Cumpre esclarecer que os direitos fundamentais afirmados na Constituição não se limitam aos direitos individuais previstos no art. 5º, mas englobam os direitos sociais, descritos nos arts. 6º a 11º e políticos, previstos nos arts. 14º a 16º.

individualista – na tentativa de fornecer serviços básicos como saúde<sup>54</sup>, educação<sup>55</sup>, higiene<sup>56</sup>, dentre outros, os quais buscavam o fortalecimento da noção de cidadania e dignidade.<sup>57</sup>

Nesse cenário, a constitucionalização da administração pública associada à ampliação do conceito de cidadania<sup>58</sup> são expressões claras do fenômeno da criação de meios materiais associados ao viés republicano, representadas pela tácita adoção do direito fundamental à boa administração por parte da Constituição.

Por um lado, o direito em comento pode ser entendido como um princípio de dupla faceta, que reúne a necessidade de respeito aos direitos fundamentais, alinhada ao dever de prestação de serviços públicos de forma eficiente e eficaz, observando a necessária implantação das políticas públicas democraticamente escolhidas<sup>59</sup>. Outra visão, defende ainda que o referido normativo guarda relação direta com o dever de eficiência<sup>60</sup>. Há, ainda, de ressaltar uma corrente que enxerga o direito fundamental delineado como a correlação entre o atendimento dos interesses sociais e as necessidades dos cidadãos pela prestação eficiente e eficaz de serviços públicos, por meio da organização e coordenação de ações pautadas no ordenamento jurídico instalado no Brasil<sup>61</sup>.

---

54 Destaque-se que foi sob a égide da Constituição Federal de 1988 que foi possível a criação do Sistema Único de Saúde por meio da Lei 8080/1990, como forma de universalização do acesso à saúde e inclusão social. Nesse contexto, defende Nelson Rodrigues dos Santos (SANTOS, Nelson Rodrigues dos. SUS 30 anos: o início, a caminhada e o rumo. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 6, p. 1729-1736, 2018.)

55 Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, por força do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 53/2006, prevê a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que busca redistribuir entre o governo estadual e as prefeituras parte dos impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino pela Constituição, com base no número de matrículas na educação básica. Nesse sentido: DAVIES, Nicholas et al. Fundeb: Uma avaliação. In: *Revista Educação e Política em Debate*, v. 10, n. 1, p. 100-115, 2021.

56 Foi por meio da Constituição de 1988 que os Estados e Municípios, por meio do arranjo federativo e repartição de competências nela desenhados, puderam implementar marcos regulatórios de água e esgoto, por exemplo, apesar da não efetivação do acesso universal ao saneamento básico à população.

57 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.*

58 Nesse sentido, em sua dissertação de mestrado, Valter Alves Carvalho defende o alargamento da noção de cidadania, que exige não somente a escolha dos representantes por meio do voto, mas abrange garantias fundamentais, como liberdade de opinião e debate, a participação na administração e tomada de decisão.(CARVALHO, 2013)

59 CARVALHO, Valter Alves. *O direito à boa administração pública: uma análise no contexto dos direitos de cidadania no Brasil*. Niterói, 2013. 120 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Universidade Federal Fluminense.

60 BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

61 CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. *Administração Pública e planejamento no estado brasileiro: qual a*

Há de pautar que o direito fundamental à boa administração se trata de novidade quando comparado a outras normas principiológicas como legalidade e supremacia do interesse público. A partir dos fundamentos teóricos preconizados neste estudo, afirma-se que princípio tem como escopo orientar a atuação da Administração Pública na busca de uma atuação ligada à tomada de decisão e sua implementação pautada na literalidade do texto legal, de modo que se otimizem os seus resultados.

Apesar do aparente foco na eficiência, o princípio fundamental em questão difere da mera economicidade, pois pretende basear a atuação estatal na busca pelo interesse público, representado pelas aspirações republicanas difundidas na supremacia dos direitos fundamentais e na noção de dignidade da pessoa humana, ensejando a transparência, sustentabilidade, imparcialidade, legalidade temperada, caráter dialógico e probidade<sup>62</sup>.

Pauta, portanto, um direito fundamental ao indivíduo, pondo ao centro a pessoa humana, sua dignidade e suas garantias básicas. Espera-se, assim, que cada vez mais este princípio seja utilizado como parâmetro para a exigência de prestações estatais efetivas e a criação de mecanismos de controle que garantam a efetividade da prestação estatal, permitindo a modificação do caráter autorreferenciado<sup>63</sup> da atuação administrativa - que, numa visão burocrática, buscava o mero cumprimento da letra da lei - para concretização dos direitos e garantias mínimos postos aos cidadãos. Trata-se, assim, de verdadeira expressão material republicana.

É fato que o direito fundamental em estudo não está expressamente previsto no texto constitucional vigente, tendo sido estabelecido pela Carta dos Direitos Fundamentais

---

contribuições a ser feita pelo direito administrativo?. Revista Jurídica, Curitiba, v. 4, n. 45, p. 56-76, 2016. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1763/1155>. Acesso em: 22 maio. 2022.

62 FREITAS, Juarez. As políticas públicas eo direito fundamental à boa administração. Nomos (Fortaleza), 2015.

63 Sobre o caráter autorreferenciado da administração pública, cumpre destacar o exposto por Salgado e Viana (2019): " A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, trouxe uma nova roupagem à Administração. A partir daí, passou-se a consolidar a modificação de uma administração legalista para uma administração focada na juridicidade. Do respeito às leis e normas, passou-se ao respeito às normas e leis, respectivamente. É o que Romeu Felipe Bacellar Filho chama de "regime jurídico constitucional-administrativo"<sup>14</sup>. A disciplina constitucional administrativa para Romeu Felipe Bacellar Filho, "traz, então, novos arsenais jurídicos para alteração do quadro tradicional de uma Administração Pública marcada pela pouca atenção dispensada aos direitos e garantias integrantes do patrimônio do cidadão-administrado"<sup>15</sup>. Os direitos fundamentais, alicerçados no texto constitucional, passam a balizar as ações do administrador público, fazendo com que o direito administrativo não pudesse mais deixar de ser analisado através de critérios de prerrogativas ou poder, mas no sentido de promoção e proteção desses direitos."

da União Europeia<sup>64</sup>, no Velho Continente. No entanto, é notório que a Carta Constitucional de 1988 foi muito além ao ditar uma gama de direitos e diretrizes que permitem concluir-se pela adoção implícita deste direito no ordenamento pátrio. Isto porquê os princípios estruturantes da Constituição<sup>65</sup>, em especial o da cidadania e da dignidade da pessoa humana, bem como o extenso rol de direitos fundamentais, copiosamente previstos no art. 5º, exigem que a atuação do administrador esteja voltada aos interesses definidos na Carta Constitucional.<sup>66</sup>

Assim, é consequência afirmar que o direito fundamental à boa administração pública encontra fundamento em todo o plexo de garantias, princípios e objetivos fundamentados nos direitos públicos subjetivos estabelecidos na Constituição<sup>67</sup>. Não por acaso, a existência do dever fundamental de boa administração já foi amplamente reconhecida pelos tribunais superiores e citada em diversos julgados importantes.

---

64 De acordo com que prevê no artigo 41 a posição de direito fundamental à boa administração foi dada pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 07 de novembro de 2000, que prevê, em seu artigo 41: "Todas as pessoas tem direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável."

65 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

66. SARLET, Ingo Wolfgang. A administração pública e os direitos fundamentais. Palestra proferida na Escola da Magistratura do TRF - 4ª Região. Curso Permanente: Módulo II, Direito Administrativo. Disponível em: [http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis\\_atividades/ingowolfgangarlet.pdf](http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangarlet.pdf). Acesso em: 15 jun.2022.

67 Para Juarez Freitas, "o direito fundamental à boa administração é lídimo plexo de direitos, regras e princípios, encartados numa síntese, ou seja, o somatório de direitos subjetivos públicos. No conceito proposto, abrigam-se, entre outros, os seguintes direitos: (a) o direito à administração pública transparente, que supõe evitar a opacidade (salvo nos casos em que o sigilo se apresentar justificável, e ainda assim não-definitivamente), com especial destaque para o direito a informações inteligíveis, inclusive sobre a execução orçamentária e sobre o processo de tomada das decisões administrativas que afetarem direitos; (b) o direito à administração pública sustentável, que implica fazer preponderar, inclusive no campo regulatório, o princípio constitucional da sustentabilidade, que determina a preponderância dos benefícios sociais, ambientais e econômicos sobre os custos diretos e indiretos (externalidades negativas), de molde a assegurar o bem-estar multidimensional das gerações presentes sem impedir que as gerações futuras alcancem o próprio bem-estar multidimensional. (c) o direito à administração pública dialógica, com amplas garantias de contraditório e ampla defesa — é dizer, do respeito ao devido processo, com duração razoável e motivação explícita, clara e congruente; (d) o direito à administração pública imparcial e o mais desviesada possível, isto é, aquela que, filtrando os desvios cognitivos, não pratica nem estimula discriminação negativa de qualquer natureza e, ao mesmo tempo, promove discriminações inversas ou positivas (reduzoras das desigualdades iníquas); (e) o direito à administração pública proba, que veda condutas éticas não-universalizáveis ou a confusão entre o legal e o moral, uma vez tais esferas se vinculam, mas são distintas; (f) o direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada, ou seja, que não se rende à "absolutização" irrefletida das regras; (g) o direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (não apenas economicamente eficiente), eis que comprometida com resultados compatíveis com os indicadores de qualidade de vida, em horizonte de longa duração.

Há de se falar, portanto, que o direito fundamental à boa administração possui estreita relação com os princípios republicanos adotados pelo ordenamento jurídico nacional, estando especialmente ligada ao conceito ampliado de cidadania e efetiva prestação positiva estatal.

É daí que surge a importância dos diversos instrumentos de controle no cenário nacional, que além devem se fundamentar nas noções atinentes ao direito fundamental à boa administração, criando uma cultura republicana de combate aos desvios sistêmicos e corrupção que assolam a administração pública. A criação de diversos mecanismos de controle, sejam em âmbito administrativo, penal ou cível, tem como objetivo a certificação de que a atividade administrativa tenha sempre por fim o atendimento dos direitos fundamentais e garantias basilares. Assim, exige-se que o fazer administrativo seja sempre comedido pelos princípios e objetivos do Estado Democrático de Direito, conceito do qual retira o seu fundamento axiológico.

A adoção do direito fundamental à boa administração, associada aos diversos institutos que limitam a atuação dos agentes públicos visando evitar desvios de conduta, demonstram a preocupação constitucional com a efetivação de direitos e garantias antes vinculados às classes sociais dominantes, por meio da proteção, garantia e fomento dos direitos fundamentais. Assim, a Administração Pública sofre um processo de revisão estruturado na leitura constitucional, que a dotou de instrumentalidade para o alcance dos fins elencados pela República.

Conclui-se que o fortalecimento dos mecanismos de controle e responsabilização promovidos pela Constituição Federal de 1988, com a institucionalização de pelo menos quatro vias diferentes de supervisão, quais sejam, o controle interno, o controle legislativo e judiciário - que são expressões do sistema de freios e contrapesos- e o controle social, e a institucionalização do respeito às garantias fundamentais e ao sistema de direitos intimamente relacionados à noção de dignidade humana, são afirmações para a criação de um espírito republicano.

### **3.2. As ferramentas de Controle e a republicanização da administração pública**

As ferramentas de controle são essenciais à sobrevivência de um estado democrático e, conseqüentemente, republicano, ao passo que legitimam o exercício do

poder por parte dos detentores dele. Ademais, os instrumentos de controle têm como função proteger a soberania popular em face das possibilidades de abuso do seu exercício, o que, muitas vezes, pode representar o afastamento dos anseios e da legitimação que concedeu o exercício do referido poder. Assim, na esteira do que defende José Manuel Ribeiro Sérulo Correia<sup>68</sup>, o Estado Democrático de Direito é consagrado somente pelo desenvolvimento de mecanismos de legitimação democráticas, a denominada *accountability*.

Destaque-se, assim, que o controle administrativo estabelecido na Constituição não se refere somente aos termos financeiros, haja vista o estabelecimento de mecanismos que visam proteger os cidadãos do abuso do poder no desempenho da atividade administrativa. O que se infere é que a evolução do controle administrativo no texto constitucional se deu em face da preponderância dos direitos humanos e fundamentais, associada ao caráter social sobressalto da Magna Carta. Exige-se, assim, o cumprimento das diretrizes que ensejaram a escolha dos representantes legitimados pelo voto, pressupõem-se, também, a responsabilização daqueles que agem em contradição às diretrizes constitucionais.

Sobre as vias de controle elencadas no texto constitucional, pode-se dizer que o controle interno é exercido pelos próprios poderes e órgãos integrantes da administração pública. Nesse diapasão, o controle interno não se limita somente ao Poder Executivo ou à perspectiva financeiro-orçamentária<sup>69</sup>, englobando todo o aparato estatal, podendo ser caracterizado como contábil ou administrativo<sup>70</sup>.

---

68 CORREIA, José Manuel Sérulo. Controle judicial da administração e responsabilidade democrática da administração. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 11, nº 125, p. 63-68, maio 2012.

69 Sob este ponto, o art. 73 da Constituição Federal estabelece: " Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional." (BRASIL, 1988)

70 CREPALDI, S. A. Auditoria contábil: teoria e pratica. São Paulo: Atlas, 2000.

O controle legislativo, por sua vez, pode ser de natureza política ou contábil<sup>71</sup>, possuindo bases bem delimitadas no texto constitucional. Nesse sentido, por exemplo, ao Congresso Nacional compete a fiscalização e controle, direto, ou por qualquer de suas Casas, dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (Art. 49, X)<sup>72</sup>, bem como o exercício do controle externo, consistente na fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da União com auxílio do Tribunal de Contas da União (Arts. 70 e 71)<sup>73,74</sup>

O controle judicial, fundamenta-se no disposto no art. 5º, XXXV<sup>75</sup> da Constituição Cidadã, o qual consagra como direito fundamental a inafastabilidade da tutela jurisdicional. Permite-se, desta maneira, ao Judiciário, se imiscuir em todos os quadrantes da vida em sociedade, inclusive da atuação administrativa.

Para José dos Santos Carvalho Filho<sup>76</sup>, o controle judiciário deve dizer respeito somente ao aspecto legal, o que significa “que o Judiciário tem o poder de confrontar qualquer ato administrativo com a lei ou com a Constituição e verificar se há ou não compatibilidade normativa”. No entanto, tendo em vista o papel do Poder Judiciário como garantidor dos direitos fundamentais expressos na Constituição<sup>77</sup>, “o Judiciário vem, direta ou indiretamente, interferindo nas políticas públicas definidas pelos poderes competentes”.

Por fim, merece destaque, ainda, o denominado controle social, que é a mais clara representação da soberania popular, ao passo que representa instrumento da

---

71 Nesse sentido, Maria Sylvania Zanella Di Pietro aponta que o controle político “abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público.” (DI PIETRO, 2017). Sobre o controle contábil, aduz a mesma autora que “a Constituição Federal disciplina, nos artigos 70 a 75, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, determinando, no último dispositivo, que essas normas se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.” (DI PIETRO, 2017)

72 Art. 49, X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (BRASIL, 1988).

73 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988)

74 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete[...] (BRASIL, 1988)

75 Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (BRASIL, 1988).

76 CARVALHO FILHO, 2012.

77 DI PIETRO, 2017.

*accountability* vertical<sup>78</sup>, encontrando diversos instrumentos jurídicos para o seu exercício, tais quais o mandado de segurança, a ação popular<sup>79</sup>, a ação civil pública<sup>80</sup> e a ação direta de inconstitucionalidade.

Nessa esteira, há ainda de citar a existência das ferramentas de controle que visam coibir e combater os atos de improbidade administrativa e de corrupção, tais quais a Lei 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos que importem improbidade administrativa, e a Lei 12.846/13, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e da recente Lei 14.230/21, que promoveu alterações relevantes na Lei 8.429/92, que representam verdadeiros instrumentos de controle *a posteriori*<sup>81</sup> que somente foram possíveis com o advento da Constituição de 1988.

No presente estudo, dar-se-á maior importância ao estudo das normas que fomentam a responsabilização por atos de improbidade, quais sejam, a Lei 8.429/92 e a Lei 14.230/21, tentando entender a sua importância ao fortalecimento do sistema republicano em face de suas intervenções na gestão e administração pública.

A responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade não se trata de novidade trazida pela Constituição de 1988. Pelo contrário, as Cartas Constitucionais que vigoraram antes já previam a figura do agente improbo, mas limitavam-na ao agente político que, por ela, respondia por crime de responsabilidade.

---

78 A *accountability* é uma forma de tornar a atuação administrativa mais transparente, envolvendo tanto a prestação de contas, quanto a responsabilização pela consecução de políticas públicas alinhadas aos objetivos definidos para a administração. Chama-se vertical por ser realizada por um poder ou instituição diversa da envolvida na prestação positiva.

79 Art. 5º LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (BRASIL, 1988)

80 Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. V - por infração da ordem econômica; VI - à ordem urbanística. VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. VIII - ao patrimônio público e social. (BRASIL, 1988)

81 De fato, tais normas se referem a responsabilização dos agentes pelos atos nelas inseridos, no entanto, não deixam de representar formas de controle da atuação e gestão administrativa que tem aplicabilidade após a prática do ato ilegal, sendo, portanto, ferramenta de controle posterior.

No entanto, foi somente com a Constituição de 1988 e a constitucionalização do princípio da moralidade que a improbidade administrativa passou a ser relevante para os estudos no âmbito da gestão pública, posto que estendeu aos agentes públicos não políticos a responsabilização pelos atos ímprobos. Isso não significa dizer que a legislação anterior tenha sido silente quanto a responsabilização pela prática de atos contrários ao interesse público, mas que a abrangência e alcance das normas anteriores era em muito inferior à sistemática adotada atualmente, não sendo suficientes para pôr fim ao sistema de dominação da coisa pública por agentes privados.

É nesse sentido, por exemplo, que se pode destacar o tratamento dispensado à matéria pela Lei Pitombo-Godói Ilha (Lei nº 3.164/1957) a qual buscava dar efetividade ao disposto no art. 141, §31º da Constituição vigente à época<sup>82</sup>. estabeleceu-se, assim, o sequestro e perda de bens adquiridos pelo servidor público por influência ou abuso de cargo ou função, sem prejuízo da possível responsabilidade penal do funcionário. Vê-se, no entanto, que a referida legislação possui um conteúdo restrito somente aos atos que implicavam em enriquecimento ilícito.

Na mesma linha, a Lei 3.502/58, conhecida como Lei Bilac Pinto regulava o instituto previsto na Lei 3.164/57, estabelecendo detalhadamente os casos que configuravam enriquecimento ilícito<sup>83</sup>. Esclarecia-se, também, detalhes processuais<sup>84</sup> a serem adotados nas ações de sequestro e perdimento de bens.

---

82 Art. 141, § 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. (BRASIL, 1946)

83 Art. 2º Constituem casos de enriquecimento ilícito, para os fins desta lei: a) a incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades previstas em leis, regulamentos estatutos ou em normas gerais e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos; b) a doação de valores ou bens do patrimônio das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos a indivíduos ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a êsse respeito; c) o recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente; d) a percepção de vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente superior ao corrente no mercado ou ao seu valor real; e) a obtenção de vantagem econômica por meio da aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real; f) a utilização em obras ou serviços de natureza privada de veículos máquinas e materiais de qualquer natureza de propriedade da União, Estado, Município, entidade autárquica, sociedade de economia, mista, fundação de direito público, empresa incorporada ao patrimônio da União ou entidade que receba e aplique contribuições parafiscais e, bem assim, a dos serviços de servidores públicos, ou de empregados e operários de qualquer dessas entidades. (BRASIL, 1958)

84 Nesse sentido, determinam os artigos 5º a 8º da lei 3.502/58.

Apesar da edição das medidas citadas, não se pode afirmar que foram dotadas da legitimidade necessária para findar os caracteres patrimoniais que permeavam a administração pública. Não foram suficientes, da mesma forma, para a criação de um espírito republicano que estimulasse o combate à apropriação da coisa pública pelos detentores de ônus gerenciais, ou de enfrentamento a esse quadro sistêmico<sup>85</sup>.

O Decreto-lei 359/1969, editado sob a égide do Regime Militar, como forma de instituir a Comissão Geral de Investigações, no âmbito do Ministério da Justiça, incumbida de realizar apurações sumárias que resultavam no confisco de bens dos agentes envolvidos em atos que importassem enriquecimento ilícito<sup>86</sup>, não foi, da mesma forma, suficiente para a institucionalização da responsabilização por atos lesivos ao patrimônio público. Por óbvio, o próprio Estado estava sequestrado sobre os interesses ilegítimos de uma classe política que exerceu o poder baseado nos próprios interesses individuais e corporativos, sem respeito às liberdades individuais e democráticas, sendo, assim, incapaz de cumprir os objetivos de combate ao patrimonialismo imperialista vigente.

Assim, a instituição da figura do sequestro de bens sob a égide do Decreto-Lei nº 359/1969, desrespeitou garantias básicas ao sumarizar procedimento que implicariam na perda de bens, bem como por impor o ônus da prova ao indiciado<sup>87</sup>, frente a comissão constituída por 9 membros indicados pelo Presidente da República<sup>88</sup>. Ademais, as consequências da aplicação do decreto-lei em questão implicavam em perda de bens sem observância de um devido processo legal, com um contraditório fragilizado e sem a

---

85 Ao discorrer sobre a baixa efetividade das leis nº 3.502/58 e 3.164/67, Arnaldo Rizzardo aduz: "Entrementes, raros os casos de ações buscando o ressarcimento do Poder Público ou a perda de bens indevidamente apropriados pelos agentes públicos. Até porque os atos dos Poderes Públicos gozavam de certa presunção de legalidade e licitude, mesmo que carregados de arbitrariedade, não havendo, ainda, um despertar das consciências para o pleno exercício da democracia e do enfrentamento das autoridades constituídas. O próprio Ministério Público, criado e voltado para a defesa da ordem pública, durante a ditadura militar instalada em 1964 no país, não raramente pendeu para dar força a atos autoritários e ilegais das autoridades que então dominavam o País." (RIZZARDO, 2009)

86 Nos termos do art. 1º do Decreto-Lei 359/1969: "Art 1º Fica instituída, no Ministério da Justiça, a Comissão Geral de Investigações com a incumbência de promover investigações sumárias para o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios ou dos Municípios, inclusive de empregos das respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista." (BRASIL, 1969).

87 Nos termos do art. 7º O ônus da prova da legitimidade da aquisição caberá ao indiciado.(BRASIL, 1968)

88 Art. 1º, § 1º - A Comissão compor-se-á de nove membros, nomeados entre servidores civis e militares, ou profissionais liberais, de reconhecida idoneidade, pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Justiça, que será seu Presidente. (BRASIL, 1968)

possibilidade de apreciação judicial do ato sancionatório<sup>89</sup>, o que foi considerado por muitos como violação ao conteúdo da própria constituição promulgada pelo regime ditatorial<sup>90</sup>.

Sob a égide da Constituição Cidadã é que foram estabelecidas as bases que possibilitaram o surgimento de um sistema de controle e responsabilização dos agentes públicos sustentado em arrimos democráticos e republicanos.

Nesta ótica, a já citada constitucionalização da administração pública e, conseqüentemente, do direito administrativo, foi de suma importância neste processo. O estabelecimento, no art. 37º do texto constitucional, dos princípios que regem a atividade administrativa<sup>91</sup>, foi talvez o grande responsável por tal feito, posto que criou um complexo e elaborado sistema normativo da atividade administrativa.

A inclusão do §4º<sup>92</sup> no artigo 37 foi de grande importância para o fortalecimento do sistema de controle e responsabilização, por dois motivos principais: a) por ter evoluído o caráter resposório, que deixou de se referir somente aos casos de enriquecimento ilícito, passando a se referir ao termo improbidade administrativa; b) e por ter elencado as possíveis penalidades aplicáveis aos agentes públicos que infringissem o dever de probidade.

Nesse cenário, a Lei 8.429/92, um dos maiores avanços no sistema de controle, prevenção e responsabilização por atos contrários à moralidade administrativa, surge como uma ferramenta que supera o mero paradigma gerencial da efetividade, ao passo que sustenta a necessidade de observância de todos os princípios administrativos dispostos na legislação. Ademais, permite o controle social, visto que legitima a

---

89 Conforme determinava o Ato Institucional nº 5: " Art. 11 - Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos."

90 Nesse sentido, sustenta Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre a aplicabilidade do confisco de bens previsto no Decreto-Lei: "implicava a perda de bens sem o devido processo legal e sem possibilidade de apreciação judicial (conforme artigo 11 do referido Ato Institucional), contrariava norma expressa do artigo 150, § 11, que proibia o confisco e deixou de existir com a Emenda Constitucional no 11, de 13-10-78, que, no artigo 3o, revogou "os atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial". (DI PIETRO, 2017)

91 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte[...] (BRASIL, 1988)

92 Art. 37 § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988)

representação popular para a instauração de investigações, fortalecendo a noção republicana de participação social.

#### 4. A LEI 8.429/92 E A LEI 14.230: UMA VISÃO CRÍTICA PAUTADA NAS NORMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Conforme já abordado nesta pesquisa, a lei 8.429/92 representa significativo avanço no sistema de controle pautado nos princípios e normas fundamentais estabelecidos pela Constituição. Dando efetividade ao art. 37, §4º da Constituição, a LIA define os sujeitos e os atos de improbidade, as respectivas sanções, as normas processuais, dentre outras questões pertinentes ao tema.

A expansão da responsabilidade para atos além dos que importassem em enriquecimento ilícito e a inclusão dos princípios administrativos como mecanismos de controle de probidade, por exemplo, expressam a preocupação do legislador com a efetivação de um espírito republicano de respeito à coisa pública. Nesse sentido, o conteúdo da LIA obedece a parâmetros internacionais, representados por Convenções cosmopolitas que tratam do tema e têm o Brasil como signatário<sup>93</sup>.

Apesar de representar avanços no sistema anticorrupção brasileiro, a LIA, no texto que vigorou até 2021, é reflexo do momento político que ensejou a sua promulgação<sup>94</sup>, em que crescia o descontentamento popular não somente em face do quadro de hiperinflação, mas dos constantes casos de corrupção que eram alardeados pela mídia.

Talvez por isso, o texto da LIA continha sanções tão severas aos atos ímprobos, envolvendo, inclusive a suspensão de direitos fundamentais, conforme será melhor esclarecido neste trabalho. No entanto, a maior disfunção da norma em cheque se encontrava na caracterização dos atos de improbidade, que além de excessivamente amplos e abstratos, abrigavam a figura da improbidade culposa.

Neste capítulo, se propõe uma discussão acerca das normas do Direito Administrativo Sancionador, representado pela LIA, sob o aspecto dos princípios

---

93 Nesse sentido, merece especial destaque a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), assinada no dia 09/02/2003 na cidade de Mérida, México, a qual foi ratificada pelo Decreto Legislativo 348/2005 e promulgada pelo Decreto Presidencial 5.687/2006.

94 Cumpre esclarecer que o projeto de lei que deu origem à LIA foi apresentado pelo Poder Executivo, conforme informações constantes no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192235>. Acesso em: 24 maio.2022). Nesse contexto, é necessário informar que, à época, o presidente do País era Fernando Collor de Mello (1990-1992), o qual foi eleito sob uma plataforma eminentemente anticorrupção, o que pode ser visto, por exemplo, pelo apelido atribuído a ele durante a campanha presidencial: "O caçador de marajás." (Fonte: <http://memorialdademocracia.com.br/card/novo-ator-politico-aparece-em-cena>. Acesso em: 24 maio.2022)

reguladores do *ius puniendi* estatal. Se levantará, também, o debate acerca da improbidade culposa, as sanções ela culminadas e sua adequação aos princípios republicanos preconizados pela Constituição Federal de 1988. Por fim, far-se-á uma breve análise de algumas alterações promovidas na LIA pela lei 14.230/21 e como elas contribuem para o fortalecimento do espírito republicano.

#### **4.1. O Direito Sancionador e a necessária observância das garantias fundamentais como forma de assegurar a efetivação da república**

No que pese a lei 8.429/92 representar não somente expressão material republicana, ao criar bases para que se estabeleçam mecanismos de responsabilização e controle, como face do direito fundamental à boa administração pública, a figura do direito administrativo sancionador<sup>95</sup>, pautado na LIA, foi a responsável pela criação de um sistema anticorrupção e de proteção da coisa pública no ordenamento jurídico nacional<sup>96</sup>.

Neste cenário, até o dia 25 de outubro de 2021, a redação da LIA previa como atos que importavam em improbidade administrativa, os tipificados no art. 9º (enriquecimento ilícito), art. 10º (prejuízo ao erário), art. 10-A (concessão indevida de benefício previdenciário) e art. 11º (violação aos princípios administrativos). Tais condutas poderiam gerar a responsabilização do agente público ou do particular<sup>97</sup>, desde que observado o rito procedimental previsto entre os artigos 14 ao 18. Tratam-se, portanto, de condutas descritas em tipos abertos, posto que o rol é de caráter

---

95 O direito administrativo sancionador trata-se de expressão do *ius puniendi* estatal, efetivada por meio da Administração Pública em face de seus agentes ou particular. Nesse contexto, para José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti, a lei 8.429/92 é expressão do direito administrativo sancionador, ao passo que incluiu nele "sanções pronunciadas pelo Poder Judiciário". (OLIVEIRA; GROTTI, 2020)

96 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público-IP. Belo Horizonte, ano, v. 22, p. 83-126, 2020. p.100.

97 Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL, 1992).

exemplificativo<sup>98</sup>, como deixam claras a expressão "notadamente", presente nos artigos 9º, 10º e 11º.

No que diz respeito ao artigo 10-A, não se tratava de rol exemplificativo, posto que o próprio dispositivo descreve que constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1.º do art. 8.º-A da Lei Complementar 116/2003.

De acordo com o que dispunha o artigo 9º, os atos de improbidade que importassem em enriquecimento ilícito tinham como elementos constitutivos o recebimento de vantagem indevida, independente de lesão ao erário. Era necessária, ainda, a comprovação do dolo do agente, o que poderia ensejar as penalidades descritas no art. 12, I da mesma lei<sup>99</sup>. Por sua vez, o artigo 10-A, incluído pela LC157/2016, determina a caracterização de ato improprio quando há concessão ou aplicação de benefício financeiro ou tributário contrário ao disposto no caput e §1º do artigo 8º da LC 116/2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISQN). No caso do art. 10-A, o ato improprio pode ser decorrente de ato omissivo ou comissivo<sup>100</sup>, importando nas penalidades previstas no art. 12, IV da LIA<sup>101</sup>.

Por sua vez, a caracterização dos atos de improbidade que atentassem contra os princípios administrativos, previstos no art. 11º, exigia conduta omissiva ou comissiva, sendo necessária a violação dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. O referido normativo é expressão do princípio da juridicidade, tendo em vista que exige a observância não somente ao princípio da legalidade, mas todo o conjunto principiológico adotado pelo ordenamento brasileiro<sup>102</sup>. Nesse compasso, as sanções previstas para este tipo de conduta, estavam previstas no art. 12, III da LIA<sup>103</sup>.

---

98 NEVES; OLIVEIRA; Daniel Amorim Assumpção. Rafael Carvalho Rezende. Manual de improbidade administrativa: direito material e processual – 6.ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

99 Art. 12, I na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos. (BRASIL, 1992)

100 CARVALHO FILHO, 2011.

101 Art. 12, IV- na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (BRASIL, 2016)

102 NEVES; OLIVEIRA, 2018.

103 Art. 12, III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou

O disposto no art. 10º da LIA, por sua vez, previa os atos de improbidade que importassem em lesão ao erário, sendo irrelevante, para tanto, que o enriquecimento do agente ou de terceiros. Com sanções previstas no art. 12, II da LIA<sup>104</sup>, esta modalidade exigia a comprovação do elemento subjetivo, divergindo das demais modalidades, podendo configurar-se quando houvesse dolo ou culpa.

Eis aí a principal problemática relacionada ao antigo texto da LIA, posto que, divergindo do entendimento defendido por parcela da doutrina<sup>105</sup>, a possibilidade de configuração de ato de improbidade por conduta culposa configura-se verdadeira aberração jurídica por ser inconstitucional afronta ao princípio republicano. Não se pode olvidar a existência de norma jurídica infraconstitucional que contrarie os direitos e garantias fundamentais expressos no texto constitucional, especialmente quando tais garantias estão intimamente relacionadas à gestão da coisa pública.

Nesse sentido, podem ser apontadas duas questões principais a respeito do tema: a) a primeira diz respeito à inobservância dos próprios princípios constitucionais relativos ao respeito à dignidade da pessoa humana dos agentes sujeitos ao regime da LIA; b) enquanto a segunda se refere à paralisação da máquina pública em função da supressão do mérito administrativo, pautada na cultura do medo.

#### **4.2. A questão da inobservância dos princípios relativos ao Direito Administrativo Sancionador**

Com efeito, a institucionalização de sanções decorrentes de atos de improbidade administrativa confirma o caráter republicano adotado pela Constituição de 1988, conforme já amplamente assinalado nesta pesquisa. No entanto, como figura que visa aplicar sanções que fogem da simples reparação patrimonial, a LIA deve observar garantias mínimas previstas na Constituição para que os objetivos que ensejaram a sua promulgação sejam efetivamente cumpridos e esta não sirva de instrumento de

---

creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. (BRASIL, 1992)

104 Art. 12, II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

105 Nesse sentido, sustentam Daniel Amorim Assumpção e Rafael Carvalho Rezende (NEVES; OLIVEIRA, 2018)

perseguição fundada em antigas práticas ditatoriais que afastavam direitos básicos inerentes à pessoa humana.

Há uma clara aproximação entre o Direito Administrativo Sancionador, representado neste trabalho pela lei 8.429/92, e o Direito Penal, tendo em vista que ambos se tratam do exercício do *ius puniendi* estatal. A expansão do Direito Administrativo para abarcar institutos antes afetos principalmente ao âmbito penal não se trata de confusão doutrinária, mas de preservação do princípio da *ultima ratio*<sup>106</sup>.

Deve-se, portanto, estabelecer um paralelo entre as normas da LIA e as normas penais vigentes no Brasil. Não se busca, com isso, relativizar as condutas tipificadas na legislação penal, comparando-a ao fazer administrativo, posto que se denota a importância e seriedade de um sistema que visa proteger direitos diversos, como o da própria vida e o do patrimônio individual. Do mesmo modo, não se busca transformar as condutas ilegais previstas na LIA em tipos penais, posto que o legislador já se preocupou em estabelecer crimes que atentem contra a administração pública no Código Penal. O que se pretende é fazer com que a Administração Pública, no exercício do poder punitivo estatal, assim como o Direito Penal, seja balizada por critérios básicos que garantam o exercício da cidadania e a efetivação das bases democrático-republicanas estabelecidas na Constituição.

Da mesma forma, não se devem unificar os ramos do direito, tendo em vista as suas peculiaridades e os bens que buscam proteger, mas sim estabelecer garantias mínimas fundamentais aos particulares em face do exercício do poder punitivo, de modo que não se possa abusar da atividade descrita. Tais garantias são fornecidas pelo princípio da hierarquia das normas jurídicas, em outras palavras, pela própria Constituição<sup>107</sup>.

Não faz sentido, que se crie um sistema de controle da atividade administrativa para situações em que o indivíduo haja em desconformidade com as premissas ditadas pelo interesse público -representado pelos princípios fundamentais e pela supremacia dos

---

106 GROTTI; OLIVEIRA, 2020.

107 Nesse sentido(OSÓRIO, 2019): " A busca de fontes do Direito Administrativo Sancionador pátrio não é um problema simples ou facilmente solucionável mediante o apelo a uma genérica e singela referência ao "unitário poder punitivo estatal", com a importação de "princípios penais" ao campo do Direito Administrativo Sancionatório. Em realidade, o problema das fontes do Direito Administrativo Sancionador exige o exame das normas constitucionais das quais derivam os princípios e as regras que devem nortear os operadores jurídicos nesse terreno."

direitos humanos- que não respeite as referidas diretrizes daqueles que estão sob a sua tutela. Em outras palavras, não se pode dar voz a um sistema que vise assegurar o cumprimento de normas básicas relacionadas ao conceito de cidadania sem observar normas básicas atinente à condição de cidadão do agente público.

Dentre os principais princípios norteadores do DAS que conversam com o Direito Penal, citados pela doutrina, merece especial atenção o princípio do devido processo legal, previsto no art. 5º, LIV, da Constituição<sup>108</sup>. O devido processo legal consiste em cláusula que baseia toda a sistemática do Direito Administrativo Sancionador<sup>109</sup>, tendo em vista resguardar direitos fundamentais dos envolvidos, bem como assegurar o equilíbrio entre direitos do ofendido e do acusado.

Infere-se que o princípio do devido processo legal possui duas faces, uma formal e outra material, e que somente a observância das duas garante o respeito aos direitos postos na Constituição.

A primeira face diz respeito à processualização do *ius puniendi*<sup>110</sup>, estabelecendo uma série de procedimentos a serem adotados, e garantias respeitadas durante a persecução, seja ela penal ou administrativa. Objetiva-se, desta forma, coibir-se a prática de abusos na aplicação de sanções pelas autoridades competentes, por observância ao contraditório e a ampla defesa.

A segunda faceta deste princípio se refere à limitação da arbitrariedade na condução da atividade sancionatória estatal, garantindo a presunção de inocência dos indivíduos apontados como agentes de atos ilegais. Nesse ponto, reside uma das grandes questões relacionadas “à improbidade administrativa culposa”<sup>111</sup>, posto que a construção jurisprudencial da Suprema Corte Brasileira é no sentido de que a presunção de inocência está diretamente relacionada à noção de culpabilidade<sup>112</sup>.

Quando se trata de processos de improbidade administrativa, em que existe um grande caráter midiático e popular<sup>113</sup>, a preponderância de um sistema de responsabilização que admita a figura da improbidade culposa, demonstra uma

---

108 Art. 5º, LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. (BRASIL, 1988).

109 OSÓRIO, 2019.

110 OSÓRIO, *op. cit.*

111 Neste trabalho, os atos de improbidade administrativa que se enquadrem no art. 10º do antigo texto da LIA sob a modalidade culposa serão denominados de improbidade administrativa culposa.

112 OSÓRIO, *op. cit.*

abusividade do exercício do poder punitivo estatal, violando a premissa material do devido processo legal. Isso decorre da noção de que a imputação de conduta tão reprimida pelo ordenamento jurídico nacional não pode estar atrelada a atos em que há mera má administração ou má gestão da coisa pública.

Sobre esta perspectiva, é salutar destacar que a jurisprudência dos tribunais superiores caminhava no sentido de afastar a responsabilidade por atos de improbidade em situações em que não havia, pelo menos, a clara demonstração de má-fé do agente<sup>114</sup>. Assim, é impossível acreditar na existência de um ato culposo dotado de má-fé, que exige ao menos que o agente esteja ciente da reprovabilidade de sua conduta, agindo de determinado modo de forma voluntária.

Para o direito penal, a culpa possui duas grandes vertentes<sup>115</sup>, a culpa consciente e a culpa inconsciente. A primeira se refere à situação em que o agente, apesar de não querer determinado resultado, é capaz de prevê-lo<sup>116</sup>. Por sua vez, a culpa inconsciente se configura quando o agente se porta com desleixo, sem sequer prever os possíveis resultados de sua conduta, estando associado à figura da negligência, imprudência e imperícia<sup>117</sup>.

No âmbito do direito administrativo, não se pode considerar que o agente seja responsabilizado em casos de culpa inconsciente, tendo em vista que as sanções aplicáveis são severas ao extremo, desrespeitando a proporcionalidade e razoabilidade que devem reger os sistemas de responsabilização, sejam eles em âmbito penal ou do DAS.

Do mesmo modo, punir um agente público no exercício de suas atribuições por ter gerado danos ao erário de forma culposa, baseando-se na culpa consciente é inadequado, ao passo que limita vertiginosamente o mérito administrativo e a tomada de decisão no âmbito gerencial. Explique-se: a assunção de riscos faz parte do fazer administrativo, especialmente quando se fala de administração pública, em que o

---

113 VALGAS DOS SANTOS, Rodrigo. Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. E-book.

114 REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, relator ministro Garcia Vieira, D.O.U. 27.09.1999.

115 Para fins didáticos, não serão consideradas as espécies de culpa própria e imprópria, bem como a figura da culpa mediata, por entender-se de pouca relevância para o deslinde dos debates aqui propostos.

116 BITENCOURT, Cezar Roberto. Parte geral. Coleção Tratado de Direito Penal. volume 1. 26ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. E-book.

117 BITENCOURT, *op. cit.*

interesse público é de difícil percepção em face do emaranhado de vontades envolvidos no seu proceder. A lei nem pode e nem se propõe a prever todos os casos de sua incidência, o que obriga o agente público a tomar decisões que, embora pautadas na legalidade, possuem seus riscos de alcançar ou não os fins postos. Ao se criar uma modalidade de responsabilização em que se pune o agente por causar danos ao erário de forma dolosa e, de maneira semelhante, se pune as condutas culposas, se retira do agente público a possibilidade de cometer erros e se cria um ambiente de medo em que o insucesso na implementação ou na apresentação de respostas efetivas gere excessivo ônus.

Por outro, é possível afirmar também que a existência da improbidade culposa violava frontalmente o princípio da proporcionalidade, um dos principais balizadores do sistema penal republicano e, por conseguinte, do DAS. Em linhas gerais, tal cláusula decorre do princípio da individualização da pena<sup>118</sup>, e prega que a sanção, para cumprir sua função, deverá se ajustar à relevância do bem jurídico tutelado, considerando as condições pessoais do agente<sup>119</sup>.

De acordo com Cezar Roberto Bitencourt (BITENCOURT, 2020), o dever de proporcionalidade vigora desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, implicando na recusa de aceitação de intervenções estatais desmedidas ou exageradas. Aduz, ainda, que a constitucionalização do referido princípio exige que se dê respeito à condição de pessoa humana do imputado, servindo não somente de base para a interpretação na aplicação de penas no âmbito do direito, mas como verdadeira norma legitimadora de todo o ordenamento infraconstitucional<sup>120</sup>.

Na mesma esteira, estabelece Rogério Sanchez Cunha (CUNHA, 2016) que o princípio da proporcionalidade possui duas vertentes:

---

118 Art. 5º, XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: a) privação ou restrição da liberdade; b) perda de bens; c) multa; d) prestação social alternativa; e) suspensão ou interdição de direitos.(BRASIL, 1988).

119 CUNHA, Rogério Sanches. Manual de direito penal: parte geral (arts. 1º ao 120) | Rogério Sanches Cunha - 4. ed. rev., ampl. e atual.- Salvador: JusPODIVM, 2016.

120 Merece atenção também os apontamentos seguintes do autor: " Conjuga-se, pois, a união harmônica de três fatores essenciais: a) adequação teleológica: todo ato estatal passa a ter uma finalidade política ditada não por princípios do próprio administrador, legislador ou juiz, mas sim por valores éticos deduzidos da Constituição Federal — vedação do arbítrio (Ubermassverbot); b) necessidade (Erforderlichkeit): o meio não pode exceder os limites indispensáveis e menos lesivos possíveis à conservação do fim legítimo que se pretende; c) proporcionalidade "stricto sensu": todo representante do Estado está, ao mesmo tempo, obrigado a fazer uso de meios adequados e de abster-se de utilizar meios ou recursos desproporcionais" (BITENCOURT, 2020)

“No plano abstrato, exige-se do legislador que, ao tornar típico determinado fato, atente-se ao liame existente entre a conduta e as suas consequências, de modo que as reprimendas sejam estabelecidas em patamar adequado à reparação ao bem jurídico tutelado e à finalidade da pena. No plano concreto, por sua vez, exige-se que o julgador deva observar, no momento da aplicação da pena, as circunstâncias e características da infração penal para cálculo da pena.”

Com efeito, conforme já mencionado neste trabalho, os atos de improbidade que importam em lesão ao erário podiam acarretar, nos termos da legislação que vigorava<sup>121</sup> antes da edição da lei 14.230/21, a suspensão dos direitos políticos do agente envolvido. Tal medida constitui exceção no panorama das garantias presentes no ordenamento jurídico vigente, sendo aplicada, dentre outros casos, em função de condenação penal transitada em julgado<sup>122</sup>.

A violação ao DAS pautado no sistema republicano reside justamente do fato de ter se estabelecer uma limitação a uma garantia fundamental<sup>123</sup> tão importante como o pleno exercício dos direitos políticos de determinado cidadão, a um ato que, embora mereça a reprimenda estatal, denota-se desproporcional, posto que, por diversas vezes, decorre da mera má gestão, sem que haja um interesse corruptor envolvido, conforme entendimento exarado em decisão monocrática proferida pelo Min. Gilmar Mendes<sup>124</sup> no julgamento da ADI 6678/MC DF.

De acordo com o entendimento do Ministro, a gravidade da conduta de improbidade culposa alinhada à sua reprovabilidade não são suficientes para ensejar as penas cominadas, em especial a suspensão dos direitos políticos. Dado o caráter diferenciado dispensado ao instituto jurídico da improbidade administrativa retratado pela

---

121 Art. 12, II. (BRASIL, 1992)

122 Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. (BRASIL, 1988)

123 Sobre a restrição de direitos fundamentais em um Regime Democrático, registre-se o entendimento de Robert Alexy(ALEXY, 2008): “Da natureza principiológica das normas de direitos fundamentais decorriam não apenas a restrição e a restringibilidade dos direitos fundamentais em face dos princípios colidentes, mas também que sua restrição e sua restringibilidade têm limites. Uma restrição a um direito fundamental somente é admissível se, no caso concreto, aos princípios colidentes for atribuído um peso maior que aquele atribuído ao princípio de direito fundamental em questão. Por isso, é possível afirmar que os direitos fundamentais, enquanto tais, são restrições à sua própria restrição e restringibilidade.”

124 ADI 6678 MC / DF

LIA<sup>125</sup>, é necessário que a aplicabilidade de tais normas se submeta à intencionalidade do ato prático<sup>126</sup>, de forma que o dolo represente e concretize a importância dada pelo próprio texto constitucional ao fixar um regime tão rigoroso<sup>127</sup> aos atos de improbidade, cujas sanções são dotadas de um caráter eminentemente político.

#### **4.3. A lei 14.230/21 como forma de correção de distorções do sistema de improbidade**

É notório que as alterações promovidas pela lei 14.230/2021 na LIA promoveram o seu aprimoramento, tanto no seu aspecto material, quanto no processual. Nesse contexto, o afastamento do caráter improbo das divergências acerca da interpretação da lei<sup>128</sup> e a clara delimitação dos limites da responsabilidade sucessória<sup>129</sup> demonstram a preocupação do legislador em coibir possíveis abusos estatais no exercício da atividade punitiva.

Por outro lado, as alterações processuais realizadas na LIA foram profundas e têm o condão de encerrar alguns debates doutrinários e jurisprudenciais que colocavam em

---

125 DI PIETRO, 2017.

126 JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa - Comparada e Comentada. São Paulo: Forense, 2022. E-book.

127 Sobre a rigorosidade das sanções atribuídas aos atos de improbidade administrativa culposa, registre-se: " Sob o ângulo sistêmico, a desproporcionalidade das normas em tela implica inconsistência grave, cujos contornos contrariam outros postulados constitucionais relevantes, como a isonomia. Reporto-me às outras sanções que implicam a suspensão de direitos políticos, ou mesmo parte deles, como o direito de ser eleito. As penalidades de suspensão de direitos políticos objeto desta ação direta variam de 3 a 8 anos, a depender da conduta. Isso significa que esses atos de improbidade implicam a supressão temporária do direito de participação política em patamar superior, por exemplo, aos condenados pelos crimes de lesão corporal grave e gravíssima (Código Penal, artigo 129, §§ 1º e 2º). Ao adentrar o campo dos crimes contra a Administração Pública, cuja afinidade temática com os atos de improbidade é inegável, a incoerência permanece. Tendo em vista que a dosimetria da pena inicia-se no mínimo legal, é possível verificar que a suspensão de direitos políticos das condutas ímprobadas em tela é superior aos crimes de peculato (Código Penal, artigo 312), concussão (Código Penal, artigo 316) e corrupção passiva (Código Penal, artigo 317). Isso significa que o agente público que "celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei" (art. 10, inciso XV, da Lei 8.429/1992), ainda que culposamente, poderá ter os direitos políticos suspensos por período superior ao cidadão condenado pelo desvio de verbas públicas. Ademais, quando se considera apenas tipos penais que admitem a modalidade culposa, é flagrante a exorbitância da suspensão de direitos políticos por ato de improbidade culposos que gere prejuízo ao erário, superior até mesmo ao homicídio culposo (Código Penal, artigo 121, § 3º), sem falar no envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal (Código Penal, artigo 270) ou na falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (Código Penal, artigo 273, § 2º)."

128 Art. 1º, § 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (BRASIL, 2021)

129 Nesse contexto, a nova redação do art. 8º da LIA determina expressamente que a responsabilidade do sucessor ou herdeiro se limita à reparação patrimonial, afastando qualquer possibilidade de suspensão de direitos políticos por relações de parentesco.

risco a sistemática da improbidade administrativa em âmbito nacional. Nesse sentido, a expressa possibilidade de conversão das ações de improbidade em ações civis públicas<sup>130</sup> põe fim à dúvida acerca da identidade entre as sobreditas ações e representa a preocupação do legislador com o patrimônio público e com a natureza das sanções previstas na LIA.

Isso se dá em função da própria natureza da ação civil pública, que tem como condão a reparação patrimonial ou a imputação de obrigação de fazer ou não fazer<sup>131</sup>, diferente da LIA cujas sanções possuem campo de aplicação bem mais amplo. Nesse sentido, caso o ato de um agente público seja objeto de uma ação de improbidade administrativa e, no curso da ação, não se verifiquem os elementos suficientes para a caracterização do ato improprio, ainda será possível a reparação do dano pela via da ACP.

A alteração do art. 17 relativo ao procedimento a ser seguido na ação de improbidade também merece destaque. De acordo com o novo texto, a ação de improbidade será proposta pelo Ministério Público e seguirá o rito do CPC, excetuando os casos previstos na própria LIA. Dois pontos merecem destaque aqui, a preeminência do Ministério Público e a possibilidade de afastamento do rito do CPC.

Ao excluir a possibilidade de propositura da ação de improbidade por parte da pessoa jurídica interessada, nos termos do antigo art. 17º da legislação em estudo, a lei 14.230/21 deixa ainda mais claro o caráter punitivo da LIA, que passa a ser atribuição exclusiva do Ministério Público, a quem, via de regra, cabe provocar o Estado ao exercício de sua competência punitiva, bem como a tutela e defesa dos interesses individuais indisponíveis, difusos, coletivos e sociais, nos termos dos artigos 127 e 129 da Constituição.

A adesão e possibilidade de afastamento do rito do CPC são claras demonstrações da diferença existente entre os âmbitos sancionatórios. É fato que o direito civil tutela o patrimônio dos indivíduos, e suas sanções se limitam a esta seara. Enquanto isso, as sanções decorrentes da aplicação da LIA, conforme já demonstrado,

---

130 Art. 17. § 16. 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, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.(BRASIL, 2021)

131 De acordo com o art. 37 da lei 7.347 que rege a ação civil pública.

ultrapassam o âmbito patrimonial e podem invadir direitos relacionados à cidadania, por isso merecem um rito mais rigoroso e que se assemelhe ao processualismo penal.

Sobre o afastamento das regras do CPC, chama atenção o disposto no art. 17, §19. Ao vedar a possibilidade de inversão do ônus da prova (art. 17, §19, II), o legislador busca garantir o pleno exercício do contraditório e ampla defesa, tal qual no direito penal<sup>132</sup>, sem que seja criado ônus excessivo ao imputado, numa clara tentativa de limitar excessos na aplicação da LIA.

A expressa exigência de aplicação dos princípios do DAS<sup>133</sup>, por sua vez, é sedimentar no que diz respeito à necessidade de observância das garantias fundamentais no procedimento de apuração e punição dos atos ímprobos, como fundamentos hermenêuticos de aplicação da LIA em confrontação com o regime do direito penal. O atrelamento aos fundamentos básicos não se dá somente na fase de julgamento das ações de improbidade, mas em todo o seu bojo, desde a tipificação à aplicação das penalidades<sup>134</sup>.

Nesse sentido, a necessária observância ao princípio da proporcionalidade, foi protuberante, manifestando-se especialmente em três dispositivos.

O primeiro se refere à necessidade de comprovação do dolo para a tipificação dos atos de improbidade, nos termos do art. 1º, §1º. Desta forma, extirpou-se do ordenamento jurídico nacional a aberrante figura da improbidade administrativa culposa, não sendo mais viável, também, a aplicação de penalidades deveras severas em casos em que não há, sequer a comprovação de ato doloso com fins ilícitos (art. 1º, §3º).

Neste aspecto, cumpre salientar que a lei sob estudo não faz um pacto com a impunidade, estimulando a transigência das condutas lesivas ao patrimônio público, mas eleva-se a gravidade dos atos ímprobos, relegando meros atos de má-gestão

---

132 A inversão no ônus da prova no âmbito processual penal constitui flexibilização vedada pela Constituição Federal ao princípio da ampla defesa e da presunção de inocência, ao atribuir ônus excessivo à parte mais fragilizada da relação processual. (NUCCI, 2010)

133 Art. 1º, § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. (BRASIL, 2021)

134 Nesse sentido, sustenta Justen Filho: "A observância do devido processo e a competência privativa do Poder Judiciário não se constituem nas únicas garantias constitucionais abrangidas no regime sancionatório da improbidade. Todas as demais garantias pertinentes ao regime punitivo também se aplicam. Isso significa a exigência indispensável da tipicidade da conduta infracional, da presença de um elemento subjetivo reprovável, da proporcionalidade da temporariedade no sancionamento e assim por diante". (JUSTEN FILHO, 2022)

administrativa aos outros diplomas legais, cujo conteúdo sancionatório não possui natureza *sui generis*<sup>135</sup>.

Noutro ponto, a limitação da perda do cargo público ao vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha na época do cometimento da infração nos casos de atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito ou gerem prejuízo ao erário, nos termos do art. 12, §1º, representam outra face da proporcionalidade fruto da observância do DAS. É notória a preponderância da individualidade e da proporcionalidade neste tipo de sanção.

Por fim, a previsão do art. 12, §5º é a coroação do princípio da proporcionalidade na aplicação. De fato, o juiz não estava obrigado a aplicar todas as sanções previstas no antigo texto da LIA, o que se pode notar pela sua própria redação<sup>136</sup>, mas em um país em que o abuso de poder tem se manifestado hodiernamente<sup>137</sup>, o excesso de afirmações legislativas se torna cada vez mais necessário. Assim, a clara possibilidade de aplicação de multa pecuniária para atos de menor ofensa aos bens tutelados é expressão do repúdio ao punitivismo exacerbado.

Conclui-se, portanto, que as alterações promovidas pela lei 14.230/21, são positivas ao fortalecimento do regime democrático, por fortalecerem o caráter material do republicanismo adotado no Brasil. Tais modificações são extremamente significativas no contexto administrativo, por modificarem os paradigmas neoliberais de combate extremado aos atos de corrupção, dentre os quais se incluem os atos de improbidade, propondo um sistema mais justo em que a demonização do agente público abre espaço à concepção de um indivíduo portador dos mesmos direitos fundamentais que resguardam o “cidadão comum” dos excessos e abusos estatais.

Nesse contexto, é fato que a LIA constitui expressão formal do regime republicano, ao dar efetividade à vertente da responsabilidade dos agentes públicos. Também é fato que a modificação proposta pela lei 14.230/22 complementa o caráter

---

135 JUSTEN FILHO, *op. cit.*

136 Nos termos do antigo art. 12 da LIA: Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, **que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.** (BRASIL, 1988, grifo do autor)

137 Como exemplo, cite-se o elevado número de delegados da Polícia Federal que têm sido afastados de seus cargos em aparentes tentativas de barrar investigações. Fonte:

<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/12/06/vinte-delegados-da-pf-ja-foram-afastados-desde-que-paulo-maiurino-assumiu-comando-da-corporacao.ghtml>. Acesso em 26/06/2022.

formal da LIA, dotando-a de aspectos materiais inerentes ao ideal republicano, ao passo que submetem o regime punitivo às garantias postas no texto constitucional.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com efeito, conclui-se que o entendimento de república se alterou com o passar do tempo, abrangendo um aspecto material e um formal. Somente a conjunção destes aspectos permite que se afirme a existência de um estado republicano. No contexto brasileiro, no que pese a afirmação da existência de uma república em todas as constituições, sejam elas promulgadas ou outorgadas, após o fim do Império, somente a Constituição de 1988 foi capaz de criar bases para a efetivação das aspirações republicanas.

Nesse sentido, além dos aspectos relativos às ferramentas de eletividade, temporariedade e responsabilidade, aspectos formais presentes nas repúblicas modernas, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma série de princípios e direitos baseados na noção de dignidade da pessoa humana, expandindo os sentidos de cidadania e democracia, que são fundamentos para a materialização do ideal republicano. No âmbito da Administração Pública, a adoção tácita do direito fundamental à boa administração impõe a observância de todo o plexo de normas constitucionais que asseguram aos cidadãos a prestação positiva estatal baseada em um sistema de efetividade, moralidade e probidade.

Do mesmo modo, os diversos mecanismos de controle estabelecidos na Magna Carta contribuem para a criação de um espírito republicano, ao passo que implicam em melhorias da gestão da coisa pública e desvinculação do caráter autoritário que prevaleceu no Brasil por diversas vezes.

No que concerne às ferramentas legislativas postas para fortalecimento do sistema republicano no País, a LIA merece destaque, não somente por criar um sistema de responsabilização pautado na legalidade e no cumprimento dos preceitos estabelecidos na Constituição, como por coroar a adoção do direito fundamental à boa administração pública ao exigir do agente a observância de um plexo de direitos e princípios que asseveram a efetividade da máquina administrativa.

No entanto, apesar de ter criado um sistema eficaz de combate à corrupção, o texto da LIA que vigeu até 26 de outubro de 2021, continha uma série de incongruência, omissões e imprecisões, às quais, nos seus quase trinta anos de vigência, as quais

deram margem a entendimentos jurisprudenciais e doutrinários que, mais do que incongruentes, contrariavam as bases constitucionais que fundamentaram a existência da LIA. Esse fato foi o responsável por um grande número de judicializações e pela criação de uma cultura do medo, na qual os agentes públicos deixavam de tomar decisões pautadas no mérito administrativo por temerem a ampla aplicabilidade das sanções previstas na lei em comento.

Fato é, que em alguns pontos, a aplicação da LIA confrontava diretamente princípios constitucionais relativos ao DAS, ora por imporem sanções desproporcionais, ora por relativizarem a limitação do exercício de direitos políticos a atos eivados de culpa, nos quais o liame subjetivo nem sempre era claro sobre a existência sequer de má-fé. Mesmo com a evolução jurisprudencial sobre o tema, a LIA estava dotada de dubiedade, a qual comprometia a emblemática fundação de um sistema de responsabilização com bases constitucionais, servindo, por vezes, como um instrumento de excessiva judicialização e perseguição por atos de má-gestão. Existia, assim, uma figura republicana formal, que por vezes falhava na materialização desse viés.

É nesse panorama que as alterações promovidas pela Lei 14.230/21, têm o condão de reforçar os princípios fundamentais estabelecidos na Constituição, sendo verdadeira ferramenta das aspirações republicanas que permeiam o imaginário nacional desde o fim do Império.

A lei 14.230/21 promoveu uma série de alterações relevantes no regime de responsabilidades estabelecido pela LIA, as quais eliminaram possíveis dubiedades sobre a configuração de atos ímprobos, bem como implicaram na adoção expressa de princípios atinentes à atividade sancionatória estatal. Tais alterações refletem na observância das noções atreladas à dignidade dos agentes públicos submetidos ao regime disciplinar disposto pela LIA.

São expandidos os direitos fundamentais básicos relativos aos processos de improbidade. Se a lei representa uma evolução formal do DAS no ordenamento jurídico pátrio, o seu conteúdo tem o condão de criar uma cultura de respeito e racionalização do sistema de improbidade, afastando cada vez mais do imaginário popular o sentimento punitivista contra os agentes estatais decorrente de anos de autorreferenciação do trato da coisa pública.

A partir da nova lógica expressa pela Lei 14.230/21, pontos controversos da LIA deixam de existir, como a figura da improbidade culposa e a desproporcional suspensão de direitos políticos desarrazoada. Expressamente, se exige a observância aos conceitos relacionados ao DAS, impondo um regime de responsabilização democrático, que reafirma os agentes públicos como sujeitos de direitos fundamentais.

Materializa-se, portanto, mais uma vertente de responsabilização pautada por um regime republicano, cujas fundações democráticas se atrelam à noção de dignidade da pessoa humana. Espera-se que o Brasil siga o caminho de fortalecimento de suas instituições rumo à efetivação de uma verdadeira república.

## REFERÊNCIAS

- ADVERSE, Helton. **Maquiavel, the republic and the desire of freedom**. Trans/Form/Ação, (São Paulo), v.30(2), 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/trans/a/sVJQQB9CkdmFVpxPmgtQFRQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em 09 maio. 2022.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- AMARAL, Roberto. **O constitucionalismo da Era Vargas**. Revista de Informação Legislativa, v. 41, n. 163, p. 85-92, 2004. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/979>. Acesso em: 12 maio. 2022.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco Moraes et al. **REPÚBLICA E CONSTITUIÇÃO DE 1988: OU CONSTITUIÇÃO SEM REPÚBLICA?**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 15, n. 2, p. 33709, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/33709>. Acesso em: 27 jun. 2022.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9ª ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- BEDIN, Gilmar Antonio; VAN DER SAND, Joicemar. **A Constituição Brasileira de 1988 e seus princípios estruturantes**. RDUno: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó, v. 2, n. 3, p. 251-269, 2019.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Parte geral. Coleção Tratado de Direito Penal**. volume 1. 26ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 12. maio. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 16 ago. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 12 maio. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 12 maio. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 12 maio. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 maio. 2022.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 116/03**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm) Acesso em: 12 maio. 2022.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 157/16**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp157.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm) Acesso em: 12 maio. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 3.164/57, LEI PITOMBO GODÓI-ILHA**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3164-1-junho-1957-355083-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 12 maio. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 3.502/58** . Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l3502.htm#:~:text=LEI%20No%203.502%2C%20DE%2021%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201958.&text=Regula%20o%20seq%C3%BCastro%20e%20o,abuso%20do%20cargo%20ou%20fun%C3%A7%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm#:~:text=LEI%20No%203.502%2C%20DE%2021%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201958.&text=Regula%20o%20seq%C3%BCastro%20e%20o,abuso%20do%20cargo%20ou%20fun%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 12 maio. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 8.429/92 – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm) Acesso em: 12 maio. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 14.230**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm) Acesso em 20 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.678 - DISTRITO FEDERAL**. Decisão Monocrática: Ministro Gilmar Mendes. Relator: Min. Marco Aurélio. Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Interessados: Presidente da República. Congresso Nacional. Advogado Geral da União. Amicus Curiae: Frente Nacional dos Prefeitos – FNP. Diário da Justiça Eletrônico nº 198. Divulgado em 04 ago. 2022. Publicado em 05 ago.2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348112399&ext=.pdf> Acesso em : 24 jul. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, v. 2, p. 50, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891**. Varia historia, Belo Horizonte, v. 27, 2011. p. 141-157.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. **Administração Pública e planejamento no estado brasileiro: qual a contribuições a ser feita pelo direito administrativo?**. Revista Jurídica, Curitiba, v. 4, n. 45, p. 56-76, 2016. Disponível em:

<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1763/1155>. Acesso em: 22 maio. 2022.

CASTILHO, Paulo Roberto da Costa. **O dolo na improbidade administrativa: modernas teorias e nova legislação**. 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Controlo judicial da administração e responsabilidade democrática da administração**. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 11, nº 125, p. 63-68, maio 2012.

CREPALDI, S. A. **Auditoria contábil: teoria e pratica**. São Paulo: Atlas, 2000.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal: parte geral (arts. 1 o ao 120)**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

DA COSTA, Frederico Lustosa; ZAMOT, Fuad. **Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública**. Editora FGV, 2010.

DADALTO, Lucas Dutra. **Controle Judicial da Administração Pública À luz do princípio da eficiência: viabilidade e parâmetros**. 2018. 283 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu . **Elementos de teoria geral do Estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DAVIES, Nicholas et al. **Fundeb: Uma avaliação**. *Revista Educação e Política em Debate*, v. 10, n. 1, p. 100-115, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DRAIBE, Sônia Miriam. **As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-1984**. Em G. Soares, & M. C. D'Araújo (Orgs.), 21 anos de regime militar: balanços e perspectivas (pp. 271-309). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994.

FERRAZ, L. A. **Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos tribunais de contas**. Belo Horizonte: Andamentos, 1999.

FREITAS, Juarez. **As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração**. Nomos (Fortaleza), 2015.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. **Comentários a nova lei de improbidade administrativa: lei 8.429/1992, com as alterações da lei 14.230/2021**. . São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro et al. **Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil**. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 1, p. 207-227, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nbMYKyxTZrVYRCdCbRyn9Kc/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 12 maio.2022.

GOMES; MAIA, Júlio de Souza; Luiz Augusto Almeida. **A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. In: As Constituições do Brasil: Análise histórica das constituições e temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. 2011

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, íntegra e igualitária**. Curitiba, 2014, 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa - Comparada e Comentada**. São Paulo: Forense, 2022. E-book.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Editora Companhia das Letras, 2012.

LOPES; SANTOS; Leandro Douglas; Ronaldo Adriano dos. **A Constituição do Estado Novo (1937)**. In: As Constituições do Brasil: Análise histórica das constituições e temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. 2011, p. 60.

MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes. **FUNDEB: MAIS DO MESMO?**. Nuances: estudos sobre Educação, v. 18, n. 19, p. 124-135, 2011.

MORAES, Jairo Coelho. **A avaliação de desempenho do servidor e a reforma do Estado: a busca de novos paradigmas à gestão da coisa pública**. Tese (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. 2004.

NEVES; OLIVEIRA; Daniel Amorim Assumpção. Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual – 6.ª ed. rev., atual. e ampl.** – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998

NUCCI, Guilherme de Souza. **Princípios constitucionais penais e processuais penais**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA; ZAMARIN, Elaine Cristina de; Livia Pitelli. **A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil(1934)**. In: As Constituições do Brasil: Análise histórica das constituições e temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. 2011, p. 53

OLIVEIRA; GROTTI, José Roberto Pimenta; Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades**. Interesse Público–IP. Belo Horizonte, ano, v. 22, p. 2319-0558, 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf>  
Acesso em: 22 jun. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, [2000].** Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 3 jun. 2022.

RIBEIRO, Renato Janine. **A República**. 2º ed. São Paulo: Publifolha, 2008.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009.

SALDANHA, Nelson. **Sobre a República, considerações intempestivas**. In: Ciência & Trópico, [s.l], v.17, n.2, 2011. fls. 213-224. Disponível em <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/438> Acesso em: 09 maio. 2022.

SALGADO; VIANA, Eneida Desiree; Ana Cristina Aguilar. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. In: Anuario Iberoamericano de Derecho Administrativo Sancionador. Año 2019. Disponível em: <https://www.ijeditores.com/index.php?option=publicacion&idpublicacion=525>. Acesso em: 15 de junho. 2022.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. **SUS 30 anos: o início, a caminhada e o rumo**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, n. 6, p. 1729-1736, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. **República, tributação e finanças**. In: NUNES, A. J. A.; COUTINHO, J. C. de M. (coords.). O Direito e o futuro. O futuro do Direito. Coimbra: Almedina, 2008.

SILVA, Paulo Vitor da. **O combate à corrupção como fato social: uma abordagem histórica da evolução legislativa no controle dos desvios perpetrados no âmago do Estado**. Revista Digital de Direito Administrativo, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 232-248, 2018. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v5i2p232-248. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/140725>. Acesso em: 26 jun. 2022.

SOUSA, Francisco Arlem de Queiroz. **Direito administrativo do medo: o controle administrativo da gestão pública no Brasil**. 2021. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

SOUZA NETO; SARMENTO, Cláudio Pereira de; Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. *E-book*.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VALGAS DOS SANTOS, Rodrigo. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. *E-book*.