

A DESCARACTERIZAÇÃO DO ASSÉDIO ENQUANTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO VIOLADORA DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Iago Barbosa Silva Araújo¹
Fernanda Nascimento dos Santos²

RESUMO

Em meio aos bons ventos advindos com a Constituição Cidadã, inspirados pela busca de sólidas instituições, o Congresso Nacional aprova a Lei nº 8.429 em 1992, a qual, substituindo frágeis normas que puniam servidores públicos, ficou conhecida como Lei de Improbidade Administrativa - LIA. Insurge a LIA como importante instrumento sociojurídico, buscando encerrar uma histórica dificuldade brasileira, qual seja, a distinção entre domínio público e privado. Além de expandir a expressão “servidores públicos” para “agentes públicos”, a Lei nº 8.429/92 consagra o Princípio da Juridicidade, impondo ao agente público o respeito não apenas à letra da Lei, mas também ao Ordenamento Jurídico como um todo. O legislador de 1992 buscou a tutela não só do erário público, mas também da moralidade positivada que constitucionalmente deve nortear o serviço público. Todavia, a Lei nº 14.230, de 2021, trouxe modificações na LIA, de modo que o art. 11 passou a possuir um rol taxativo, excluindo ato de improbidade administrativa a ação visando fim proibido em lei, bem

-
- 1 Bacharel em direito pela Universidade Estadual da Paraíba – Campus I. Pós-graduando em Direito Penal e Processual Penal. Membro do Grupo de Estudos Avançados em Processo Penal e Prova do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais - IBCCRIM. E-mail: iago.araujo@aluno.uepb.edu.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1267692688423600>;
 - 2 Graduanda em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – Campus I. Monitora do componente curricular Direito Penal III. Extensionista bolsista do projeto de extensão “Penalize-se: o direito penal material e processual em tela”. E-mail: fernanda.nascimento@aluno.uepb.edu.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2206490521605857>.

como modificando ou alterando outras condutas que antes caracterizavam improbidade administrativa. Vedou-se, com o rol taxativo, a possibilidade do assédio, moral ou sexual, ser considerado ato de improbidade administrativa, como outrora já havia pacificado a jurisprudência. Em uma pesquisa bibliográfica documental, buscou-se aproveitar a doutrina e jurisprudência já postas, visto que exíguo é o debate sobre o tema, concluindo que o legislador está editando norma em retrocesso, violando princípios constitucionais, razão que o constituinte, ao trazer para a norma constitucional a necessidade de uma moral pública, influi no poder derivado, impondo a ele uma carga suficientemente valorativa; não obstante, ante o art. 37, §4º da Carta Política, não é razoável que uma conduta funcional seja crime, mas não seja, ao mesmo tempo, ato de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Lei de improbidade administrativa, Vedação ao retrocesso, Assédio, Moralidade pública, Razoabilidade.

1 INTRODUÇÃO

Por consectário essencial, o combate à corrupção (*lato sensu*) de todo e qualquer agente público, em que o indivíduo é guiado por interesses meramente particulares em detrimento do coletivo, é forma de efetivação do republicanismo e do Estado Democrático de Direito. Desta forma, o respeito à moral deve ser sempre observado pelos que se relacionam com o Estado, em especial pelos que o representam.

Nesse norte, a Lei de Improbidade Administrativa - LIA, instituída em 1992, é um importante marco na imposição da moralidade no serviço público. A moral e o bom administrador público estão intimamente ligados, passo que a LIA avança na legislação e normatiza que o agente público não mais deve obediência apenas à mera letra de lei (princípio da legalidade em sentido estrito), mas, agora, deve obediência ao ordenamento jurídico como um todo, visto ser sistêmico, consagrando o princípio da juridicidade.

A LIA é subdividida em punição a atos de corrupção (*strictu sensu*), atos contra o erário público, e atos contra os Princípios da Administração Pública. Estes últimos estão disciplinados no art. 11 da Lei de Improbidade, e foram os que passaram por maior modificação com o advento da Lei nº 14.230/21, decorrente da criação de um rol taxativo, em vez do rol exemplificativo que outrora vigorava. Com isso, alguns atos que antes eram caracterizados como improbidade administrativa perderam seu respaldo legal, como é o caso do assédio.

Dessa forma, norteado por uma análise sistêmica do Ordenamento Jurídico, com base na força normativa dos princípios, o presente artigo objetiva, em um estudo bibliográfico, analisar se a impossibilidade da caracterização do assédio como ato de improbidade de administrativa viola direitos garantidos pela Carta Política do Brasil, gozando de inconstitucionalidade.

A necessidade do presente estudo é que direitos fundamentais foram galgados por aguerridas lutas. Buscou-se valer da razão a fim de que argumentar contra a possibilidade de norma penal editada em retrocesso.

2 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 O Estado não é amoral – a Constituição de 1988 como reitora

O Estado tem sua criação, via pacto originário, para a consecução dos objetivos coletivos de seus membros. No Brasil, que será o caso que ora analisamos,

esses objetivos estão devidamente positivados na Constituição Federal; mais que isso, a Carta Política não apenas lista os objetivos, mas prescreve os meios a serem adotados para alcançar os objetivos (Cammarosano, 2009, p. 156). Não interessa ao Estado a conquista de objetivos, v.g. a redução de desigualdades regionais, a qualquer custo.

Insurge, pois, o Princípio da Moralidade no Ordenamento Jurídico pátrio, decorrente da necessidade da conduta do administrador ser sempre honesta, transparente e pautada na boa-fé. Segundo Rossi (2020, p. 98), apesar de ter vindo expresso apenas na Constituição de 1988, o Princípio da Moralidade restou criado por Maurice Hauriou entre os séculos XIX e XX, ante a necessidade de se buscar sempre uma boa administração pública, razão que o administrador, ao agir com probidade, honradez e boa-fé, torna o Estado eficiente.

Ao versar que o Princípio da Moralidade é coerente com a evolução do Princípio da Legalidade, e com a conseqüente instituição do Estado Democrático de Direito, leciona Di Pietro (2023, pp. 2.129 e 2.130):

Isso significou repulsa ao positivismo jurídico e a ampliação do princípio da legalidade, que passou a abranger valores outros, como os da razoabilidade, boa-fé, moralidade, economicidade e tantos outros hoje consagrados na doutrina, na jurisprudência e mesmo em regras expressas na Constituição e em normas infraconstitucionais. O objetivo foi o de reconquistar o conteúdo axiológico do direito, perdido em grande parte com o positivismo jurídico.

A moral que se fala não é a mesma moral comum, decorrente de juízos estritamente éticos entre o bem e o mal, mas sim, advém das normas jurídicas. É cediço, porém, que não deve o Estado possuir uma moral diferente da dos indivíduos que o constitui, doutrinando Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 124) que ocorrerá violação ao Princípio da Moralidade quando: “houver violação a uma norma de moral social que traga consigo menosprezo a um bem jurídico juridicamente valorado”.

Portanto, imbuído de um Princípio da Moralidade, instituído em texto pela Constituição Cidadã, o legislador brasileiro cria a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa – LIA.

2.2 A ideia por trás da Lei de Improbidade Administrativa

O Brasil foi construído em um modelo público em que comumente se confunde o público e o privado. Em um dos capítulos mais celebrados de *Raízes do*

Brasil, Sérgio Buarque de Holanda é cristalino: “O Estado não é uma ampliação do círculo familiar e, ainda menos, uma integração de certos agrupamentos, de certas vontades particularistas” (Holanda, 2014, p. 169). Todavia, mais à frente atesta a realidade:

No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos [...]. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. [...] Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas. (Holanda, 2014, pp. 175 e 176)

A confusão entre o público e o privado no Brasil é um debate extenso, e que pedimos *venia* para não prolonga-lo, ante o exíguo espaço que temos. De todo modo, a corrupção tem como causa primeira esse homem cordial (no sentido de ser guiado por paixões, e não pela razão) que bem trabalhou Sérgio Buarque. Foi com fito a coibir a corrupção que foi criada a LIA, conforme demonstra sua própria exposição de motivos:

Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito. (Brasil, 1991)

Consigne-se que o termo corrupção significa “o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares” (Bobbio *et. al.*, 1998, p. 291).

Ainda em Bobbio, o mestre italiano é incisivo ao versar que o problema de nosso tempo, em relação aos Direitos Fundamentais, não é mais sua fundamentação, mas como protegê-los (Bobbio, 2004, p. 17). Dessa forma, a questão principal não é mais filosófica, é jurídica. Ao tratar sobre moralidade pública, não sustentam-se dúvidas de sua necessidade. Doravante, o que passa-se a fazer é questionar se o meio jurídico utilizado é (ainda) o adequado, ou se estar-se-á legislando em retrocesso.

3 O ASSÉDIO ENQUANTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 O art, 11 da LIA antes da Lei 14.230/2021 e a visão dos Tribunais

Antes das alterações promovidas pela Lei Federal nº 14.230/21, que realizou profundas alterações na LIA, preservava-se seu texto original no artigo 11, *caput* e inciso I, o qual *in verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (Brasil, 1992)

Dessa forma, em leitura conjugada com seu art. 4º, que ordena que os funcionários públicos³ velem “pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos” (Brasil, 1992), tem-se que a improbidade administrativa está configurada quando violado qualquer princípio jurídico aplicável à administração pública. De acordo com Neves e Oliveira (2020, p. 138), é a consagração do Princípio da Juridicidade, que impõe obediência não apenas às normas legais, mas, também, de todos os princípios reconhecidos pelo Ordenamento Jurídico.

Foi com esse entendimento que o Tribunal da Cidadania considerava o assédio moral como ato de improbidade administrativa. Como exemplo, o Recurso Especial 1.286.466/RS, em relatoria da Ministra Eliana Calmon:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO MORAL. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992.

ENQUADRAMENTO. CONDUTA QUE EXTRAPOLA MERA IRREGULARIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO GENÉRICO. 1. O ilícito previsto no

3 Marçal Justen Filho (2022, p. 12) alerta para uma imprecisão terminológica do termo “improbidade ADMINISTRATIVA”. Leciona que a LIA é aplicada a qualquer função estatal, inclusive no desempenho das funções políticas, jurisdicionais e legislativas. Conclui: “embora seja mantida a terminologia tradicional – ‘improbidade administrativa’ –, deve-se ter em vista que a Lei 8.429 aplica-se amplamente ao desempenho de qualquer função pública. Rigorosamente, seria mais adequado aludir-se à improbidade pública.

art. 11 da Lei 8.249/1992 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência do STJ. 2. Não se enquadra como ofensa aos princípios da administração pública (art. 11 da LIA) a mera irregularidade, não revestida do elemento subjetivo convincente (dolo genérico). 3. O assédio moral, mais do que provocações no local de trabalho - sarcasmo, crítica, zombaria e trote -, é campanha de terror psicológico pela rejeição. 4. A prática de assédio moral enquadra-se na conduta prevista no art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. 5. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública os agentes que demonstrem caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 6. Esse tipo de ato, para configurar-se como ato de improbidade exige a demonstração do elemento subjetivo, a título de dolo lato sensu ou genérico, presente na hipótese. 7. Recurso especial provido.

De mesmo modo, com espeque no *caput* do art. 11 da LIA, o STJ entendia a caracterização do ato de assédio sexual como improbidade administrativa, vide os autos do REsp. 1.255.120/SC, em relatoria do Ministro Humberto Martins:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ASSÉDIO DE PROFESSOR DA REDE PÚBLICA. PROVA TESTEMUNHAL SUFICIENTE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DA EXCELSA CORTE. DOLO DO AGENTE. ATO ÍMPROBO.

CARACTERIZAÇÃO. 1. Cinge-se a questão dos autos a possibilidade de prática de assédio sexual como sendo ato de improbidade administrativa previsto no caput do art. 11 da Lei n. 8.429/1992, praticado por professor da rede pública de ensino, o qual fora condenado pelas instâncias ordinárias à perda da função pública. 2. A tese inerente à atipicidade da conduta em razão da inexistência de nexos causal entre o ato e a atividade de educador exercida pelo Professor não foi abordada pelo Corte de origem, o que atrai a incidência da Súmula 282 do STF. 3. O recorrente também tratou de questão constitucional, qual seja, a dignidade da pessoa humana, matéria que refoge da competência desta Corte Superior, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. 4. É firme a orientação no sentido da imprescindibilidade de dolo nos atos de improbidade administrativa por violação a princípio, conforme previstos no caput do art. 11 da Lei n. 8.429/1992 - o que foi claramente demonstrado no caso dos autos, porquanto o professor atuou com dolo no sentido de assediar suas alunas e obter vantagem indevida em função do cargo que ocupava, o que subverte os valores fundamentais da sociedade e corrói sua estrutura.

Em que pese a argumentação, impende-nos dizer que haveria ainda a possibilidade de enquadrar os atos de assédio, moral e sexual, no inciso I do art. 11, posto que assédio sexual é considerado crime pelo Código Penal pátrio, em seu art. 216-A.

Óbice, porém, é que a mudança legislativa trazida pela Lei 14.230/2021 suprime a possibilidade do enquadramento de assédio como ato de improbidade administrativa, realizando punição apenas em um rol taxativo, além de revogar seu inciso I.

3.2 A Lei 14.230/2021

De proêmio, há uma certa contradição ao se analisar a exposição de motivos da Lei 14.230/21 (cujo texto foi aprovado como PL 2505/2021) e suas alterações propostas, o que pode ser justificado como um equívoco crasso do legislador. A justificativa da alteração:

Após o seu jubileu de prata, a Lei de Improbidade Administrativa – LIA carecia de revisão para sua adequação às mudanças ocorridas na sociedade e também para adaptar-se às construções hermenêuticas da própria jurisprudência, consolidadas em decisões dos Tribunais.

(...)

Quanto à aplicabilidade do art. 11 deste diploma legal, compreendeu-se – desde uma franca observação da realidade – que inúmeras alegações de improbidade são 20 impingidas a agentes públicos e privados que praticaram atos protegidos por interpretações razoáveis, quer da doutrina, quer do próprio Poder Judiciário. Não são incomuns ações civis públicas por atos de improbidade administrativa ajuizadas em razão de o autor legitimado possuir uma interpretação acerca de princípios e regras destoante da jurisprudência dominante ou em desconformidade com outra interpretação igualmente razoável, quer seja dos setores de controles internos da administração, quer dos Tribunais de Contas. (Brasil, 2018)

A fim de clarear o debate, *in verbis* o art. 11 modificado:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, **caracterizada por uma das seguintes condutas:** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (Brasil, 1992, grifo nosso).

Apesar de defender que as alterações propostas visam assentar as interpretações jurisprudenciais, o que se vê no caso do Assédio é o inverso, retirou-se a possibilidade para a caracterização. Entendemos a necessidade de se evitar denúncias infundadas, porém, não deve existir a impunidade como preço pago pelo alto número de demandas desarrazoadas. Em verdade, existem instrumentos para coibir tais demandas: indeferimento da inicial, em análise conjugada dos arts. 434 e ss. c/c art. 330 do CPC, ou condenação por litigância de má-fé, e, até mesmo (a depender do caso), a utilização do art. 27 da Lei nº 13.869/19, conhecida como Lei de Abuso de Autoridade. Sem retoques é o comentário de Rita Tourinho às modificações:

Porém, no afã reducionista, o legislador, ao estabelecer tipos taxativos no art. 11, deixa de fora diversas condutas desonestas praticadas por agentes públicos, que maculam gravemente a gestão administrativa e comprometem a credibilidade dos Poderes do Estado. Assim, não mais se caracteriza como improbidade o assédio moral no âmbito da Administração Pública. Também não encontra guarida na lei a solicitação de propina feita por agentes públicos. (Tourinho, 2022, p. 167)

A criação do rol taxativo goza violação ao Ordenamento Jurídico, a depender da interpretação. É o passa a expor.

4 A INADEQUAÇÃO DO ROL TAXATIVO DO ART. 11 DA LIA AO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

A primeira, e mais importante, análise deve ser feita ante a possível inconstitucionalidade das alterações normativas *apud* citadas. Leonardo de Lima Castro, coordenador do Núcleo Londrina, Ministério Público do Paraná, do Grupo Especializado na Proteção do Patrimônio e no Combate à Improbidade Administrativa, é incisivo ao estabelecer três razões para considerar o rol taxativo do art. 11 da LIA, tal qual foi proposto, inconstitucional. Em que pese, de sua ideia nos filiamos.

O primeiro é pela violação do Princípio da Segurança Jurídica, implícito no art. 5º XXXVI da Constituição. Barroso (2018, p. 493) ao lecionar sobre o referido princípio:

Do ponto de vista objetivo, a segurança refere-se à anterioridade das normas jurídicas em relação às situações às quais se dirigem, à estabilidade do Direito, que deve ter como traço geral a permanência e continuidade das

normas e a não retroatividade das leis, que não deverão produzir efeitos retrospectivos para colher direitos subjetivos já constituídos.

Portanto, não é lícito que a revogação de um *standard* comportamental doloso de agentes públicos seja pretendida pelo legislador, principalmente no que concerne ao agente público que violou princípios reitores da administração pública. Porém, foi o que restou feito pela Lei 14.230/21. Defende Leonardo Castro (2022, p. 130) que o art. 11, em rol aberto, sempre foi utilizado como soldado de reserva, de modo que a ele se amoldaria as condutas imorais que não encontram respaldo nos demais casos de improbidade administrativa. Destaca, outrossim, que o art. 37, §4º, da Constituição Federal determina que sanção penal será imposta sem o prejuízo da sanção por improbidade administrativa. Dessa forma, assustador é o fato de uma conduta ser considerada crime, mas não poder ser caracterizada como improbidade administrativa, por exemplo o assédio sexual, razão que o legislador cai em gritante erro dogmático, violando o caráter de *ultima ratio* do Direito Penal. Concluindo: “a prevalecer a referida alteração normativa, a conduta do agente público poderá configurar ilícito penal (nas situações exemplificadas), mas não adequará a nenhum tipo de injusto ímprobo, por falta de um tipo ímprobo subsidiário. Haveria aí uma verdadeira contradição axiológica, um defeito de lógica legislativa, no plano deontológico” (Castro, 2022, p. 130).

A segunda razão de inconstitucionalidade é pela violação ao Princípio da Proibição do Retrocesso. Nos dizeres de Taís Pinto e Vladimir Filho (p. 13):

toda legislação recepcionada pela Constituição, assim como as normas editadas de acordo com ela passam a definir o conteúdo dos direitos sociais, e por consequência passam a constituir limites ao legislador, que não poderá, sem alternativas ou compensações, eliminar esses direitos.

Dessa forma, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituindo direitos, ele se incorpora ao patrimônio jurídico, não podendo ser arbitrariamente suprimido (Barroso *apud* Pinto e Filho, p. 13). Seguindo mandamento constitucional, o legislador de 1992 edita a LIA com um rol aberto no art. 11 totalmente compatível com a imprevisibilidade do grande leque de ações do funcionário público que pode violar os princípios reitores da administração pública (Castro, 2022, p. 132). Não é uma disposição ausente de sentido valorativo. De forma diversa, deve-se, axiologicamente, analisar a Constituição Federal, sendo perfeitamente cabível o rol exemplificativo.

Ao falar sobre a impossibilidade da improbidade administrativa por assédio sexual, Martins Jr. e Santos (2021): “Não há como sociedade e instituições se posicionarem firmemente pelo fim do assédio sexual no ambiente de trabalho quando

a lei caminha no sentido inverso”. Outrossim, viola-se a Convenção de Mérida, em que o Brasil se comprometeu a combater a corrupção pública. Percebe-se, então, retrocesso à proteção dos direitos fundamentais.

A terceira e última razão é o Princípio da Proporcionalidade por Proteção Deficiente. Defende Castro (2022, pp. 134 e 135) que a violação à ordem jurídica não se limita à prática de excessos, mas também quando, apesar de um imperativo constitucional, há uma deficiente proteção aos direitos fundamentais. Em sua conclusão:

Por último, há que perscrutar se as alterações legislativas favoreceram ou compensaram o bem jurídico protegido. Esta resposta, por igual, é negativa, exatamente porque as modificações foram extremamente nocivas e podem dar ensejo a uma variada gama de atos de corrupção pública que foram (e ainda são) energicamente repelidos pela Constituição Federal.

Utilizando referidos critérios de proporcionalidade, conclui-se que a revogação do artigo 11, da Lei n.º 8429/92, por meio da redação conferida pela Lei n.º 14.230/2021, implicará indisfarçável proteção deficiente do bem jurídico “probidade e moralidade pública”, em absoluto descompasso com a Constituição Federal. (Castro, 2022, p. 136).

Outra análise que pode ser feita é, com olhos mais fitados no assédio sexual, na inconveniência da modificação do art. 11. Lembra Wachholz (2023) que o Brasil é signatário de Convenções que visam a redução da violência contra a mulher, como a Convenção de Belém do Pará (Decreto 1.973/1996). É cediço que a esmagadora maioria das vítimas de assédio sexual são mulheres⁴. De acordo com a autora:

A alteração promovida pela Lei 14.230/2021 claramente reduziu instrumentos de proteção da mulher. Por se tratar de tratado internacional com norma de proteção a direitos humanos aprovado por lei ordinária, que detém patamar de norma superlegal, não poderia ter sido alterado por lei ordinária, sendo por isso, inconveniente.

Portanto, mais uma vez, é ilegítima a alteração promovida (seja por violação a Constituição, seja por violação a Convenção internacional). É cediço destacar que tramita o PL 2155/22 para definir o assédio sexual como improbidade

4 A título de exemplo, das denúncias realizadas no sistema eletrônico CGU-PAD, 96,5% das vítimas de assédio sexual são mulheres. Vide relatório do Tribunal de Contas da União, do ano de 2022: https://portal.tcu.gov.br/data/files/19/F7/1D/6A/531B18102DFE0FF7F18818A8/Relatorio_prevencao_e_combat_e_ao_assedio.pdf.

administrativa e o PL 8178/14 para definir assédio moral como improbidade administrativa. Todavia, sem maiores movimentos.

METODOLOGIA

A presente pesquisa consistiu no estudo da bibliografia especializada no tema, com foco em autores como Claus Roxin e Jesús-Maria Silva Sánchez. Dessa forma, utilizaremos o método dedutivo, haja vista que:

A dedução é a argumentação que torna explícitas verdades particulares contidas em verdades universais. O ponto de partida é o antecedente, que afirma uma verdade universal, e o ponto de chegada é o consequente, que afirma uma verdade menos geral ou particular contida implicitamente no primeiro (Cervo; Bervian, 1996, p.35).

A utilização desse método justifica-se pelo fato de que a pesquisa será pautada no estudo bibliográfico, partido de premissas teóricas maiores para chegar-se aos resultados objetivados. Nesse mesmo escopo, tem-se que o tipo de pesquisa que será utilizado é a bibliográfica, considerando que essa possui o intuito de expandir o conhecimento acerca da temática e analisar teorias que possam explicar o objeto a ser investigado, esse tipo de pesquisa “[...] procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicada em documentos.” (Cervo; Bervian, 1996, p.48).

Outrossim, caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa pois essa “[...] preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (Henriques; Medeiros, 2017, p.31).

Por fim, no que tange aos procedimentos técnicos de pesquisa, Eduardo Carlos Bittar propôs dois tipos de técnicas: de investigação teórica e de investigação empírica. Com relação às técnicas de investigação teórica, usar-se-á técnicas conceituais e normativas, de modo que necessita-se de um conceito bem definido de expansão penal e estado penal. Já com relação às técnicas de investigação empírica, será utilizada análise da atual política social e criminal no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fim de romper com um passado autocrático, a Constituição Federal de 1988 tem em seu bojo o ideal de fidelizar direitos fundamentais, garantindo a arquitetura de um Estado ideal. Em um sopro bom de idealismo (que o contrário

não é realismo, mas ceticismo), persegue-se um Estado mais igualitário, mais voltado para o bem comum. Para Barroso, o idealismo está para a vida pública como o amor está para a vida privada.

Junto a tais ideais, vimos o crescimento do neoconstitucionalismo e a idealização da força normativa dos princípios. Vem, pois, o Princípio da Moralidade colaborar para a busca de um Estado ideal, em que a probidade na administração pública é *conditio sine qua non* para a consecução dos objetivos coletivos. Não mais se admite um funcionário público que se vale de desejos unicamente pessoais durante seu labor.

E foi nesse ambiente que a Lei de Improbidade Administrativa surgiu, sendo uma lei-paradigma no combate à corrupção *stricto sensu*, atos contra o erário público e atos contra os princípios reitores da administração pública. O rol exemplificativo do artigo 11 da LIA, responsável por punir os atos atentários aos princípios da administração pública, possuía um rol exemplificativo, considerado soldado de reserva. Mas, foi substituído por um rol taxativo, em forte atecnia do legislador da Lei 14.230/21 (não subentendendo que foi algo realizado deliberadamente para ir de encontro ao direito, visto que a boa-fé deve ser presumida), como acima demonstrado. Na verdade, o legislador brasileiro é corriqueiramente atécnico.

A dignidade moral e sexual é direito fundamental de todo e qualquer cidadão, devendo-se garantir ambas em todos os aspectos sociais; não obstante, ainda que saibamos que o Poder Legislativo é pela sociedade convocada a legislar, não se pode legislar a qualquer custo, suprimindo, em análise sistêmica do ordenamento jurídico, mais um instrumento que a sociedade tem para combater fator de tão grande terror psicológico, qual seja, o assédio.

Alegra-nos que vem-se disseminando a ideia de ilegitimidade da modificação no art. 11 da LIA. Apenas um texto que encontramos (e que teve por escopo a análise da constitucionalidade), em pesquisa bibliográfica, sinalizou para a constitucionalidade da nova redação da Lei⁵. Incumbe, agora, uma análise mais criteriosa dos legisladores, devolvendo ao direito a razão (*ratio*) devida, protegendo o que ordena a Constituição.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BOBBIO, Noberto *et. al.* **Dicionário da política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 10.887/2018, o qual passou a tramitar com o nº 2.505/2021. **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/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filena_me=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filena_me=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018))>. Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA. Ofício GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991. **Exposição de motivos do Projeto de Lei nº 1446/1991 (convertido na Lei nº 8.429/1992)**. Acesso em: 02 jan. 2024. Disponível em: Escrito pelo professor Rodrigo Mudrovitsch, um dos membros da comissão para elaboração do anteprojeto da Lei 14.230/21. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-11/improbidade-debate-reforma-protecao/>. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>.

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CAMMAROSANO, Márcio. Princípio da moralidade e improbidade administrativa. **Revista de direito dos advogados da União**, v. 8, n. 8, p. 155–165, out. 2009. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/63467/principio_moralidade_improbidade_cammarosano.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2024.

CASTRO, Renato de Lima. Atos de improbidade administrativa que violam os princípios da administração pública: as alterações da Lei nº 14.230/21 e sua incompatibilidade com a Constituição Federal. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 83, p. 125-138, jan./mar., 2022. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Renato+de+Lima+Castro.pdf/>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

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

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; SANTOS, Silvia Chakian de Toledo. Improbidade administrativa e assédio sexual. **Consultor Jurídico**. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-set-29/martins-jr-chakian-improbidade-administrativa-assedio-sexual/>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8. ed. – Rio de Janeiro, 2020.

PINTO, Taís Caroline; FILHO, Vladimir Brega. O princípio da proibição do retrocesso como garantia da efetivação dos direitos fundamentais social. **Publica Direito**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1f-7650d12288f6e4>>. Acesso em: 03 jan. 2024.

ROSSI, Lícínia. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso?. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 84, p. 147-169, abr./jun., 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2024.

WACHHOLZ, Roberta Negrão Costa. Assédio sexual e improbidade administrativa: Caminhos possíveis diante das mudanças promovidas pela Lei 14.230/2021. **JOTA**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/elas-no-jota/assedio-sexual-e-improbidade-administrativa-08022023>>. Acesso em: 03 jan. 2024.