

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

Maria Luiza Gonçalves

**O NOVO REGIME JURÍDICO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA
REPERCUSSÃO SOBRE O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA**

Belo Horizonte
2022

Maria Luiza Gonçalves

**O NOVO REGIME JURÍDICO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA
REPERCUSSÃO SOBRE O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA**

Artigo Científico apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, como um dos requisitos para a obtenção do Grau de Especialista em Direito Administrativo, sob a orientação do Professor Luciano Ferraz.

Belo Horizonte

2022

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

G635n Gonçalves, Maria Luiza
O novo regime jurídico da improbidade administrativa e a sua
repercussão sobre o princípio da insignificância [manuscrito] / Maria Luiza
Gonçalves. - 2022.
40 f.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 37-40.

1. Direito administrativo - Brasil. 2. Improbidade administrativa - Brasil.
3. Insignificância (Direito). I. Ferraz, Luciano. II. Universidade Federal de
Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 35.077(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DA ALUNA MARIA LUIZA GONÇALVES

Realizou-se, no dia 16 de agosto de 2022, às 18:30 horas, Online, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada O NOVO REGIME JURÍDICO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA REPERCUSSÃO SOBRE O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA, apresentada por MARIA LUIZA GONÇALVES, número de registro 2021659687, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Luciano de Araujo Ferraz - Orientador (UFMG), Prof(a). Daniel Martins e Avelar, Prof(a). Leonardo de Araujo Ferraz.

A Comissão considerou a monografia:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 16 de agosto de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior**, em 23/08/2022, às 21:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo de Araújo Ferraz, Usuário Externo**, em 25/08/2022, às 08:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Martins e Avelar, Usuário Externo**, em 12/09/2022, às 11:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1700434** e o código CRC **D0137E64**.

RESUMO

A Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92 – foi alterada no ano de 2021 pela Lei nº 14.230. As alterações impactaram de forma significativa o regime jurídico das improbidades, modificando-se previsões normativas e entendimentos consolidados nas Cortes brasileiras, principalmente no STJ. Neste trabalho, será enfrentada a questão da aplicação do Princípio da Insignificância no microssistema das improbidades, diante das recentes alterações nele operadas. As modificações tornam necessária uma retomada da discussão à luz do novo regime jurídico.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Princípio da Insignificância. Novo regime jurídico.

ABSTRACT

The Administrative Misconduct Law – Law nº 8.429/92 – was amended in 2021 by Law nº 14.230. The changes significantly impacted the legal framework for improbities, changing normative provisions and understandings consolidated in the Brazilian Courts, mainly in the STJ. In this work, the question of the application of the Principle of Insignificance in the microsystem of improbities will be faced, given the recent changes made to it. The changes make it necessary to resume the discussion in light of the new legal regime.

Keywords: Administrative improbity. Principle of Insignificance. New legal regime.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA	7
3. A MATRIZ CONSTITUCIONAL DO DIREITO PUNITIVO	11
3.1. Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador: a interseção	11
3.2. A absorção da matriz constitucional punitiva pela “Nova” Lei de Improbidade	15
4. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	18
4.1. Origens e tipologia	18
4.2. Vinculação aos preceitos do Direito Administrativo Sancionador	20
5. O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA	20
5.1. Origens, conceito e fundamentos	20
5.2. Os elementos de uma conduta insignificante	23
6. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA: APLICAÇÃO AO REGIME DAS IMPROBIDADES	24
6.1. Tipicidade material	24
6.2. O Princípio da Insignificância na jurisprudência do STJ	26
6.3. A Lei nº 14.230/2021: as alterações introduzidas no regime das improbidades e a incorporação da ideia de insignificância	33
7. CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS	39

1. INTRODUÇÃO

Em outubro do ano de 2021, foi aprovada a Lei nº 14.230, que alterou a Lei nº 8.429/92 – a Lei de Improbidade Administrativa (LIA). A alteração impactou de forma significativa o regime jurídico das improbidades, modificando-se entendimentos até então consolidados na jurisprudência brasileira, notadamente do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Dentre as inovações, é possível citar a extinção da improbidade culposa, a previsão de prescrição intercorrente, a alteração nas regras de comunicação entre as instâncias, a exigência de dolo específico para configuração da improbidade, além de outras tantas.

De acordo com Oliveira (2021), a magnitude das alterações promovidas na LIA permitiria caracterizá-la não apenas como uma lei reformada, mas sim como uma “nova” lei, essencialmente diversa daquela que lhe antecedeu.

Deste modo, o presente trabalho propõe-se a investigar as recentes modificações realizadas na LIA e o que elas revelam sobre a aplicação do Princípio da Insignificância. Até então, parte da jurisprudência do STJ apresentava-se refratária à aplicação do princípio em razão de uma suposta incompatibilidade com o Princípio da Moralidade, tutelado pela Lei de Improbidade.

Não sendo normas absolutas e imutáveis, os princípios revelam valores e fundamentos da ordem jurídica vigente. Em assim sendo, a alteração legislativa pode indicar uma aproximação ou distanciamento do Princípio da Insignificância ao regime das improbidades, o que se propõe a investigar neste trabalho.

Para tanto, será realizado um breve panorama sobre o contexto em que emerge a reforma, passando-se pela análise do cunhado “Direito Administrativo do Medo” e suas consequências para a atuação administrativa. Serão também apresentados os conceitos e ideias gerais relacionadas à improbidade e à insignificância, de modo que, então, seja realizada uma verificação dos elementos trazidos pela lei seca e sua interpretação à luz da Constituição Federal.

2. O DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

A reforma promovida na LIA pode ser analisada como uma reação ao modelo de gestão administrativa pautado no medo (OLIVEIRA, 2021).

O Direito Administrativo do Medo pode ser compreendido como a forma de aplicar e de interpretar o direito orientada pelo receio de sanções, dado o alto risco de punição a que estão sujeitos os agentes públicos. Privilegiam-se escolhas que possam preservar os administradores e servidores de qualquer punição, em detrimento de decisões consentâneas com as necessidades públicas (SANTOS, 2020).

Trata-se de um fenômeno resultante do excessivo poder punitivo que se instalou sobre os agentes públicos nos últimos anos e que pode ser percebido em diversos aspectos, como na adoção de interpretações rígidas dos institutos jurídicos, na banalização do enquadramento de atos como improbidade administrativa, além dos excessos na utilização de medidas cautelares como a indisponibilidade de bens (CAMPANA, 2017).

Nesse contexto, a título exemplificativo, a contratação direta passou a representar uma presumível imoralidade administrativa, até que se prove o contrário. Embora signifique, em muitos casos, maior eficiência diante da burocracia das contratações públicas, não é incomum que agentes públicos prefiram a morosidade do processo licitatório ao risco de uma responsabilização por irregularidades na contratação direta (CAMPANA, 2017).

No campo das improbidades, até a reforma realizada pela Lei nº 14.230/2021, poderiam ser sancionadas as condutas desprovidas de má-fé e resultantes de negligência, imprudência ou imperícia do agente público, se causadoras de dano ao erário, decorrentes de culpa grave. Além disso, a indisponibilidade de bens poderia ser decretada ainda que não demonstrado o *periculum in mora* (CAMPANA, 2017).

A insegurança é apontada por Santos (2020) como uma das principais explicações do medo na Administração Pública, sendo ela provocada por fatores como: a) a amplitude das normas jurídicas regulamentadoras da atividade administrativa, o que tem por consequência uma também extensa margem de violação; b) o grande volume de normas, o que dificulta ou impossibilita o conhecimento de todas; c) a pouca deferência dos órgãos de controle às decisões dos órgãos controlados.

Além da rigidez na aplicação e interpretação das normas jurídicas, há uma profusão de órgãos de controle, que, pouco coordenados entre si, acabam investigando de forma desordenada os mesmos fatos e sujeitando os agentes públicos a múltiplas sanções, além dos não incomuns conflitos entre os próprios controladores (CAMPANA, 2017).

A difusão do medo na Administração Pública enseja condutas voltadas primordialmente à autopreservação dos agentes. Santos (2020) pontua algumas estratégias empregadas como forma de fugir da responsabilidade. Dentre elas, tem-se a estratégia de manipulação da opinião pública. Com o alto risco de responsabilização, agentes públicos,

sobretudo os agentes políticos, preferem acentuar os aspectos positivos de sua atuação, minimizando impactos negativos.

Uma segunda estratégia é a judicialização ou substituição decisória externa. O receio da punição faz com que decisões importantes sejam relegadas a outras instâncias decisórias, a exemplo do Poder Judiciário. Diante do risco de um deferimento, o gestor prefere negar o pleito do administrado ou mesmo de outros servidores e, com isso, provocar a judicialização da questão.

Outro mecanismo empregado é o desenvolvimento de um relacionamento informal interadministrativo. Os agentes buscam informalmente a opinião prévia de órgãos de controle, mas não como mecanismo de cooperação em busca da melhor solução pública e sim como tática para prevenir conflitos e responsabilidades. A consequência prática é, tal como na estratégia anterior, uma transferência do poder de decisão e a importação dos formatos concebidos pelos órgãos de controle para dentro da Administração, ainda que não sejam os mais adequados sob o prisma da gestão pública.

Há, ainda, algumas estratégias de atuação, como a delegação, a reorganização defensiva, a associação coletiva nas decisões e o governo pelo mercado. Na delegação, há uma redistribuição de responsabilidades, que geralmente parte dos agentes políticos ou dos agentes de segundo escalão para os agentes situados em patamares hierárquicos inferiores.

A reorganização defensiva importa a constante alteração da estrutura organizacional como forma de dificultar a identificação de responsáveis. A associação coletiva, por sua vez, significa a tomada de decisões de forma colegiada, como se observa na emissão conjunta de pareceres jurídicos. Por fim, também como forma de se esquivarem de responsabilidades, gestores passam a preferir a terceirização, a privatização e subcontratações, ao que se nomeia de governo pelo mercado.

No campo das estratégias operacionais, importante destacar a inação ou imobilismo decisório. Nesse caso, a estratégia de fuga consiste em uma não-decisão. Pode ser executada por meio de diferentes mecanismos, como através da demonstração de falta de urgência, por meio do anúncio de medidas muito ambiciosas, com a alegação de que dependem de estudos aprofundados, além da criação de um cenário de complexidade. Tais medidas acabam levando à postergação da ação estatal, o que, na prática, engendra uma paralisia do poder público.

De acordo com Santos (2020), há impactos positivos e negativos nessa fuga da responsabilidade. De positivo, mencionem-se a estratégia de delegação, que permite uma melhor distribuição de competências e também de responsabilidades, e o desenvolvimento de

um pensamento consequencialista, em que o gestor se preocupa com os contornos de uma decisão tomada.

Apesar de alguns efeitos positivos, o autor entende que os impactos negativos superam eventuais benefícios. A difusão do medo na Administração desvia a atenção dos agentes públicos dos temas que são de fato relevantes para outros que ocupam espaço na mídia. Além disso, faz com que a maior preocupação seja a preservação da própria carreira e do mandato, em detrimento do bom desempenho de atribuições técnicas e da busca pela boa administração. Observa-se, ainda, a postergação decisória e consequente paralisia, terceirização de responsabilidades e o “(...) incremento de uma cultura organizacional da mediocridade, pois o fundamental não é bem administrar, mas bem proteger-se, pouco importando se o interesse público está sendo efetivamente atendido” (SANTOS, 2020, p. 272).

Nessa mesma ordem de ideias, Sundfeld (2008) distingue o chamado Direito Administrativo dos Clipes (DAC) do Direito Administrativo dos Negócios (DAN). O primeiro seria aquele associado à burocracia, pouco preocupado com o estabelecimento de prioridades e mais pautado em atos e autos. O DAN seria aquele focado em resultados, que faz uso do informalismo, procura soluções rápidas para problemas instalados e valoriza os acordos. No DAC, os agentes públicos tendem a desenvolver práticas de autopreservação pautadas nas seguintes diretrizes:

(...) decidir rapidamente não é importante, ao contrário, pois demora é prudência; pouco importa o custo do processo para o Estado, muito menos para o particular; entre deferir ou indeferir, melhor é não decidir; na dúvida, o pedido deve ser negado; devem se manifestar formalmente nos autos o máximo de agentes e órgãos estatais; ao tomar decisões, não cabe ao agente verificar se a finalidade legal está sendo realizada da melhor forma, mas sim se requisitos objetivos foram atendidos; as normas devem sempre ser interpretadas contra a liberdade; o agente público não pode diminuir os custos do sujeito privado, ao contrário, deve obrigá-lo a gastar para o bem público; o requerente tem o ônus de prova absoluta de que não vai pecar; nenhum risco é aceitável (SUNDFELD, 2008, p. 92).

Diante do excesso de controle burocrático e do consequente desenvolvimento da cultura do medo, instalou-se um quadro generalizado de ineficiência administrativa (CAMPANA, 2017).

Nesse cenário, passou a ser imprescindível discutir o modelo de controle realizado sobre a Administração Pública, a fim de coibir o uso de estratégias que mais prejudicam do que beneficiam a atividade administrativa. Assim surgiram importantes movimentos de

reforma legislativa, como as engendradas pela Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro (LINDB), e, mais recentemente, pela Lei nº 14.230/2021, responsável por modificar substancialmente a LIA, principal objeto do presente trabalho.

A fim de melhor compreender o impacto das recentes alterações realizadas sobre a LIA, torna-se necessário discutir as bases constitucionais do poder punitivo do Estado e em que medida a lei reformada externaliza os preceitos da Carta Maior.

3. A MATRIZ CONSTITUCIONAL DO DIREITO PUNITIVO

3.1. Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador: a interseção

É com reiterada frequência que se discute a aplicação de tradicionais princípios e institutos do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador. Nesse sentido, importante avaliar em que medida se dá a associação entre esses dois ramos da ciência jurídica, bem como as diferenças essenciais entre ambos.

O Direito Penal expandiu-se sobremaneira ao longo dos últimos anos, em grande medida, como reflexo da sociedade de risco e da busca por respostas mais severas para os ilícitos praticados, partindo-se da crença de que o maior rigor na punição poderia reverter o quadro de insegurança instalado (OLIVEIRA, 2020).

A demanda por soluções rápidas irradiou-se também no campo do Direito Administrativo, o que pode ser observado através do aumento do rigor das sanções e predominância da finalidade repressiva da pena. De acordo com Oliveira (2020), nos últimos anos, o Direito Administrativo e o Direito Penal teriam sofrido mútua influência, com a “penalização” do primeiro e a “administrativização” do segundo.

A ideia de penalização reflète exatamente a influência do Direito Penal sobre o Direito Administrativo, com a consequente intensificação do rigor das penas e foco na repressão, em detrimento da prevenção. Lado outro, a administrativização corresponderia ao processo de expansão dos bens jurídicos tutelados pelo Direito Penal para além daqueles de natureza individual, passando a abranger também interesses de ordem difusa e coletiva. Como resultado desse processo, o Direito Penal passou a ocupar-se cada vez mais dos crimes de perigo abstrato, em substituição aos tradicionais crimes de perigo concreto (OLIVEIRA, 2020).

Há que se observar, portanto, uma aproximação entre essas esferas do direito, sobretudo no que se refere ao Direito Administrativo Sancionador, sendo ambas inegáveis expressões do poder estatal de punir. Tal proximidade enseja algumas discussões: haveria uma submissão do Direito Administrativo Sancionador ao Direito Penal? Haveria mesmo alguma diferença ontológica que eficazmente distinguisse as sanções administrativas das sanções de natureza penal?

A questão ganha especial relevo a partir das recentes alterações promovidas na LIA pela Lei nº 14.230/2021. O art. 1º, §4º passou a prever a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao microsistema das improbidades. Mas quais seriam os princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador? Dentre eles, estariam abrangidos aqueles tradicionalmente reputados ao Direito Penal?

Cavalcante Filho (2021) pontua que, no Brasil, assim como na Argentina e Espanha, não há uma legislação unificada que regulamente de forma abrangente o viés punitivo do Direito Administrativo, o que acarreta dificuldades na identificação e sistematização dos princípios a ele aplicáveis. Diferentemente, em Portugal e na Itália, há maior avanço nessa sistematização. Em Portugal, as Contraordenações (1981) funcionam como lei geral regulamentadora das sanções administrativas:

(...) em Portugal é praticamente sedimentada a ideia de que existe um ordenamento geral dos ilícitos, com regras comuns ao Direito Penal (delitos) e ao Direito Administrativo sancionador (contraordenações, ou “ilícitos de mera ordenação social”), com nítida influência da dogmática daquele sobre a deste. (CAVALCANTE FILHO, 2021, p. 4).

Também na Itália, a *Legge Del 24 novembre* (1981) regulamenta de forma ampla os ilícitos administrativos, trazendo institutos tipicamente presentes no Direito Penal (CAVALCANTE FILHO, 2021).

A partir da análise do direito comparado, Cavalcante Filho (2021) observa algumas constantes entre os diferentes ordenamentos jurídicos por ele pesquisados, tais como a aproximação entre as dogmáticas penal e administrativa (sancionadora) e o reconhecimento de princípios gerais que seriam aplicáveis a todo direito sancionador. Menciona, pois, os princípios da legalidade, tipicidade, proporcionalidade, ampla defesa e o contraditório, a

culpabilidade, a presunção de inocência e a proibição ou restrição do *bis in idem* (CAVALCANTE FILHO, 2021, p. 11).

A percepção das semelhanças entre as duas esferas punitivas levou parte da doutrina a defender a chamada Teoria da Unidade do Poder Punitivo Estatal, de acordo com a qual:

(...) o poder estatal de aplicar penalidades aos que se submetem a sua ordem jurídica é único e uno, motivo pelo qual a repressão estatal se encontra submetida e limitada por um conjunto de princípios constitucionais independentemente da forma que manifesta. Segundo essa teoria, inexistentes diferenças materiais entre as esferas penal e administrativa, ambas caracterizam formas diversas de manifestação do mesmo poder estatal (AREDES, 2013, p. 21).

De forma distinta, Gomes (2018) critica a confusão entre as esferas penal e administrativa, sobretudo no campo específico das ações de improbidade administrativa. Sustenta que a incidência de institutos penais na seara das improbidades é inapropriada, tendo em vista as especificidades e contornos próprios da LIA.

Osório (2020) analisa de forma crítica a Teoria da Unidade, avaliando em que medida a mesma pode ser utilizada e pontuando as principais críticas a ela dirigidas. Parte da crítica questiona a unicidade ao argumento de que, se o poder de punir é uno, não seria possível explicar as prerrogativas punitivas atribuídas às organizações internacionais, a exemplo da comunidade europeia. Não obstante, o autor rebate o argumento ao afirmar que a uniformidade constitucional do poder punitivo não implica a sua absoluta irrenunciabilidade e indisponibilidade.

Também a possibilidade de delegação de poderes sancionatórios públicos a particulares, embora possa ensejar a incidência de múltiplos regimes jurídicos, não afasta a validade da teoria em questão. Tal transferência deve se dar nos estritos limites da lei, o que, ao fim e ao cabo, remete a aplicação da penalidade, ainda que indiretamente, ao próprio Estado (OSÓRIO, 2020).

Finalmente, outra crítica direcionada à Teoria da Unidade refere-se à pretensa unidade do regime jurídico em todo sistema estatal punitivo. Cada ramo jurídico possui peculiaridades e princípios próprios, sendo ficcional defender a sua absoluta unidade (OSÓRIO, 2020).

No que tange ao Direito Penal e ao Direito Administrativo, Osório (2020) aponta quatro principais diferenças: origem, competência, elemento formal de sancionamento e a interpretação.

O Direito Penal surge para garantir direitos e liberdades individuais em face do Estado, ao passo que o Direito Administrativo Sancionador objetiva a tutela do interesse público. Quanto à competência, a aplicação das sanções penais depende da atuação de juízes, enquanto as sanções administrativas podem ser aplicadas no âmbito extra ou judicial. No primeiro caso, são formalizadas mediante o processo penal, com regramento jurídico substancialmente diferente do processo administrativo. Por fim, a interpretação clássica do direito penal é garantística, diferentemente do Direito Administrativo, em que pese nos últimos anos esse viés humanitário tenha passado a influenciar a hermenêutica administrativista (OSÓRIO, 2020).

Tais diferenças evidenciam a inadequação da defesa de um supra ramo jurídico, que abarque todo o direito punitivo. Embora o próprio Osório (2020) entenda pela inexistência de uma distinção ontológica entre sanções administrativas e penais, o autor reconhece as diferenças entre os regimes jurídicos, as quais decorrem da liberdade de conformação do legislador. Ao fim e ao cabo, é por meio da política criminal e da discricionariedade legislativa que os regimes jurídicos ganham feições próprias.

O ponto de interseção entre esses dois campos do direito não está, portanto, na unicidade de regime jurídico. Trata-se, na realidade, do reconhecimento de bases constitucionais aplicáveis a ambas as esferas. Os princípios constitucionais comumente associados ao Direito Penal estendem-se a toda esfera punitiva do Estado, podendo e devendo ser aplicados ao Direito Administrativo Sancionador:

Esclarecendo essa postura, tenho sustentado que o problema não consiste, de fato, em construir qualquer novo ramo jurídico no sistema brasileiro, como se pudéssemos agrupar todas as realidades dentro dos ramos jurídicos, e como se fosse possível que agora viesse a ser lançado um novo ramo do Direito, designado Direito Público Punitivo. A dificuldade e o desafio são outros, não se atrelam a aspectos burocráticos ou artificiais, mas à ideia de articulação de princípios como o non bis in idem, a proporcionalidade e a vedação à arbitrariedade estatal na imposição de penas cumulativas. É necessário reconhecer, no campo constitucional, cláusulas comuns ao Direito Público Punitivo, não como ramo jurídico, mas como aquele conjunto de normas que disciplinam as várias manifestações punitivas do Estado. (OSÓRIO, 2020, p. 168-169).

Binenbojm (2014) sintetiza que o regime jurídico do direito de punir da Administração encontra-se ancorado na Constituição, da mesma forma que o Direito Penal, o que seria uma

decorrência do Estado Democrático de Direito. O autor observa que, se as garantias constitucionais não fossem aplicáveis ao processo de punição administrativo, o legislador poderia preferir a utilização do ilícito administrativo à tipificação de ilícitos penais. Desta maneira, seria possível ao aplicador esquivar-se do amplo sistema de garantias constitucionais.

Em síntese, os pontos de conexão e de aproximação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador decorrem do reconhecimento de uma matriz constitucional comum, vinculativa tanto do legislador quanto do intérprete. Não se trata, propriamente, de investigar a influência do Direito Penal sobre o Administrativo, nem da submissão do segundo ao primeiro, mas sim de compreender que existem princípios constitucionais estruturantes do direito de punir do Estado e que devem reverberar na aplicação das penalidades de qualquer natureza.

3.2. A absorção da matriz constitucional punitiva pela “Nova” Lei de Improbidade

A partir da análise do direito comparado, do exame da jurisprudência e da doutrina, Cavalcante Filho (2021) identifica alguns princípios básicos do Direito Sancionador, que seriam a legalidade, a tipicidade, a proporcionalidade, a ampla defesa e o contraditório, a culpabilidade, a presunção de inocência e a proibição ou restrição do *bis in idem*.

Binenbojm (2014), por sua vez, destaca os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, da legalidade (tipicidade), da segurança jurídica e da irretroatividade, da culpabilidade e da pessoalidade da pena, da individualização da sanção, assim como da razoabilidade e da proporcionalidade.

No ano de 2021, conforme já tratado neste trabalho, foi sancionada e publicada a Lei nº 14.230, que alterou a LIA. Diversas alterações realizadas no diploma normativo indicam a assimilação de preceitos gerais do direito de punir do Estado, extraíveis da Constituição Federal (CF/88).

Neste trabalho, não se pretende examinar com minúcias todo o conjunto de alterações promovidas na “nova” lei, mas minimamente apontar, a partir do exame puro da normativa, alterações que indiquem a incorporação, na legislação infraconstitucional, dos preceitos constitucionais do direito de punir relacionados pela doutrina de Cavalcante Filho (2021) e de Binenbojm (2014).

Já em seu art. 1º, §4º, o legislador reformista expressamente determina a aplicação, ao sistema das improbidades, dos princípios constitucionais do Direito Administrativo

Sancionador, sem, contudo, indicá-los. A indeterminação desperta a dúvida e, ao mesmo tempo, provoca o intérprete acerca da necessidade de se estabelecer parâmetros gerais de interpretação e de aplicação do Direito Administrativo Sancionador, embora, no cenário brasileiro, esteja ele pulverizado em leis esparsas.

Observa-se, ainda que textualmente tímida, uma significativa alteração no art. 11, que regulamenta os atos de improbidade por violação a princípios. O *caput* do dispositivo substitui a expressão “notadamente” por “caracterizada por uma das seguintes condutas”. Não se pode deixar de observar que a mesma alteração não foi realizada no *caput* dos artigos 9º e 10, que tratam dos atos de improbidade que provocam enriquecimento ilícito e que causam prejuízo ao erário. Os dispositivos mantêm o emprego das expressões generalizantes “qualquer” e “notadamente”, as quais sugerem a existência de um rol meramente exemplificativo de condutas.

A discussão é relevante porque a majoritária doutrina compreendia, a exemplo de Gomes (2018) e de Carvalho Filho (2017), que os atos de improbidade previstos na LIA seriam meros exemplos de condutas passíveis de enquadramento.

Acaso venha a ser fixada a interpretação de que as condutas descritas na lei constituem rol taxativo, a LIA terá avançado para se aproximar da ideia de legalidade estrita, aplicada no âmbito penal em razão da garantia do art. 5º, XXXIX da CF/88¹.

O art. 3º, §1º incorporou o Princípio da Pessoalidade, também cunhado por Princípio da Intranscendência da Pena, disposto no art. 5º, XLV da CF/88. De acordo com o disposto na previsão constitucional, a pena não deve passar da pessoa do condenado, exceto a obrigação de reparar o dano e a decretação de perdimento dos bens, as quais podem, nos termos da lei, serem estendidas aos sucessores até o limite do patrimônio transferido.

Na lei reformada, consigna-se que sócios, cotistas, diretores e colaboradores não devem responder pelo ato de improbidade imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação. O Princípio da Pessoalidade está também estampado no art. 8º da LIA, dispositivo que, com algumas pequenas distinções, já constava da redação original da lei.

O art. 11 traz a tipologia dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública. Em seu §4º, determina que o sancionamento das condutas nele descritas dependerá da existência de “lesividade relevante”. A disposição reflete a ideia de

¹ Art. 5º (...)

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

ofensividade, há muito consolidada no Direito Penal e ainda debatida no universo do Direito Administrativo e, em especial, no campo das improbidades. A reflexão, por se tratar da temática central deste trabalho, será detalhada mais adiante, em capítulo próprio.

O §5º do art. 12 reflete um juízo de ponderação realizado pelo legislador. Em se tratando de atos menos ofensivos aos bens jurídicos tutelados, a sanção deverá restringir-se à pena de multa, ressalvada a obrigação de reparar o dano e de restituir os valores obtidos. Trata-se, pois, de concretização do Princípio da Proporcionalidade no plano legislativo, tendo o legislador criado um vínculo de necessariedade entre o ato ímprobo de menor ofensividade e a pena de multa.

A Lei nº 14.230/2021 normatizou a realização do acordo de não persecução cível no regime das improbidades, já expressamente admitido na LIA desde 2019. O art. 17-B elenca os requisitos necessários à consolidação do acordo, dentre os quais tem-se o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica das vantagens indevidamente obtidas. O legislador determinou que o Ministério Público, para fins de aplicação do acordo, considere a “(...) personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso”. (BRASIL, 2022). Trata-se da incidência do Princípio da Individualização antes mesmo da efetiva aplicação pena.

Para Osório (2020), individualizar importa fundamentar a aplicação da pena, podendo-se utilizar como parâmetros os critérios definidos no art. 59 do CPB². Cada acusado deve receber um tratamento específico, particular, sendo adequada e motivadamente punido (OSÓRIO, 2020).

Assim, a norma constante do art. 17-B, §2º da LIA impõe ao Ministério Público o dever de avaliar a viabilidade de realização de acordo com base nas características pessoais dos agentes e nas circunstâncias que permearam o fato, bem como suas consequências, de forma individual e concreta.

² Art. 59 - O juiz, atendendo à **culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima**, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

I - as penas aplicáveis dentre as cominadas;(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984);

II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos;(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984);

III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade;(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984);

IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984).

Na mesma perspectiva, há outro dispositivo que remete à orientação. O art. 17-C exige que, ao sentenciar, o magistrado considere as dificuldades do gestor, buscando compreender os obstáculos e as exigências atribuíveis à sua atuação. Ainda de acordo com o artigo, para a dosimetria da sanção, o magistrado deve considerar, dentre outros elementos, a natureza, a gravidade e o impacto da infração, os antecedentes do agente e a sua atuação no sentido de reduzir os prejuízos e consequências advindos de sua conduta.

Os exemplos acima demonstram como o legislador absorveu e aplicou, no regime das improbidades, normas constitucionais consideradas pela doutrina como comuns à atividade punitiva do Estado, conferindo-lhes características próprias. O já mencionado art. 1º, §4º remete o intérprete aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, reforçando o entendimento de que, no regime das improbidades, deve-se aplicar a matriz constitucional que trata da ação estatal de punir.

4. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

4.1. Origens e tipologia

A tutela da probidade surge como resposta ao fenômeno da corrupção. A corrupção, enquanto fenômeno social, pode ser traduzida, ao menos de forma simplificada, na ideia de desvio de finalidade, mediante o uso de potestades públicas em benefício particular (ALMEIDA, 2021). O controle de práticas patrimonialistas e clientelistas, frequentes na história cultural brasileira (HOLANDA, 1995 *apud* ALMEIDA, 2021)³, demandou a interferência legislativa.

A Constituição Federal de 1988 conferiu importante destaque à tutela da probidade, que recebeu menção expressa nos arts. 14, §9º; 15, V; 37, §4º; e no art. 85, V.⁴ Dentre estes,

³ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁴ Art. 14 (...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
(...)

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 37. (...)

destaca-se o art. 37, §4º, que inovou relativamente à ordem constitucional anterior, estabelecendo um regime específico das improbidades, distinto do Direito Penal. Da análise da previsão constitucional, percebe-se que foram previstas sanções graves, que incluem a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

O constituinte, todavia, não definiu a abrangência das improbidades, deixando para o legislador a tarefa de prever e sistematizar as condutas puníveis. A fim de concretizar o comando constitucional, no ano de 1992, foi editada a Lei Federal nº 8.429. Contando com algumas modificações ao longo dos anos, após a reforma ultimada em 2021, o legislador atualmente divide os atos de improbidade em três categorias: a) atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos de improbidade que causam prejuízo ao erário (art. 10); e c) atos de improbidade que atentam contra os Princípios da Administração Pública.

Em que pese a provável discussão quanto à taxatividade ou não das condutas descritas na lei, conforme tratado no item 3.2, a tipologia mantida pelo legislador segue aberta, com o emprego de expressões generalizantes, a exemplo dos caputs dos arts. 9º e 10.

A delimitação da improbidade administrativa sempre comportou inúmeras discussões, como o próprio debate concernente à sua distinção da moralidade. Para Di Pietro (2021), tanto a moralidade quanto a probidade administrativa remeteriam à ideia de honestidade, mas não seriam sinônimas. Buscando sistematizar os conceitos, a autora categorizou os institutos, subdividindo-os em categorias mais amplas e em categorias mais restritas:

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

§ 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.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

V - a probidade na administração.

das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei. (DI PIETRO, 2021, p. 983).

Nessa perspectiva, a improbidade, enquanto infração, seria uma ampla categoria, capaz de abarcar condutas imorais e também violações de outras naturezas, na medida em que o princípio da moralidade seria apenas um dos valores protegidos.

Diante deste vasto alcance das disposições normativas da LIA, de tipologia marcadamente aberta, assim como da indeterminação de muitos conceitos a ela associados, tornou-se necessária a aplicação da técnica da tipicidade, conforme se verá mais adiante.

4.2. Vinculação aos preceitos do Direito Administrativo Sancionador

Conforme visto no item 3 deste trabalho, parte da doutrina defende a existência de um conjunto de princípios comuns ao Direito Administrativo Sancionador. Tais princípios, muitas vezes associados somente ao Direito Penal, seriam decorrências de uma mesma matriz constitucional que vincula toda a ação punitiva do Estado.

Apesar das peculiaridades do regime das improbidades, sobretudo considerando que as infrações são processadas perante o Poder Judiciário, responsável também pela aplicação das sanções, entende-se que ele está inserido no campo mais amplo do Direito Administrativo Sancionador. O regime de improbidades tem por objeto condutas de agentes públicos (em sentido lato) e visa à tutela da probidade no âmbito da Administração Pública, razão pela qual é possível incluir o seu microssistema naquele sistema maior (OSÓRIO, 2020).

O legislador reformista parece ter aderido a esse entendimento ao consignar, no art. 1º, §4º da LIA, que se aplicam às improbidades os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador. Sendo assim, toda a gama de princípios apresentados no item 3 incide também sobre o regime das improbidades, como o devido processo legal, a legalidade (tipicidade), a segurança jurídica e a irretroatividade, bem como a proporcionalidade.

5. O PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA

5.1. Origens, conceito e fundamentos

É controvertida a origem do Princípio da Insignificância. Apesar das divergências registradas pela doutrina, geralmente atribui-se ao direito romano, se não o próprio conceito,

ao menos um antepassado longínquo da ideia de insignificância. Trata-se do brocardo *minima non curat praetor*, que é traduzido na sentença de que o pretor não pode se ocupar de causas pouco relevantes. Na realidade, distintamente da noção hoje associada ao princípio, a orientação romanista não objetivava a restrição do campo punitivo e sim reduzir as demandas levadas ao conhecimento do pretor. Apresentava, portanto, um viés eminentemente processual (CUCINELLI, 2015).

Para parte da doutrina, é somente a partir do século XVIII, sobretudo com a difusão das ideias iluministas, que o princípio começa a assumir as feições pelas quais é atualmente conhecido. De destaque nesse período, cabe menção à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), a qual, para Moraes Filho e Dias Neto (2016), traz implicitamente o Princípio da Insignificância nas cláusulas 5ª e 8ª. De acordo com estas, caberia à lei proibir somente as ações nocivas à sociedade, bem como estabelecer penas estritamente necessárias (MORAES FILHO; DIAS NETO, 2016).

Apesar das divergências quanto às suas primeiras manifestações, é bem aceito que os contornos contemporâneos do princípio decorrem da obra de Claus Roxin, já no século XX. O Princípio da Insignificância, tal como hoje é concebido, é fruto do cenário posterior às duas guerras mundiais, apresentando, como decorrência, um viés eminentemente humanitário. (MORAES FILHO; DIAS NETO, 2016).

Claus Roxin constrói seu raciocínio teórico voltado para o Direito Penal, inicialmente sustentando a ideia de que os delitos insignificantes seriam desprovidos de antijuridicidade material. Não obstante, a teoria é modificada e o autor passa a conceber os reflexos da insignificância sobre a tipicidade. Assim, a conduta insignificante excluiria a tipicidade material, não havendo sequer a configuração do delito (enquanto manifestação típica, antijurídica e culpável) (CUCINELLI, 2015).

O Princípio da Insignificância, portanto, pode ser conceituado como a orientação de que a conduta que lesa minimamente o bem jurídico tutelado, ainda que formalmente enquadrável no tipo proibitivo, não constitui infração (MORAES FILHO; DIAS NETO, 2016).

A sua concepção, na esfera penal, está atrelada à lógica da mínima intervenção. Devido à intensidade com que o sancionamento penal pode interferir na vida dos apenados (penas severas, capazes de levar à privação da liberdade), sustenta-se que ele deve pautar-se na mínima interferência, ou seja, deve tutelar apenas aqueles bens jurídicos considerados mais relevantes para uma sociedade e desde que outras esferas de proteção não consigam

eficientemente atuar. Essa é a ideia revelada pelos Princípios da Fragmentariedade e da Subsidiariedade, informadores deste ramo do direito (CAPEZ, 2020).

O Princípio da Insignificância pode ser também interpretado como uma derivação de outros princípios, a exemplo do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, previsto no art. 1º, III da CF/88, que insere a pessoa humana no centro da ordem jurídica. A partir dele, não se pode conceber que condutas de pequena relevância sejam reprimidas com tutela severa. Isso sob pena de ofender a dignidade do acusado, impondo-lhe mal maior do que o merecido (CUCINELLI, 2015).

A doutrina indica também o Princípio da Exclusiva Proteção, de acordo com o qual o Direito Penal deve se ocupar somente da proteção de bens jurídicos. Nesse cenário, se a lesão não ocorre ou se é ínfima, não haveria qualquer violação ao bem jurídico apta a provocar a reprimenda penal (CUCINELLI, 2015).

Coelho e Izá (2020) mencionam o Princípio do Devido Processo Legal, seja em sua vertente material ou formal. Do ponto de vista formal, ele determina que o processo observe a lei, de modo que a aplicação das sanções deve se adequar ao procedimento previamente definido. Sob este aspecto, os autores chamam atenção para a importância do atendimento do Princípio da Insignificância já na fase inaugural do processo, de forma que a tutela jurisdicional não seja sequer provocada diante de comportamentos sem ofensividade ao bem jurídico. Do ponto de vista material, o devido processo legal possui indissociável relação com a ideia de proporcionalidade, que será analisada na sequência.

Dentre os fundamentos indicados pela doutrina, sobressai o Princípio da Proporcionalidade. Com efeito, considerado princípio implícito na Constituição Federal, ele é apresentado como uma das principais limitações ao direito de punir do Estado, sendo, em verdade, corolário do Estado Democrático de Direito. Trata-se de princípio que informa a atividade legislativa, bem como a atuação judicial e administrativa, de modo que qualquer ação estatal, sobretudo aquelas restritivas de direito, devem atender aos seus postulados.

O Princípio da Proporcionalidade é seccionado em três subprincípios: a) subprincípio da adequação; b) subprincípio da necessidade; e c) subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito. A adequação demanda que as “(...) medidas interventivas adotadas se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 331). A necessidade, por sua vez, significa “(...) que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos” (MENDES; BRANCO, 2012, p. 331). Finalmente, a proporcionalidade em sentido estrito exige que haja equilíbrio entre a intervenção proposta e os objetivos que a justificam.

Assim, aplicando o raciocínio na esfera punitiva, entende-se que uma determinada sanção (intervenção estatal) apenas poderá incidir se adequada às finalidades punitivas e preventivas e desde que não haja outra forma menos invasiva de alcançá-las. Ainda que adequada e necessária, a pena só poderá se aplicada se, no caso concreto, for constatado um equilíbrio de fato entre a punição e os benefícios alcançados pelo Estado ao punir.

5.2. Os elementos de uma conduta insignificante

Em que pese a aceitação do Princípio da Insignificância como uma decorrência do Estado Democrático de Direito, há verdadeira dificuldade no estabelecimento de balizas que viabilizem a sua aplicação. A realizar o exame da matéria no âmbito penal, o STF, no HC 84.412-0/SP e sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, procurou estabelecer diretrizes para a incidência da insignificância. De acordo com a Suprema Corte, para aplicação do princípio, deveriam estar presentes: a) a mínima ofensividade da conduta; b) nenhuma periculosidade social da ação; c) reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento e d) inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Em linhas gerais, a mínima ofensividade significa que o Direito Penal apenas pode se ocupar das condutas que de fato ofendam bens jurídicos. Se não há lesão ou se ela é diminuta, não há campo para a incidência do Direito Penal (CUCINELLI, 2015).

A ausência de periculosidade social é verificada a partir de um juízo de reprovabilidade da conduta que lesionou o bem jurídico, avaliando-se se a ação atingiu a média da prática social. (CUCINELLI, 2015).

O reduzidíssimo grau de reprovabilidade, por sua vez, liga-se à ideia de culpabilidade, partindo da análise da conduta em face das circunstâncias pessoais do agente, a fim de verificar a sua maior ou menor reprovabilidade (CUCINELLI, 2015).

Finalmente, no critério da inexpressividade da lesão jurídica, averigua-se a afetação do bem jurídico no plano concreto, avaliando em que medida o bem foi efetivamente atingido. (CUCINELLI, 2015).

Cucinelli (2015), ao examinar os requisitos eleitos pelo STF, realiza uma ponderação que merece destaque: os critérios sinalizam um alargamento do âmbito de incidência do princípio, embora a Suprema Corte, no mesmo caso, tenha considerado que a insignificância atuaria somente enquanto excludente de tipicidade material.

Em sua dissertação, o autor sustenta que apenas o primeiro critério (mínima ofensividade da conduta) estaria amparado na falta de tipicidade material. Todos os demais

remeteriam o intérprete a uma análise da culpabilidade do agente, viabilizando, com isso, certa expansão da ideia de insignificância (CUCINELLI, 2015).

O raciocínio aplicado parte da distinção entre insignificância absoluta e insignificância relativa. O autor esclarece que a primeira incidiria diante de condutas incapazes de afetar o bem jurídico ou que apenas o afetassem minimamente. Nesse caso, o reconhecimento da insignificância independeria de qualquer referencial. Já a insignificância relativa atuaria no âmbito da culpabilidade, estando presente em lesões de pequena monta, que, ainda que não sejam insignificantes do ponto de vista do bem tutelado, são insignificantes considerando determinados referenciais, a exemplo das circunstâncias pessoais do agente. Diz-se que, nesse caso, haveria uma irrelevância valorativa do fato. (CUCINELLI, 2015).

Apesar do esforço do STF e da doutrina para objetivar a avaliação da insignificância, os critérios concebidos abarcam ideias abstratas, que não solucionam a dificuldade prática de aplicação do princípio. Nesse sentido, Oliveira e Souza (2021, p. 158), para quem os conceitos retirados dos critérios (...) são passíveis de interpretações diversas, já que não estão claramente delimitados quanto ao seu significado. Assim, ainda há muitas dúvidas quanto à verificação da insignificância da conduta nos casos concretos”.

6. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA: APLICAÇÃO AO REGIME DAS IMPROBIDADES

6.1. Tipicidade material⁵

Consoante analisado ao longo deste trabalho, há suficiente substrato teórico e, recentemente, também legislativo, em defesa da aplicação dos princípios constitucionais que limitam a atuação punitiva do Estado no âmbito das improbidades administrativas.

⁵ Os conceitos de tipicidade formal e material foram desenvolvidos pela doutrina do Direito Penal. Em linhas gerais, a tipicidade formal é a adequação da conduta ao tipo penal, decorrente da atividade de subsunção. Já a tipicidade material depende não somente do enquadramento da conduta no tipo penal, mas da efetiva lesão ao bem jurídico por meio de uma ação ou omissão. Ou seja, para que a conduta seja considerada típica, não basta a adequação legal, mas também uma adequação material, que corresponde a uma relevante ofensa a determinado bem jurídico. Conforme lecionado por Capez (2020, p. 471): “Com a moderna concepção constitucionalista do Direito Penal, o fato típico deixa de ser produto de simples operação de enquadramento formal, exigindo-se, ao contrário, que tenha conteúdo de crime. A isso denomina-se tipicidade material (a conduta não deve ter apenas forma, mas conteúdo de crime)”.

Aduziu-se também que, estando assentado em fundamentos como a proporcionalidade, o devido processo legal e a dignidade da pessoa humana, o Princípio da Insignificância seria uma construção decorrente do próprio Estado Democrático de Direito e, assim, informador de todo o sistema jurídico punitivo.

O que se propõe a investigar, neste momento, é sobre quais bases se fundamenta a aplicação do Princípio da Insignificância de modo específico e próprio às improbidades. No campo do Direito Penal, essa incidência é justificada principalmente a partir do Princípio da Intervenção Mínima e, como seus derivados, dos Princípios da Subsidiariedade e da Fragmentariedade (CAPEZ, 2020).

Enquanto o Direito Penal é orientado pela ideia de mínima intervenção, com a tutela dos bens mais relevantes para a sociedade e somente se outras esferas protetivas não forem capazes de solucionar a questão, o microsistema das improbidades é inspirado, para parte da doutrina, na ideia de máxima intervenção (ALMEIDA, 2021). Tal fato pode ser explicado também pelas diferentes origens. Se o Direito Penal surge com viés garantidor, de forma a coibir abusos na aplicação da sanção penal, o regime das improbidades emerge como resposta legislativa aos abusos cometidos no trato com a coisa pública.

Sendo assim, é pertinente o questionamento quanto aos fundamentos específicos para aplicação da ideia de insignificância, já que não se pode irrefletidamente importar os fundamentos do Direito Penal.

Esclareceu-se, ao longo dos itens anteriores, que a tipologia das improbidades é marcadamente aberta. Ou seja, diferentemente dos tipos penais, que, em razão do Princípio da Legalidade Estrita, descrevem a conduta típica com o maior detalhamento possível, os tipos encontrados na LIA são genéricos, a fim de abarcar o máximo possível de condutas (ALMEIDA, 2021). Trata-se de raciocínio que busca maximizar a tutela de probidade, de forma a permitir que os tipos tenham um alcance mais dilatado.

Assim, considerando somente a ideia de tipicidade formal – adequação da conduta à descrição legal – um grande leque de condutas seria enquadrável e sancionável pela LIA. Esse alcance estendido poderia abranger atos dos mais banais e ensejar a invocação da tutela jurisdicional do Estado para processar condutas desprovidas de lesividade, com o conseqüente abarrotamento do Poder Judiciário. Ademais, à vista das graves sanções previstas no art. 37, §4º da CF/88, a aplicação irrestrita dos tipos previstos na LIA poderia resultar em uma responsabilização completamente desproporcional, o que não se coaduna com o Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, Almeida (2021, p. 138) sintetiza quatro argumentos que buscam justificar porque a tipicidade, sob a ótica estritamente formal, não seria suficiente no regime das improbidades:

Dentro de uma análise sobre o sistema punitivo da improbidade, se conjugarmos os (i) tipos propositalmente abertos previstos na LIA, (ii) a necessidade de ofensa ao princípio da probidade administrativa para a ocorrência do ato de improbidade, (iii) as sanções graves previstas na Constituição e em lei, e a (iv) a necessidade de mover o judiciário para aplicar as sanções, verificar-se-á que a tipicidade formal é insuficiente para a configuração do ato de improbidade administrativa.

Desta maneira, a tipicidade material viabiliza o estreitamento do vasto campo abarcado pelos tipos de improbidade, permitindo que somente constituam infração aquelas condutas que de fato signifiquem ofensas ao bem jurídico. Atua, portanto, como uma limitante do tipo formal.

Reconhecida a tipicidade material, deve-se também reconhecer a incidência do Princípio da Insignificância, na medida em que, para definir o que ofende à probidade administrativa, necessariamente deve-se passar pela discussão daquilo que não ofende, permitindo, com isso, a aplicação da ideia de bagatela. (ALMEIDA, 2021).

6.2. O Princípio da Insignificância na jurisprudência do STJ

Antes de avançar sobre a análise da Lei nº 14.230/2021 e de seus reflexos sobre a aplicação do Princípio da Insignificância no regime das improbidades, cumpre realizar um breve panorama da jurisprudência do STJ.

De acordo com Cucinelli (2015, p. 69), o *leading case* sobre a temática no âmbito da Corte de Justiça teria sido o REsp 892.818/RS, referente ao processo 2006/0219182-6, que tramitou na Segunda Turma, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin. Na ocasião, discutiu-se o acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que aplicou o Princípio da Insignificância diante de conduta de agente público que teria causado dano ao erário de R\$ 8,47 (oito reais e quarenta e sete centavos). O valor referia-se ao combustível gasto pela utilização de veículo oficial para fins particulares.

O Ministério Público recorreu da decisão, sendo sua impugnação provida pelo STJ, que entendeu pela inaplicabilidade do princípio em questão. Em linhas gerais, argumentou o relator que a tutela da improbidade estaria amparada no Princípio da Moralidade e que, por

consequência, não haveria imoralidade insignificante. Assim, sustentou que não haveria semiprobidade ou meia improbidade. Ou a conduta é ímproba ou não é.

Em pesquisa ao site do STJ, com o emprego dos termos “Improbidade Administrativa”, conectivo “E”, e “Princípio da Insignificância”, retornaram dezenove resultados de acórdãos em que constavam ambas as expressões.

No exame do REsp 1.821.743/ SP, o STJ anulou o acórdão proferido em sede de Embargos de Declaração por Tribunal Regional Federal em que não se apreciou a irregularidade apontada pelos Embargantes, referente à aplicação, de ofício, do Princípio da Insignificância. Assim, acolheu a tese do Ministério Público Federal de que seria necessária a provocação das partes para a discussão do tema durante o trâmite processual, oportunizando-se o contraditório.

No AgInt no AREsp 1140901 / DF, o STJ aplicou o entendimento já assinalado quanto à impossibilidade de incidência da insignificância no âmbito da improbidade administrativa:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. SANÇÕES IMPOSTAS COM RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA CONHECER DO AGRAVO E NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL, ROGANDO VENIA AO MINISTRO RELATOR. (AgInt no AREsp n. 1.140.901/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator para acórdão Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/11/2020, DJe de 3/12/2020).

Grifos nossos.

Os EDcl no AgInt nos EREsp 1518431/SC foram rejeitados, dentre outros argumentos, ao fundamento de que a invocação do Princípio da Insignificância teria importado inovação recursal. Também no AgIRcl38911/SP, a questão da insignificância não foi apreciada. O agravo não foi provido, considerando-se como adequada a decisão recorrida, que entendeu pela impossibilidade de se utilizar da reclamação para reexame da causa, não sendo sucedâneo recursal.

Dentre os acórdãos identificados pela pesquisa, a aplicação da insignificância igualmente não foi objeto de apreciação pelo STJ: a) no AgInt no AgInt no REsp 1579889 / PE, argumentou-se que não houve fundamentação suficiente a oportunizar a análise da

questão; b) na APn 830 / DF, a questão da insignificância é somente tangenciada no voto vencido do Ministro Mauro Campbell Marques, não sendo de interesse para esta análise, na medida em que se trata de ação penal; c) no AgInt no AREsp 1213734 / RJ, foi alegado o revolvimento a questão fático-probatória como impeditivo de análise; d) no REsp 799511 / SE, por maioria, o Recurso não foi conhecido tendo em vista o óbice colocado pela Súmula nº 7 do STJ; e) no AgRg no AgRg no REsp 681546 / GO, afastou-se a análise da insignificância e da proporcionalidade ao fundamento de violação à Súmula nº 182 do STJ (ausência de impugnação específica dos fundamentos da decisão agravada).

No AgInt no REsp 1774729 / MG, o STJ igualmente afastou a aplicação do Princípio da Insignificância, embora, neste caso, a sua incidência tenha sido ao menos avaliada pelos julgadores, ao revés da recusa de imediato. Na ocasião, entendeu-se que a conduta não seria insignificante:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 11 E 12 DA LEI N. 8.429/92. ANÁLISE QUANTO À EXISTÊNCIA OU NÃO DE ELEMENTO ANÍMICO. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA N. 7 DO STJ. SUFICIENTE A DEMONSTRAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. PRECEDENTES DO STJ. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. INEXISTÊNCIA DE MANIFESTA DESPROPORCIONALIDADE. INVIABILIDADE QUANTO À APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais objetivando a condenação da parte ré nas sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Na sentença, julgou-se parcialmente procedente o pedido, para condenar o réu em parte das sanções requeridas. No Tribunal de origem, a sentença foi parcialmente reformada apenas para afastar a multa por litigância de má-fé aplicada aos procuradores. Nesta Corte, o recurso especial foi parcialmente conhecido e improvido.

II - Defende o recorrente a ofensa aos arts 11 e 12, parágrafo único, ambos da Lei n. 8.429/92, porque não praticado ato ímprobo, na medida em que se trata de meras irregularidades que não causaram dano ao erário ou enriquecimento ilícito, tampouco existiu dolo, cabendo, assim, a aplicação do princípio da insignificância.

III - Ocorre que o Tribunal a quo entendeu que colacionadas aos autos provas suficientes para a configuração da improbidade (fl. 2.256): "Ao inventariar as ocorrências, após uma detida e cuidadosa análise dos autos, emerge com segurança a comprovação que, após assumir o cargo de Prefeito de Timóteo-MG, Geraldo Hilário Torres, valeu-se das autorizações de realização de exames como forma de propaganda eleitoral. As autorizações para exames saltaram de 200 a 300 mensais para mais de 1.400 (mil e quatrocentos) às vésperas da eleição de 2008, na qual o demandado

concorria à reeleição para o cargo de prefeito. A análise de gráficos e tabelas elaborado nos autos do procedimento administrativo instaurado pela Procuradoria-Geral do Município de Timóteo (TID 6 de 2011) reforça o quadro acima descrito, revelando números não menos gritantes."

IV - Acrescentou Sua Excelência, o Desembargador Raimundo Messias Júnior, em seu voto que (fl. 2.259): "Ao contrário do que faz querer parecer o recorrente, sua conduta não se amolda na hipótese de mera irregularidade, mas sim em ato ímprobo que enseja danos ao patrimônio público e violação aos princípios, nos termos do art.11, caput e inciso II, da Lei nº 8.429/92, a merecer as sanções da Lei de Improbidade. Com respeitosa venia, a tese de que inexistiu enriquecimento ilícito não afasta a aplicação do art. 11, posto que a doutrina e da jurisprudência se contentem com a violação dos princípios que regem a administração pública.

(...)

IX - Por fim, no tocante à aplicação do princípio da insignificância, uma vez constatada a utilização de cargo público para o impulso da campanha de reeleição, o que configura ato ímprobo de elevada gravidade, inviável a aplicação do referido princípio.

Não há absolutamente nada de insignificante na conduta não republicana consistente em utilizar recursos públicos para fins de projeção pessoal, de sorte que a proteção do bem jurídico violado justifica a incidência das regras da Lei n. 8.429/92. Aliás, é pertinente, nesse aspecto, rememorar o trecho do voto do desembargador do Tribunal de origem (fl. 2.259), vejamos: "O número de exames autorizados nas proximidades do pleito, principalmente por cabos eleitorais, demonstra cabalmente o desvio da finalidade da prestação do serviço público médico-hospitalar para eleger o requerido, que se aproveitou de recurso público para promover sua imagem de médico competente, inclusive em periódico local".

X - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.774.729/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/12/2019, DJe de 13/12/2019).

Grifos nossos

O STJ, no REsp 1512654/SP, negou provimento ao recurso para confirmar o acórdão recorrido, que considerou ímproba a conduta violadora de princípios. Neste caso, o Ministro Relator Campbell Marques restou vencido e, somente em seu voto, há referência expressa ao Princípio da Insignificância. No caso, o Ministro entendeu que faltaria tipicidade material à conduta e, em seus fundamentos, trouxe a lume o princípio em análise:

O ato havido por ímprobo deve ser administrativamente relevante, sendo de se aplicar, na sua compreensão, o conhecido princípio da insignificância, de notável préstimo no Direito Penal moderno, a indicar a inaplicação de sanção criminal punitiva ao agente, quando o efeito do ato agressor é de importância mínima ou irrelevante, constituindo a chamada bagatela penal: de *minimis non curat Praetor*.

No MS 21.715/DF, o Princípio da Insignificância foi afastado, mas por não se ter considerado a lesão irrisória ou leve. Assim, também neste caso, não houve um afastamento *a priori* da aplicação do princípio, pelo fato dele ser em tese incompatível com o regime das improbidades.

Em duas decisões da Primeira Turma do STJ (REsp 1536895 / RJ e AgRg no REsp 968447 / PR), dos anos de 2015 e 2016, conduzidas sob e Relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia, aplicou-se o Princípio da Insignificância, conforme se observa nas ementas abaixo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONSTRUÇÃO DA IGREJA DE SÃO JORGE, EM SANTA CRUZ, BAIRRO DA PERIFERIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO DO AGENTE, PARA CONFIGURAR-SE IMPROBIDADE, NOS CASOS DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. CARÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO PROBATÓRIA CONSISTENTE, DE MODO A SUPORTAR JUÍZO CONDENATÓRIO QUANTO ÀS IMPUTAÇÕES DE ENRIQUECIMENTO LÍCITO, DANO AO ERÁRIO E CONDUTA DOLOSA DO AGENTE. RECURSOS ESPECIAIS AOS QUAIS SE DÁ PROVIMENTO.

1. O Tribunal a quo não demonstrou a presença do indispensável elemento subjetivo do agente na prática do ato que lhe foi imputado como ímprobo; pelo contrário, malgrado o acórdão recorrido mantivesse a condenação dos recorrentes por improbidade administrativa capitulada no art. 11 da Lei 8.429/92, tal como a sentença condenatória, assentou o elemento subjetivo do agente perpetrado no dolo genérico, por se entender que a aplicação de recursos públicos em obras e eventos religiosos viola a laicidade estatal.

2. Esta orientação não tem o abono jurisprudencial do STJ, que exige a comprovação do dolo como elemento da conduta, para submeter legitimamente o infrator às iras do art. 11 da Lei 8.429/92;

precedentes: REsp. 1.478.274/MT, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 31/3/2015; AgRg no REsp. 1.191.261/RJ, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 25/11/2011; o dolo deve ser verificado na conduta, na maquinação, na maldade, na malícia do agente, sendo isso o que deve ser demonstrado e o que não foi, no caso em apreço.

3. Ademais, **o ato havido por ímprobo deve ser administrativamente relevante, sendo de se aplicar, na sua compreensão, o conhecido princípio da insignificância, de notável préstimo no Direito Penal moderno, a indicar a inaplicação de sanção criminal punitiva ao agente, quando o efeito do ato agressor é de importância mínima ou irrelevante, constituindo a chamada bagatela penal: de minimis non curat Praetor, neste caso, trata-se de contribuição do Município do Rio de Janeiro para construção de uma pequena igreja dedicada à devoção de São Jorge, na periferia da Cidade do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 150.000,00.**

4. Recursos Especiais de CÉSAR EPITÁCIO MAIA e STÚDIO G.

CONSTRUTORA LTDA, aos quais se dá provimento para afastar suas condenações por improbidade administrativa.

(REsp n. 1.536.895/RJ, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 15/12/2015, DJe de 8/3/2016).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PARA CUMPRIMENTO. PROVA DIABÓLICA: EXIGÊNCIA DE FATO NEGATIVO, POR ILÓGICO QUE PAREÇA. CERCEAMENTO DE DEFESA. REQUISITO DA MÁ-FÉ. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ POR ENTENDER INDISPENSÁVEL A DEMONSTRAÇÃO DO DOLO. VIOLAÇÃO AO ART. 11, DA LEI 8.429/92 RECONHECIDA.

1. O Tribunal a quo não demonstrou a presença do indispensável elemento subjetivo do agente; pelo contrário, assentou, expressamente, que a existência de má-fé na negativa do fornecimento das informações não é relevante, importando, apenas, que não foi cumprida uma decisão judicial transitada em julgado; essa orientação não tem o abono jurisprudencial do STJ, que exige o dolo como elemento da conduta, para submeter legitimamente o infrator às iras do art. 11 da Lei 8.429/92.

2. Caso entenda-se que o dolo está no resultado, pode-se dizer que todo resultado lesivo será automaticamente doloso; no entanto, certo é que o dolo está na conduta, na maquinação, na maldade, na malícia do agente, sendo isso o que deve ser demonstrado e o que não foi, no caso em apreço.

3. O ato havido por ímprobo deve ser administrativamente relevante, sendo de se aplicar, na sua compreensão, o conhecido princípio da insignificância, de notável préstimo no Direito Penal moderno, a indicar a inaplicação de sanção criminal punitiva ao agente, quando o efeito do ato agressor é de importância mínima ou irrelevante, constituindo a chamada bagatela penal: de minimis non curat Praetor.

4. Agravo Regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp n. 968.447/PR, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 16/4/2015, DJe de 18/5/2015).

Grifos nossos.

Também quando da análise do REsp 1.186.969/SP, o Ministro Relator Napoleão Nunes Maia, em voto vencido, reiterou seu entendimento quanto à aplicação do Princípio da Insignificância no regime das improbidades.

Na decisão do Mandado de Segurança nº 15.917 - DF (2010/0210513-0), entendeu-se que a lesão à moralidade prescindiria de prejuízo ao erário. Ao mesmo tempo, concluiu-se

que diante do “(...) do grau de reprovação da conduta, não merece acolhida a pretensão de que seja aplicado o princípio da insignificância”. Ou seja, também neste caso, o afastamento do Princípio da Insignificância não se deu de forma prévia, ocorrendo a análise da sua aplicação à luz do caso concreto.

Já no AgRg no Ag 1.320.840/MS, a avaliação da aplicação do Princípio da Insignificância deu-se em relação aos crimes contra a Administração Pública e não especificamente quanto ao regime de improbidades, pelo que não importa para esta análise.

No Recurso Especial nº 246.746 - MG (2000/0007864-6), a segunda turma do STJ entendeu pela não aplicação do Princípio da Insignificância em matéria de moralidade administrativa. Na ocasião, o Ministro Relator Herman Benjamin rememorou o voto proferido no acima mencionado REsp 892.818/RS. E pontuou que “(...) muito embora tenha a natureza de princípio, a moralidade deve ser objetivamente considerada, para possibilitar apenas uma de duas soluções: ou o ato não agride o princípio ou é imoral”.

O acórdão proferido no REsp 892.818/RS, também identificado nesta busca, foi já pontuado no início deste tópico, pelo que se dispensa uma segunda análise.

A partir dos acórdãos consultados, chega-se à seguinte conclusão: em muitos casos, embora invocada, a aplicação do Princípio da Insignificância não chegou a ser analisada, seja pela incidência da Súmula nº 7 ou 182 do STJ, ou por outra questão de ordem eminentemente processual (sete dos acórdãos pesquisados - EDcl no AgInt nos EREsp 1518431/SC, AgIRcl38911/SP, AgInt no AgInt no REsp 1579889/PE, APn 830/DF, AgInt no AREsp 1213734/RJ, REsp 799511/SE, AgRg no AgRg no REsp 681546/GO); em outros, a aplicação do Princípio da Insignificância foi afastada, porém não em razão da sua incompatibilidade com o regime de improbidades e sim porque a lesão não foi considerada irrelevante ou irrisória (três dos acórdãos pesquisados - AgInt no REsp 1774729/MG, MS 21715/DF e MS nº 15.917/DF); em três dos acórdãos, o STJ expressamente afastou a aplicação do aludido princípio, ao argumento do seu conflito com o Princípio da Moralidade (REsp 892.818/RS, AgInt no AREsp 1140901/DF e REsp 246.746/MG); em dois acórdãos da 2ª Turma, o STJ admitiu a aplicação da insignificância ao regime das improbidades (REsp 1536895 / RJ e AgRg no REsp 968447 / PR).

Finalmente, restaram quatro acórdãos, sendo que: em dois deles, a questão da insignificância não foi diretamente apreciada no voto principal, porém os votos vencidos dos Ministros Campbell Marques e Napoleão Nunes Maia admitiram a sua incidência (REsp

1512654/SP, REsp 1186969/SP); em um dos julgados, a consulta não se referiu à avaliação da insignificância quanto ao regime de improbidades e sim no caso dos crimes contra a Administração Pública (AgRg no Ag 1320840/MS) e, finalmente, em um dos acórdãos houve a cassação da decisão recorrida, que não se pronunciou sobre a irregularidade da aplicação de ofício do Princípio da Insignificância (REsp 1.821.743/ SP).

A partir dos acórdãos examinados, não se identificou uma absoluta predominância do entendimento da Corte de Justiça no sentido de afastar a aplicação do Princípio da Insignificância. Com efeito, foram encontrados somente três dentre os dezenove acórdãos retornados pela busca. Lado outro, foram encontradas também decisões que admitiram a incidência do princípio, bem como decisões que, embora não o tenham aplicado, não o fizeram a partir do exame concreto da conduta e não em razão de uma premissa teórica de incompatibilidade. Há, como se nota, ao menos diante dos acórdãos identificados, um entendimento ainda vacilante da Corte e de seus Ministros.

6.3. A Lei nº 14.230/2021: as alterações introduzidas no regime das improbidades e a incorporação da ideia de insignificância

A hermenêutica oferece métodos que permitem a interpretação da norma jurídica. O exercício interpretativo permite que se revele o conteúdo da norma, nem sempre explícito no seu exame literal. Dentre as técnicas tradicionais, a interpretação histórica pauta-se no exame dos antecedentes da formação da norma jurídica, investigando precedentes do processo legislativo, como exposição de motivos, emendas, mas também se ocupa da análise das circunstâncias fáticas, culturais e psicológicas que justificaram a sua produção (DINIZ, 2011).

Como já analisado no capítulo inaugural deste trabalho, a Lei nº 14.230/2021 é considerada pela doutrina, a exemplo de Campana (2017) e de Oliveira (2021), um fruto dos excessos na aplicação da Lei nº 8.429/92. Assim, as principais alterações ocorridas na LIA têm o nítido propósito de assegurar garantias do acusado e de conter eventuais abusos da ação estatal.

Dentre as modificações de maior destaque, é possível citar: a) exigência de dolo para configuração da conduta ímproba (art. 1º, §1º) com a demonstração do especial fim de agir – dolo específico (art. 11, §1º); b) mitigação parcial da independência entre as instâncias, observada, por exemplo, a partir da possibilidade de vinculação à absolvição penal também nos casos de insuficiência de prova (art. 21, §4º); c) restrição da indisponibilidade de bens ao

valor necessário para ressarcir o erário (art. 16, §10), superando-se o entendimento fixado pelo STJ no Tema nº 1055⁶; d) previsão de prescrição intercorrente (art. 23, §8º); e) vedação ao reexame obrigatório nas hipóteses de improcedência ou de extinção sem julgamento do mérito (art. 17, §19, IV); e f) exigência de demonstração do risco para deferimento da cautelar de indisponibilidade de bens (art. 16, §3º), em clara superação à tese fixada no Tema nº 701 do STJ⁷.

A partir das modificações efetivadas na LIA, pode-se perceber que o novo regime, instaurado a partir da Lei nº 14.230/2021, revela uma forte inspiração garantista.

Feitas essas observações, busca-se, neste momento, avaliar se há na LIA reformada disposições que confirmem a hipótese de que o Princípio da Insignificância teria sido incorporado pelo legislador, muito embora, conforme antes defendido, trata-se este de princípio de matriz constitucional, decorrente diretamente do Estado Democrático de Direito.

O art. 11 foi alterado para incluir o §4º, que assim disciplina:

§4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos. (BRASIL, 2022)

Ao vincular o sancionamento do ato de improbidade à ocorrência de lesividade relevante, há pelo menos duas interpretações possíveis extraíveis do dispositivo: 1ª) o legislador teria, ao espelho do que ocorre no Direito Penal, inserido no dispositivo uma excludente de punibilidade; 2ª) o legislador teria ratificado o conceito de tipicidade material e, por conseguinte, aplicado o Princípio da Insignificância.

⁶ A tese Fixada no Tema nº 1.055 do STJ, cujo trânsito em julgado operou-se em 29/09/2021, orienta que: “É possível a inclusão do valor de eventual multa civil na medida de indisponibilidade de bens decretada na ação de improbidade administrativa, inclusive naquelas demandas ajuizadas com esteio na alegada prática de conduta prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, tipificador da ofensa aos princípios nucleares administrativos”. Disponível em

https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1055&cod_tema_final=1055. Acesso em: 30 jun. 2022.

⁷ A tese fixada no Tema nº 701 do STJ orienta que: “É possível a decretação da indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro”. Disponível em https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=701&cod_tema_final=701. Acesso em: 30 jun. 2022.

No Direito Penal, a extinção da punibilidade é compreendida como a própria extinção do direito de punir do Estado, embora presentes todos os elementos definidores do crime, quais sejam, conduta típica, antijurídica e culpável (BITTENCOURT, 2011).

Bittencourt (2011, p. 803), todavia, esclarece que a extinção da punibilidade decorre de causas supervenientes ao fato delituoso, que provocam o desinteresse na sua punição. São exemplos dispostos na legislação penal: a morte do agente; a anistia, graça e o indulto; *abolitio criminis*, a prescrição, a decadência e a preempção; a renúncia; a retratação do agente; e o perdão judicial (art. 107 do CPB).

A sanção não se confunde com o delito, sendo, na verdade, sua consequência, elemento externo, de modo que a extinção da punibilidade não afeta a ocorrência da prática delituosa e sim os seus efeitos (BITTENCOURT, 2011).

O dispositivo da LIA em destaque, porém, não trata de elemento externo à prática da improbidade. Refere-se ao próprio bem jurídico tutelado e à lesão sobre ele produzida. A análise induzida não respeita a eventos posteriores que produzem consequências sobre o direito de punir, mas sim sobre a própria constituição do ato de improbidade, na medida em que a ofensa à probidade é o que autoriza a imposição de sanções.

Ao tratar da necessidade de lesividade relevante, o legislador refere-se expressamente à noção de tipicidade material, na medida em que, não havendo ofensa importante ao bem jurídico tutelado, não há conduta digna de censura.

Nesse sentido, Cucinelli (2015, p. 40), ao refletir sobre a relação entre os Princípios da Insignificância e da Proporcionalidade, conclui que o primeiro retira o seu fundamento deste último e observa: “(...) a conduta dotada de insignificância para o direito não traduz qualquer gravidade digna de sancionamento e, assim, qualquer que seja a penalidade aplicada, esta sempre será desproporcional, em virtude da própria ausência de gravidade do ato censurado”.

Deste modo, ao excluir a conduta desprovida de lesividade relevante do âmbito de sancionamento da lei, o legislador parece ter expressamente admitido a aplicação da insignificância no regime das improbidades como excludente de tipicidade material.

Ao analisar o art. 12, §5º da mesma lei, essa interpretação ganha reforço. De acordo com o dispositivo: “no caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta Lei, a sanção limitar-se-á à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do caput deste artigo” (BRASIL, 2022).

A norma em destaque reflete um juízo de ponderação realizado pelo próprio legislador no caso das condutas de menor ofensa ao bem jurídico, impondo a aplicação da penalidade

pecuniária (mais branda), sem a possibilidade de maiores ingerências na órbita de direitos do apenado.

Observa-se, pois, uma distinção realizada pelo legislador: condutas sem lesividade relevante levam ao afastamento da punição, pela ausência de tipicidade material (art. 11, §4º), ao passo que as condutas dotadas de menor ofensividade admitem somente a sanção pecuniária, em decorrência da dosimetria previamente realizada pelo legislador (art. 12, §5º).

Nesse sentido, Almeida (2021) aponta a lógica binária da insignificância: uma conduta é ou não insignificante. Se a conduta é considerada insignificante, ela deixa de ser típica e, portanto, deve ser afastada a sanção. Lado outro, se ela detém relevância, ainda que pouca, deve ser sancionada de forma razoável e proporcional. E conclui: “o Princípio da Insignificância não serve como critério de dosimetria para aplicação de sanção, mas sim como um instrumento para afastar a aplicação de qualquer sanção de improbidade administrativa” (ALMEIDA, 2021, p. 143).

O art. 11, §4º refere-se somente aos atos de improbidade decorrentes da violação de princípios, o que poderá oportunizar discussões quanto à sua aplicação restrita aos tipos em questão. O exercício da interpretação, porém, demanda que dispositivos não sejam interpretados de modo isolado. A interpretação sistemática deve considerar “(...) o sistema em que se insere a norma, relacionando-a com outras concernentes ao mesmo objeto, pois por uma norma pode-se desvendar o sentido de outra” (DINIZ, 2011, p. 81).

A reforma da LIA, conforme já demonstrado, introduziu uma série de normas protetivas ao acusado, em grande medida, aplicações dos princípios constitucionais limitadores do poder de punir. Sendo assim, considerada a reforma como um todo e o contexto social que lhe deu fundamentação, o dispositivo pode ser interpretado como um reforço da aplicação do Princípio da Insignificância em todo regime de improbidades, não se restringindo às hipóteses descritas no art. 11.

Além dos dispositivos destacados, outro artigo da lei reformada impacta na argumentação contrária à incidência do Princípio da Insignificância. O art. 17-B admite a celebração de acordo de não persecução cível e estabelece os requisitos para a sua realização. A admissão dos acordos em matéria de improbidade não é uma inovação da Lei nº 14.230/2021. Na verdade, desde a edição da Lei nº 13.964/2019, o legislador já havia previsto expressamente, no art. 17, §1º, a possibilidade de solução consensual. Até então, o §1º vedava a realização de qualquer acordo, transação ou conciliação concernente aos atos de improbidade.

O dispositivo contraria o argumento de que a insignificância não se aplicaria ao regime das improbidades face à indisponibilidade do interesse público. De acordo com Ferraz (2020), a ideia de consensualidade decorrente da Lei nº 13.964/2019 imprime a ideia de uma “disponibilidade do próprio enquadramento formal da tipicidade”. Sendo assim, a aplicação das sanções previstas na LIA em razão do enquadramento típico não é mais uma consequência inafastável da lei.

Com isso, não se está a argumentar que a tutela da probidade possa ser relativizada ou que teria enfraquecido a partir das recentes modificações. Na realidade, é possível visualizar uma redefinição dos seus contornos, à luz de novos paradigmas, sobretudo embasados na proteção do acusado.

Cumprido, neste ponto, rememorar as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, ao analisar as repercussões dos Princípios da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e da Indisponibilidade do Interesse Público sobre o regime jurídico administrativo. De acordo com o administrativista, “(...) não se lhes dá um valor intrínseco, perene e imutável. Dá-se-lhes a importância fundamental porque se julga que foi o ordenamento jurídico que assim os qualificou”. (BANDEIRA DE MELLO, 2019, p. 57).

Assim, o que se conclui a partir da análise dos dispositivos da lei reformada (ou da “nova” lei) é que a rigidez do enquadramento típico formal da conduta de improbidade foi definitivamente debelada. Seja pelo caminho do reconhecimento da insignificância e consequente afastamento da tipicidade material, seja pelo caminho da solução consensual dos conflitos, não foi acatada pelo legislador a ideia de necessidade entre o enquadramento típico formal da conduta e a aplicação das graves sanções previstas na LIA.

7. CONCLUSÃO

A partir da análise doutrinária e do exame da Lei nº 8.429/92, com as suas recentes alterações, é possível chegar a algumas conclusões iniciais, que certamente receberão aprofundamento teórico e jurisprudencial nos próximos anos.

Primeiramente, ao regime de improbidades aplicam-se os princípios e orientações gerais do Direito Administrativo Sancionador e, em última medida, do direito punitivo amplamente considerado. Embora o legislador o tenha admitido expressamente com a inclusão do §4º no art. 1º da LIA, tal incursão seria absolutamente prescindível, na medida em

que essa conclusão decorre da análise constitucional do direito estatal de punir e das limitações decorrentes do Estado Democrático de Direito.

No que tange ao Princípio da Insignificância, é possível inferir que este irradia seus efeitos sobre o campo das improbidades, mas não como consequência de uma eventual subserviência ao Direito Penal e sim como reflexo da incidência de princípios constitucionais que informam toda a atividade punitiva do Estado, a exemplo do Devido Processo Legal, da Proporcionalidade e da Dignidade da Pessoa Humana. Em última medida, reporta-se também ao Estado Democrático de Direito.

No domínio das improbidades, porém, diversamente do que ocorre na esfera penal, o seu fundamento específico não está sedimentado nas ideias de fragmentariedade e subsidiariedade. A aplicação do Princípio da Insignificância no âmbito das improbidades administrativas tem por fundamento específico a necessidade de limitação dos tipos abertos que lhes são característicos. A sua incidência justifica-se pelo reconhecimento da tipicidade material e consequente necessidade de redução do alcance da norma proibitiva. Isso sob pena de banalização de ação estatal, abarrotamento do Poder Judiciário, além da aplicação de sanções marcadamente desproporcionais diante de ações que não lesionam efetivamente a probidade.

A partir da verificação da lei, conclui-se que o legislador distinguiu os atos desprovidos de lesividade relevante (art. 11, §4º) dos atos de menor ofensa (art. 12, §5º), sendo possível inferir que, no primeiro caso, há uma internalização da insignificância.

Embora o dispositivo esteja inserido no artigo que define os atos de improbidade violadores de princípios, o exercício hermenêutico realizado sobre todo conjunto normativo, a interpretação constitucional da LIA, acrescidas as circunstâncias históricas e sociais com que se justifica esse movimento legislativo, há que se concluir que não há espaço, em quaisquer das categorias de improbidade, para a punição de condutas insignificantes.

Por fim, mesmo que desnecessárias sob a ótica constitucional, as modificações poderão contribuir para consolidar o entendimento ora defendido, sobretudo no âmbito do Poder Judiciário, ainda significativamente refratário à admissão da insignificância nos domínios da improbidade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Pedro Luiz Ferreira de. O princípio da insignificância e a improbidade administrativa. **Revista Digital de Direito Administrativo** – Universidade de São Paulo. V. 8, n.1. Universidade de São Paulo, 2021. Disponível em < <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/176088>>. Acesso em: 03 jun. de 2022.

ARÊDES, Sirlene Nunes. **Limites constitucionais ao poder legislativo na tipificação de infrações administrativas de polícia e na determinação do regime jurídico de suas sanções**. 2013. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. Disponível em < https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-993GAV/1/tese___sirlene_nunes_ar_des.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BITENCOURT, Cézaro Roberto. **Tratado de Direito Penal**: Parte Geral 1, 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BORTONCELLO, Luis Gustavo Patuzzi; CAMBI, Eduardo; LIMA, Diogo de Araújo. A superação da míope interpretação da indisponibilidade do patrimônio público: o acordo em ato de improbidade administrativa. **Revista Eletrônica De Direito Processual**, 2021-05-03, Vol.22.

BRASIL. [Código Penal (1988)]. **Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940**: O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta a seguinte Lei. Brasília, DF: Planalto, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Planalto, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. [Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (1988)]. **Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942**: O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição, decreta. Brasília, DF: Planalto, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo nº 1.055**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1055&cod_tema_final=1055. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo nº 701**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=701&cod_tema_final=701. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7043**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em 30 jun. 2022.

CAMPANA, Priscilla de Souza Pestana. A cultura do medo na Administração Pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**. 2017. V.09. n.01, p. 189-216. Disponível em < <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/252703892017090107>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. v. 1. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação. Edição do Kindle.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. **Senado Federal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa (305). Disponível em < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/595539>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos; IZÁ, Adriana de Oliveira. A aplicação do princípio da insignificância no processo de improbidade administrativa. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 57, n. abr./ju 2020, p. 187-206, 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p187.pdf>. Acesso em: 04 fev.2022.

CUCINELLI, Otávio Henrique Simão e. **Da aplicação do princípio da insignificância aos atos de improbidade administrativa**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08122015-104502/publico/VERSAO_INTEGRAL_MESTRADO_Otavio_Henrique_Simao_e_Cucinelli.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria geral do Direito Civil**. 28.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERRAZ, Luciano. Lei 13.964/19 e (in)significância na improbidade administrativa. Revista do **Consultor Jurídico**. São Paulo: 20 de julho de 2020. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2020-jul-23/interesse-publico-lei-1396419-insignificancia-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

GOMES, Camila Paula de Barros. Reflexões sobre a aplicação de institutos penais aos atos ímprobos. **Revista de Direito da Administração Pública**. v. 1, n. 1, janeiro-julho, 2018, p. 15-57. Disponível em < <http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/view/137>>. Acesso em: 16 abr. 2022.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. 2016. **Direito do Estado**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 17 abr. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de; DIAS NETO, Pedro Miron de Vasconcelos. A incidência do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativa. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 14, n. 1, p. 74-107, 30 jun. 2016. Disponível em <https://2.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/316>. Acesso em: 02 fev. 2022.

OLIVEIRA, Mariana Costa de. A teoria da bagatela na ação de improbidade. In: **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, v. 28, n. 241, p. 605-623, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2016_241_capDoutrina.pdf>. Acesso em: 04 fev 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo sancionador e a reforma da lei de improbidade pela lei 14.230/2021. **Zênite Consultoria**. Disponível em <https://zenite.blog.br/wp-content/uploads/2021/12/lei-mais-benefica-no-direito-administrativo-sancionador-e-a-reforma-de-lei-de-improbidade.pdf>. Acesso em: 16 abr.2022.

OLIVEIRA, Rebecca Féo De. **Aplicação dos Princípios Constitucionais penais no Direito Administrativo Sancionador** – análise dos processos da ANP. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

OLIVEIRA, Rebecca Féo; SOUZA, Taiguara Libano Soares. O Princípio da Insignificância no Direito Administrativo Sancionador. **Revista do Direito**. Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2021. Disponível em < <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:uIzymCBDi2QJ:https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/14269/9742+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em 29 jun de 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle, 2020.

PEREZ, Stephanie Carolyn; FERREIRA, André. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: 10 pontos que você precisa conhecer sobre a nova lei**. Migalhas de Peso. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/354670/nova-lei-de-improbidade-administrativa-10-pontos-que-voce-deve-saber>. Acesso em 22/02/2022.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; PINHEIRO, Heron De Jesus Garcez. Reformas judiciárias na América Latina e reflexões sobre modificações em processos de improbidade administrativa. **Revista Direitos Sociais E Políticas Públicas**. 7.1 (2019): 95.

RODRIGUES, Joaquim Pedro de Medeiros. **Os atos de improbidade administrativa não são exemplificativos**. 14 de dezembro de 2021. Migalhas de Peso. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/356545/os-atos-de-improbidade-administrativa-nao-sao-exemplificativos>. Acesso em 24/02/2022.

ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Tradução de Luís Greco. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. Edição do Kindle. 2020.

SUAID, Ricardo Adelino, Ricardo Dos Reis Silveira, and Sebastião Sérgio Da Silveira. A aplicação dos métodos autocompositivos no âmbito da improbidade administrativa. **Revista Direitos Sociais E Políticas Públicas**. 8.2 (2020): 306. Disponível em <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas/pub/article/view/761/pdf>. Acesso em 03 fev.

SUNDFEDL, Carlos Ari. O Direito Administrativo entre os clips e os negócios. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; NETO, Floriano de Azevedo Marques (coord.). **Direito Administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 87-93.