



PRESCRIÇÃO NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONSTRUÇÃO DA NORMA NO ÂMBITO DA LEI 14.230/2021

STATUTE OF LIMITATIONS IN ADMINISTRATIVE MISCONDUCT: CONSIDERATIONS ABOUT THE CONSTRUCTION OF THE RULE UNDER THE LAW 14.230/2021

Autor. Fábio Macedo Nascimento*

RESUMO:

O artigo evidencia, a partir do exame das recentes alterações na esteira da prescrição em sede de improbidade administrativa, como o parlamento se esquia do seu papel primeiro de debater questões que demandam uma instância inicial de reflexão, notadamente quanto ao conteúdo ético da norma. Enquanto poder que é legitimado a perscrutar a vontade do povo, salta-se uma importante etapa do ‘devido processo de construção do direito’, supressão esta que sobrecarrega a parcela deste processo que é atribuível ao Judiciário e acarreta doses de tensionamento político à harmonia dos poderes. Metodologicamente o artigo usa uma abordagem dedutiva, por meio de revisão bibliográfica e análise documental, valendo-se do modelo de racionalidades de Manuel Atienza, para situar a discussão acerca da formação da norma e dos fins a que se destina, tomando como parâmetro um pontual aspecto das alterações promovidas pela Lei nº 14.230: a propositada extirpação de norma de direito intertemporal relativa à prescrição em sede de improbidade.

PALAVRAS-CHAVE:

Improbidade; normogênese; devido processo; racionalidade ética; prescrição.

ABSTRACT:

The article shows, from the examination of recent changes in the wake of statute of limitations for administrative misconduct, how the parliament dodges its primary role of debating issues that require an initial instance of reflection, notably as to the ethical content of the rule. As the power that is legitimized to scrutinize the will of the people, it skips an important stage of the ‘due process of construction of law’, a suppression that overloads the portion of this process that is attributable to the Judiciary and brings doses of political tension to the harmony of powers. Methodologically, the article uses a deductive approach, through bibliographic review and document analysis, making use of Manuel Atienza's model of rationalities, to situate the discussion about the formation of the norm and the purposes for which it is intended, taking as a parameter a specific aspect of the changes promoted by Law 14,230: the purposive extirpation of the intertemporal law rule related to the statute of limitations in matters of misconduct.

KEYWORDS:

* Doutorando em Direito pelo UNICEUB. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2019). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2006). Atualmente é promotor de justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.





Misconduct; normogenesis; due process; ethical rationality; statute of limitations.

Sumário: 1. Introdução – 2. Aspectos prescricionais da improbidade administrativa e reflexões sobre a reforma promovida pela Lei 14.230/21 – 3. O ‘devido processo de construção do direito’ e a importância de uma argumentação racional pelo parlamento – 4. Uma propositada omissão acerca da retroação: da supressão ao tensionamento – 5. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a examinar as alterações da lei de improbidade administrativa, no que toca a prescrição, sob a ótica do que chamaremos de “devido processo de construção do direito”, isso porque, tendo o parlamento a função primeira de propor e elaborar a norma, sobretudo em razão de ser concebido como instância inicial em que devem reflexão e debate serem compreendidos com primazia, espera-se dele se desincumba com mais propriedade do exercício que define o que deva ser o conteúdo da norma.

Ao Judiciário se delega a função de complementar este conteúdo quando de sua atividade judicante, seja em nível concreto ou abstrato, complemento este que, a depender da efetividade da argumentação legislativa, pode ser de mera acomodação ou de ajustes mais profundos.

Considerando as ponderações de Manuel Atienza, jurista que se dedicou ao estudo da ‘teoria da argumentação legislativa’ e desenvolveu um modelo em cinco níveis de racionalidade, este artigo aborda a propositada omissão legislativa em torno do que seria uma disposição transitória para regular as ações de improbidade já ajuizadas.

Busca-se então responder se o parlamento poderia, ou mesmo se deveria, em razão de sua função primeira dentro do processo de construção do direito, ter estruturado o componente ético que invariavelmente circundaria o tema da retroatividade no campo sancionatório da improbidade para definir sobre a retroação de efeitos benéficos aos agentes processados por improbidade.

Para tanto, antes, situar-se-á o leitor acerca dos aspectos balizantes que norteiam a o instituto improbidade administrativa e as reflexões indissociáveis que hão de ser levadas em conta sempre que se pensar em promover alterações em relação a esta temática.



2. ASPECTOS PRESCRICIONAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E REFLEXÕES SOBRE AS RECENTES ALTERAÇÕES DADAS PELA LEI 14.230/21

Ao se tratar de improbidade administrativa é importante saber, a princípio, que o valor da probidade na administração pública se relaciona à ideia de honestidade e se associa intimamente à noção de moralidade. Maria Sylvia Di Pietro acredita que probidade e moralidade são expressões que significam a mesma coisa e que a inclusão do princípio da moralidade na Constituição brasileira de 1988 denotara a preocupação com a ética na administração pública (2019, p.1.021).

Muito mais do que a preocupação refletida socialmente, a elevação da moralidade ao *status* de princípio constitucional é um dos símbolos da transição da era do positivismo jurídico para a era do pós-positivismo no Brasil, uma vez que a moralidade encerra uma imagem de ícone e/ou substrato do processo evolutivo que viria a superar o dogma legalista.

Isto é, não mais deveria o intérprete limitar-se à observância estrita da lei, mas sim, antes disso, apoiar-se em valores outros, consagrados pela doutrina e jurisprudência, que construiriam uma interpretação mais próxima da justiça, como a razoabilidade, a economicidade, a responsividade, etc.

Para tanto, a necessidade de se observar o traçado dos princípios éticos, da lealdade, da boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a transparência passou a ser o norte não somente da atividade interpretativa, mas, acima de tudo, daqueles que desempenham as funções de organização e execução da administração pública.

Sendo a probidade considerada um valor de extrema importância ao desenvolvimento do Estado e, portanto, um direito constitucional de natureza difusa, uma lesão que provoque mácula à sua essência haveria de ser compreendida como um ilícito que, naturalmente, pode ser sancionado nas três esferas conhecidas - penal, cível e administrativa -, sobretudo porque se cuidam de esferas independentes, a despeito de algum contato.

Assim, aquele que lesiona a probidade pode ser responsabilizado por algum crime que tipifique a violação a bens jurídicos relacionados ao conceito do que é ser probo, pode responder por “improbidade administrativa” propriamente dita, na esfera cível e, ainda, pode responder por infração disciplinar na seara administrativa.

As sanções advindas com a Lei nº 8.429, de 1992, como o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, o pagamento de multa



civil e a proibição de contratar ou receber benefícios ou incentivos do poder público consubstanciam-se em penalizações de cunho civil e político. Isto é, em nada se assemelham às penas de demissão, suspensão, censura e advertência – estas, próprias da esfera disciplinar administrativa –, tampouco às penas de privação de liberdade (detenção e reclusão) típicas da instância penal.

Em breve histórico, destaca-se que o ilícito visto pela ótica de defesa da probidade teve o seu embrião na Constituição brasileira de 1946, no artigo 141, §31, quando então se previu a possibilidade de sequestro e de perdimento de bens no caso de se constatar enriquecimento por influência e em razão de abuso de cargo, função pública ou de emprego em entidade autárquica.

Somente onze anos depois a lei Pitombo-Godói Ilha disciplinaria as apontadas medidas de sequestro e perdimento e então oportunamente diria que se tratavam de medidas cuja competência se desenvolveria no juízo cível, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que o agente tivesse incorrido (Lei nº 3.164, de 1957).

Um ano depois a lei Bilac Pinto melhor conceituou quem poderia ser considerado o servidor público sujeito passivo das medidas, definiu os casos de enriquecimento ilícito e ampliou a legitimidade ativa para pleiteá-las, além de reiterar que os comportamentos indesejados ensejariam sanção que se aplicava independentemente da responsabilidade criminal (Lei nº 3.502, de 1958). A Constituição de 1967 manteve a disposição sobre o tema e estas duas leis foram por ela recepcionadas.

No entanto, foi somente com a Constituição de 1988 que se encampou a noção de probidade de modo mais detido e efetivo, passando então a se conferir sustentação axiológica para que sobreviesse a Lei nº 8.429, em 1992, que, por sua vez, melhor disciplinaria a lesão à probidade sob a ótica do ilícito civil. Além de incluir o princípio da moralidade administrativa, dispôs-se na carta magna que:

“os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Mais que isso, no artigo 5º, inciso LXXIII, foi inserida como fundamento para propositura de ação popular a lesão à moralidade administrativa e, no artigo 15, ao se indicar os casos em que é possível a perda ou suspensão dos direitos políticos, incluiu-se, no inciso V, a improbidade administrativa nos termos do artigo 37, §4º.



Foi então que, em 1992, para regulamentar este dispositivo constitucional que albergou a improbidade, promulgou-se a Lei nº 8.429, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta e fundacional.

Associada à atual legislação que disciplina a lesão à probidade sob o viés do ilícito civil, existe também a Lei nº 1.079, de 1950, sendo esta recepcionada pela ordem constitucional vigente e exclusiva para tratar do presidente da república, dos ministros de Estado, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, do procurador-geral da República, dos governadores e secretários estaduais.

Não que esses agentes políticos não possam restar incursos nos tipos previstos da Lei nº 8.429, de 1992, pois podem, mas, em razão de suas atividades peculiares, entendeu-se por bem manter em vigor esta lei especial com o objetivo de resguardar a possibilidade de se fazer subsunções mais específicas, isto é, voltadas eminentemente para as características de suas funções.

Em razão desta especialidade é que a sanção de perda de mandato em relação a essas autoridades políticas possui o disciplinamento próprio desta lei específica, necessitando, portanto, do processo de *impeachment* para ocorrer, e não meramente do julgamento da justiça comum, como sói acontecer para os atos de improbidade cuja tipicização é dada pela disciplina da Lei nº 8.429, de 1992.

Para todos os atos especiais de improbidade que estes agentes políticos citados podem cometer, dá-se o nome de “crime de responsabilidade”, tendo sido eles mais detidamente tratados no artigo 9º da Lei nº 1.079, de 1950. Embora nele haja a menção à palavra “crime”, não é de mais frisar que não se trata de análise de lesão à probidade sob o prisma do ilícito penal, mas sim de sancionamento de natureza política.

Enfim, regida eminentemente pela Lei nº 8.429, que regulamentou o artigo 37, §4º, da Constituição, a improbidade se debruça sobre três categorias de atos administrativos: a) os que importam em enriquecimento ilícito; b) os que causam prejuízo ao erário; c) os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

A prescrição aparecia regulada na mencionada lei da seguinte forma: primeiro, para detentores de mandato ou de cargo sem vínculo com a Administração, a ação podia ser proposta até cinco anos após o término do mandato ou a contar da exoneração do cargo; segundo, para os servidores efetivos, a ação devia ser proposta dentro do prazo prescricional



previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público; terceiro, para a entidade que receba algum benefício ou incentivo de órgão público e necessita prestar contas, a ação podia ser ajuizada em até cinco anos da data em que for apresentada à Administração Pública a prestação de contas final.

Como se pode perceber, os problemas acerca dos aspectos prescricionais na esfera da improbidade eram muitos, dentre eles o fato de que o legislador deixava a prescrição relativa ao ato ímprobo do servidor efetivo atrelada aos prazos prescricionais usados para as hipóteses de demissão na esfera administrativa, os quais, por sua vez, se transformavam, em regra, nos prazos prescricionais previstos no Código Penal se a infração disciplinar correspondente pudesse também ser amoldada a um tipo penal.

Neves e Oliveira entenderam que o legislador andou mal nesse particular porque desconsiderou a natureza extrapenal das sanções de improbidade e a maior gravidade das sanções previstas na legislação penal (2019, p.121), de modo que não se afigurava razoável o estabelecimento de prazos idênticos de prescrição para ilícitos analisados em perspectivas de gravidade diversa.

Estes autores ainda defenderam que a possibilidade de prazos diferenciados de prescrição para as sanções de improbidade aplicadas aos servidores estatutários federais, estaduais, distritais e municipais afrontava os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (2019, p.121), assim como também houve quem tenha aduzido afronta a outro princípio: o da equidade (CALIXTO, 2010, p.137).

A partir destas duas críticas decorriam diversas polêmicas de ordem prática a sinalizar significativas disparidades de tratamento em torno da aplicação do prazo prescricional para a persecução do ato ímprobo, as quais, entretanto, não serão objeto de estudo deste artigo, pois tal disciplinamento restou revogado pela Lei nº 14.230, de 2021.

No novo disciplinamento, o legislador unificou o prazo prescricional em 8 (oito) anos – conferindo maior segurança ao extirpar a norma remissiva que impunha a indevida variabilidade antes adotada –, porém deixou propositadamente de incluir uma regra de transição para as ações já ajuizadas e incluiu a possibilidade de redução do prazo de forma intercorrente.

Trataremos aqui do silêncio em relação à regra de transição justamente para se problematizar que melhor teria sido se o parlamento não abdicasse de sua função primeira



dentro do processo de construção do direito, para logo ter definido o componente ético que circundava o tema da retroatividade no campo sancionatório.

A propósito, se é verdade que se reivindica uma menor intervenção do Judiciário nas questões que envolvem as escolhas políticas do Estado, é também certo que uma contribuição mais relevante do poder Legislativo, nesse momento formativo do direito, seja o caminho válido para a conformação da harmonia entre os poderes e, conseqüentemente, para uma menor instabilização sob o ponto de vista institucional¹.

Enfim, mais do que disputar se o ordenamento comporta a contramajoritariedade do Judiciário face à legitimidade dos representantes do povo e/ou se a função judicante aplicada aos atos típicos dos outros poderes cabem dentro do princípio da inafastabilidade da jurisdição, é importante antes reconhecer que existe um ‘devido processo de construção do direito’ que, suprimido em alguma etapa, pode acarretar um tensionamento desnecessário e desconstrutivo.

3. O DEVIDO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO DIREITO E A IMPORTÂNCIA DE UMA ARGUMENTAÇÃO RACIONAL PELO PARLAMENTO.

É natural que desejemos que o processo de criação das leis seja impulsionado pelo poder que a tanto está habilitado, sobretudo porque se concentra no parlamento a responsabilidade de ser a instituição pensada e articulada para tornar legítima a legislação que há de ser produzida (WALDRON, 2007). O fundamento “positivista” sustenta-se na teoria da separação dos poderes e atribui a tarefa de criar o direito ao legislador soberano: o juiz limita-se a aplicar a norma, numa verdadeira “atitude de aplicação” (WINTGENS, 2000).

A propósito, as legislaturas são organizadas – e ocasionalmente reformadas e reabilitadas – para que se confira a chance, a qualquer fração da comunidade, de almejar compor o quadro que representa todos os demais. Esse formato do sistema legislativo possibilita releituras dos diversos temas de interesse social, tudo de acordo com a maior ou menor

¹ Quando a legística não é “levada a sério”, o Judiciário amplia o seu campo de atuação e a sua postura criativa torna-se ainda mais evidente. Para tanto, conferir: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45. Relator: Ministro Celso de Mello. RTJ, V. 200-01, p. 191.



densidade política de eventual grupo que consiga alavancar uma pauta ideológica ao *status* de agenda pública².

Nada obstante, quando chamadas à aplicação concreta e suscitam alguma dúvida que ocasione um conflito interpessoal, as normas elaboradas pelo parlamento perpassam pela análise de outras instituições, notadamente do poder Judiciário, se o conflito for levado à processualização por meio de uma demanda.

Ainda, o Ministério Público, a advocacia, as instituições de contas e até mesmo os diversos órgãos do poder executivo que necessitem interpretar a norma podem contornar a dúvida em nível consensual e orientador, porém, perdurando o conflito, este acaba sendo definido inafastavelmente pelo Judiciário³.

Inclusive, deve o ‘Estado de Direito’ possuir aparato que permita aferir a “legalidade da legislação”, uma vez que, se não estiverem de acordo com as regras procedimentais ou não se conformarem aos ditames de natureza substancial, as leis emitidas pelo parlamento não devem ser consideradas jurídicas, afinal a função da lei não é outra senão a prossecução dos fins estabelecidos na Constituição (ALEXY, 2013).

Verifica-se, portanto, que, ao menos no constitucionalismo ocidental, é concebido um sistema lógico em função do princípio da harmonia dos poderes cujo objetivo foi estabelecer uma independência entre eles, contudo sem se olvidar das atribuições de cada qual, atribuições estas que se conformam e se ajustam para criar a noção do que conhecemos como “freios e contrapesos”.

Isto é, se é certo que cabe ao Legislativo, predominantemente, a função de produzir a norma genérica e abstrata, cabe também ao Judiciário, e aos demais intérpretes apontados, a função de construir uma resposta para resolver os eventuais conflitos pensados em torno da referida norma, seja meramente para conferir um direito pessoal em um específico caso

² *Agenda* é uma “ideia cujo tempo chegou”, cf. epígrafe creditada a Victor Hugo no capítulo inicial do livro de John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, in **Capella**, Ana Cláudia Niedhardt, O processo de *agenda-setting* na reforma da administração pública (1995-2002) / Ana Cláudia Niedhardt Capella. -- São Carlos: UFSCar, 2006.

³ CRFB, 1988. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.



concreto, seja para determinar a futura aplicação dessa norma, ou mesmo a sua extirpação, em nível objetivo⁴.

Nesse quadro de ideias é que o presente artigo se apoia na noção de que a elaboração da norma, como um todo que deva observar algumas etapas e ser pensada por personagens diversos, há de ser vista como um ‘devido processo de construção do direito’ por meio do qual, sobretudo, respeite-se as atribuições de cada um dos poderes e, mais que isso, prime-se pela contribuição que cada qual deva conferir a essa importante missão⁵.

Ou seja, a construção legislativa consiste num complexo movimento social e democrático de criação que deve ser realizado de forma paulatina e estratificada exatamente para que se viabilize a colaboração dos diferentes atores e se possibilite o amadurecimento que cada uma das etapas requer⁶.

Nessa ótica, atribui-se a primeira etapa desse ‘devido processo de construção do direito’ ao parlamento, especialmente porque, legitimado pelo povo a ser o legislador, é o palco onde se espera as profícuas e intensas atividades de reflexão e debate.

Não basta o cumprimento daquele ‘devido processo legislativo’ de significação meramente formal – ordem de tamitação, parecer de algumas comissões, avaliações de consultores, relatórios e quóruns de aprovação –, pois a observância de regras regimentais não implica em efetividade material da atividade reflexiva.

Preocupado com isso, Manuel Atienza construiu uma ‘teoria da argumentação legislativa’ para definir critérios de como analisar a argumentação nesta etapa cabida exclusivamente ao parlamento, tendo então formulado cinco níveis de racionalidade a serem perquiridos por ocasião dos debates.

São eles a (R1) racionalidade linguística ou comunicativa; a (R2) racionalidade jurídico-formal ou sistemática, a (R3) racionalidade pragmática, a (R4) racionalidade teleológica e a (R5) racionalidade ética. Estes níveis servem tanto como critérios de correção

⁴ Cappelletti sustenta que, do ponto de vista substancial, não é diversa a “natureza” do processo legislativo e do processo jurisdicional. Ambos constituem processos de criação do direito. A diferença entre eles se dá pelo fato de o último envolver o contraditório entre as partes, o que não ocorre no primeiro (CAPPELLETTI, 1999, p. 25-26).

⁵ Não se pode confundir ativismo judicial com criação judicial do direito, pois a parcela cabida ao Judiciário pode ser adequadamente articulada quando o Legislativo não ignora a legística material (COSTA, 2016).

⁶ Conquanto pensemos nas etapas de um “devido processo”, assoma-se a esta noção a ideia de que o fenômeno jurídico é uno e indivisível, motivo por que se sugere seja interligado o diálogo “legislação-racionalidade-aplicação da norma” (COSTA 2016).



do debate (ideais normativos), quanto para avaliar a qualidade final do produto legislativo (ATIENZA, 1997).

Pelo nível de racionalidade R1 (comunicativa ou linguística), o emissor ou editor da norma deve ser capaz de transmitir com fluidez a mensagem da lei ao receptor ou destinatário. Incrementar esse nível implica utilizar os conhecimentos procedentes da linguística, lógica, informática e psicologia cognitiva, por exemplo, para evitar as ambiguidades sintáticas, lacunas e incoerências que decorrem do caráter impreciso da linguagem (NASCIMENTO, 2018).

Já pelo nível de racionalidade R2, a nova lei deve inserir-se em harmonia com o ordenamento jurídico, tendo essa exigência de sistematicidade de ser observada tanto de modo interno quanto externo: dentro da própria lei, para que não existam lacunas ou contradições na regulamentação do tema proposto; externo à lei, em observância às regras e aos princípios já constantes do ordenamento jurídico. De acordo com Atienza, isso exige os conhecimentos da dogmática jurídica, do direito comparado, da teoria geral do direito e também da lógica jurídica (NASCIMENTO, 2018).

A racionalidade R3 (pragmática) explica-se por meio do conceito de eficácia social da lei, aquele pelo qual se compreende seja a lei mais facilmente obedecida se aderida espontaneamente. Assim, será irracional a lei que fracasse como diretiva destinada a influenciar o comportamento social. As técnicas para incrementar a racionalidade pragmática vêm da ciência política, da psicologia e, sobretudo, da sociologia, e passa por proporcionar, por exemplo, estímulos adequados, sanções eficazes, viabilidade administrativa, financeira, entre outras.

Ainda, na racionalidade R4 (teleológica), a lei deve alcançar os fins sociais perseguidos e, para lograr esse nível, deve-se conceber o direito do ponto de vista funcional, isto é, o ordenamento jurídico é construído para conseguir determinados fins. Uma lei será irracional do ponto de vista teleológico quando deixa de produzir os fins por ela desejados ou termina por originar efeitos não previstos.

Enfatiza-se que, como o fato de o direito perseguir fins (R4) não necessariamente significa que esses fins sejam legítimos, tem-se que, à luz da racionalidade prescrita em R5, as condutas prescritas e as finalidades pensadas pressupõem valores que seriam suscetíveis de justificação ética (NASCIMENTO, 2018).



Do ponto de vista da racionalidade ética, uma lei será irracional se não está justificada eticamente ou se foi editada por quem carece de legitimidade ética, isto é, se prescreve comportamentos imorais ou deixa de prescrever o que seria moralmente obrigatório, isso porque persegue fins ilegítimos.

Em síntese, a teoria apresentada por Manuel Atienza tenta nortear a atividade de editar uma lei, a qual pressupõe a pretensão de alcançar um determinado objetivo social (razões teleológicas) que possa ser considerado justificado (razões axiológicas), para tanto formulando-se uma série de enunciados bem construídos (razões linguísticas) cujos conteúdos se ajustem ao ordenamento jurídico (razões sistemáticas) e propiciem ações que permitam alcançar esse objetivo (razões pragmáticas).

Nada obstante, o autor destaca que as regras da discussão parlamentar têm um caráter estratégico e incluem uma certa parcialidade, a qual deve ser descontada ao se avaliar a argumentação legislativa. Todavia, realça, esta peculiar característica não deve servir como uma espécie de licença para se desviar dos aspectos éticos realçados no nível de racionalidade R5.

José Luis Díez Ripollés, em *La Racionalidad de las leyes penales: teoría e práctica*, cita a improvisação e o oportunismo político no campo da criação das leis para dizer dos interesses imediatos que abrem espaço para uma legislação irracional (2003, p.14) e, inclusive, ajusta o modelo desenhado por Manuel Atienza para adaptar o estudo das diversas racionalidades e sugerir um modo analítico invertido pelo qual a racionalidade ética se sobrepuja e permeia todos os demais níveis.

Para ele, esta racionalidade delimita o campo de atuação de todas as outras racionalidades e somente depois, na sequência, a racionalidade teleológica fixa os objetivos a serem satisfeitos dentro dessa moldura. Após isso é que as demais racionalidades se sucedem em ordem decrescente de instrumentalidade.

Essa ordem proposta por Díez Ripollés parece refletir com mais precisão o que deva ser o procedimento de tomada da decisão da atividade de legislar. No mais, ele ajusta a racionalidade teleológica para conter o que seriam os elementos da racionalidade pragmática, sugere que ela seja avaliada *ex ante* e menciona que a racionalidade linguística aparece em último lugar dentro da escala de preocupação.

Enfim, bom seria se o parlamento desenvolvesse metodologia criteriosa para tecer uma argumentação legislativa racional em torno da construção da norma, pois só assim se



desincumbiria de seu mister sem se desfazer do ‘devido processo’ que há de ser observado para tanto⁷.

4. UMA PROPOSITADA OMISSÃO ACERCA DA RETROAÇÃO: DA SUPRESSÃO AO TENSIONAMENTO.

Muitos são os pontos atuais de questionamento da Lei nº 14.230, de 2021, dentre eles o fim da modalidade culposa, a legitimidade exclusiva do Ministério Público, a disciplina do acordo de não persecução cível, a taxatividade dos atos que atentam contra princípios, a redução do alcance da indisponibilidade de bens, o parcelamento para saldar a pena aplicada, o prazo para o encerramento do inquérito civil, o novo regime prescricional, a redução do objeto da demanda, as mudanças nos parâmetros sancionatórios e regime próprio para partidos políticos, a diferenciada decisão de saneamento, o fim da fase preliminar e o possível fim da formulação de pedidos de forma subsidiária, a proibição de *emendatio libelli*, o incremento da ampla defesa e das hipóteses de nulidade e a disciplina de unificação das penas.

A grosso modo, é possível condensar todas essas alterações inseridas na Lei nº 8429, de 1992, como uma suposta tentativa de categorizar o ato de improbidade administrativa dentro do que seria um microsistema de anticorrupção, sistema esse que, em razão das diversas legislações punitivas que o tangencia, requer, segundo parte da doutrina administrativista, um tratamento uniforme.

Para tal uniformização, esta corrente cria um ‘para-ramo’ do direito no qual se possa concentrar as sanções que se espraiam pelas três esferas de sancionamento conhecidas (a cível, a penal e a administrativa), sendo este denominado de “direito administrativo sancionador”, o que chamaremos adiante de DAS.

⁷ Segundo Rafael de Oliveira Costa (2016), a legística material exsurge como ferramenta que visa incorporar uma perspectiva crítica ao processo de elaboração da legislação, repensando o problema da racionalidade na normogênese e, via de consequência, a legitimidade das decisões judiciais que vão acomodar/ajustar a interpretação da norma. Trata-se, portanto, de um estudo hábil ao estabelecimento de um novo equilíbrio na relação entre os Poderes, potencializando a atividade legislativa (por exemplo, na implementação de políticas públicas) e evitando a imersão excessiva do Judiciário na tarefa de inovar, de forma geral e abstrata, no ordenamento jurídico. Inclusive, por meio de uma ‘avaliação de impacto’ prospectiva e retrospectiva, este autor propõe um documento que coíba a opção por normatizar uma dada situação de forma completamente diversa daquela indicada no instrumento, atribuindo ao Judiciário a função de incursionar por esta avaliação e destacar o abuso/desvio no campo da ‘discricionariedade política’ do legislador, condenando-o no campo da responsabilidade civil.



Embora tenha sido o DAS calcado a partir da categoria do ato administrativo, os seus defensores passaram a reivindicar a sua elevação sob o argumento de que não há distinção ontológica ou material entre a infração administrativa e o ilícito criminal⁸, de modo que, decorrendo o *jus puniendi* do Estado de um mesmo objetivo, que é a fonte dos provimentos sancionatórios estatais, é cabido um tratamento unitário cujos princípios sejam aqueles mesmos pensados para o direito penal (OLIVEIRA e GROTTI, 2020).

Nessa esteira, seus adeptos sustentam a necessidade de adotar a todo tema que se reconheça pertencer ao DAS os direitos e garantias classificados como princípios materiais e processuais do direito penal.

Pelos primeiros, cite-se legalidade, tipicidade, irretroatividade de norma mais prejudicial, imputação adequada, pessoalidade, proporcionalidade, prescritibilidade e *non bis in idem*; pelos princípios processuais, destaca-se devido processo legal, imparcialidade, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência, garantia da não-autorresponsabilização, inadmissibilidade de provas ilícitas, recorribilidade, definição, a priori, da competência administrativa sancionadora, motivação e duração razoável do processo (OLIVEIRA e GROTTI, 2020).

Portanto, mesmo sabendo do cuidado de que os provimentos sancionatórios em sede de improbidade administrativa são veiculados em sentenças judiciais condenatórias no exercício de jurisdição civil comum, entendem estes autores, aqui representados por José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti, que as correlatas sanções compõem um sistema de responsabilização autônomo de agentes públicos e terceiros, merecendo, pois, guarida no bojo do DAS.

No entanto nada disso foi transparente e detidamente debatido por ocasião da construção do direito acerca da persecução da improbidade, pois, conforme apurado dos documentos que formalizam o trâmite dos correspondentes projetos de leis⁹ que culminaram na Lei nº 14.320, de 2021, o espírito da mudança vinha cunhado na necessidade de adaptar-se às construções hermenêuticas da jurisprudência consolidada nas decisões dos tribunais e na busca

⁸ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Infrações e sanções administrativas. São Paulo: RT, 1985; FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas. São Paulo: Malheiros, 2001; VITTA, Heraldo Garcia. A sanção no direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003.

⁹ Projeto de Lei nº 10.887/2018, da Câmara dos Deputados, que se converteu posteriormente no Projeto de Lei nº 2505/2021, quando em tramitação no Senado Federal.



de aperfeiçoamento de uma legislação que fosse contributiva para a probidade pública, para a moralidade e para a honestidade.

Não por outro motivo a proposta inicial do deputado Roberto de Lucena, com base no anteprojeto da comissão de juristas formada pelo ministro Mauro Campbell, por Emerson Garcia, Guilherme de Souza Nucci, Marçal Justen Filho e Sérgio Arenhart, foi a de compatibilizar a lei de improbidade com a jurisprudência do STJ e com algumas leis posteriores, como o novo CPC, a Lei Anticorrupção e a LINDB.

Nada obstante, o relator, o deputado Carlos Zarattini, sugeriu diversas alterações em relação à proposta da comissão de juristas e, no mesmo dia em que apresentado requerimento de urgência pelo deputado Cacá Leão, o dia 15 de junho de 2021, ele ainda apresentou novo parecer com mais alterações do texto do anteprojeto. No dia seguinte foi apresentado um novo substitutivo, com remendos e supressões, e então o texto final foi levado à votação.

Dentre as alterações sugeridas, destaca-se a que vislumbrou que *“a ação prevista na Lei nº 8.429/92 é de caráter eminentemente sancionatório, o que faz necessário conter [no texto da lei] garantias processuais próprias do processo penal [...] o princípio da presunção de inocência, que tem inegável incidência também nas ações de improbidade, dada a sua natureza de norma punitiva, de conotações penais”* (CERQUEIRA e GUALTIERI).

Isto é, sem maior reflexão da classe política, parece que o objetivo foi incluir na esteira sancionatória da improbidade um quadro de garantias que recebesse influxos principiológicos do direito penal, o que muito se assemelha à reivindicação da tese doutrinária baseada no DAS.

Paralelo a isso, ficou clara a opção do parlamento em não debater com racionalidade a questão do direito intertemporal, pois, conquanto tenha previsto ainda no anteprojeto um dispositivo para disciplinar o assunto, qual seja, o então artigo 23-C, foi ele, ao final, extirpado sem justificativa ou debate.

Sabe-se apenas que o referido dispositivo, antes de sumir, foi ainda trasladado para o que seria o artigo 3º da lei reformadora (a Lei nº 14.230), pelo parecer da comissão especial da Câmara dos Deputados, proferido em plenário no dia 15 de junho de 2021, e que, no dia seguinte, na subemenda substitutiva ao projeto, a redação com a regra de direito intertemporal foi simplesmente retirada.



A única tentativa de debate em torno disso foi uma emenda do deputado Laerte Bessa, apresentada no mesmo dia 16 de junho de 2021, buscando expandir a ampliação da ideia da prescrição intercorrente para as ações pretéritas, a qual, contudo, perdeu seu objeto face a extirpação da disposição.

O citado artigo 23-C (depois artigo 3º) preconizaria que o novo prazo prescricional a que se refere o *novel* art. 23 da Lei nº 8.429/92, de 8 anos, assim como o intercorrente, pela metade, aplicar-se-ia apenas aos fatos ocorridos após a vigência da lei reformadora.

Enfim, esta lacuna representou, a toda evidência, um alvissareiro silêncio eloquente por parte do parlamento, o qual mais tarde viria a servir para emoldurar teses de prescrição no âmbito das ações judiciais de improbidade administrativa, ensejando tumulto processual a toda sorte de argumentos e dispersão de entendimentos país afora.

Poderia o parlamento ter definido as situações transitórias e/ou eventual retroação de efeitos benéficos aos agentes processados por improbidade?

Se aparentemente o parlamento acreditava que deveria ressignificar a improbidade administrativa e/ou reposicioná-la no ordenamento jurídico, que assim o fizesse com reflexão e debate apropriados, de forma séria e fundada, bem como a partir de ferramentas pertinentes.

Do ponto de vista da racionalidade ética, vimos que deixar de prescrever o que seria moralmente obrigatório, isso porque se persegue fins ilegítimos, quais sejam, a retroação desmedida dos efeitos da reforma no atinente aos prazos prescricionais mais favoráveis aos infratores, é faltar com a justificativa racional que se espera do parlamento por sua atividade.

Para além disso, uma simples lei específica, temática, não teria mesmo o condão de alcançar tamanha mudança como a inserção das *garantias processuais próprias do processo penal* em um processo que se persegue sanção de natureza cível.

Seria preciso uma lei geral, um diploma, que organizasse as diversas esferas de sancionamento, as possibilidades de seus pontos de contato e o modo como as violações, os ilícitos e suas sanções poderiam ser conjugados e fatorados dentro de uma lógica sistemática.

Com efeito, da forma como hoje se encontram espaiadas as responsabilizações civil, política, penal e administrativa, a eventual unicidade ou padronização da matéria, como almejado pela doutrina do DAS, haveria de ser tratada ou por emenda constitucional ou por um diploma geral que codificasse todos os aspectos infracionais por suas diferentes esferas, quando aí sim se poderia redefinir a improbidade administrativa e repensar a sua natureza e os influxos que poderia receber.

Ou seja, é temerário deixar de editar o que seria moralmente obrigatório, notadamente se extirpando norma que estava prevista e foi sorrateiramente suprimida, para possibilitar ilações em torno de tese (a do DAS) que ora visa se prevalecer dos princípios do sistema de processo penal (importando-se efeitos retroativos que possam ser benéficos aos infratores), ora deles quer se desfazer (relegando-se por exemplo a possibilidade de *emendatio libelli* ou a máxima de que o réu se defende essencialmente do que está narrado).

Enfim, chamado o Judiciário, por meio do STF, a partir do tema de repercussão geral nº 1.199, a cumprir sua tarefa dentro do ‘devido processo de construção do direito’, manteve-se, por óbvio, a velha lógica de que a retroatividade não se presume, notadamente quando norma que dispõe sobre prescrição^{10,11}.

A única retroatividade que é autorizada de plano pelo ordenamento constitucional é a da ‘lei penal’ mais benéfica¹², a qual, contudo, mesmo segundo o maior expoente do DAS no Brasil, Fábio Medina Osório, não deve ser aplicada para retroagir norma relativa à sanção administrativa¹³ e, por consequência, também não deveria sê-lo para retroagir norma relativa à sanção cível.

Isto é, se o DAS não serve para importar o princípio de direito penal consubstanciado na retroatividade nem mesmo para o direito administrativo comum, inconcebível mesmo seria o raciocínio para autorizar que este princípio exclusivo do direito penal fosse agora importado para a sede da improbidade.

¹⁰ ADI 3653/DF, Relator ALEXANDRE DE MORES, julg. 30/08/2019.

¹¹ O prazo prescricional da pretensão do rurícola, cujo contrato de emprego já se extinguiu ao sobrevir a Emenda Constitucional n. 28, de 26/05/2000, tenha sido ou não ajuizada a ação trabalhista, prossegue regido pela lei vigente ao tempo da extinção do contrato de emprego.

¹² O art. 5º, XL, da Constituição Federal dispõe: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

¹³ ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRAZO PRESCRICIONAL. REMISSÕES GENÉRICAS. LEGISLAÇÃO SUPERVENIENTE ESPECÍFICA. PRESCRIÇÃO. IRRETROATIVIDADE.

(...)

6. A diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal permite a transpor com reservas o princípio da retroatividade. Conforme pondera Fábio Medina Osório, “se no Brasil não há dúvidas quanto à retroatividade das normas penais mais benéficas, parece-me prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao direito criminal, dado seu maior dinamismo”.

7. No âmbito administrativo, a sedimentação de decisão proferida em PAD que condena servidor faltoso (acusado de falta grave consistente na cobrança de custas em arrolamento em valor aproximadamente mil vezes maior) não pode estar sujeita aos sabores da superveniente legislação sobre prescrição administrativa sem termo ad quem que consolide a situação jurídica. Caso contrário, cria-se hipótese de instabilidade que afronta diretamente o interesse da administração pública em manter em seus quadros apenas os servidores que respeitem as normas constitucionais e infraconstitucionais no exercício de suas funções, respeitadas as garantias do *due process*.

(...)

RMS 33.484/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/06/2013, DJe 01/08/2013.



Se pensarmos na improbidade dentro da seara do processo civil, como é o normal¹⁴, destaca-se que “a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”, cf. art.14 do CPC, e que “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”, cf. art.6º da LINDB.

Em suma, as normas que alteraram a prescrição somente poderiam ser aplicadas aos processos em curso se não significassem um desrespeito às situações consolidadas ou aos atos perfectibilizados. Tendo sido o prazo para ajuizar a ação orientado por normas anteriores diversas, é de se ponderar que a análise de viabilidade temporal para o exercício da atividade persecutiva deva permanecer sendo aquela estrategicamente realizada no momento da propositura da demanda, a qual restou perfeita e acabada com a sua distribuição.

Nesse sentido, por conseguinte, restou solucionada, pelo STF, no Tema nº 1.199, a insegurança jurídica que tomou conta das diversas ações de improbidade já ajuizadas no país, tudo em razão, como visto, da propositada omissão averiguada a partir de uma sorrateira extirpação do que seria a racional norma de disposição transitória prevista até o último dia em que aprovado o projeto de lei reformador da improbidade, no âmbito da Câmara dos Deputados.

Visto isso, conclui-se que, mais do que poder, deveria o parlamento ter definido as situações transitórias e impedido, de antemão, quaisquer tentativas de retroação de efeitos benéficos aos agentes processados por improbidade, isto se agisse com a racionalidade adequada e em respeito à sua função primeira de bem construir a norma.

Da forma como se omitiu, negligentemente, o parlamento criou quadro de insegurança jurídica não apenas ao permitir, mas ao incitar dispersão de entendimentos, assim como relegou ao Judiciário toda a responsabilidade por construir sozinho o caráter normativo do aspecto retroativo do campo prescricional na seara dos novos prazos da improbidade¹⁵,

¹⁴ Ag.Reg. na Petição 3240 DF, em 10/05/2018.

“(…) O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal (...)”.

¹⁵ No Tema nº 1.199, *leading case* do ARE 843.989, decidiu o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, que o novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.



conferindo tarefa mais árdua que a comum, haja vista a supressão do debate primeiro, e provocando tensionamento desnecessário e desconstrutivo.

5. CONCLUSÕES

Examinou-se no presente artigo ponto da Lei nº 14.230, de 2021, que diz respeito à ausência de uma disposição transitória para regular a retroação em relação às ações de improbidade já ajuizadas. Circunspecta a algumas nuances da prescrição, a análise se pautou na lógica de que a construção do direito é desenvolvida em duas etapas complementares, num processo complexo de formação da norma: ao parlamento cabe à tarefa primeira de bem elaborar o texto que alcance um objetivo social que possa ser considerado justificado e cujo conteúdo se ajuste ao ordenamento jurídico e propicie ações que permitam alcançar o referido objetivo; ao Judiciário cabe a atividade judicante que invariavelmente vai receber, acomodar e ajustar os interesses originados pela norma.

Cada qual em sua função, acredita-se que o ‘devido processo para a construção do direito’, suprimido em alguma etapa, pode acarretar um tensionamento desnecessário e desconstrutivo.

Por essa razão, com espeque no componente ético que emana da insuficiente escolha, do parco debate ou do silêncio propositado, concluiu-se, abeberando-se dos ensinamentos de Manuel Atienza, pela necessidade de um melhor desempenho da atividade legislativa de molde a se evitar negligência que enseje insegurança jurídica e sobrecarregue o poder Judiciário com a tarefa de construir sozinho o direito em torno de norma pela qual antes não se reflete ou debate, ensejando críticas em torno do ativismo judicial.

Enfim, se aparentemente o parlamento acreditava que deveria resignificar a improbidade administrativa e/ou reposicioná-la no ordenamento jurídico, que assim o fizesse com reflexões e debates apropriados, de forma séria e fundada, bem como por meio de uma lei geral que organizasse as diversas esferas de sancionamento, as possibilidades de seus pontos de contato e o modo como as violações, os ilícitos e suas sanções poderiam ser conjugados e fatorados dentro de uma lógica sistemática.

Deixar de prescrever o que seria moralmente obrigatório, extirpando norma de transição que estava prevista e foi sorrateiramente suprimida, para possibilitar ilações de uma possível tese de direito administrativo sancionador para ora se prevalecer dos princípios do



sistema de processo penal (importando-se efeitos retroativos que possam ser benéficos aos infratores) ora se desfazer deles (relegando-se por exemplo a possibilidade de emendatio libelli ou a máxima de que o réu se defende essencialmente do que está narrado) afigura-se temerário.

Chamado o Judiciário, por meio do STF, a partir do tema de repercussão geral nº 1.199, a cumprir sua tarefa dentro do ‘devido processo de construção do direito’, manteve-se, por óbvio, a velha lógica de que a retroatividade não se presume, notadamente quando norma que dispõe sobre prescrição

A propósito, a única retroatividade que é autorizada de plano pelo ordenamento constitucional é a da ‘lei penal’ mais benéfica, sendo que, estando a improbidade dentro da seara do processo civil, as normas que alteraram a prescrição somente poderiam ser aplicadas aos processos em curso se não significassem um desrespeito às situações consolidadas ou aos atos perfectibilizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Direitos constitucionais e fiscalização da constitucionalidade**. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito, 2013, nº 82, vol. LXXXVIII, tomo II, p. 511-526.

ATIENZA, Manuel. **Contribución a una teoría de la legislación**. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ, 19 set. 1946, republicado em 25 set. e 15 out. 1946. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#:~:text=ConstitCo%C3%A7%C3%A3o67&text=Art%201%C2%BA%20%2D%20O%20Brasil%20C3%A9,em%20seu%20nome%20C3%A9%20exercido.> Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Decreto nº 3678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1 dez. 2000. Disponível em: <



http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.678%2C%20DE%2030,17%20de%20dezembro%20de%201997.>. Acesso em: 31 jul. 2022.

_____. Decreto nº 4410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 out. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm>. Acesso em: 31 jul. 2022.

_____. Decreto nº 5687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em: 31 jul. 2022.

_____. Decreto-Lei nº 4657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ, 12 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Lei nº 3.164, de 1 de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ, 4 jun. 1957. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164impresao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, RJ, 22 dez. 1958. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502impresao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 31 jul. 2022.





_____. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1>. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Projeto de Lei nº 10.887, de 2018. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>> Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Projeto de Lei nº 2.505, de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149081>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Pet nº 3240 AgR/DF**. Julg. 10/15/2018, publ. 22/08/2018. Relator Min. Teori Zavascki. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459493/false>>. Acesso em: 31 jul. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Petição inicial na ADI nº 7042**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6315635>>. Acesso em: 31 jul. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral nº 1199, no RE com agravo nº 843.989/PR**. Relator Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349939755&ext=.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2022.

CALIXTO, Rubens Alexandre Elias. **Ação por improbidade administrativa**. Críticas e proposições. Tese de doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2010. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/9001/1/Rubens%20Alexandre%20Elias%20Calixto.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt, **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)**, São Carlos: UFSCar, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Trad. Carlos Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.



CERQUEIRA, Marcelo Malheiros e GUALTIERI, Lucas de Moraes. **Os retrocessos do PL nº 10.887/2018**: uma análise crítica dos riscos de impunidade na responsabilização cível por atos de improbidade administrativa. Disponível em: <file:///C:/Users/55619/OneDrive/Documentos/Curso%20de%20Improbidade%20na%20ESM%20PU%20-%20julho%202022/Artigo%20jur%20C3%ADdico%20dos%20instrutores%20-%20Improbidade_administrativa_-_artigo_Marcelo_e_Lucas_versao_28-07.pdf>. Acesso em 30 jul. 2022.

COSTA, Rafael de Oliveira. **O papel da legística na (re)legitimação das decisões judiciais e no equilíbrio do exercício da função juspólitica pelos tribunais**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 61, n. 1, jan./abr. 2016, p. 69 – 86.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **La racionalidad de las leyes penales**: teoria e práctica. Madrid: Trotta, 2003.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Teoria da legislação e argumentação legislativa**: a contribuição de Manuel Atienza. Teoria Jurídica Contemporânea, jul-dez de 2018, p.157-193.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**: direito material e processual. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta e GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro**: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Int. Públ. – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020.

WALDRON, Jeremy. **Legislation and the rule of law**. *Legisprudence*, Vol. I, nº 1, 2007. *Content downloaded/printed from HeinOnline on Mon Jun 19, at 20:31:28, in 2017.*

WINTGENS, Luc J. La législation entre science et politique: Éléments pour une approche légisprudentielle du droit. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*. Bruxelas: Facultés Universitaires Saint-Louis, 2000, 115-155.