

INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS HABITUAIS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO

A habitualidade como elemento estrutural do dever de “manter ilibada conduta pública e particular” previsto na Lei Complementar Estadual nº 34/94

Autor da tese: Ricardo Tadeu Linardi
Procurador de Justiça
Ministério Público de Minas Gerais

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO – REGIME DISCIPLINAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 34/94 – DEVER FUNCIONAL DE “MANTER ILIBADA CONDUTA PÚBLICA E PARTICULAR” – VERBO NUCLEAR “MANTER” – CONTEÚDO NORMATIVO DE PERMANÊNCIA E HABITUALIDADE – PARALELO DOGMÁTICO COM OS CRIMES HABITUAIS DO DIREITO PENAL – ART. 229 DO CÓDIGO PENAL – NECESSIDADE DE REITERAÇÃO OU ESTABILIDADE COMPORTAMENTAL – IMPOSSIBILIDADE DE CONFIGURAÇÃO DA INFRAÇÃO DISCIPLINAR POR ATO ÚNICO E ISOLADO – INTERPRETAÇÃO GARANTISTA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER DISCIPLINAR – DENUNCIÇÃO CALUNIOSA – ART. 339 DO CÓDIGO PENAL – INSTRUMENTALIZAÇÃO ABUSIVA DOS MECANISMOS DE CONTROLE INSTITUCIONAL.

RESUMO: O presente trabalho analisa a estrutura normativa do dever funcional previsto no art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, segundo o qual incumbe ao membro do Ministério Público “*manter ilibada conduta pública e particular*”. Sustenta-se que o verbo nuclear “*manter*” possui conteúdo jurídico de permanência e habitualidade, circunstância que impede a caracterização automática da infração disciplinar mediante ato único, isolado ou episódico. Utiliza-se, como referencial dogmático, a categoria dos crimes habituais do Direito Penal, especialmente o delito previsto no art. 229 do Código Penal. O estudo examina a incidência dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionatório, as consequências jurídicas da natureza habitual da infração disciplinar e os riscos decorrentes da instrumentalização abusiva dos mecanismos de controle institucional. Adota-se metodologia jurídico-dogmática, mediante pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial. Conclui-se que a interpretação constitucionalmente adequada do dever de “*manter ilibada conduta pública e particular*” exige demonstração de permanência ou reiteração comportamental apta a revelar efetivo comprometimento contínuo da idoneidade funcional.

Palavras-chave: Direito Administrativo Sancionatório. Ministério Público. Infração disciplinar. Habitualidade. Crimes habituais. Tipicidade disciplinar.

1. INTRODUÇÃO

O XVI Congresso Estadual do Ministério Público de Minas Gerais, sob o tema “História, Constituição e Ministério Público: memória institucional e desafios dos novos tempos”, propõe reflexão especialmente relevante acerca das transformações contemporâneas que impactam a atuação institucional, os mecanismos de controle e a própria conformação constitucional das garantias inerentes aos membros do Ministério Público.

Entre os desafios mais sensíveis da atualidade destaca-se a crescente tensão hermenêutica existente entre fatos da vida privada e pública do membro do Ministério Público, exposição social e institucional, controle disciplinar, tutela da dignidade funcional e os limites constitucionais do Direito Administrativo Sancionatório.

A presente tese propõe reflexão acerca da estrutura normativa do dever funcional previsto no art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, segundo o qual incumbe ao membro do Ministério Público “*manter ilibada conduta pública e particular*”, especialmente sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionatório contemporâneo e de sua necessária compatibilidade com a tipicidade material, proporcionalidade, segurança jurídica e proteção da independência funcional.

2. METODOLOGIA

O presente estudo adota metodologia jurídico-dogmática, de natureza qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica, legislativa, jurisprudencial e doutrinária. Utiliza-se método dedutivo, partindo-se da análise dos princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionatório para, posteriormente, examinar a estrutura normativa específica do art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94.

3. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO E A INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E PENAS

A doutrina contemporânea reconhece relativa unidade do poder punitivo estatal, circunstância que impõe incidência de garantias constitucionais comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador.

Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo sustentam inexistir distinção qualitativa entre a sanção penal e a sanção administrativa, ambas constituindo manifestações do poder punitivo estatal submetidas ao mesmo núcleo essencial de garantias constitucionais. Segundo os autores, *não há diferença alguma da punição administrativa para a sanção penal: em ambos os casos o Estado expressa, por meio dos órgãos públicos competentes, o seu poder de punir condutas antijurídicas* (Os princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988, Revista Estudos Institucionais, v. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021, Min. Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo).

Fábio Medina Osório sustenta que: *Desde um ponto de vista teórico, é verdade que o poder estatal sancionatório, que era unificado e depois se especializou, deve obediência às finalidades ordinárias de quaisquer penas, há de ser público, proporcional, razoável, mergulhando num universo normativo garantista. Submete-se, indiscutivelmente, a princípios constitucionais que norteiam o exercício da pretensão punitiva estatal, ainda que, no plano concreto, esses princípios apresentem diferenças entre si. O problema das diferenças, no entanto, pouco revela, porque, insistimos, elas existem no interior de qualquer modelo de sistema punitivo, inclusive dentro do próprio Direito Penal, campo repleto de variações substanciais no tratamento do alcance dos princípios que presidem seu funcionamento, tais como a legalidade ou a culpabilidade.* (OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 140).

Mais uma vez o magistério de Fábio Medina Osório: *Importa ressaltar é que essas normas administrativas – que consignam exigências como ‘ilibada conduta’ ou ‘decoro pessoal’ ao exercício de dadas funções – consagram preceitos morais específicos, em certo estágio típico considerados ‘juridicizados’. Deve existir, entre o descumprimento do preceito ‘moral’ e a função pública que se busca preservar, uma dependência necessária. Há hipóteses em que a vida privada de um sujeito pode, irremediavelmente, comprometer a dignidade de suas funções, mas esse juízo valorativo não será tão elástico quanto é um simples juízo de moralidade. Será necessário avaliar se, em dado contexto, o comportamento que se busca censurar realmente abala a noção média que se tem a respeito da dignidade das funções públicas ou do cargo ocupado pelo agente. Será indispensável avaliar a real gravidade e nocividade do comportamento privado aos valores defendidos pela Instituição a que pertence o agente público. Imperiosa será a análise dos reflexos negativos, reais e potenciais, do aludido comportamento na sociedade e no campo institucional* (OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 287/288).

Essa compreensão reforça a legitimidade dogmática da utilização de categorias do Direito Penal para interpretação do Direito Administrativo Sancionador, especialmente em matéria disciplinar, em que a incidência de tipos abertos exige rigorosa filtragem constitucional e observância da tipicidade material.

O Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa aplicam-se plenamente ao processo administrativo sancionador (ADI 4338, Relator(a): ROSA WEBER; TJMG - Apelação Cível 1.0000.25.459234-8/001 e TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.25.485268-4/001).

Também consolidou-se na jurisprudência dominante a compreensão de que o **regime jurídico disciplinar deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, vedando-se interpretações ampliativas incompatíveis com a legalidade estrita** (TJMG - Apelação Cível 1.0000.25.484096-0/001, j. 28/04/2026; e, TJMG - Apelação Cível 1.0000.25.394218-9/001, j. 10/03/2026).

4. PARALELO DOGMÁTICO COM OS CRIMES HABITUAIS

O Direito Penal fornece categoria dogmática adequada para compreensão da estrutura normativa do dever funcional previsto no art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94.

Exemplo expressivo encontra-se no art. 229 do Código Penal: “*Manter, por conta própria ou de terceiro, estabelecimento em que ocorra exploração sexual (...)*”.

A relevância dogmática do tipo penal reside precisamente no verbo nuclear “manter”. O crime não se perfaz mediante fato episódico ou ocorrência isolada. A expressão normativa pressupõe permanência, continuidade e estabilidade da situação ilícita.

A estrutura típica do art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94 revela aproximação dogmática semelhante ao estabelecer o dever funcional de “*manter ilibada conduta pública e particular*”.

5. A CONFIRMAÇÃO LEGISLATIVA DA HABITUALIDADE NO ART. 209, § 3º, DA LC Nº 34/94

A própria Lei Complementar Estadual nº 34/94 fornece importante elemento interpretativo ao reconhecer expressamente a relevância jurídica da habitualidade. O art. 209, § 3º, dispõe que “*a habitualidade de conduta (...) implicará pena de advertência*”.

A habitualidade deixa de constituir elemento meramente acidental e passa a integrar a própria estrutura material do ilícito administrativo-disciplinar.

6. CONSEQUÊNCIAS DOGMÁTICAS DA NATUREZA HABITUAL DA INFRAÇÃO

A interpretação constitucionalmente adequada do art. 110, II, da LC nº 34/94 exige demonstração concreta de permanência, reiteração, estabilidade e habitualidade comportamental.

A expansão indevida do Direito Administrativo Sancionatório produz risco concreto de instrumentalização abusiva dos mecanismos institucionais de persecução disciplinar e judicial.

A mera subsunção formal do fato ao tipo disciplinar mostra-se insuficiente para legitimar a incidência sancionatória. Como observam Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo, *o percurso que começa com a tipicidade formal é marcadamente insuficiente para justificar uma subsunção normativa a um tipo sancionatório* (Ob. Cit).

O Direito Administrativo Sancionatório exige exame de tipicidade material, lesividade, antijuridicidade e culpabilidade.

A interpretação do dever funcional de “*manter ilibada conduta pública e particular*” não pode prescindir dessa filtragem constitucional, sobretudo diante do risco de expansão interpretativa incompatível com a segurança jurídica e com a vedação de responsabilização disciplinar objetiva.

A imputação deliberadamente falsa de infrações funcionais, atos ímprobos ou ilícitos penais contra agente sabidamente inocente, ciente da ausência de habitualidade, pode configurar denúncia caluniosa prevista no art. 339 do Código Penal.

7. CONCLUSÃO

O dever funcional previsto no art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, consistente em “*manter ilibada conduta pública e particular*”, possui estrutura normativa fundada na ideia de permanência e habitualidade.

O verbo nuclear “*manter*” não descreve ato instantâneo, episódico ou isolado, mas estado contínuo de adequação ética e funcional.

A Constituição da República atua como verdadeiro filtro axiológico do poder sancionador estatal, impondo interpretação restritiva dos tipos administrativos disciplinares e exigindo rigoroso controle de tipicidade material.

O Direito Administrativo Sancionatório, especialmente em matéria disciplinar, não admite responsabilização objetiva nem presunção automática de ilicitude funcional fundada exclusivamente em fatos episódicos ou socialmente controvertidos.

A exigência de habitualidade, permanência e estabilidade comportamental representa mecanismo de contenção hermenêutica do poder disciplinar e instrumento de preservação das garantias constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito.

O paralelo dogmático com os crimes habituais do Direito Penal, notadamente com o delito previsto no art. 229 do Código Penal, constitui instrumento hermenêutico legítimo para compreensão da natureza jurídica do ilícito disciplinar.

PROPOSTA FINAL DE TESE – SÍNTESE DOGMÁTICA

“O dever funcional previsto no art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, consistente em “*manter ilibada conduta pública e particular*”, possui estrutura normativa de natureza habitual, incompatível com a caracterização da infração disciplinar mediante ato único e isolado, exigindo-se demonstração de permanência ou reiteração comportamental apta a revelar comprometimento contínuo da idoneidade funcional, em paralelo dogmático com os crimes habituais do Direito Penal.

A imputação de infração ético-disciplinar, ato ímprobo ou ilícito funcional, mediante provocação da instauração de inquérito policial, procedimento investigatório criminal, processo judicial, processo administrativo disciplinar, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra pessoa sabidamente inocente, ciente da ausência de habitualidade, pode caracterizar o delito de denunciação caluniosa previsto no art. 339 do Código Penal, inclusive nas hipóteses de instrumentalização abusiva dos mecanismos de controle institucional.”

REFERÊNCIAS

- BENEDITO GONÇALVES e RENATO CÉSAR GUEDES GRILO, Os princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988, Revista Estudos Institucionais, v. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 140.
- FERREIRA, Daniel. Teoria Geral da Infração Administrativa.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo.
- GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Código Penal.
- MINAS GERAIS. Lei Complementar Estadual nº 34/1994.