



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA

HÉBER ADRIEL FERNANDES SILVA

**A RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA NO REGIME DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O
TEMA 1.199/STF E O POSICIONAMENTO DA DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA**

JOÃO PESSOA
2024

HÉBER ADRIEL FERNANDES SILVA

**A RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA NO REGIME DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O
TEMA 1.199/STF E O POSICIONAMENTO DA DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel Quirino

**JOÃO PESSOA
2024**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586r Silva, Heber Adriel Fernandes.

A retroatividade da norma mais benéfica no regime de improbidade administrativa: uma análise comparativa entre o Tema 1.199/STF e o posicionamento da doutrina e jurisprudência / Heber Adriel Fernandes Silva. - João Pessoa, 2024.

76 f.

Orientação: Marcia Glebyane Maciel Quirino.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Improbidade administrativa. 2. Direito administrativo sancionador. 3. Retroatividade da norma mais benéfica. 4. Tema 1.199/STF. I. Quirino, Marcia Glebyane Maciel. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

HÉBER ADRIEL FERNANDES SILVA

**A RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA NO REGIME DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O
TEMA 1.199/STF E O POSICIONAMENTO DA DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

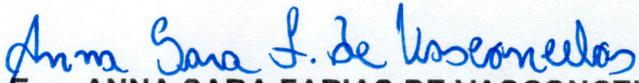
Orientadora: Dr.^a Marcia Glebyane Maciel
Quirino

DATA DA APROVAÇÃO: 29 DE OUTUBRO DE 2024

BANCA EXAMINADORA:


Prof.^a Dr.^a MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO
(ORIENTADORA)


Ma. RAYSSA FÉLIX DE SOUZA
(AVALIADORA)


Esp. ANNA SARA FARIAS DE VASCONCELOS
(AVALIADORA)

Ao Bom Deus, a São José e aos meus pais.

RESUMO

A Lei n. 14.230/21 promoveu importantes alterações no regime de improbidade administrativa, dentre as quais se destacam a exigência do dolo específico e a instituição da prescrição intercorrente. O pertencimento do sistema de tutela da probidade ao denominado direito administrativo sancionador, o qual, por sua vez, possui forte relação com o direito penal, suscitou o debate acerca da incidência do princípio da retroatividade da norma mais benéfica para fazer retroagir essas inovações. A celeuma chegou ao Supremo Tribunal Federal que fixou a tese no Tema 1.199 da repercussão geral pela irretroatividade da revogação da modalidade culposa e do novo regime prescricional. Assim, o objetivo geral deste trabalho é a análise dos fundamentos empregados no voto vencedor do Ministro Relator Alexandre de Moraes, a fim de averiguar sua (in)congruência com o posicionamento doutrinário e jurisprudencial expostos sobre o assunto. O incurso nos temas da improbidade administrativa, direito administrativo sancionador e princípio da retroatividade *in bonam partem* revela que a maior parte dos teóricos do assunto se manifestavam favoravelmente quanto à aplicação desse princípio no âmbito do direito administrativo sancionador. Do mesmo modo, a jurisprudência pátria decidia pela aplicação retroativa das modificações benéficas introduzidas pela Lei n. 14.230/21. No plano de fundo para a justificativa desse posicionamento se encontra a valorização da aproximação entre o direito administrativo sancionador e o direito penal, com a consequente transposição dos princípios veiculadores das garantias aos acusados. Na teorização entre a relação desses ramos jurídicos já se encontrava, porém, uma corrente de viés pragmático que se opunha à importação irrestrita dos fundamentos da seara criminal para o sancionamento do direito administrativo, apregoando a necessidade de construção, interpretação e aplicação do direito administrativo sancionador a partir de suas finalidades próprias. O Ministro Relator do Tema 1.199/STF, ao se distanciar do discurso garantista do direito penal e privilegiar a interpretação do direito administrativo sancionador como forma constitucional de combate rígido à corrupção, se afastou da doutrina majoritária e da jurisprudência até então construída, aproximando-se da corrente pragmática.

Palavras-chave: improbidade administrativa; direito administrativo sancionador; retroatividade da norma mais benéfica; tema 1.199/STF.

ABSTRACT

The Law n. 14.230/21 introduced important changes to the administrative improbity regime, among which the requirement of specific intention and the institution of intercurrent prescription stand out. The fact that the probity protection system belongs to the so-called sanctioning administrative law, which, in turn, has a strong relationship with criminal law, raised the debate about the incidence of the principle of retroactivity of the most beneficial rule to retroact these innovations to the accused. The debate reached the Supreme Federal Court, which established the thesis in Theme 1999 of the general repercussion due to the non-retroactivity of the revocation of the negligent modality and the new prescriptive regime. The general objective of this work is to analyze the grounds used in the winning vote of the Rapporteur Minister Alexandre de Moraes in order to ascertain its (in)congruence with the doctrinal and jurisprudential position expressed on the theme. The discussion of the issues of administrative improbity, administrative sanctioning law and the principle of retroactivity *in bonam partem* reveals that most theorists on the subject were in favor of the application of this principle within the scope of the sanctioning administrative law. Likewise, Brazilian case law decided on the retroactive application of the beneficial changes introduced by Law n.14.230/21. The background to the justification of this position is the appreciation of the approximation between administrative sanctioning law and criminal law, with the consequent transposition of the principles that convey guarantees to the accused. In the theorizing of the relationship between these legal branches, however, there was already a current pragmatic that opposed the unrestricted import of the foundations of the criminal field for the sanctioning of administrative law, proclaiming the need to construct, interpret and apply administrative sanctioning law based on its own purposes. The Rapporteur Minister of Theme 1.199/STF, by distancing himself from the guarantor discourse of criminal law and privileging the interpretation of sanctioning administrative law as a constitutional form of strict combat against corruption, distanced himself from the majority doctrine and the jurisprudence constructed until then, approaching the pragmatic current.

Key-words: improbity regime; sanctioning administrative law; the principle of retroactivity of the most beneficial rule; theme 1.199/STF.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O REGIME DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	10
2.1 OS CONTORNOS DA IMPROBIDADE NAS LEIS N. 8.429/92 E N. 14.230/21 .	10
2.2 A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE QUADRIENAL.....	15
2.3 A EXIGÊNCIA DO DOLO ESPECÍFICO	19
3 O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	23
3.1 DEFINIÇÃO	23
3.2 O DAS E O DIREITO PENAL.....	25
3.3 O DAS E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	29
3.4 OS PRINCÍPIOS DO DAS.....	33
4 O PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA	36
4.1 A RETROATIVIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	36
4.2 A RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA NO DIREITO PENAL.....	38
4.3 POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO ACERCA DA RETROATIVIDADE NO DAS E NO REGIME DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	40
4.4 POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DA RETROATIVIDADE NO DAS E NO REGIME DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	47
5 O TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL	51
5.1 BREVE RESUMO	51
5.2 O VOTO VENCEDOR DO MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES.....	52
5.3 ANÁLISE DO VOTO A PARTIR DO POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL.....	55
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

O regime de improbidade administrativa, veiculado na Lei n. 8.429/92, deriva do mandamento constitucional estampado no §4º, art. 37, CRFB/88, pelo qual “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”. Essa previsão legislativa se insere dentro do contexto de defesa da probidade dos gestores públicos e da busca de expurgar a mácula da corrupção da administração pública nacional.

A lei de improbidade administrativa (LIA) sofreu algumas alterações ao longo de sua vigência, sendo as de maior magnitude aquelas promovidas pela Lei n. 14.230/21, de modo a ser considerada por parte da doutrina como um novo regime de improbidade (Neves e Oliveira, 2021, p. 3). Duas dessas mudanças dominaram as discussões jurídicas no cenário nacional: a exigência do elemento subjetivo doloso em sua modalidade específica para configuração dos tipos de improbidade (art. 1º, §1º, LIA c/c art. 11 §§ 1º e 2º, LIA); a previsão de um novo sistema prescricional na modalidade intercorrente (art. 23, §§ 4º, 5º e 8º, LIA).

Essas duas alterações constituem situações inovadoras que importam benefícios para os acusados dos atos de improbidade administrativa, o que tornou relevante a discussão acerca de sua aplicação retroativa. O debate se insere dentro do contexto maior de pertencimento do regime de improbidade ao denominado direito administrativo sancionador (DAS). Esse enquadramento já fora empreendido pelo próprio Superior Tribunal de Justiça (2008) e ganhou previsão legislativa expressa no art. 1º, §4º, LIA, ao dispor que “*aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador*. O DAS, por sua vez, ante seu caráter repressivo, é aproximado doutrinariamente ao direito penal (Osório, 2023), no qual vige o princípio da retroatividade mais benéfica (art. 5º, XL, CRFB/88). Com isso, armou-se a celeuma em torno da (in)aplicação da retroatividade *in bonam partem* às modificações inauguradas pela Lei n. 14.230/21.

A problemática mereceu a atenção da Corte Constitucional que, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, tomando como paradigma o agravo em recurso extraordinário 843989/PR, reconheceu a existência de repercussão geral do Tema 1.199 para definir a eventual (ir)retroatividade da necessidade do elemento subjetivo

dolo para caracterização do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente

O julgamento foi sede de ampla discussão entre Ministros, o que condiz com a complexidade do tema. De toda forma, ficou acordado, por maioria, o acompanhamento dos fundamentos do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes, resultando na fixação da seguinte tese pela irretroatividade da revogação da modalidade culposa e da aplicação do regime prescricional (STF, 2022):

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

A conclusão adotada pelo STF, mediante o voto vencedor, torna oportuna uma investigação do modo de enfrentamento da celeuma pela Corte Constitucional em comparação com as ponderações expostas pela doutrina e as decisões proferidas pelos tribunais inferiores. O sintético panorama descrito acima permite observar que a resolução da questão envolve considerações acerca da natureza do próprio regime de improbidade administrativa, do direito administrativo sancionador e do princípio da retroatividade mais benéfica. Assim, através de uma incursão na doutrina e jurisprudência, o presente trabalho pretende responder ao seguinte questionamento: **a fundamentação do STF no julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral é incongruente com as posições doutrinárias e jurisprudenciais anteriores sobre a aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica ao direito administrativo sancionador e improbidade administrativa?**

A relevância da matéria é perceptível, em primeiro lugar, pelo próprio fato de ser objeto de um tema de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, o que já exige, por si só, uma especial importância social e jurídica. No âmbito acadêmico, o enfrentamento do problema proposto permite contribuir para a formação de um panorama geral do posicionamento jurídico acerca da aplicação de um princípio

tipicamente penal – a retroatividade *in bonam partem* – no direito administrativo sancionador e na improbidade administrativa. Oferece, ainda, considerações acerca da decisão da Corte Constitucional, submetendo-a ao ambiente de crítica e depuração inerentes à seara acadêmica, especialmente no sentido de possibilitar uma visão sobre como o STF trata a improbidade e o DAS.

O presente trabalho utilizou-se do método descritivo, com uma pesquisa bibliográfica em plataformas digitais no intuito de coletar os posicionamentos doutrinários acerca dos temas que integram o problema, mais especificamente improbidade administrativa, direito administrativo sancionador e retroatividade *in bonam partem*, privilegiando as obras que os tratavam de modo integrado, publicadas antes ou depois da fixação da tese no tema 1199/STF. Posteriormente, utilizou-se de pesquisa jurisprudencial, na plataforma virtual dos próprios tribunais (Supremo Tribunal Federal; Superior Tribunal de Justiça; Tribunais Regionais Federais da 1ª, 3ª e 5ª Região; Tribunais de Justiça da Paraíba, Minas Gerais e São Paulo) visando obter informações de como eles abordavam o tema e como estavam sendo julgadas as demandas nas quais se arguiu a aplicação retroativa da exigência do dolo específico ou da prescrição intercorrente. Por fim, a partir da descrição do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes, empreendeu-se o confronto com as ponderações reunidas a fim de oferecer uma resposta ao questionamento feito neste trabalho.

Para atender ao objetivo proposto, propõe-se o seguinte itinerário percorrido ao longo dos quatro capítulos que compõem esta monografia: descrever os contornos gerais da improbidade administrativa e sua modificação pela Lei n. 14.230/21, mais especificamente quanto à exigência do dolo específico e a instituição da prescrição intercorrente; definir sinteticamente o direito administrativo sancionador, salientando sua relação histórica com o direito penal, sua integração com o regime de improbidade administrativa e o posicionamento doutrinário sobre os princípios que lhe são inerentes; apresentar algumas ponderações sobre a retroatividade normativa no cenário nacional e no direito penal, para depois mostrar como a doutrina e a jurisprudência se manifestaram acerca da incidência da retroatividade mais benéfica no âmbito do DAS e das alterações promovidas pelo novo diploma; no último capítulo, oferecer um panorama geral do Tema 1.199/STF, esmiuçar o voto vencedor do Ministro Relator Alexandre de Moares visando, por fim, analisá-lo, confrontando-o com as considerações expostas ao longo do trabalho.

2 O REGIME DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O primeiro passo para análise da (in)congruência do Tema 1.199/STF com o que a doutrina e a jurisprudência pátria vinham apregoando acerca da retroatividade normativa mais benéfica no âmbito do regime da improbidade administrativa e do direito administrativo sancionador é definir os contornos gerais do próprio regime insculpido na Lei n. 8.429/92 e alterado pela Lei n. 14.230/21. Desse modo, o que se propõe neste capítulo é apontar as principais características do ato de improbidade administrativa; as motivações para instituição desse sistema de defesa da probidade, bem como de sua modificação pelo novo diploma; em seguida, apresentar as duas alterações que integraram o debate travado para definição do Tema 1.199/STF, quais sejam, a previsão de uma nova modalidade prescricional e a exigência do dolo específico.

2.1 OS CONTORNOS DA IMPROBIDADE NAS LEIS N. 8.429/92 E N. 14.230/21

A Lei n. 8.429/92 é considerada um código geral de conduta dos agentes públicos, de fundamento constitucional situado no §4º, art. 37, CRFB/88, o qual possui o seguinte teor “*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*”.

A ementa da Lei n. 8.429/92, com redação dada pela Lei n. 14.230/21, deixa claro que a norma trata de regulação de origem constitucional, ao prever que esse diploma “*Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências*”. Oportuno ressaltar, porém, que a sua edição não impede que outras legislações tenham origem no mesmo mandamento constitucional (Osório, 2022).

O regime de improbidade insculpido nessa lei é de âmbito nacional, com incidência obrigatória em todos os entes federais no que tange “*aos sujeitos ativos (arts. 1º a 3º), os atos de improbidade (arts. 9º, 10 e 11), as penas cabíveis (art. 12), quando estabelece norma sobre o direito de representação (art. 14), quando prevê ilícito penal (art. 19) e quando estabelece normas sobre prescrição para propositura*

de ação judicial (art. 23)” (Pietro, 2024, p. 915). Por sua vez, no caso das normas de processo administrativo introduzidas no artigo 14 pela Lei n. 14.230/21, essas possuem obrigatoriedade apenas no âmbito federal, sendo de competência dos demais entes federativos sua regulamentação.

Para Pietro (2024, p. 910), mesmo que, no âmbito principiológico, moralidade e probidade possam ser consideradas expressões sinônimas, ambas ligadas ao ideal de honestidade, quando se trata do ato ilícito, improbidade e imoralidade não possuem o mesmo significado, *“porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais”*.

Já Alexandre de Moraes (2024, p. 425), em seu curso de Direito Constitucional, apresentou definição dos atos de improbidade relacionando-os à malversação dos princípios constitucionais e legais atinentes à Administração Pública:

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público.

Segundo reiterados julgados do Superior Tribunal de Justiça, a improbidade administrativa é identificada pelo elemento subjetivo de uma conduta extremada (grave) do agente público com a nota qualificadora da má-fé e da desonestidade. O agir ou deixar de agir deve vir precedido de dolo e de uma imoralidade qualificada, visto que qualquer ato ilegal, para se subsumir aos tipos elencados na lei de improbidade administrativa, deve conter a má-fé e a desonestidade como fundamento da prática ímproba (STJ, 2019).

Também é firme no âmbito do STJ (2015) o entendimento de que a existência de meras irregularidades administrativas não é apta a ensejar a aplicação das gravíssimas sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, bem como que a LIA não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

Esses conceitos supracitados permitem atrelar a improbidade administrativa à conduta corrupta do agente público, consubstanciada na lesão ao erário, enriquecimento ilícito ou violação aos princípios, dotada de especial gravidade para

atrair a incidência do severo sancionamento previsto na legislação, sendo esse o conceito que se adota neste trabalho.

O art. 17-D, inserido pela Lei n. 14.230/2021, veio tornar ainda mais explícito o caráter sancionatório e repressivo do regime de improbidade, inclusive exprimindo que esse tipo de ação não constituiria ação civil, diferenciando-a, assim, de outros meios de tutela do patrimônio público, especialmente da ação civil pública:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Ao comentar esse dispositivo, Daniel Neves e Rafael Oliveira (2021, p. 110) apontam que não seria a intenção do legislador destituir a ação de improbidade de sua natureza civil – a qual já havia sido consolidado de forma majoritária pelas Cortes Superiores -, mas sim superar a discussão doutrinária até então existente sobre a relação entre ação de improbidade administrativa e a ação civil pública, especialmente no intuito de diferenciá-las, como fica nítido na parte final do artigo. Do mesmo modo, a consignação da natureza sancionatória não afasta a natureza reparatória veiculada na sanção de ressarcimento ao erário, mas, apenas acentua que, ante a gravidade das outras sanções previstas, devem incidir princípios garantistas e mecanismos processuais que atenuem a diferença de força entre os sujeitos da relação jurídica – Estado e acusado -, como a impossibilidade de inversão do ônus da prova e a não presunção de veracidade dos fatos (§19, art. 17, LIA).

De acordo com a definição legal, a partir da Lei n. 14.230/21, os atos de improbidade administrativa podem ser considerados como as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/92, quais sejam, atos que importam enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da administração pública. Notadamente quanto à violação principiológica, a nova lei tornou o rol de condutas previstas no artigo 11 taxativo, razão pela qual apenas se considera o afronte aos princípios administrativos como ato ímprobo se a ação encontrar correspondente nos incisos do citado dispositivo.

O sujeito ativo do ato de improbidade é o agente público, conotação genérica que abarca todas as pessoas físicas que exerçam funções estatais de fato ou de

direito (Neves e Oliveira, 2022, p. 65), além dos terceiros que, de algum modo, induzam ou concorram dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Já nos termos dos §§ 5.º, 6.º e 7.º, art. 1.º, LIA, o sujeito passivo do ato de improbidade é a pessoa jurídica afligida pelo ilícito, podendo ser dividida em três grupos: a) pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública Direta ou Indireta de quaisquer Poderes e ente federados; b) entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, dos entes públicos ou governamentais citados anteriormente; c) entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual (Neves e Oliveira, 2022, p. 50).

Antes da Lei n. 8.429/92, um dos primeiros instrumentos legais de tutela da probidade administrativa era o Decreto-lei Federal 3.240, de 8 de maio de 1941, que disciplinava o sequestro de bens de pessoas indiciadas por crimes que acarretam prejuízo para a Fazenda Pública, desde que dele resultasse locupletamento ilícito para o indiciado. Posteriormente, vieram a Lei n. 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói) e a Lei n. 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto), já dentro do contexto da Constituição de 1946 que permitia o sequestro e perdimento de bens em casos de enriquecimento ilícito por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. A mesma tutela foi prevista na Constituição Federal de 1967, em seu §11º, art. 150, pela redação dada pelo Ato Institucional nº 14/1969.

É relevante para o entendimento do regime de improbidade administrativa insculpido na Lei n. 8.429/92 considerar o cenário e as discussões que permearam o seu processo de elaboração no Poder Legislativo. Segundo lição de Gilmar Mendes e Rafael Carneiro (2022, p. 102), a problemática que movia o surgimento do novo diploma era a discrepância entre os parâmetros ético-jurídicos esperados no exercício dos cargos públicos e a atuação imoral dos gestores encontrada no mundo fático. Essa pressão de maior rigor no combate à corrupção fez, inclusive, que a redação da lei passasse a dispor de um novo grupo de atos ilícitos até então inédito no padrão legislativo anterior de tutela da probidade: os atos violadores dos princípios administrativos previstos no artigo 11. Apregoam Gilmar Mendes e Rafael Carneiro (2022, p. 103) que, anteriormente, a tipicidade objetiva da improbidade estava relacionada apenas ao fenômeno do enriquecimento ilícito, forma de ilicitude que atrela a punição à ocorrência de uma materialidade lesiva. Rompendo com essa tradição, o diploma promulgado agora trazia para o campo da tutela da probidade

também as condutas praticadas em desacordo com os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, as quais não exigiam o resultado danoso como elemento típico da conduta.

A Lei n. 8.429/92 não passou imune às críticas doutrinárias. A opção legislativa de ampliar o modo de tutela da probidade administrativa trouxe consigo incertezas quanto ao alcance do novo sistema e dificuldades em sua aplicação, acarretando uma profusão de ações judiciais de forma indiscriminada. O resultado, especialmente quanto à redação do artigo 11 desse diploma, foi bem exposto por Gilmar Mendes e Rafael Carneiro (2022, p. 110) nos seguintes termos:

Nesse sentido, parte da doutrina diagnosticou com acerto que, no plano fático, a literalidade do mencionado dispositivo legal permitia o uso instrumental da Lei no 8.429/92 para cancelar o entendimento persecutório de que "todo ato de agente público contrário a legislação vigente enquadrar-se-ia na categoria de ato de improbidade administrativa", numa clara desconsideração da vinculação da tutela da probidade aos paradigmas [constitucionais] que balizam o direito sancionador, como, por exemplo, a necessidade e proporcionalidade da intervenção punitiva.

É nesse contexto que surge uma nova intervenção legislativa pela Lei n. 14.230/21. Esse diploma pretendeu superar as dificuldades e críticas presentes no regime de improbidade buscando definir com maior precisão o seu próprio objetivo; delinear seu caráter sancionador pela invocação dos princípios limitadores do poder estatal; e aperfeiçoar a tipicidade dos atos ímprobos em seus elementos objetivos e subjetivos (Mendes e Carneiro, 2022, p. 111).

Sobre as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, Gilmar Mendes e Lucas Rosa (2023, p. 50) são de opinião de que consistiram em uma benéfica evolução do regime de improbidade administrativa, por conseguir reafirmar a tutela da moralidade pública sem enfraquecer outros princípios constitucionais, notadamente aqueles que trazem garantias aos acusados.

Entretanto, apesar da recepção positiva por parte dos juristas, o novo diploma também foi alvo de ataques. O Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin (MPGO, 2024), ponderou que as alterações legislativas provocaram um enfraquecimento nas normas de combate a corrupção e que iriam de encontro ao princípio da vedação ao retrocesso na proteção do patrimônio público.

As discordâncias com a nova lei também chegaram ao STF. Como exemplo, alguns de seus dispositivos foram objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade

de n. 7042 e de n. 7043, propostas, respectivamente, pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE). O resultado da celeuma foi a declaração de inconstitucionalidade parcial do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, para restabelecer a legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; a declaração de inconstitucionalidade parcial do § 20 do art. 17 da LIA, para reconhecer a possibilidade e não obrigatoriedade da defesa judicial pela assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público; a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021.

Também foi ajuizada a Ação Direta de Constitucionalidade n. 7236, pela Associação Nacional dos Membros Do Ministério Público – CONAMP, cujo julgamento encontra-se suspenso após o pedido de vistas do Ministro Gilmar Mendes, mas no qual vigora a medida cautelar deferida pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes. A decisão provisória foi concedida para suspender a eficácia dos artigos 1º, § 8º; 12, § 1º; 12, § 10; 17-B, § 3º; 21, § 4º, todos da Lei n. 8.429/92, além de conferir interpretação conforme ao artigo 23-C, para que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, possam ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, sem prejuízo da incidência da Lei n. 8.429/92.

Os debates acerca da Lei n. 14.230/21 não ficaram limitados ao âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. Duas grandes inovações compuseram o cenário de discussão acerca da retroatividade normativa benéfica ao acusado consubstanciado no Tema 1.199/STF: a inauguração de um novo regime prescricional e exigência do dolo específico para caracterização do ato ímprobo. É sobre elas que tratam os tópicos sucedentes.

2.2 A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE QUADRIENAL

Uma das principais alterações promovidas pela Lei n. 14.230/21 foi a modificação do prazo prescricional e a previsão da modalidade de prescrição

intercorrente, até então inexistente no regime de improbidade administrativa e cuja aplicação constitui uma melhoria na condição do acusado, razão pela qual estava no foco do debate acerca da retroatividade das normas mais benéficas.

O anterior regime prescricional da Lei n. 8.429/92 fixava prazos prescricionais distintos a depender do tipo de vínculo existente entre o agente e a administração pública, bem como se fosse caso de prestação de contas final pelas entidades administrativas. O prazo era: a) de cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; b) o previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego; c) de cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades enumeradas como sujeito passivo na LIA.

A Lei n. 14.230/21 promoveu a unificação do prazo prescricional para todos os agentes, fixando-o em oito anos contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (art. 23, *caput*, LIA). Essa alteração foi celebrada por parte da doutrina que considerava a redação original lacônica e promotora de inseguranças jurídicas, com discussões, por exemplo, do prazo a ser aplicado “*aos servidores temporários, servidores celetistas (empregados públicos), terceiros (particulares), servidores estatutários para atos que também configuravam crimes etc*” (Neves e Oliveira, 2021, p. 131).

Ainda maior inovação foi a previsão de causas interruptivas da contagem do prazo prescricional e a possibilidade de consumação da chamada prescrição intercorrente, nos termos previstos nos §§ 4º e 5º, artigo 23, LIA:

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

[...]

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - pela publicação da sentença condenatória; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Pelo novo regime prescricional, ocorrendo uma das hipóteses interruptivas previstas no §4º, artigo 23, LIA, o prazo recomeçará a contar da data da interrupção, bastando apenas 4 (quatro) anos para sua consumação (metade do prazo de oito anos fixado no *caput*). A inovação consiste não apenas no rompimento com a jurisprudência até então firmada no Superior Tribunal de Justiça pela inaplicabilidade da prescrição intercorrente às ações de improbidade, mas também na instituição de hipótese de sua incidência em uma ação de conhecimento, enquanto a regra no direito brasileiro era sua aplicação na fase executória (Pereira e Nogueira, 2023, p. 511).

O advento do novo regime prescricional não ficou isento de críticas. Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa (2023, p. 244) alegam, por exemplo, que o prazo de quatro anos viola o artigo 206-A do Código Civil e o Enunciado n. 196, do Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC), os quais apregoam que a prescrição intercorrente deverá possuir o mesmo prazo prescricional da ação principal. Ademais, os autores consideram que o prazo é curto para a resolução judicial das demandas complexas de atos ímprobos, de modo que o novo dispositivo padeceria de inconstitucionalidade material por violação aos princípios da proporcionalidade e da proibição de proteção insuficiente dos bens jurídicos.

De modo contrário, Napoleão Nunes Maia Filho (2022, p. 122) assevera que a distensão processual no tempo é situação que promove injustiça aos acusados, uma vez que *“a submissão da pessoa às agruras de um processo sancionador é fator poderoso que lhe compromete a reputação, o bom nome, a imagem e o conceito social”*, além de ir de encontro ao princípio da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CRFB/88).

Um ponto de debate sobre a nova prescrição intercorrente diz respeito à exigência da inércia. Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho (2022) defende que essa modalidade de prescrição deve estar necessariamente relacionada à inércia do titular da pretensão, o que condicionaria a sua consumação à observância de dois requisitos: *“um não agir do Estado em circunstâncias nas quais este podia-devia agir,*

aliado à ausência de comportamento intencional do acusado de modo a criar incidentes processuais meramente protelatórios”.

Entretanto, apesar desse posicionamento doutrinário, fato é que a Lei n. 14.230/21 não previu expressamente o requisito da inércia estatal para a configuração da prescrição intercorrente. Por essa razão, há quem defenda que a legislação criou uma modalidade de prescrição, a qual chamou “prescrição interfases”, uma vez que, em detrimento da típica prescrição intercorrente, a prescrição do §5º, art. 23, LIA, independe do comportamento do autor da ação e da diligência de sua atuação, se perfazendo unicamente pelo mero decurso temporal durante as fases processuais (Gajardoni *et al*, 2023).

Mesmo com a falta de exigência expressa na lei, o voto do Relator do Tema 1.199/STF, Ministro Alexandre de Moraes, utilizou o requisito da inércia para justificar seu posicionamento pela irretroatividade do regime prescricional, consignando que “*a prescrição intercorrente incide quando há inércia no curso do processo de apuração da conduta ímproba, a partir de marcos interruptivos preestabelecidos pelo legislador*” (STF, 2022, p. 77). O posicionamento ministerial parece deixar, pois, inconcluso o tema, sem que se possa prever com certeza quais os desdobramentos dessa fundamentação na aplicação futura do §5º, art. 23, LIA.

Oportuno ressaltar que neste trabalho não se entrará na celeuma acerca da natureza jurídica da prescrição intercorrente. Embora a definição de sua natureza - se material ou processual – possa ser considerada relevante por parte da doutrina para se posicionar acerca da retroatividade, a forma como o tema foi tratado pelo Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto de relatoria, não permite concluir, com segurança necessária, a filiação da Corte Superior a uma das duas correntes. A justificativa para negar a irretroatividade da prescrição cingiu-se, em síntese, à concepção de que a prescrição exige a inércia por parte do titular da pretensão para se consumar, o que não poderia ser caracterizada por uma lei futura.

Outros Ministros, por ocasião da fixação do Tema 1.199/STF, chegaram a apresentar explicitamente sua visão acerca da natureza da prescrição intercorrente, mas foram todos votos vencidos. O Ministro Gilmar Mendes manifestou expressamente que “*a prescrição intercorrente não deve retroagir para alcançar processos que tramitavam antes da vigência da Lei 14.230/2021, tendo em vista sua natureza processual*” (STF, 2022, p. 359). Na mesma linha o Ministro Luiz Fux que diferenciou a prescrição intercorrente da modalidade geral, fundamentando que

aquela possui relação com ônus processuais da atividade jurisdicional, enquanto essa com a violação do próprio direito subjetivo material. Em sentido diverso, O Ministro Dias Toffoli ponderou que “*prescrição é norma de direito material, que, na hipótese vertente, tem natureza jurídica de causa de extinção de punibilidade*” (STF, 2022, p. 222). Na mesma esteira, o Ministro Nunes Marques acentuou que a Lei n. 14.230/2021, ao dispor sobre a prescrição, é lei de direito material e não processual.

A divergência também marca presença no cenário doutrinário. Frederico Augusto Leopoldino Koehler e de Silvano José Gomes Flumignan (2022) propagam que a prescrição intercorrente possui natureza processual, uma vez que ocorreria sem se fazer necessária uma violação ao direito, bastando o retardamento do processo. Em contraponto, Fernando Capez (2021) pondera que as normas prescricionais possuem natureza material, uma vez que afetariam de modo o direito a própria potestade punitiva estatal.

Em suma, a natureza material ou processual da prescrição intercorrente inserida no regime de improbidade pela Lei n. 14.230/21 ainda é matéria passível de discussão, sendo certo apenas que o Tema 1.199/STF fixou a sua irretroatividade por meio do voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes que atrelou seu fundamento à existência de inércia. Pondera-se, oportunamente, que, neste trabalho, adota-se uma visão positiva da nova modalidade prescricional, na medida em que privilegia a celeridade processual de uma ação cujo arrastamento indefinido pode prejudicar gravemente a imagem de figuras públicas.

2.3 A EXIGÊNCIA DO DOLO ESPECÍFICO

Outra grande transformação provocada pela Lei 14.230/21 foi a exigência do dolo específico para a caracterização de todos os atos de improbidade, enquanto o regime anterior permitia a condenação do acusado baseada apenas em culpa grave ou no dolo genérico, inovação que representa inegável benefício ao réu, inserindo-se, portanto, no debate quanto à sua retroatividade.

A antiga redação do artigo 10, LIA, o qual previa os atos lesionadores do erário, veiculava a possibilidade de sua configuração tanto pelo elemento subjetivo doloso como culposo. Por meio de construção jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (2018a) consolidou-se o entendimento de que a culpa capaz de atrair as sanções da LIA precisava ser dotada de gravidade.

As previsões então contidas no artigo 9º (enriquecimento ilícito) e artigo 11 (violação aos princípios administrativos) não permitiam a condenação por culpa, mas apenas por dolo. Entretanto, de acordo com a jurisprudência consolidada da Corte Cidadã, o dolo exigido no artigo 11 não precisava ser específico, sendo suficiente o dolo genérico (STJ, 2016).

A distinção é relevante, pois enquanto o dolo genérico relaciona-se com a vontade do agente de praticar a conduta ilícita mesmo que sem nenhuma finalidade especial, o dolo específico precisa, para sua configuração, da presença dessa finalidade especial, que, no caso da improbidade administrativa, será de praticar o ato ímprobo tipificado nos arts. 9, 10 ou 11, para obter proveito ou benefício indevido para si ou outrem (Vieira e Chauvet, 2023, p. 60).

As alterações da Lei n. 14.230/21 romperam com a sistemática anterior e tornou superado o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça. Nos termos do §§ 1º e 2º, artigo 1º, LIA, ato de improbidade administrativa é a conduta dolosa, que, por sua vez, foi definido como a *“vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”*.

Os §§1º e 2º, do artigo 11, tornam a situação ainda mais clara ao estabelecerem que apenas haverá improbidade administrativa pela comprovação, na conduta do agente, do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade, requisito que se aplica a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais:

Art. 11. *Omissis*

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Importante salientar que, embora disposto no §2º de um tipo específico de improbidade previsto no artigo 11 (violação aos princípios administrativos), a própria redação deixa inequívoca sua extensão aos demais tipos de improbidade. Como pontuou Rodrigo Valgas dos Santos (2022), pode-se até criticar a técnica legislativa

de posicionar a exigência do fim especial em parágrafo constante no artigo 11, ao invés de algum outro artigo próprio, mas não se pode dizer que essa determinação não esteja clara.

Ademais, o próprio Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a aplicabilidade imediata da exigência da especialidade do dolo, com a consequente revogação do dolo genérico no sistema de improbidade (STJ, 2024):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.230/2021. RESPONSABILIZAÇÃO POR DOLO GENÉRICO. REVOGAÇÃO. APLICAÇÃO IMEDIATA.

1. A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 - em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente - teve a repercussão geral julgada pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199 do STF).

2. A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada.

3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 9/5/2023, firmou a orientação de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199 do STF.

4. Acontece que o STF, posteriormente, ampliou a abrangência do Tema 1.199/STF, a exemplo do que ocorreu no ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, admitindo que a norma mais benéfica prevista na Lei n. 14.230/2021, decorrente da revogação (naquele caso, tratava-se de discussão sobre o art. 11 da LIA), poderia ser aplicada aos processos em curso.

5. Tal como aconteceu com a modalidade culposa e com os incisos I e II do art. 11 da LIA (questões diretamente examinadas pelo STF), a conduta ímproba escorada em dolo genérico (tema ainda não examinado pelo Supremo) também foi revogada pela Lei n. 14.230/2021, pelo que deve receber rigorosamente o mesmo tratamento.

6. Hipótese em que há outros pontos relevantes do processo em exame:

i) não se está a rever matéria fática para concluir pela existência ou não do dolo específico; ii) na espécie, o Tribunal de origem categoricamente entendeu não existir tal modalidade (dolo específico) de elemento subjetivo e, por isso, concluiu estar ausente o ato ímprobo; iii): não se está diante de hipótese em que houve condenação por dolo sem se especificar qual tipo (se genérico ou específico), mas sim diante da afirmação expressa da instância ordinária de que não houve dolo específico, não podendo haver condenação.

7. Recurso especial não provido.

A exigência do dolo específico e a revogação da modalidade culposa não ficaram imunes a críticas. Para certos setores da sociedade, especialmente para os integrantes de órgãos de controle, o requisito do dolo específico representa grave retrocesso no combate à improbidade, violando frontalmente o princípio da proibição de proteção deficiente, enquanto a extinção da improbidade por culpa colocaria no

limbo uma série de condutas gravosas ao patrimônio público. Chega-se mesmo a afirmar que a interpretação literal da nova lei a tornaria inaplicável (Tourinho, 2022, p. 167).

Por outro lado, o novo requisito subjetivo foi celebrado por parte da doutrina. Fábio Medina Osório (2022) adjetivou o dolo específico como uma fórmula de contenção do arbítrio do acusador. Para Rodrigo Suzuki Cintra e Ana Clara Spaziante (2022) a exigência do dolo específico garante a punição dos agentes verdadeiramente ímprobos, ao tempo que amplia favoravelmente a margem de liberdade do gestor, para que não fique paralisado ou pouco inovador por medo do rigorismo característico do modelo anterior.

Celebrada ou criticada, fato é que a revogação da modalidade culposa e exigência do dolo específico para configuração do ato de improbidade administrativa passaram a vigorar no ordenamento pátrio, ganhando força a discussão acerca de sua aplicação retroativa, celeuma objeto do Tema 1.199/STF, ora em análise. Anota-se que, neste trabalho, se adota uma visão positiva dessa alteração legislativa, uma vez que a gravidade das sanções previstas na LIA deve exigir uma conduta intencional a qual se possa efetivamente categorizar como corrupta.

3 O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Após breve delimitação do regime de improbidade administrativa e de duas das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/21, mais especificamente a exigência do dolo específico para configuração do ato de improbidade e a previsão da prescrição quadrienal na modalidade intercorrente, passa-se a discorrer sobre o denominado direito administrativo sancionador. Isso se faz importante porque a definição do Tema 1.199/STF tem como questão fundamental a relação do regime de improbidade administrativa com o DAS e seus princípios, dentre os quais se discute a pertinência da retroatividade da norma mais benéfica ao acusado.

Desse modo, far-se-á uma sintética definição do direito administrativo sancionador; dos seus pontos de contato com o direito penal; do pertencimento da improbidade administrativa a esse ramo jurídico; e, por fim, dos princípios jurídicos que lhes são inerentes.

3.1 DEFINIÇÃO

O direito administrativo sancionador corresponde ao ramo que procura proteger os interesses administrativos mediante a sanção. Para Ana Carolina Carlos de Oliveira (2012, p. 92), esse setor se caracteriza *“pela gestão setorial de áreas sob a responsabilidade da Administração Pública, pela regulamentação das atividades cotidianas e coordenação das esferas de atuação do poder público”*.

É na Europa, especialmente em países como Itália, Alemanha, França, Portugal e Espanha, que o DAS começa a ser objeto de desenvolvimento doutrinário (Osório, 2023). Embora não se possa traçar uma linha de desenvolvimento completamente uniforme entre esses países, é possível generalizar que após a Segunda Guerra Mundial, com a adoção do Estado de bem-estar social, o poder público adotou uma postura mais intervencionista, o que também implicou no aumento e maior relevância dados à sanção administrativa (Oliveira, 2012, p. 90).

No cenário brasileiro, José Oliveira e Dinorá Grotti (2020, p. 88) reconhecem que foi com o advento da Constituição Federal de 1988, promotora da constitucionalização do direito administrativo, com a defesa do interesse público e a expansão de sua atuação a diversos setores sociais, que o direito administrativo sancionador teve sua relevância quantitativa e qualitativa aumentada. Para Moreira

Neto e Garcia (2012, p. 1), inclusive, o núcleo fundamental do DAS é o próprio conceito de Estado Democrático de Direito, ao pôr em relevo a exigência do interesse público como condição para legitimidade do agir estatal e a necessidade de observância dos direitos fundamentais dos administradores como forma de contenção do poder.

Esse aumento da atividade administrativa fez com que o âmbito de incidência do direito administrativo sancionador passasse a englobar uma grande diversidade de matérias. Nesse sentido, são todas áreas em que o DAS está presente: o disciplinamento do exercício das funções públicas, das licitações e contratos administrativos, da utilização de bens e serviços públicos; a regulamentação das atividades de polícia administrativa nas áreas de segurança, higiene, disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas, meio ambiente, trânsito etc.; a regulamentação do setor energético, de transporte telecomunicações, do terceiro setor etc; por fim, na tutela da moralidade administrativa e no combate à corrupção, com especial destaque para a lei de improbidade administrativa (Oliveira e Grotti, 2020, p. 88) .

A definição do direito administrativo sancionador relaciona-se intrinsecamente com o próprio conceito de sanção administrativa. Nesse sentido, mostra-se pertinente a conceituação apresentada por Fábio Osório (2023) devido à sua amplitude, especialmente por não limitar a sanção administrativa ao seu âmbito subjetivo de aplicação e reconhecer a possibilidade de sua imposição também pelo Poder Judiciário. O não atrelamento da sanção administrativa a relações especiais de sujeição, se coaduna melhor com a inserção do regime de improbidade administrativa nesse ramo - como escolheu expressamente o legislador ao editar a Lei n. 14.230/21. Em suas palavras a sanção administrativa consistiria:

[...] em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo.

Outro ponto de importância crucial para entendimento do DAS é sua íntima relação com o direito penal. Osório (2023) chega mesmo a afirmar que formular uma

teoria sobre esse ramo jurídico equivale a analisar a complexa relação fronteira entre o direito administrativo e a seara criminal. Faz parte da análise desse entrelaçamento o debate acerca da existência de distinção entre os ilícitos penais e administrativos, a teoria de um *ius puniendi* único e a incidência de princípios garantistas comuns, temas que integram o plano de fundo do debate acerca da retroatividade das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/21 e que, portanto, merecem atenção nesse trabalho.

3.2 O DAS E O DIREITO PENAL

O desenvolvimento do direito administrativo sancionador está umbilicalmente ligado ao direito penal. Cristina Krussewski (2010, p. 128) apregoa que a utilização do direito administrativo como instrumento de sanção aumentou na sociedade pós-industrial como uma resposta ao anseio social por uma maior punição de comportamentos desviantes, ao tempo em que se buscou preservar o princípio da subsidiariedade e da intervenção mínima, típicos do direito penal iluminista.

Nesse movimento, foi especialmente após a Segunda Guerra Mundial, em países europeus, que a relação entre o direito administrativo sancionador e o direito penal se tornou ainda mais entrelaçada ante a tipificação de ilícitos mais gravosos e expansivos que as sanções administrativas até então existentes, e, ao mesmo tempo, um pouco menores que as sanções penais, por não implicarem a pena privativa de liberdade (Medeiros, 2017, p. 28).

Essa evolução histórica justifica o porquê do DAS ser compreendido como um meio de substituição ou complementação do sistema punitivo encarnado no direito penal, o que traz consigo o esforço de integração e harmonização desses regimes para melhor coordenação da atividade punitiva estatal (Oliveira, 2020, p. 89). O avanço do direito administrativo sancionador justificou, especialmente na Espanha, após a ditadura franquista, a transposição de garantias tipicamente penais, atendendo à preocupação de oferecer um regime mais protetivo ao acusado (Medeiros, 2017, p. 30). Posteriormente, também na Espanha, a doutrina e a jurisprudência passaram a flexibilizar essas mesmas garantias propostas, na busca de adaptar os princípios tipicamente penais à realidade administrativa sancionatória (Krussewski, 2010, p. 135).

No Brasil, além da herança histórica e influência dos movimentos europeus, o direito administrativo sancionador também passou a receber influência do

pragmatismo, o qual pretende ultrapassar a mera preocupação com as garantias individuais dos administrados para valorizar com maior rigor a exigência de eficiência dos mecanismos de sanção como instrumentos de concretização do interesse público tutelado pela administração. Esse movimento, de inspiração no direito estadunidense, se caracteriza pela fundamentação da sanção administrativa não nos indivíduos ou nos princípios éticos, mas nos objetivos e resultados esperados no âmbito da Administração Pública, tornando a eficiência o ponto central no desenvolvimento do esquema sancionatório. Com isso não se quer dizer que os princípios normalmente aplicados no Direito Penal não possam incidir no ramo administrativo, mas sim que eles não devem ser os protagonistas (Rahim e Mascarenhas, 2022, p. 99). Ademais, esse regime jurídico passou a ser palco do fenômeno de combate a corrupção, no qual ganha especial relevo a lei de Improbidade administrativa (Oliveira e Grotti, 2020, p. 92)

Outra causa apontada para o aumento do poder sancionatório da Administração Pública é o sentimento de frustração com os resultados alcançados no âmbito penal na tutela de alguns bens jurídicos, criando uma sensação de impunidade que reflete no desenvolvimento de estratégias alternativas no âmbito cível e administrativo. Esse fenômeno, em verdade, se insere dentro de um contexto maior de crise de identidade do próprio direito punitivo que oscila entre a “penalização” e “administrativização” de condutas (Medeiros, 2017, p. 20).

Essa trajetória do direito penal e administrativo explica, em parte, o debate doutrinário ainda atual sobre a unicidade do poder punitivo estatal e transposição total ou limitada dos contornos penais ao direito administrativo sancionador (Medeiros, 2017, p. 33). O direito penal e o DAS seriam apenas manifestações do *ius puniendi* estatal que é único. Essa visão defendida por grande parte da doutrina deriva da compreensão de que inexistente uma diferença ontológica entre os ilícitos e sanções administrativas e penais (Puccetti, 2010, p. 11).

A doutrina de ausência de diferença substancial entre os ilícitos é presente há bastante tempo no cenário nacional. Já o celebrado penalista Nelson Hungria (1945) propugnava inexistir diferença ontológica entre o ilícito penal e administrativo, de modo que o enquadramento de uma conduta típica em um dos regimes depende apenas de critério de conveniência do Estado. Afirma o autor que a ilicitude jurídica é uma só e que a única diferença passível de reconhecimento é o da gravidade ou imoralidade da conduta. A mesma conclusão se aplica às sanções jurídicas, sem que

se possa traçar nenhuma diferenciação substancial entre as penas impostas no âmbito administrativo e penal.

Do mesmo modo, o administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 871) assinala que a natureza administrativa da infração se determina unicamente pela competência da autoridade que a impõe, sem que se reconheça a existência de diferença substancial entre as infrações administrativas e as penais a não ser, única e exclusivamente, a autoridade competente para sua aplicação.

Na mesma linha, Emerson Garcia e Rodrigo Pacheco Alves (2014, p. 352) é da opinião de que o poder sancionatório estatal constitui um alicerce comum do qual saem diferentes sanções com as peculiaridades próprias do ramo em que se encontra, não se podendo falar de uma distinção substancial entre sanções penais e administrativas.

De modo geral, na corrente administrativista prevalece a noção de que a distinção entre os dois tipos de ilícito é meramente formal e decorre apenas da escolha legislativa no enquadramento do regime jurídico. Já para os penalistas, a diferenciação acaba sendo colocada no âmbito quantitativo, atinente à escala de gravidade da conduta típica, com alguns doutrinadores também defendendo uma diferença na própria natureza do ilícito (Medeiros, 2017, p. 40).

Tanto o critério quantitativo, o qual se propõe a diferenciar os ilícitos penais e administrativos pela gravidade das sanções previstas, como o critério formal, que faz repousar no regime jurídico fixado pelo legislador o único fator diferencial, pressupõem a ausência de diferença ontológica (Kruszewski, 2010, p. 125).

A prevalência, em grande parte da doutrina, da ideia de que o enquadramento da conduta como ilícito administrativo ou penal depende unicamente de uma opção legislativa, muitas vezes motivada por uma política criminal construída a partir de anseios populares imediatos ou interesses de uma classe dominante, produz a preocupação com sistema de garantias do acusado. Ora, como pondera Capez (2015, p. 193), não faz sentido que, por mera opção legislativa, o cidadão possa ser privado das garantias construídas historicamente em face do arbítrio estatal na seara do direito penal, especialmente quando se pensa em determinados diplomas que, embora categorizados como extrapenais, possuem sanções impostas que implicam em aflição de altíssima gravidade aos direitos individuais.

É por razões como essa que, especialmente entre os defensores do *ius puniendi* único, ganhou força a ideia de que o exercício do poder punitivo,

independentemente do regime escolhido, deve se submeter às garantias previstas no texto constitucional, mesmo as não dispostas expressamente. Esse cenário no qual a construção teórica do direito administrativo sancionador acaba por importar grande parte de suas fundamentações do direito penal cria a sensação de que esse sistema “*avança no escuro, fadado a um regime jurídico pouco claro, pouco previsível e carente de balizas que o guiem*” (Medeiros, 2017, p. 34).

Reconhecendo a grande força que o discurso de transposição das garantias do direito penal ao direito administrativo sancionador possuiu no Brasil, Alice Voronoff de Medeiros (2017, p. 249) defende um redirecionamento na construção teórica desse ramo no cenário nacional, para que o discurso jurídico seja construído a partir do direito administrativo e não emprestado do direito penal. Sua proposta é que a consideração dos elementos finalístico, operacional, instrumental e funcional do direito administrativo sancionador sirvam como guia de reflexão nas mais diversas etapas de sua construção e aplicação. Quanto a esses elementos a jurista reconhece uma diferenciação entre o direito penal e administrativo, em apertada síntese, porque o sancionamento deste tem caráter eminentemente prospectivo e conformativo aos objetivos públicos, enquanto aquele seria marcado por uma visão retrospectiva atrelada a um juízo de condenação moral.

Em sua tese, Alice Voronoff de Medeiros (2017, p. 248) propõe uma perspectiva diferente da doutrina tradicional ao defender que a natureza administrativa da sanção não deve ser definida tomando como base apenas o regime jurídico (critério formal), mas sim pelas características e finalidades que a circundam. A autora acentua o caráter instrumental da sanção para o alcance de objetivos de interesse público, o que incrementa a preocupação com a eficácia e efetividade dessas penas, embora pondere que esse pragmatismo deve ser conciliado com as garantias constitucionais dos administrados. Em suas próprias palavras:

O discurso de justificação, interpretação e aplicação proposto na tese busca contribuir para essa resposta. Não pela transposição de princípios e garantias penais à seara administrativa, mas a partir de um modelo teórico sensível às particularidades do direito administrativo sancionador e de suas ferramentas. A comunicação contínua e dinâmica que se estabelece entre esses ramos do direito é um fato, mas não permite afirmar que seus institutos sejam fungíveis. Há vocações e papéis distintos em cada caso. Aspectos finalísticos e funcionais próprios que precisam ser valorados, em busca de consistência e coerência.

Denota-se, assim, que surge no cenário nacional uma nova tentativa de interpretação da potestade sancionatória administrativa a partir da lógica própria do direito administrativo, especialmente pela preocupação com a tutela do interesse público. Assim, sem negar a proximidade desse ramo com o direito penal, afirma-se que os sistemas possuem lógica-operativa própria, o que tem consequências importantes na incidência dos princípios transmissores de garantias aos acusados. Por essa teoria, não se pode promover a transposição automática dos princípios penais ao direito administrativo sancionador.

As considerações feitas até agora abrangem o DAS em sua generalidade. Como dito anteriormente esse ramo punitivo congrega tipos de sanções de gravidades e motivações bem distintas entre si: desde uma multa aplicada no exercício do poder de polícia administrativo até as gravosas sanções da improbidade administrativa. Entretanto, é precisamente no campo da improbidade administrativa que a doutrina enxerga uma proximidade ainda maior com o direito penal e manifesta sua preocupação com as garantias dos acusados. Por essa razão, passa-se a discorrer sobre a relação entre o regime de improbidade e esse ramo jurídico.

3.3 O DAS E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Inicialmente, pondera-se que já muito antes do § 4º, art. 1º, LIA, passar a dispor que “*aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador*”, se difundia doutrinária e jurisprudencialmente que os ilícitos previstos na Lei n. 8.429/1992 integravam o direito administrativo sancionador. Fábio Medina Osório (2022), grande expoente na teorização do regime de improbidade e do DAS, repete, ao menos desde o ano de 1999, a lição de que o ilícito da improbidade administrativa, cuja origem remonta ao mandamento constitucional, possui natureza administrativa, assim como suas sanções.

Em pesquisa realizada acerca do desenvolvimento do direito penal e do direito administrativo sancionador no Brasil como uma possível realização material, ainda que fragmentária, do Direito de Intervenção proposto por Hassemer, Ana Carolina Carlos de Oliveira (2012, p. 190) escolhe precisamente a lei de improbidade administrativa como objeto de análise de seu estudo, por considerá-la como

importante manifestação do DAS, especialmente ante gravidade das sanções nelas previstas.

José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2022) também esclarecem a imperiosidade de se reconhecer a inserção do microssistema de improbidade administrativa no âmbito do direito administrativo sancionador, enquanto instrumento de responsabilização pessoal dos indivíduos, ainda que o polo passivo da ação não seja integrado por um agente da Administração Pública:

Tratando-se de responsabilização pessoal de agentes públicos e terceiros, é imperioso reconhecer a natureza de normas de Direito Administrativo a reger a potestade punitiva, o que fundamenta sua correta inserção no bojo do Direito Administrativo Sancionador, que, na contemporaneidade, vai encontrar limites intransponíveis na jurisdição penal, e não mais na órbita subjetiva de órgãos e entidades da Administração Pública. Mesmo quando na cena infracional não houver a presença de agente público, haverá uma relação jurídico-administrativa que justificará a submissão de terceiros ao modelo sancionador, por equiparação.

Essa correlação entre os atos de improbidade administrativa e o DAS também se assentou há muito na jurisprudência dos tribunais superiores, acolhendo o desenvolvimento doutrinário relativamente recente que se fazia no cenário jurídico brasileiro. Nesse sentido, pode ser referenciado julgado do STJ (2008):

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. ATO DE IMPROBIDADE. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS PELA LEI N.º 8.429/92. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E TIPICIDADE.

1. O direito administrativo sancionador está adstrito aos princípios da legalidade e da tipicidade, como consectários das garantias constitucionais (Fábio Medina Osório in Direito Administrativo Sancionador, RT, 2000).
2. À luz dos referidos cânones, ressalvadas as hipóteses de aplicação subsidiária textual de leis, a sanção prevista em determinado ordenamento é inaplicável a outra hipótese de incidência, por isso que inacumuláveis as sanções da ação popular com as da ação por ato de improbidade administrativa, mercê da distinção entre a legitimidade ad causam para ambas e o procedimento, fato que inviabiliza, inclusive, a cumulação de pedidos. Precedente da Corte: REsp 704570/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Rel. p/ Acórdão Ministro Luiz Fux, DJ 04.06.2007.
3. A analogia na seara sancionatória encerra integração da lei in malam partem, além de promiscuir a coexistência das leis especiais, com seus respectivos tipos e sanções 4. Recurso especial desprovido.

O enquadramento da Lei n. 8.429/92 no direito administrativo sancionador pelo Supremo Tribunal Federal também é anterior à discussão do Tema de Repercussão Geral de n. 1.199. Já em 2014, essa correlação havia sido feita em voto pronunciado pelo então Ministro Teori Zavascki no julgamento da Pet 3.240-AgR. Também no início

do ano de 2021, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, se consignou esse pertencimento, em caso no qual se discutia a dependência entre a ação penal e de improbidade e a vedação ao *bis in idem*, assim ementado (STF, 2021):

Reclamação constitucional. 2. Direito Administrativo Sancionador. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. 3. Possibilidade de se realizar, em sede de reclamação, um cotejo analítico entre acervos probatórios de procedimentos distintos. Caracterizada a relação de aderência temática entre a decisão reclamada e a decisão precedente. 4. Identidade entre os acervos fático-probatórios da ação de improbidade e da ação penal trancada pelo STF nos autos do HC 158.319/SP. 5. Negativa de autoria como razão determinante do trancamento do processo penal. Obstáculo ao reconhecimento da autoria na ação civil de improbidade. Independência mitigada entre diferentes esferas sancionadoras. Vedação ao *bis in idem*. 6. Liminar confirmada. Reclamação procedente. Determinado o trancamento da ação civil pública de improbidade em relação ao reclamante, com sua exclusão do polo passivo. Desconstituição definitiva da ordem de indisponibilidade de bens.

Quanto à forte identidade do regime de improbidade administrativa com o direito penal e o seu caráter eminentemente repressivo, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Teori Zavascki (2005, p. 92) destaca que, diferente da ação civil pública ou da ação popular, a ação de improbidade supera a mera busca pela tutela do direito a um governo probo para ter como finalidade a aplicação de sanções. Para o jurista, é justamente o caráter dessas sanções que faz com que o regime de improbidade administrativa componha o *ius puniendi* estatal junto com a seara penal. Para ele, existe uma grande proximidade com o âmbito penal seja quanto à finalidade pedagógica e intimidatória seja quanto ao seu conteúdo, destacando que “a *perda de bens, a suspensão de direitos e a multa são penas que têm, do ponto de vista substancial, absoluta identidade com as decorrentes de ilícitos penais, conforme se pode ver do art. 5.º, XLVI, da Constituição*” (Zavascki, p. 96).

Essa reconhecida repressividade do regime de improbidade fez com que Teori Zavascki (2005, p. 97) se filiasse à corrente que defende a aplicação dos princípios garantistas do direito penal ao direito administrativo sancionador. O autor chega a elencar, de modo não exaustivo, alguns desse princípios comuns, e alerta para a grave incongruência que seria reconhecer ao acusado de cometer ilícito penal, cuja pena pode ser uma simples multa pecuniária, certas garantias, e não as aplicar também no processo de improbidade, que atrai sanções muito mais severas como a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos:

Ora, é justamente essa identidade substancial das penas que dá suporte à doutrina da unidade da pretensão punitiva (*ius puniendi*) do Estado, cuja principal consequência “é a aplicação de princípios comuns ao direito penal e ao direito administrativo sancionador, reforçando-se, nesse passo, as garantias individuais”. Realmente, não parece lógico, do ponto de vista dos direitos fundamentais e dos postulados da dignidade da pessoa humana, que se invista o acusado das mais amplas garantias até mesmo quando deva responder por infração penal que produz simples pena de multa pecuniária e se lhe neguem garantias semelhantes quando a infração, conquanto administrativa, pode resultar em pena muito mais severa, como a perda de função pública ou a suspensão de direitos políticos. Por isso, embora não se possa traçar uma absoluta unidade de regime jurídico, não há dúvida que alguns princípios são comuns a qualquer sistema sancionatório, seja nos ilícitos penais, seja nos administrativos, entre eles o da legalidade, o da tipicidade, o da responsabilidade subjetiva, o do *non bis in idem*, o da presunção de inocência e o da individualização da pena, aqui enfatizados pela importância que têm para a adequada compreensão da Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse mesmo sentido, Gilmar Mendes (2022, p. 41) alerta que o simples fato de a pena privativa de liberdade não constar no rol das sanções do sistema de improbidade não exime a cautela devida tanto pelo autor da ação como pelo julgador, especialmente quando se leva em consideração a gravidade das outras penas previstas e, ainda, que o mero ajuizamento da demanda já é gravoso ao acusado ante a forte carga negativa que essa ação possui perante a sociedade civil. Ainda mais, o Ministro destaca que a ação de improbidade é frequentemente utilizada como meio de perseguição dos agentes políticos em situações que banalizam o próprio conceito do agir ímprobo.

Também para Capez (2015, p. 201), o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/92 é o exemplo perfeito de norma alocada fora do direito penal – nesse caso por força da própria diretriz constitucional do art. 37, §4º, CRFB/88 -, mas que traz em seu “*bojo densas restrições e pesados ônus ao cidadão, cerceando direitos civis, eleitorais, patrimoniais do jurisdicionado*”. Para citar um exemplo, Capez (2015, p. 202) pontua que as consequências previstas nos arts. 9º e 10 da Lei n. 8.429/92, em comparativo com o correspondente crime de peculato tipificado no art. 312 do Código Penal, podem ser bem mais drásticas. Isso porque a pena mínima para o peculato é de 2 anos de reclusão, o que autoriza ao réu benefícios como a suspensão condicional da pena (art. 77, CP) ou a sua substituição por pena restritiva de direitos (art. 44, CP), afastando a restrição de liberdade considerada típica do direito penal; enquanto isso, nos termos do art. 12. LIA, a mesma conduta no sistema de improbidade pode acarretar a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil etc.

Precisamente por causa da gravidade das medidas impostas nesse regime, Fernando Capez (2015, p. 2018) defende que as garantias individuais, tão explicitadas no direito penal, devem incidir no regime de tutela de probidade administrativa, independentemente da natureza que lhe é conferida pelo intérprete ou legislador, já que se faz presente, de todo modo, a gravidade e forte caráter intimidatório das sanções:

Dessa feita, independentemente da natureza das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, o fato é que referido diploma legal traz uma forte carga intimidatória na previsão de suas sanções, não havendo como afastar certas garantias individuais, certos princípios que informam o direito punitivo, de modo a impedir as imputações arbitrárias, bem como as penas excessivas.

Enfim, se a pena privativa de liberdade é típica e exclusiva do direito penal, não o são as demais sanções, de modo que todas as consequências previstas na lei para o cometimento do ato ímprobo – ressarcimento de danos, perda de cargo público ou mandato, multa, suspensão dos direitos políticos, proibição de exercer alguns direitos – também podem ser aplicadas em uma ação penal (Neisser, 2018, p. 259), fato que demonstra a proximidade entre esses dois regimes jurídicos.

Desse modo, após conclusão pelo pertencimento da improbidade administrativa ao direito administrativo sancionador – seja por determinação da Lei n. 14.230/21 ou pelo posicionamento doutrinário e jurisprudencial -, e da proximidade desse sistema de tutela da probidade com o direito penal especialmente pela gravidade das sanções impostas, passa-se a apontar qual o posicionamento da doutrina acerca dos princípios incidentes nessa seara jurídica.

3.4 OS PRINCÍPIOS DO DAS

Da própria discussão acerca do conteúdo do direito administrativo sancionador surge a necessidade de apontar quais os princípios jurídicos norteadores desse ramo do direito. No âmbito da improbidade, a questão ganha ainda mais relevância com a disposição legal inserida pela Lei n. 14.230/21 no sentido de que “*Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador*” (art. 1º, §4º, LIA).

Se no âmbito do direito administrativo o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal enumerou expressamente os princípios da legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência, e a doutrina apregoa o já consolidado princípio da supremacia do interesse público, o mesmo não ocorre quanto ao direito administrativo sancionador. A própria Lei n. 14.230/21 não elencou nenhum dos princípios que supostamente integrariam esse ramo do direito, nem se pode definir quais seriam eles sem o auxílio doutrinário e jurisprudencial.

No âmbito doutrinário, quando se propõe a discutir a principiologia do direito administrativo sancionador, o que prevalece é o discurso de transposição das garantias constitucionais costumeiramente inseridas no direito penal. É comum na doutrina o posicionamento, de que *“encontra-se no direito sancionador, seja administrativo ou penal, um núcleo comum de garantias que é extraído diretamente da própria Constituição Federal”* (Gonçalves e Grilo, 2021, p. 473).

Isso não quer dizer que a doutrina defenda que haja uma identidade absoluta entre a seara penal e esse ramo administrativo, porém se reconhece o compartilhamento de um núcleo principiológico incidente em todas as formas de exercício do poder punitivo pelo Estado (Moreira Neto e Garcia, 2012, p. 3). Em verdade, as divergências doutrinárias dizem respeito ao menor ou maior grau que se confere à essa identidade não absoluta; à relevância dessa comunicação para a construção teórica desse tema; e as consequências dessa relação, especialmente quanto à incidência dos princípios que conferem garantia aos acusados.

Há variação entre os princípios propostos pelos doutrinadores. Entretanto, pode-se afirmar que é comum o entendimento de que os processos punitivos integrantes do direito administrativo sancionador se sujeitam princípios da legalidade, da tipicidade, da individualização da pena e da presunção de inocência (Zavascki, 2005, p. 94).

Fábio Medina Osório (2016, p. 94) apresenta a seguinte lista de princípios:

[...] aos direitos e garantias fundamentais assegurados aos acusados em geral e aos princípios e regras do Direito Administrativo Sancionador. Refiro-me, mais concretamente, aos princípios da legalidade, culpabilidade, tipicidade, especialidade, subsidiariedade, alternatividade, consunção, proporcionalidade, isonomia, razoabilidade, contraditório, ampla defesa, individualização da pena e presunção de inocência, além do devido processo legal.

Por sua vez, José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2020, p. 122) dividem os princípios em materiais e processuais, elencando-os da seguinte forma:

Direitos e garantias constitucionais individuais que merecem atenção cuidadosa no Direito Administrativo Sancionador podem ser catalogados e classificados como princípios materiais e processuais. São materiais, vez que incidem diretamente na relação jurídico-administrativa sancionadora: legalidade, tipicidade, irretroatividade de norma mais prejudicial, imputação adequada, pessoalidade, proporcionalidade, prescritibilidade e non bis in idem. São princípios processuais, vez que incidem na relação jurídico-processual administrativa que objetiva a produção do ato administrativo sancionador: devido processo legal, imparcialidade, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência, garantia da não-auto-responsabilização, inadmissibilidade de provas ilícitas, recorribilidade, definição, a priori, da competência administrativa sancionadora, motivação e duração razoável do processo.

É oportuno destacar que a enumeração principiológica desses autores não pretendia ser exaustiva. Prova disso é que José Oliveira e Dinorá Grotti (2022), incluíram posteriormente o princípio da eficiência e a retroatividade da norma mais favorável – desde que em conformidade com a lei -, como princípios materiais do direito administrativo sancionador. Do mesmo modo, Fábio Medina Osório (2022), embora não tenha enumerado expressamente a retroatividade da norma mais benéfica, posteriormente defendeu a sua incidência nesse ramo do direito como determinação do artigo 9º do Pacto de São José da Costa Rica.

É precisamente o debate acerca da incidência ou não do princípio da retroatividade da norma mais benéfica ao acusado no âmbito do direito administrativo sancionador que merece especial atenção nesse trabalho, por ser a celeuma que motivou a fixação do Tema 1.199/STF, razão pela qual se lhe dedica capítulo específico.

4 O PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA

O objeto do Tema 1.199/STF consistiu na definição da (ir)retroatividade das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/21 quanto à exigência do dolo específico e a instituição da modalidade intercorrente. A discussão mereceu a atenção do Supremo Tribunal Federal, dentre outras razões, pelas mudanças representarem um benefício aos demandados em ação de improbidade administrativa e pela própria Lei n. 14.230/21 apregoar que se aplicariam ao sistema de improbidade os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (§4º, art. 1º, LIA). Desse modo, era de suma importância responder ao questionamento se o princípio da retroatividade da norma mais benéfica estaria incluso entre os princípios integrantes do DAS.

Em razão disso, neste capítulo se pretende apresentar algumas considerações acerca da retroatividade normativa no ordenamento jurídico brasileiro, depois, mais especificamente no direito penal, para, por fim, apresentar uma pequena amostragem de como a doutrina e a jurisprudência se posicionavam sobre a aplicação da retroatividade *in bonam partem* ao Direito Administrativo Sancionador e às alterações promovidas pela Lei n. 14.230/21.

4.1 A RETROATIVIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A discussão acerca da retroatividade das normas jurídicas se insere dentro do debate maior sobre a aplicação da lei no tempo. Como bem apregoam Paulo Branco e Gilmar Mendes (2024, p. 352), é fato que “*o direito, por natureza, deve existir para disciplinar o futuro, jamais o passado, não sendo razoável entender que normas construídas a posteriori possam dar definições e consequências novas a eventos já ocorridos no mundo fenomênico*”. Entretanto, a complexidade da vivência social traz situações que se recusam a se submeter integralmente a esse postulado. Isso ocorre, por exemplo, quando uma lei é substituída por outra com novas determinações e ainda estão pendentes situações jurídicas iniciadas antes do advento da lei modificadora, mas que ainda não produziram todos os seus efeitos na órbita jurídica (Pereira, 2024, p.118).

Essa situação encarna o conflito entre a lei do progresso social e o princípio da segurança e estabilidade social. De um lado o sistema jurídico precisa se reformular e se acomodar às novas situações e valorações sociais, enquanto, de outro, é

imperioso respeitar as relações jurídicas já desenvolvidas e garantir a paz social necessária na vivência em comunidade. É desse embate que surgem as teorizações e soluções adotadas para conciliar esses dois princípios e regular a sucessão das leis no tempo com suas peculiaridades (Pereira, 2024, p. 118).

O ponto de partida para a definição da problemática do direito intertemporal costuma ser o princípio da irretroatividade normativa, uma vez que é típico da norma disciplinar o que deve ocorrer no futuro, além de que a retroatividade tende a violentar a estabilidade e previsibilidade dos direitos (Pereira, 2024, 121). É inclusive para a proteção desses valores que a Constituição pátria dispõe que *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”* (art. 5º, XXXVI, CRFB/88).

A definição desses institutos é feita em sede infraconstitucional na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), a qual define ato jurídico perfeito como o ato *“já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”* (§1º, art. 6º); direito adquirido como o aquele que *“o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”* (§2º, art. 6º); e a coisa julgada como *“a decisão judicial de que já não caiba recurso”* (§3º, art. 6º).

A disposição do nosso sistema jurídico-constitucional filia-se à escola da teoria subjetiva, que enxerga o problema da aplicação das leis no tempo sob a ótica dos direitos subjetivos individuais. Como destacam Paulo Branco e Gilmar Mendes (2024, p. 356), embora os conceitos de ato jurídico perfeito e coisa julgada possam ser considerados integrantes do instituto do direito adquirido, a tripartição conceitual serve para explicitar com maior rigor as situações que atraem as discussões típicas do direito intertemporal.

Entretanto, ao contrário do que se poderia concluir em uma leitura apressada do art. 5º, XXXVI, CRFB/88, o ordenamento jurídico-constitucional brasileiro não fixou o princípio da irretroatividade como postulado absoluto e incondicional. Como já foi sedimentado na jurisprudência de nossa Corte Constitucional, a irretroatividade apenas incide na atividade estatal para inibir situações que configurem restrição gravosa *“(a) ao “status libertatis” da pessoa (CF, art. 5. XL), (b) ao “status subjectionais” do contribuinte em matéria tributária (CF, art. 150, III, “a”) e (c) à segurança jurídica no domínio das relações sociais (CF, art. 5., XXXVI)”* (STF, 1993).

Em sede doutrinária, Mário Luiz Delgado (2014, p. 430) vai mais além para reconhecer a possibilidade de excepcionar a garantia do inciso XXXVI do art. 5º,

CRFB/88, no âmbito cível, aos casos em que se reconheça a existência de um princípio de maior peso – especialmente a justiça -, cuja aplicação da retroatividade não abale a confiança na ordem jurídica e seja mais benéfica à sociedade como um todo, o que ele denomina de retroatividade justa. Esse pensamento pode ser correlacionado às considerações de Paulo Branco e Gilmar Mendes (2024, p. 397) acerca da insuficiência da doutrina do direito adquirido, ao apregoar que a defesa das pretensões subjetivas é melhor oferecida pelo próprio direito a que se pretende resguardar, e, ainda, que essa insuficiência tem feito com que a ordem constitucional se valha de outro princípio mais abrangente ao lidar com as situações-problemas: o princípio da segurança jurídica. Da consideração dessas duas doutrinas, é possível concluir que a mera invocação ao direito adquirido não se mostra suficiente para resolver as questões de direito intertemporal de modo satisfatório, exigindo-se, ao menos, sua ponderação com outros valores constitucionalmente protegidos.

Desse modo, tem-se que, embora a irretroatividade normativa seja importante no ordenamento jurídico nacional, a retroatividade também é fenômeno integrante dessa mesma ordem. Em determinados casos, na verdade, a retroatividade não é apenas possível, mas ordenada, como ocorre na seara penal quanto às normas que trazem benefícios ao réu, como se passa a expor.

4.2 A RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA NO DIREITO PENAL

No âmbito penal, a Constituição Federal não se limitou a apregoar a irretroatividade normativa, impondo também o comando da retroatividade *in bonam partem*. Nesse sentido, dispõe o art. 5º, XL, CRFB/88 que “*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*”.

A retroatividade das normas mais benéficas ao réu também encontra previsão infraconstitucional, dispondo o art. 2º do Decreto Lei nº 2.848/40 que:

Art. 2º - Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)
Parágrafo único - A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

A retroatividade da lei mais benéfica ao acusado é definida por Guilherme Nucci (2015, p. 139) como a:

[...] possibilidade de conferir efeitos presentes a fatos ocorridos no passado, modificando, se preciso for, situações jurídicas já consolidadas, sob a égide de lei diversa. Essa retroação da norma, provocadora de inovações no cenário penal, somente pode ocorrer quando auxiliar, proteger e melhorar a situação do réu ou sentenciado.

O referido doutrinador ainda esclarece que o princípio da retroatividade *in bonam partem* incide sobre qualquer norma, incluindo as de natureza processual penal, cuja aplicação atraia como consequência a extinção da punibilidade do réu, pois relaciona-se diretamente com o interesse punitivo estatal. (Nucci, 2015, p. 157).

Grande parte da doutrina penalista classifica o princípio da retroatividade da lei penal benéfica como uma exceção à garantia de irretroatividade normativa, o que, para Vinícius de Toledo Piza Peluso (2012, p. 36) não é o tratamento mais adequado da matéria, especialmente pela diferença de fundamentação entre os dois princípios. Leciona o autor que a previsão de irretroatividade se desenvolve historicamente atrelada à limitação do arbítrio estatal, enquanto a retroatividade *in melius* encontrou amparo em razões ligadas aos fundamentos e fins das penas.

Em verdade, a retroatividade mais benéfica ao réu nunca encontrou um fundamento único. Em apertada síntese, Peluso (2012) divide as fundamentações empregadas para sua justificação em axiológicas e jurídicas. Os fundamentos axiológicos seriam o princípio humanitário, o princípio da justiça e o princípio da igualdade, relacionados à ideia de benevolência do Estado e de que não seria justo manter um tratamento desigual entre os indivíduos que agiram de modo semelhante, embora em um tempo diferente. Por sua vez, os fundamentos jurídicos podem se subdividir nos princípios da prevenção geral, da culpa e da legalidade penal, de modo que seria incongruente a manutenção de determinada situação jurídica mais gravosa que sofreu uma nova revalorização, seja isso para fins intimidatórios, para aferição da culpa ou ainda considerando a necessidade de limitação do poder estatal.

Todos os fundamentos utilizados por diferentes autores ao longo da história podem ser objeto de crítica em um determinado aspecto, o que não tem o condão de os invalidar totalmente. De todo modo, desponta como interessante o fundamento apresentado pelo próprio Peluso (2012, p. 42) para justificar a incidência da retroatividade *in bonam partem* especialmente por preocupar-se em ampará-lo

constitucionalmente: a proibição de excesso ou proporcionalidade *lato sensu* seria a justificativa constitucional da retroatividade mais benéfica.

Define Peluso (2012, p. 45) que o princípio da proibição de excesso seria constituído por três elementos: a) aptidão; b) necessidade; c) proporcionalidade *stricto sensu*. Por aptidão se afigura se o meio escolhido é apto para alcançar a finalidade almejada; por necessidade se indaga se a medida adotada é a que causa menos prejuízo aos direitos fundamentais dos cidadãos; já por proporcionalidade *stricto sensu* se pondera as vantagens e desvantagens do meio em relação ao objetivo orientador.

Para Peluso (2012, p. 46) esse princípio é garantia intrinsecamente ligada à noção de Estado Democrático de Direito e deve orientar todo o exercício do *ius puniendi* estatal, inclusive na disposição da retroatividade mais benéfica. A proporcionalidade exige a retroatividade na medida em que, por nova valoração jurídica, a aplicação da norma penal anterior revela-se desarrazoada. Em outras palavras:

Daí que na prática poderá ocorrer – e geralmente ocorre – que determinada norma seja desproporcional ao ser aplicada, se, vigente no momento da realização da conduta perseguida, está já derogada no momento da condenação ou execução, ou tenha sido já substituída por outra norma que imponha à conduta original uma consequência jurídico-penal mais leve, porque o legislador considere na atualidade que o recurso à pena é desnecessário ou excessivo em ambos os casos.

Fato é que, mesmo com diferentes propostas de fundamentação, o princípio da retroatividade penal *in bonam partem* já está há muito consolidado no ordenamento jurídico pátrio como garantia constitucional aos réus em processo penal. Ocorre que, em razão da proximidade dessa seara com outros ramos do direito punitivo, doutrinadores e até mesmo tribunais passaram a estender a eles a aplicação da retroatividade da *lex mitior*. É o que ocorreu no âmbito do direito administrativo sancionador e das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 no regime de improbidade administrativa.

4.3 POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO ACERCA DA RETROATIVIDADE NO DAS E NO REGIME DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Nesse momento, passa-se a elencar com maior especificidade o posicionamento da doutrina nacional e de órgãos públicos interessados no tema acerca da aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica ao direito administrativo sancionador e/ou regime de improbidade administrativa. As opiniões coletadas foram expostas tanto antes como depois da promulgação da Lei n. 14.230/21 e buscou-se preservar a diversidade de concepções encontradas. Adverte-se oportunamente que a coleta de posicionamentos aqui apresentados não tem o intuito de ser definitivo ou de esgotar toda as manifestações possíveis, embora acredite-se representar satisfatoriamente o cenário pátrio.

Feitos esses esclarecimentos, pondera-se que desde a fase de elaboração da Lei n. 14.230/2021, as inovações veiculadas pelo novo diploma tornaram de máxima relevância a discussão acerca de sua aplicação no direito intertemporal, enfileirando partidários da retroatividade ou irretroatividade de algumas alterações, ancorando-se em diferentes razões nas quais se revelam como especial plano de fundo a própria visão teórica do direito administrativo sancionador.

Apesar dessa controvérsia, o diploma legislativo foi publicado sem previsão expressa disciplinando regra de direito intertemporal a regular a incidência das alterações, especialmente daquelas que seriam mais benéficas aos acusados. Entretanto, ao contrário do que se possa concluir à primeira vista, o tema não foi de todo ignorado pela Casa Legislativa.

No Parecer da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) de nº 14/2021 (p. 44), sob Relatoria do Senador Weverton Rocha Marques de Sousa (PDT/MA), foi rejeitada expressamente a proposta de emenda nº 40, feita pelo Senador Dário Berger (PSB/SC), que tinha como intuito inserir no texto do então PL n. 2505, de 2021, dispositivo quanto à retroatividade das normas benéficas. Nessa ocasião, o Relator do Parecer, aprovado posteriormente pelo colegiado do órgão legislativo, asseverou:

A Emenda nº 40, do Senador Dário Berger, propõe a inclusão de artigo, onde couber, no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para que as alterações dadas pela presente proposição, se apliquem desde logo em benefício dos réus. Rendendo homenagens ao Senador Dário Berger, deixo de acolher a proposta tendo em vista que já é consolidada a orientação de longa data do Superior Tribunal de Justiça, na linha de que, “considerando os princípios do Direito Sancionador, a novatio legis in melius deve retroagir para favorecer o apenado” (Resp nº 1.153.083/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 19/11/2014).

A fundamentação adotada para rejeição da emenda revela o entendimento do relator de que a inserção de norma expressa de direito intertemporal seria desnecessária, ante a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça de que as normas mais favoráveis ao réu devem retroagir em caso de serem mais benéficas, considerando os princípios do direito administrativo sancionador. Importa rememorar que a própria Lei n. 14.230/2021 faz menção expressa à aplicabilidade desses princípios do direito administrativo sancionador – embora não os enumere – no âmbito da improbidade administrativa.

Passando do cenário legislativo para o âmbito doutrinário, inicia-se com o posicionamento de Fábio Medina Osório, doutrinador baluarte da discussão do direito administrativo sancionador no cenário nacional. Antes mesmo do advento da Lei n. 14.230/21, Osório (2023) já defendia a aplicação do princípio da retroatividade *in bonam partem* a todo o DAS enquanto exigência imposta a todo o Direito Punitivo ante o imperativo de atualização normativa.:

Não há dúvidas de que, na órbita penal, vige, em sua plenitude, o princípio da retroatividade da norma benéfica ou descriminalizante, em homenagem a garantias constitucionais expressas e a uma razoável e racional política jurídica de proteger valores socialmente relevantes, como a estabilidade institucional e a segurança jurídica das relações punitivas. Se esta é a política do Direito Penal, não haverá de ser outra a orientação do Direito Punitivo em geral, notadamente do Direito Administrativo Sancionador, dentro do devido processo legal. [...] A retroatividade decorre de um imperativo ético de atualização do Direito Punitivo, em face dos efeitos da isonomia.

O referido doutrinador também fundamenta a incidência do princípio da retroatividade mais benéfica ao DAS no artigo 9 do Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário, e que consagra o princípio da retroatividade da norma mais benéfica ao acusado. Fazendo expressa referência aos casos *López Lone e outros vs. Honduras* e *Maldonado Ordoñez v. Guatemala*, julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, Fábio Medina Osório (2023) pondera que a aplicação desse dispositivo não está restrita ao âmbito penal, mas também incide nos casos do direito administrativo sancionador, uma vez que o processo administrativo punitivo protege os mesmos direitos.

Seguindo na linha dos doutrinadores favoráveis a incidência do princípio da retroatividade *in bonam partem*, Napoleão Nunes Maia Filho (2022, p. 124), egresso ministro do STJ, é de opinião de que devem ser aplicados em todo processo administrativo sancionador os institutos garantistas presentes no processo penal. O

ilustre jurista critica fortemente a postura adotada por seguimentos mais punitivistas de que a aplicação da retroatividade mais benéfica seria um favorecimento da impunidade ou enfraquecimento do sistema repressivo, uma vez, para esses grupos, a condenação seria sinônimo de seu fortalecimento. Para robustecer sua posição, anota que a retroatividade da lei mais benigna, embora nascida na seara penal, já se estabeleceu como princípio geral do direito presente onde houver pretensão sancionatória, e, ainda, que uma interpretação restritiva do art. 5º, XL, CRFB/88, de que a lei penal seria apenas a lei incriminadora é uma afronta ao sentimento constitucional, pois implica em negar a plena eficácia a princípio constitucional garantista.

Também em defesa da aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, CRFB/88, ao DAS, especialmente ao regime de Improbidade Administrativa, está Rodrigo Valgas dos Santos (2024), se filiando a corrente de que deve haver extensão das mesmas garantias e princípios, materiais ou processuais, presentes na seara penal a esse ramo do direito.

Na mesma linha, Emerson Garcia (2014, p. 163) pugna que, do mesmo modo que a irretroatividade da lei punitiva mais gravosa é aplicável em todos os ramos nos quais o Estado inflige sua potestade sancionatória, também deve ser igualmente aplicável o princípio da retroatividade da lei mais benéfica ao réu, insculpido na segunda parte do inciso XL, art. 5º, CRFB/88, de modo que o atenuamento da sanção pelo legislador deve alcançar a todos aqueles acusados da prática de improbidade administrativa sob a égide da lei anterior.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 29) também é de parecer favorável à aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica aos processos administrativos punitivos. De acordo com o raciocínio da doutrinadora, embora inexista previsão expressa em lei de processo administrativo da aplicação desse princípio, a sua incidência decorre da identidade dos fundamentos justificadores utilizados na seara penal, especialmente porque não seria justa a manutenção de uma penalidade que deixou de ser considerada uma infração, devendo-se incidir o princípio de que onde se faz presente a mesma razão também deve ser aplicada a mesma norma (*ubi eadem est ratio, eadem est jus dispositio*). Arremata a administrativista que a retroatividade mais benéfica se insere na teoria geral do direito, de modo que, independentemente de previsão legal, se aplica aos processos judiciais e administrativos.

Daniel Neves e Rafael Oliveira (2022, p. 41) apregoam que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica deve ser aplicado no âmbito do direito administrativo sancionador em razão das semelhanças entre as sanções administrativas e penais, as quais permitem considerá-las integrantes do Direito Público Sancionador, com a conseqüente incidência de princípios garantistas comum, fazendo-se especial menção ao art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica, que, ao tratar da retroatividade, não limita sua incidência ao âmbito penal.

Do mesmo modo, João Trindade Cavalcante Filho (2021), constitucionalista e consultor legislativo do Senado Federal, amparando-se no posicionamento da doutrina majoritária e na jurisprudência do STJ, além do Parecer emitido pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) de nº 14/2021, defende a retroatividade das normas mais benéficas, desde que satisfeitos os seguintes requisitos: i) que a norma seja de direito material; ii) que a norma verse sobre sanção; iii) que a sanção não tenha sido exaurida pela execução completa; iv) que a norma seja mais benéfica ao demandado.

Em voz minoritária, também houve quem defendesse a impossibilidade de retroação da Lei n. 14.230/21. Nesse sentido, o Doutor Ricardo de Barros Leonel (2021) afirma que o artigo 37, §4º, da CRFB/88, é cristalino ao distinguir as sanções impostas aos atos de improbidade administrativa e aquelas de natureza penal, ao ressaltar o ajuizamento de ação penal cabível. Por sua vez, o artigo 5º, XL, da CRFB/88, o qual consagra a retroatividade da lei mais benéfica na ordem constitucional brasileira, é enfático ao referir sua aplicabilidade à lei penal. Desse modo, conclui o jurista que a aplicação da referida retroatividade na tutela da probidade administrativa violaria esses dispositivos constitucionais, tendo em vista a limitação de sua incidência ao campo penal e não ao direito civil, ainda que inserido no DAS.

Na mesma linha, o professor Rafael Munhoz de Mello (2007, p. 153 *apud* Dezan e Parente, 2021, p. 138), inclusive referenciado pelo próprio Ministro Alexandre de Moares em seu voto, apregoa que o princípio da retroatividade mais benéfica é aplicável exclusivamente ao direito penal, pois estaria fundamentado em razões humanitárias ligadas à liberdade do criminoso, o que não se faz presente no âmbito do direito administrativo sancionador:

A regra é a irretroatividade das normas jurídicas, sendo certo que as leis são editadas para regular situações futuras. O dispositivo constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas do direito penal, inexistentes no direito administrativo sancionador.

Com efeito, a retroatividade da lei penal mais benéfica tem por fundamento razões humanitárias, relacionadas diretamente à liberdade do criminoso, bem jurídico diretamente atingido pela pena criminal.

Também Luiz Francisco Aguilar Cortez (2022), desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e Doutor em Direito do Estado pela USP, se posiciona contra a retroatividade dos dispositivos da Lei n. 14.230/2021, ponderando que o reconhecimento da irretroatividade das normas sancionadoras no âmbito do direito administrativo sancionador não implica a retroatividade das normas mais benéficas. O jurista também considerou como inaplicáveis precedentes do Superior Tribunal de Justiça que decidiram pela retroatividade em casos de processos administrativo disciplinar, considerando que o controle da probidade administrativa difere de forma relevante desses tipos de sanções por terem como sujeito passivo indivíduos com forte poder decisório no âmbito da Administração Pública, os quais não estão habitualmente sujeitos a mecanismos de controle interno.

Dois órgãos públicos, a Advocacia Geral da União (AGU) e o Ministério Público Federal (MPF) também defendem a irretroatividade normativa mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador. O posicionamento da Advocacia Geral da União encontra-se pacificado desde a emissão do Parecer n. 00028/2015/DEPCONSU/PGF/AGU (*apud* BRASIL, 2023, p. 4), confeccionado pelo Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal e aprovado pelo Advogado-Geral da União, no qual se consignou:

48. Em razão do exposto, concluo:

- a) a retroatividade da norma penal mais benéfica é regra de exceção e, ainda que estabelecida na Constituição Federal, deve ser interpretada restritivamente, haja vista a necessidade de prestigiar a regra geral do nosso sistema jurídico, que é a irretroatividade da lei, com a preservação dos atos jurídicos perfeitos, em especial quando sobre eles pairam a presunção de legalidade e legitimidade que imanta os atos administrativos;
- b) o suporte fático que sustenta a aplicabilidade da retroação da norma penal benigna não corresponde, via de regra, ao da seara administrativa e, em especial, àquele em que a administração pública exercita seu poder de polícia;

Por sua vez, o Ministério Público Federal (2021) expressou seu posicionamento por meio da a Nota Técnica Nº 01/2021 – 5ª CCR, editada pela 5ª Câmara de

Coordenação e Revisão – Combate à Corrupção, na qual ponderou que o princípio da retroatividade de norma mais benéfica não se aplica ao direito administrativo sancionador nos mesmos moldes do direito penal, especialmente porque enquanto este ramo do direito tutela os bens públicos sob uma reprovabilidade retrospectiva, aquele atua, primariamente, de forma prospectiva, preocupando-se mais com a prevenção dos atos ilícitos. À essa razão, a Procuradoria Geral da República ainda acrescenta que, no caso específico da improbidade, a retroatividade encontra óbice no princípio da vedação ao retrocesso no enfrentamento de condutas ímprobas fundamentado no art. 37, §4º, CRFB/88. Pondera, por fim, que pelo fato de o novo diploma incorporar de uma só vez normas favoráveis e desfavoráveis, não seria possível o Poder Judiciário escolher quais dispositivos aplicar, sob pena de instituir sistema não criado pelo Poder Legislativo.

Enfim, os posicionamentos acima citados permitem concluir pela ausência de unanimidade na doutrina nacional acerca da aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica ao direito administrativo sancionador e, conseqüentemente, às alterações promovidas pela Lei n. 14.230/21. De modo geral, pode-se dizer que aqueles que privilegiam as proximidades existentes entre o direito penal e o DAS, e as garantias do acusado, defendem a incidência da retroatividade *in bonam partem*, enquanto aqueles que enfatizam as peculiaridades do direito penal, mais especificamente a pena privativa de liberdade, e as regras de combate à corrupção e defesa da moralidade administrativa se posicionam pela irretroatividade. Como defendem Luís Kanayama e Alberto Kanayama (2020, p. 247), especialmente quando se trata de improbidade administrativa, a interpretação sempre pendula entre uma perspectiva de proteção do chamado interesse público ou entre a proteção dos direitos do acusado.

Porém, se não é possível afirmar a uniformidade de pensamento, até mesmo aqueles que defendem a inaplicabilidade da retroatividade mais benéfica não têm dificuldades em reconhecer que a tese de sua aplicabilidade ao direito administrativo sancionador é a que conta com mais adeptos (Dezan e Parente, 2021, p. 135). A aplicação da retroatividade *in bonam partem* quanto às mudanças provocadas pela Lei n. 14.230/21 também representa a maior parte da jurisprudência pátria até o julgamento do Tema 1.199/STF, como se passa a expor.

4.4 POSICIONAMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DA RETROATIVIDADE NO DAS E NO REGIME DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Após a análise de como a doutrina se posicionava acerca da incidência da retroatividade *in bonam partem* no direito administrativo sancionador e no regime de improbidade administrativa, passa-se a apontar como a jurisprudência pátria lidava com a celeuma antes da fixação do Tema 1.199 pelo STF.

Na primeira parte desse tópico se privilegiou o posicionamento do STJ sobre a retroatividade do DAS, por ser o tribunal superior que já apresentara julgados sobre o tema e cujos precedentes foram citados como fundamentação pelos demais tribunais regionais e estaduais. Posteriormente, elenca-se alguns julgados de tribunais regionais federais e tribunais estaduais sobre a aplicação retroativa da Lei n. 14.230/21, os quais representam uma boa amostra de como a controvérsia estava sendo resolvida na jurisprudência pátria. Anota-se, oportunamente, que a pesquisa de jurisprudência foi realizada no próprio sistema de pesquisa disponível nas páginas virtuais dos próprios tribunais referenciados.

Feitas tais considerações preliminares, destaca-se que o Superior Tribunal de Justiça, ao menos desde 2014, possui julgado pela aplicação do princípio da retroatividade *in bonam partem* ao Direito Administrativo Sancionador. Sob relatoria da Ministra Regina Helena Costa, integrante da Primeira Turma da Corte Cidadã, o STJ (2014) adotou uma interpretação extensiva do art. 5º, XL, CRFB/88, para considerá-lo como princípio implícito de todo o Direito Sancionatório e não apenas do direito penal:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente. II. Afastado o fundamento da aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil. III. Recurso especial parcialmente provido.

Posteriormente, a Corte Cidadã também julgou pela aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica previsto no art. 5º, XL, CRFB/88, às leis que

disciplinam o direito administrativo sancionador. O acórdão foi proferido pela Primeira Turma da Corte Cidadã, sob Relatoria da Ministra Regina Helena Costa e foi assim ementado (STJ, 2018b):

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição.

III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente.

IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se inderrogáveis os demais atos processuais.

V - A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança, deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal.

Precedentes.

VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido.

Da análise do inteiro teor, retira-se que a fundamentação da Relatora se limitou à citação da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, no sentido de que não haveria qualquer distinção substancial entre as sanções penais e sanções administrativas, o que, em seu atender, justificaria a aplicação da garantia penal da retroatividade mais benéfica também ao direito administrativo sancionador.

O posicionamento sobre a aplicação da retroatividade *in bonam partem* ao direito sancionador foi mais uma vez reiterado, dessa vez na Segunda Turma da Corte, e sob a relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, sem tecer grandes considerações em sua fundamentação e apenas referenciando o julgado anterior de relatoria da Ministra Regina Helena Costa (STJ, 2021).

Desses julgados do Superior Tribunal de Justiça, parte da doutrina e a própria Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), durante a tramitação legislativa do Projeto

de Lei PL n° 2505, interpretou uma consolidada orientação jurisprudencial no nosso sistema jurídico pela aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica ao direito administrativo sancionador e, com ainda mais razão, às graves sanções da improbidade administrativa.

Da mesma forma, os próprios tribunais pátrios seguiram, de forma majoritária, o entendimento exposto pelos julgados do STJ para aplicar retroativamente as novas disposições da Lei n. 14.2301/21 naquilo que fossem mais benéficas aos acusados de ato ímprobo, ainda mais pela consideração de que o próprio §4º, art. 1º, LIA, passou a fazer menção à incidência dos ditos princípios constitucionais do DAS.

Nesse sentido, o Tribunal Regional Federal da 5º Região (2022) firmou o entendimento de que todas as disposições materiais, incluindo o regime prescricional, deveriam retroagir, na medida em que a retroatividade da previsão legal mais benéfica também produz efeitos no campo do direito administrativo sancionador, especialmente após a previsão legislativa de que se aplicam à improbidade os princípios constitucionais do DAS (art. 1º, §4º, LIA).

O entendimento não foi diferente no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (2022), o qual considerou a retroatividade *in bonam partem* da lei sancionatória como princípio previsto não apenas no âmbito constitucional, mas também na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), razão pela qual se impunha sua incidência quanto às alterações benéficas promovidas pela Lei n. 14.230/21.

Ainda nessa esteira, o Tribunal Regional Federal da 3º Região (2022) aplicou a retroatividade da revogação do tipo previsto no artigo 11, I, LIA, fazendo referência à jurisprudência dos tribunais superiores e citando a doutrina de Marçal Justen Filho de que inexistente diferenciação entre a lei penal e a lei punitiva não penal quando se trata de aplicar a garantia da retroatividade prevista no art. 5º, XL, CRFB/88

O posicionamento não foi diferente no âmbito dos tribunais estaduais. O Tribunal de Justiça da Paraíba (2021) considerou a retroatividade da lei benéfica como princípio integrante do direito administrativo sancionador, razão pela qual julgou atípica a conduta revogada após a edição da Lei n. 14.230/21.

Do mesmo modo, os Tribunais de Justiça de Minas Gerais (2022) e de São Paulo (2022) firmaram jurisprudência pela aplicação retroativa da nova Lei n. 14.230/21, incluindo o regime prescricional, considerando a aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador por determinação expressa no novo diploma.

Em suma, como se retira dos julgados exemplificativos acima colacionados, a jurisprudência pátria pendia para a aplicação retroativa das alterações benéficas previstas na Lei n. 14.230/21, incluindo a exigência do dolo e o regime prescricional. A fundamentação, em síntese, possui maior aproximação com a corrente que entende haver uma congruência nos elementos do DAS e do direito penal que autoriza a aplicação da retroatividade *in bonam partem* previsto constitucionalmente e em convenção internacional, exercendo, ainda, um papel de relevância o fato do STJ possuir julgado anterior pela aplicação da retroatividade ao DAS. Após essa conclusão, passa-se à última parte desse trabalho na qual se pretende uma breve análise do voto vencedor do Ministro Alexandre, que implicou na fixação do Tema 1.199/STF, e um comparativo da decisão tomada com o posicionamento expresso pela doutrina e jurisprudência.

5 O TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL

Após as exposições acerca do regime de improbidade administrativa modificado pela Lei n. 14.230/21, de sua inserção no direito administrativo sancionador, da aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica nesse ramo jurídico, passa-se, por fim, a análise do Tema 1.199/STF, mais especificamente do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes, para concluir a última etapa deste trabalho, qual seja, analisar a (in)congruência da decisão adotada com aquilo que já se entendia doutrinária e jurisprudencialmente sobre o assunto.

5.1 BREVE RESUMO

O advento da Lei n. 14.230/2021 no ordenamento jurídico suscitou diversas controvérsias acerca de sua aplicação e interpretação, as quais foram amplamente debatidas pela doutrina e exigiram respostas dos tribunais pátrios. Dois desses questionamentos acabaram por ser reunidos para apreciação pelo Supremo Tribunal Federal através da fixação do Tema 1.199 da repercussão geral, cujo intuito era definir a (ir)retroatividade das mudanças ocorridas quanto à exigência do dolo para configuração dos atos ímprobos e os novos prazos de prescrição geral e intercorrente:

Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente

O Tema 1.199 teve como representativo da controvérsia o Agravo em Recurso Extraordinário 843.989, originário do Estado do Paraná, interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em ação movida pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS em face da ré Rosmery Terezinha Cordova, com o objetivo de condená-la ao ressarcimento dos supostos prejuízos provocados durante o desempenho de sua função como procuradora da autarquia, imputando-lhe a prática de ato de improbidade previsto na Lei n. 8.429/92.

Conforme pontuado pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, o caso foi escolhido por se tratar de ação civil pública ajuizada no ano de 2006 por atos praticados até 1998, além da imputação consistir na conduta negligente (culposa) da

ré na condução das causas judiciais sob sua responsabilidade, situação fática que abarca os dois tópicos da repercussão geral: prescrição e exigência do dolo (STF, 2022, p. 32).

A apreciação do Tema 1.199 pela Corte Constitucional foi marcada por um amplo debate entre os Ministros, com divergências nas perspectivas e soluções adotadas quanto à retroatividade do regime prescricional e da abolição da modalidade culposa de ato ímprobo. Entretanto, prevaleceu, por maioria, os fundamentos do Ministro Relator Alexandre de Moraes, razão pela qual apenas seu voto será objeto de análise.

O acórdão, sob Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, foi proferido em 18 de agosto de 2022, com a fixação da seguinte tese:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Feito esse breve resumo, se passa a analisar quais as razões adotadas pelo voto vencedor do Ministro Relator Alexandre de Moraes para justificar a decisão pela irretroatividade das alterações no modelo prescricional e na exigência do dolo específico, com enfoque em sua interpretação do direito administrativo sancionador e de sua integração pelo regime de improbidade administrativa.

5.2 O VOTO VENCEDOR DO MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

Importa rememorar que o debate acerca da retroatividade das novas regras trazidas pela Lei n. 14.230/2021 apenas faz sentido quando se considera que sua incidência traria benefícios ao réu da ação de improbidade. Nesse sentido, sendo o enfoque do presente trabalho a análise da congruência da decisão tomada pelo STF no Tema 1.199 quanto à irretroatividade com entendimentos doutrinários e

jurisprudenciais anteriores, se ressalta que a revogação da modalidade culposa e a aplicação da prescrição intercorrente de quatro anos (§5º, art. 23, LIA) trariam benefícios àqueles que se encontram no polo passivo das demandas de improbidade administrativa. Dito isso, analisar-se-á as razões empregadas pelo voto vencedor ao consignar a irretroatividade dessa mudança mais benéfica.

O Ministro Alexandre de Moraes considera como questão essencial para a análise da retroatividade da Lei n. 14.230/2021 a natureza jurídica dos atos de improbidade administrativa. O Relator admoesta que a responsabilização por improbidade possui natureza civil, o que se retiraria diretamente do texto constitucional (§4º, art. 37, CRFB/88), o qual, em suas palavras, “*é bastante claro ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula "sem prejuízo da ação penal cabível"*” (p. 44).

Outro aspecto levado em consideração pelo Relator foi a constitucionalização de normas administrativas empreendida pela Constituição da República de 1988, o que permitiu, em seu entender, a consagração de uma Teoria Geral do Direito Constitucional Administrativo, com princípios que objetivam limitar o poder estatal, “*prevendo instrumentos de controle e meios de responsabilização dos agentes públicos, para garantia de transparência e probidade na administração e voltados para o combate à corrupção*” (p. 63).

Essa constitucionalização também teria impactos no DAS, que, tomando por empréstimo a doutrina de Benedito Gonçalves e Renato César Guedes, é entendido por Alexandre de Moraes como “*expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado*” (p. 65).

O Ministro também revela o seu entendimento de que o direito administrativo Sancionador constitui forma do exercício do *ius puniendi* estatal em conjunto com o Direito Penal, entretanto, enquanto sistemas sancionatórios, estes dois ramos não guardariam similitude lógica operativa (p. 66).

Outro ponto levado em consideração pelo voto vencedor para decidir acerca da retroatividade das mudanças mais benéficas ao réu é a ausência de expressa previsão na Lei n. 14.230/2021 dessa mesma retroatividade ou de outra regra de transição.

Em suma, o Ministro Alexandre de Moraes entende que a análise da retroatividade deve conciliar os seguintes vetores (p. 66):

- (1) A natureza civil do ato de improbidade administrativa definida diretamente pela Constituição Federal;
- (2) A constitucionalização, em 1988, dos princípios e preceitos básicos, regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS)
- (3) A aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade administrativa por determinação legal;
- (4) Ausência de expressa previsão de “anistia geral” aos condenados por ato de improbidade administrativa culposo ou de “retroatividade da lei civil mais benéfica”;
- (5) Ausência de regra de transição.

A partir da ponderação desses pontos, a conclusão a que chega o Ministro Relator é que a regra da retroatividade da lei penal mais benéfica ao réu, insculpida no art. 5º, XL, CRFB/88, não pode ser transposta automaticamente para o ramo da improbidade administrativa, uma vez que ausente expressa previsão legal autorizativa e sob pena de “*desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador*” (p. 67), *in verbis*:

A análise conjunta desses vetores interpretativos nos conduz à conclusão de que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

O voto vencedor destaca a excepcionalidade da hipótese da retroatividade e privilegia uma interpretação restritiva e literal do art. 5º, XL, CRFB/88, não admitindo sua extensão aos casos de improbidade administrativa, especialmente por considerar que a retroatividade da lei penal mais benéfica “*funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do favor libertatis)*” (p. 68), sanção que não é passível de aplicação no âmbito do DAS, inserido dentro da jurisdição civil na qual vige o princípio *tempus regit actum*.

Para robustecer a fundamentação adotada, o Ministro Relator referencia os doutrinadores Rafael Munhoz de Mello e Ricardo Barros Leonel que também

concluíram pela impossibilidade de aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica ao regime de improbidade administrativa ante sua natureza civil e não penal, além de referenciar acórdão proferido em processo eleitoral de prestação de contas partidárias, no qual o relator teria consignado que esse princípio seria “*exclusivo do Direito Penal, onde está em jogo a liberdade da pessoa*”.

Após apresentar as razões pelas quais entende irretroativa a exigência do dolo específico, o voto vencedor dedica capítulo específico à controvérsia jurídica da retroatividade do novo sistema prescricional. Nesse tópico não é feita nenhuma menção ao DAS e aos princípios que lhes seriam inerentes. A fundamentação adotada assume como relevantes os conceitos de devido processo legal, segurança jurídica, estabilidade e inércia, os quais são constitutivos do próprio instituto da prescrição.

Para o Ministro Alexandre de Moraes, os prazos prescricionais previstos na Lei n. 8.429/1992, alterada pela Lei n. 14.230/2021, foram consagrados exatamente para garantir “*a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico*” (p. 77). Logo em seguida, se fundamentando nas lições do civilista Caio Mário da Silva Pereira, o Relator define a prescrição como “*o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo*” (p. 77).

Após assentar a exigência da inércia para caracterização da prescrição, o voto vencedor pontua que essa nunca poderia ser caracterizada por uma lei nova, pois seria exigir que o poder público cumprisse um prazo que inexistia, provocando uma prescrição consumada retroativamente.

Nesse mesmo sentido, o Ministro Relator cita o parecer da Procuradoria Geral da República, o qual defende que a retroatividade da prescrição violaria a essência do próprio conceito e afirma que essa teria sido a própria opção da Comissão de Juristas presidida pelo Ministro Mauro Campbell Marques, que elaborou o anteprojeto da Lei 14.230/2021.

5.3 ANÁLISE DO VOTO A PARTIR DO POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL

Passa-se à etapa final do presente trabalho: analisar o voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes para averiguação de sua (in)congruência com o posicionamento

doutrinário e jurisprudencial acerca do DAS e da aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica nesse ramo.

Importante lembrar que, como constatado anteriormente, a maior parte da doutrina que teorizava acerca do direito administrativo sancionador defendia a aplicação do princípio da retroatividade *in bonam partem*, considerando os pontos de semelhança entre esse ramo jurídico e o direito penal e uma maior preocupação com as garantias dos acusados, especialmente quando se tratava do regime de improbidade administrativa e suas graves sanções. Na mesma linha, amparando-se na jurisprudência do STJ, os tribunais regionais federais e tribunais estaduais aplicaram retroativamente as alterações mais benéficas trazidas pela Lei n. 14.230/21, dentre as quais a exigência do dolo e o novo regime prescricional intercorrente.

Ora, basta o confronto desse fato com a tese fixada no Tema 1.199/STF para concluir que, ao menos quanto ao resultado, a posição do voto do Ministro Relator destoa do que defendia a maior parte dos teóricos e da forma como estavam decidindo os tribunais inferiores. O que importa agora é comparar a linha de fundamentação tecida por Alexandre de Moraes para justificar a irretroatividade com as razões que motivavam os apologistas da retroatividade.

O primeiro ponto considerado por Moraes ao decidir pela irretroatividade foi consignar a natureza civil dos atos de improbidade em detrimento do direito penal, partindo do §4º, art. 37, CRFB/88, que, ao tratar da tutela da probidade, dispôs expressamente “*sem prejuízo da ação penal cabível*”. Nesse aspecto, o ponto de divergência com a doutrina majoritária não consiste tanto em reafirmar a natureza civil da improbidade – o que também foi feito por defensores da retroatividade (Neves e Oliveira, 2021, p. 110) - mas sim a consequência pretendida pelo Ministro, qual seja, afastá-la do direito penal. Nesse intuito de afastamento é que se encontra a ruptura, pois as referências teóricas sobre o tema costumavam asseverar a grande proximidade, seja quanto a finalidade ou quanto as sanções, entre o direito penal e a improbidade (Zavascki, 2005, p. 96).

O Ministro Alexandre de Moraes chegou mesmo a afirmar que o direito administrativo sancionador compunha o *ius puniendi* estatal com o direito penal (p. 66), alegação que é bastante comum entre os defensores da transposição do princípio da retroatividade *in bonam partem* para DAS (Medeiros, 2017, p. 34). A diferença, mais uma vez, está na conclusão conferida a esse pressuposto: enquanto a doutrina defensora do *ius puniendi* único entendia como consequência natural a transposição

das garantias penais ao DAS, o Ministro Relator apregoa que os dois sistemas possuem lógica-operativa diversa, o que desautoriza a transposição automática.

É, pois, no segundo vetor ponderado pelo Ministro que parece residir a principal justificativa para a dissonância das conclusões: “*a constitucionalização, em 1988, dos princípios e preceitos básicos, regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS)*” (p. 66).

Na doutrina que defende a incidência do princípio da retroatividade mais benéfica a preocupação se assenta nas garantias do acusado e até mesmo na coerência sistêmica com o direito penal. Se as sanções aplicáveis no âmbito da improbidade administrativa - ressarcimento de danos, perda de cargo público ou mandato, multa, suspensão dos direitos políticos, proibição de exercer alguns direitos – podem ser, na prática, até mais graves do que as resultantes de um processo penal (Capez, 2015, p. 201), não faria sentido a incidência da retroatividade *in bonam partem* em um ramo e no outro não, já que onde vige a mesma razão deve ser aplicada a mesma norma (Pietro, 2015, p. 29). A noção de que aplicar a retroatividade seria favorecer a impunidade é duramente criticada por alguns, alegando se tratar de uma postura punitivista que associa eficiência a condenação (Maia Filho, 2022, p. 124).

Nos julgados analisados neste trabalho também prevalece a preocupação com as garantias no processo sancionatório. A jurisprudência construída pelo STJ – referenciada pelos outros tribunais ao decidir sobre a retroatividade da Lei n. 14.230/21 – é no sentido de que a garantia da retroatividade *in bonam partem* não se limita ao direito penal, mas vige em todo direito punitivo, no qual se inclui o DAS.

Entretanto, esse não foi o caminho seguido por Alexandre de Moares. O seu voto revela uma preocupação especial com o sistema de combate à corrupção encampado no regime de improbidade administrativa e não com as garantias dos acusados. O Ministro chega a atrelar a constitucionalização do direito administrativo como fenômeno instrumental do “*combate à corrupção em todos os níveis da Administração Pública, em defesa da legitimidade do regime democrático*” (p. 29). O seu entendimento é de que o DAS consiste no sub-ramo do direito administrativo de exercício da potestade sancionatória do Estado para proteção do interesse público contra a mácula da corrupção, sem mencionar o histórico de desenvolvimento das garantias dos administrados contra o arbítrio do poder público.

É do pressuposto de que o combate à corrupção seria o maior objetivo do direito administrativo sancionador constitucional que o Ministro conclui que a aplicação do princípio da retroatividade *in bonam partem* (art. 5º, XL, CRFB/88) importaria um flagrante desrespeito a esse regime e o seu enfraquecimento (p. 32).

A análise do restante do voto do Ministro Relator nos permite concluir que todos os demais argumentos utilizados para sustentar sua posição são secundários e seu manejo decorre da relevância primordial dada ao combate à corrupção.

Nesse sentido, tem-se, por exemplo, que a argumentação posterior de que na jurisdição civil vige o princípio do *tempus regit actum*, em respeito ao art. 5º, XXXVI, CRFB/88, o que exigiria uma previsão expressa da retroatividade na Lei n. 14.230/21 (p. 33), poderia ser vista por um ângulo diferente caso o foco do Ministro fosse a garantia dos acusados. Isso porque, como debatido anteriormente neste trabalho, a irretroatividade normativa não é postulado absoluto e pode ser afastada para proteção de outros valores constitucionais, como seria o caso da retroatividade *in bonam partem* prevista no art. 5º, XL, CRFB/88.

A interpretação da omissão legislativa quanto a uma regra expressa de retroatividade como razão para negá-la também segue o mesmo raciocínio. Houve, por exemplo, quem defendesse que caso o legislador optasse pela irretroatividade é que deveria ter editado norma expressa nesse sentido, uma vez que a incidência da retroatividade *in bonam partem* já era esperada (Gajardoni *et al.*, 2023).

Em verdade, se o silêncio legislativo foi utilizado pelo Ministro Relator como argumento jurídico favorável à irretroatividade, isso não pode ser dito quanto à intenção dos legisladores que durante a tramitação do projeto de lei manifestaram a expectativa contrária ao rejeitar proposta de emenda para inserir dispositivo quanto à retroatividade por considerar que esta seria desnecessária ante a orientação do STJ.

Desse modo, a utilização do argumento da ausência de norma expressa no âmbito da Lei n. 14.230/2021 para afastar a retroatividade tem, ao menos, diminuída sua força quando se considera a manifestação legislativa que, embora não vinculante, poderia ter sido levada em consideração (Cavalcante Filho, 2021).

Também a referência feita por Alexandre de Moares à doutrina de Rafael Munhoz de Mello de que a retroatividade mais benéfica se funda em peculiaridades únicas do direito penal, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (p. 68) não é imune a críticas, isso porque a retroatividade *in bonam partem* na seara penal não tem sua aplicação restrita aos casos em que a pena privativa de liberdade foi efetivada, e

a gravidade das demais sanções presentes no regime de improbidade não pode ser desmerecida.

Ao adentrar no tópico específico da retroatividade do regime prescricional, embora o Ministro Relator não face sequer uma menção ao direito administrativo sancionador, se entende neste trabalho que a negativa da retroatividade também teve como plano de fundo a visão de Moraes de que o DAS é instrumento de combate de corrupção e não sede de garantismo dos acusados, e de que sua natureza civil o distancia do direito penal. Isso porque a fundamentação do Ministro se resume à ideia de não seria possível reconhecer uma prescrição consumada sem a prévia existência de um prazo, uma vez que não existe prescrição sem inércia. Ora, realmente a inércia é conceito caracterizador da prescrição, mas a sua retroatividade na seara penal acontece mesmo que o prazo tenha sido fixado posteriormente, pois o que prevalece é a garantia do acusado de ser beneficiado por uma nova norma legislativa.

Em suma, a análise do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes permite concluir que o principal fator que o levou a se posicionar pela irretroatividade da exigência do dolo específico e da prescrição intercorrente foi a visão adotada do regime de improbidade administrativa, distanciando-o do direito penal, e a preocupação privilegiada com o sistema de combate à corrupção caracterizado, no entender de Moraes, por regras rígidas que não podem ser enfraquecidas.

O escrutínio do voto vencedor do Tema 1.199/STF, somado às demais considerações feitas ao longo deste trabalho, nos permite oferecer uma resposta ao problema norteador desta pesquisa, qual seja, se o posicionamento do STF é congruente com o que a doutrina e jurisprudência dos outros tribunais estavam apregoando acerca da incidência da retroatividade *in bonam partem* no regime de improbidade administrativa.

A resposta é que, embora destoe da doutrina e da jurisprudência majoritárias sobre a retroatividade das normas mais benéficas, não se pode afirmar que há uma incongruência total entre elas e o posicionamento do Ministro Relator.

É certo que ao decidir pela irretroatividade do regime prescricional intercorrente e da exigência do dolo específico o STF rompeu com as expectativas expostas pela maior parte dos doutrinadores que defendiam a incidência da retroatividade *in bonam partem* no âmbito do DAS e, com ainda mais razão, nas disposições de improbidade administrativa. Do mesmo modo, o Tema 1.199/STF destoa da jurisprudência dos

tribunais inferiores os quais estavam decidindo pela retroatividade da prescrição e da exigência do dolo.

O principal ponto de divergência, repete-se, consiste na importância que se dá à aproximação entre direito penal e o direito administrativo sancionador e, conseqüentemente, à incidência dos princípios garantistas nessa seara jurídica. Como visto, mesmo reconhecendo o pertencimento da improbidade ao DAS e sua integração junto com o direito penal do que se denomina *ius puniendi* único, o STF privilegiou o discurso de combate à corrupção em detrimento da transposição de garantias aos acusados.

Por essa razão que o doutrinador Fábio Medina Osório (2023), expoente na teorização do direito administrativo sancionador e da improbidade administrativa, considerou que “a orientação do STF mitigou a incidência de garantias constitucionais e internacionais aos acusados da prática de improbidade administrativa”, o que não seria justificável quando se considera a ordem constitucional pátria e até mesmo o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Entretanto, embora majoritário, o discurso de transposição das garantias penais ao DAS – dentre as quais a retroatividade *in bonam partem* – não era o único presente no meio doutrinário. Como debatido anteriormente, ganha força no cenário nacional uma corrente pragmática, que tem como um de seus principais nomes Alice Vonoroff de Medeiros (2017), a qual defende uma construção e interpretação do direito administrativo sancionador a partir das peculiaridades e interesses próprios do direito administrativo, especialmente a busca pela satisfação do interesse público. Para essa corrente, a construção teórica do DAS não pode ser tomada por empréstimo do direito penal, nem se pode transpor automaticamente os princípios presentes nesse ramo jurídico.

O distanciamento do discurso garantista, típico do direito penal, e a construção do raciocínio a partir do combate à corrupção como satisfação do interesse público e finalidade própria do DAS, ao menos aproximam o voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes dessa corrente pragmática. Assim, não é correto afirmar uma incongruência total com a doutrina quando a incidência do princípio da retroatividade *in bonam partem* no regime de improbidade administrativa não era unanimidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema geral norteador deste trabalho foi a verificação da (in)congruência da conclusão e fundamentos do voto vencedor do Ministro Relator Alexandre de Moares no Tema 1.199/STF, quando comparado com o posicionamento doutrinário e jurisprudencial acerca da incidência do princípio da retroatividade da norma mais benéfica no âmbito da improbidade administrativa e do direito administrativo sancionador. Como destacado, a fixação da tese pelo STF foi no sentido de reconhecer a irretroatividade da exigência do dolo específico e da prescrição intercorrente quadrienal, inovações trazidas pela Lei n. 14.230/21.

O regime de improbidade administrativa possui amparo constitucional (art. 37, §4º, CRFB/88) e consubstancia a tentativa de eliminar o fenômeno da corrupção na administração pública. Para tanto, desde seu surgimento, a tutela pretendida se armou de um forte caráter repressivo e sancionatório, o que ficou reconhecido expressamente no art. 17-D, LIA. O decurso de sua vigência revelou algumas disfuncionalidades operativas, com uma proliferação de ações judicializadas de forma indiscriminada favorecida pela interpretação e redação de alguns artigos da Lei n. 8.429/92. Foi com intuito de aperfeiçoar o sistema que se editou a Lei n. 14.230/21 por meio de uma definição mais precisa da finalidade do regime; inserção de dispositivos limitadores do poder estatal em favor das garantias dos acusados; aperfeiçoamento da tipicidade dos atos ímprobos em seus elementos objetivos e subjetivos.

Nessa linha, o legislador inovou pela modificação do prazo da prescrição geral e, especialmente, pela inserção da modalidade de prescrição intercorrente contada a partir dos marcos interruptivos previstos no § 4º, art. 23, LIA, pela metade do prazo geral, totalizando quatro anos. A outra grande mudança foi a previsão do dolo específico como elemento subjetivo necessário a todos os tipos de improbidade (art. 1º, §§ 1º e 2º, LIA c/c art. 11, §§ 1º e 2º, LIA), enquanto na sistemática anterior bastava o dolo genérico para os casos de enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos, e a culpa grave para os atos praticados em prejuízo do erário.

Outra inserção feita pela Lei n. 14.230/21 foi a previsão de que “*aplicam-se o sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador*” (art. 1º, §4º, LIA). A manifestação legislativa apenas veio explicitar o pertencimento do regime de improbidade ao DAS, como já apregoava a

doutrina e a jurisprudência. O direito administrativo sancionador é o ramo que procura proteger os interesses administrativos mediante o sancionamento dos comportamentos desviantes. A sua própria evolução histórica revela uma forte conexão com o direito penal, de modo que grande parte da doutrina defende que esses ramos são apenas manifestações do *ius puniendi* estatal que é único. O DAS também passou a ser palco do fenômeno de combate à corrupção – no qual se insere a LIA -, especialmente ante o sentimento de frustração com os resultados alcançados no âmbito penal.

Entre os doutrinadores que discorreram sobre a relação entre o DAS e direito penal é comum a posição pela ausência de diferença ontológica entre os ilícitos e sanções dessas duas searas, havendo aqueles que enxergam apenas uma discordância na gravidade das penas ou no regime escolhido pelo legislador. Essa postura faz com que o DAS seja teorizado a partir das fundamentações do direito penal e motiva o discurso de transposição automática dos princípios garantistas aplicados no âmbito criminal. Essa corrente ganha ainda mais força no caso da improbidade administrativa devido à magnitude das penas - ressarcimento de danos, perda de cargo público ou mandato, multa, suspensão dos direitos políticos, proibição de exercer alguns direitos – que podem provocar, na prática, uma situação até mais aflitiva que algumas condenações criminais.

Entretanto, rompendo com essa postura mais tradicional, ganha espaço no cenário nacional uma corrente de orientação pragmática que apregoa a necessidade de construção, interpretação e aplicação do DAS a partir da lógica e interesses próprios do direito administrativo, como a tutela do interesse público e a eficácia das medidas adotadas. Ainda que não se negue a proximidade com o direito penal, se apregoa que não se pode importar todas as características desse ramo para DAS, sob pena de afronta às finalidades próprias desses sistemas.

A pesquisa doutrinária acerca dos princípios incidentes no DAS – o que se faz necessário, uma vez que, apesar da referência, não há enumeração por parte da Lei n. 14.230/21 – revelou ser predominante a defesa de um núcleo principiológico comum a todo o direito punitivo, elencando princípios materiais e processuais como legalidade, tipicidade, irretroatividade, devido processo legal, contraditório e ampla defesa etc. Percebeu-se, ainda, que as enumerações feitas pelos doutrinadores não tinham a pretensão de definitividade, prova disso é que alguns deles acrescentaram posteriormente o princípio da retroatividade da norma mais benéfica.

Precisamente a questão da retroatividade normativa foi objeto de atenção especial neste trabalho, considerando que está no cerne da problemática veiculada no Tema 1.199/STF. No ordenamento jurídico pátrio, apesar da clara proteção ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CRFB/88), não é correto afirmar que a irretroatividade normativa seja postulado incondicional, como já teve oportunidade de destacar o STF (1993). Uma das situações em que ocorre seu afastamento é no caso de advento de nova lei penal que beneficie o réu (art. 5º, XL, CRFB/88), assim entendida como toda disposição de natureza processual ou material que possa extinguir a punibilidade do acusado.

O incurso na doutrina revelou que a maior parte dos doutrinadores defendem a aplicação da retroatividade *in bonam partem* às disposições do DAS e da improbidade administrativa. As razões para isso estão associadas a uma especial preocupação com as garantias dos acusados e a valorização da proximidade entre o DAS e o direito penal, o que tornaria incongruente ou até mesma injusta a incidência desse princípio em um ramo e outro não. Apesar disso, maioria não significa unanimidade e também há vozes pela inaplicabilidade da retroatividade da norma mais benéfica – especialmente nos órgãos públicos como a AGU e o MPF -, as quais tem como plano de fundo uma preocupação com a manutenção da moralidade administrativa e com o combate a corrupção, enfatizando peculiaridades próprias da seara criminal, dentre as quais a pena privativa de liberdade.

No âmbito jurisprudencial, a prevalência também foi pela incidência da retroatividade da norma mais benéfica ao DAS. Esse já era o posicionamento do STJ, o qual foi expressamente referenciado pelos tribunais regionais federais e tribunais estaduais para aplicar retroativamente as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/21. As fundamentações dos julgados adotam uma interpretação extensiva do art. 5º, XL, CRFB/88, referenciam o art. 9º do Pacto de São José da Costa Rica e se filiam à doutrina que aproxima o DAS ao direito penal quanto à preocupação com as garantias dos acusados.

Não foi essa a linha seguida pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes no voto vencedor que levou à fixação da tese no Tema 1.199/STF pela irretroatividade do regime prescricional e da exigência do dolo específico. A análise do posicionamento do Ministro revela o enfoque na natureza civil do ato de improbidade e na constitucionalização de regras rígidas de combate à corrupção. A visão que Alexandre de Moraes adota do direito administrativo sancionador o distancia do direito penal, o

considerando como sub-ramo do direito administrativo de exercício da potestade sancionatória do Estado para proteção do interesse público contra a mácula da corrupção, sem mencionar o histórico de desenvolvimento das garantias dos administrados contra o arbítrio do poder público. A ausência de previsão expressa estabelecendo a retroatividade na Lei n.14.230/2012 também é considerada pelo Ministro como razão para negá-la. Ao tratar em tópico específico da retroatividade da prescrição, o Relator não faz mais menção ao DAS, destacando em síntese que não poderia haver prescrição consumada sem inércia do Estado. Entende-se, neste trabalho, que a argumentação desenvolvida anteriormente no voto constitui o plano de fundo decisivo para que o Moraes também negasse a retroatividade da prescrição, isso porque uma visão que privilegiasse o sistema de garantia dos acusados poderia afastar a preocupação com a inércia, como já ocorre na seara penal.

O confronto do voto de Moraes com o posicionamento doutrinário e jurisprudencial analisados neste trabalho permite responder ao problema de pesquisa no sentido de que, ao decidir pela irretroatividade, o STF destoou da posição da doutrina majoritária e dos tribunais inferiores. Nesse sentido, pode-se dizer que houve uma relativa incongruência que reside na importância dada à aproximação entre direito penal e o direito administrativo sancionador e, conseqüentemente, à incidência dos princípios garantistas nessa seara jurídica. O Ministro Relator, mesmo reconhecendo o pertencimento da improbidade ao DAS e sua integração junto com o direito penal do que se denomina *ius puniendi* único, privilegiou o discurso de combate à corrupção e da rigidez das normas constitucionais de tutela da probidade em detrimento da transposição de garantias aos acusados, afirmando que aplicar a retroatividade importaria em “*desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador*” (STF, 2022, p. 67).

Assevera-se, porém, que essa incongruência com o posicionamento doutrinário e jurisprudencial utilizado para comparação não pode ser considerada absoluta. Embora o discurso de transposição das garantias penais ao DAS fosse majoritário, também ganhara força no cenário nacional uma corrente pragmática que se nega a importar automaticamente os fundamentos vigentes na seara penal e propõe uma construção e interpretação do DAS a partir da sistemática própria do direito administrativo, no qual tem especial relevância a defesa do interesse público. Assim, ao se distanciar do discurso garantista penal e privilegiar o combate à corrupção como

meio de satisfação do interesse público, Moraes ao menos se aproxima dessa corrente pragmática.

Em suma, permanece a lição de que a interpretação da improbidade administrativa pendula entre uma perspectiva de proteção do chamado interesse público e um enfoque na proteção dos direitos do acusado, podendo-se considerar que o posicionamento do STF na fixação da tese do Tema 1.199 da repercussão geral privilegiou a primeira visão.

REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 20 ago. 2024. E-book.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Advocacia Geral da União (AGU). **PARECER n. 00308/2023/PFANEEL/PGF/AGU**. Brasília, 2 nov. 2023. Disponível em: https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?idAnexo=4517340&idAws=AnexosManifestacao%2F6503574%2Faa3e08a4-3f81-4201-8ee4-3e58b0d89e84&fileName=Parecer_308_2023_JO%C3%83O%20ALFREDO_ASD_03-11-2023.pdf&idTipoAnexo=2&handler=DownloadFile. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**: Brasília: Senado Federal: 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de Setembro de 1946)**: Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984): Rio de Janeiro, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.240, de 08 de maio de 1941**. Sujeita a seqüestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resulta prejuizo para a fazenda pública, e outros: Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: 69 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de 2010): Rio de Janeiro, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 3.164, de 1º de junho de 1957**. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras

providências: Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso do cargo ou função: Rio de Janeiro, 1958. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm#:~:text=LEI%20No%203.502%2C%20DE%2021%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201958.&text=Regula%20o%20seq%20C3%BCestro%20e%20o,abuso%20do%20cargo%20ou%20fun%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4o do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências: Brasília, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). **Nota Técnica nº 01/2021 - 5ª CCR**: referente à aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Brasília, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer SF nº 14, de 2021**, 29 de setembro de 2021, Relator Senador Weverton. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9022430&ts=1635251854642&disposition=inline>. Acesso em: 11 out. 2024.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa** - Limites constitucionais à lei de improbidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502626157/>. Acesso em: 25 set. 2024. E-book.

CAPEZ, Fernando. Retroatividade in mellius da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade. **Revista Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-02/controversias-juridicas-retroatividade-in-mellius-prescricao-intercorrente-lei-improbidade>. Acesso em: 11 out. 2024

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa** (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro 2021 (Texto para Discussão nº 305). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para->

discussao/td305/@ @download/file/TD305_JoaoTrindadeCFilho.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

CINTRA, Rodrigo Suzuki; SPAZIANTE, Ana Clara. O **dolo específico na nova lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/odolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa><https://www.migalhas.com.br/depeso/360052/odolo-especifico-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CORTEZ, Luis Francisco Aguilar. As alterações na Lei de Improbidade e sua aplicação retroativa. **Escola Paulista da Magistratura**, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Artigo/DireitoPublico/81858>. Acesso em: 11 out. 2024.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**: análise da Lei n. 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21. 2.ed. São Paulo: Almedina, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556279404/>. Acesso em: 11 out. 2024. E-book.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Prescrição na Lei de Improbidade Administrativa. *In*: POZZO, Augusto Neves dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coord.). **Lei de improbidade administrativa reformada**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/292958991/v1/page/l>. Acesso em: 24 set. 2024. E-book.

DELGADO, Mário Luiz. **Novo direito intertemporal brasileiro**: da retroatividade das leis civis: problemas de direito intertemporal no Código Civil - doutrina e jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502156777/>. Acesso em: 20 ago. 2024. E-book.

Desafios para o enfrentamento da improbidade após mudanças na lei são tema de debates do encontro do Grupo Nacional de Defesa do Patrimônio Público, no MPGO. **MPGO**, Goiânia, 04 abr. 2024. Disponível em: <https://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/desafios-para-o-enfrentamento-da-improbidade-apos-mudancas-na-lei-sao-tema-de-debates-do-encontro-do-grupo-nacional-de-defesa-do-patrimonio-publico-no-mpgo>. Acesso em: 11 out. 2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; PARENTE, Dante Aguiar. Estado constitucional de direito e coerção: a irretroatividade da lei no direito administrativo sancionador. **Revista da AGU**, [S. l.], v. 22, n. 01, 2023. DOI: 10.25109/2525-328X.v.22.n.01.2023.2894. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2894>. Acesso em: 6 set. 2024.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. et al. **Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. Disponível em: <https://next->

proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/100959444/v6/page/IV.
Acesso em: 11 out. 2024. E-book.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2014. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502228160/>. Acesso em: 25 set. 2024. E-book.

GONÇALVES, Benedito.; GRILLO, Renato César Guedes. Os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no Regime Democrático da Constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais - REI**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467–478, 2021. Disponível em:
<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 28 ago. 2024.

HUNGRIA, Nélon. Ilícito penal e ilícito administrativo. **Revista de Direito Administrativo - RDA**, v. 1, n. 1, p. 24-31, 1945. Disponível em:
<https://doi.org/10.12660/rda.v1.1945.8302>. Acesso em: 01 ago. 2024.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; FLUMIGNAN, Silvano José Gomes. Regime de prescrição na nova Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: Koehler e Flumignan: Regime de prescrição na nova LIA (conjur.com.br). Acesso em: 11 out. 2024.

KRUSSEWSKI, Cristina. **Direito Administrativo Sancionador**: Apontamentos Gerais sobre as Infrações Administrativas e alguns aspectos de sua relação com o Direito Penal. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em:
<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/24039/Versao%20Digital%20Dirce%20Posbanca.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 out. 2024.

LEONEL, Ricardo de Barros. Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao Direito Sancionador. **Revista Consultor Jurídico**, 17 nov. 2021. Disponível em: Leonel: Nova LIA, retroatividade associada ao Direito Sancionador (conjur.com.br). Acesso em: 11 out. 2024.

LUÍS KANAYAMA, Rodrigo; ALBERTO KANAYAMA, Ricardo. A interpretação da Lei de Improbidade Administrativa entre o interesse público e os direitos individuais de defesa. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 279, n. 3, p. 245–273, 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82964. Disponível em:
<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82964>. Acesso em: 6 set. 2024.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. Fundamentos da Retroatividade da Lei Sancionadora Mais Benigna: Estudo da Prescrição Intercorrente na Ação de Improbidade Administrativa. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (Coord). **Nova Lei de Improbidade Administrativa**: inspirações e desafios. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556276649/>. Acesso em: 24 set. 2024. E-book.

MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff de. **Por um discurso de justificação e aplicação para o Direito administrativo sancionador no Brasil**. Tese (Doutorado em Direito Público) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9347/1/Alice%20Bernardo%20Voronoff%20de%20Medeiros_Total.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (coord). **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556276649/>. Acesso em: 24 set. 2024. E-book.

MENDES, Gilmar Ferreira; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil Constitucional do Regime de Improbidade Administrativa: Repercussões Sistêmicas e a Lei 14.230/2021. In: VANIN, Fábio S.; FILHO, Ilton Norberto R.; ROCHA, Wesley (Coord.). **Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556279459/>. Acesso em: 24 set. 2024. E-book.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776375/>. Acesso em: 12 ago. 2024. E-book.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio Amaral. A principiologia no Direito Administrativo sancionador. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n°. 28, nov./dez./jan. 2011/2012. Disponível em: < <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-28-NOVEMBRO-2011-DIOGO-FIGUEIREDO-FLAVIO-GARCIA.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2024.

NEISSER, Fernando Gaspar. **A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa: Um debate pela perspectiva penal**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2018. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-08092020-025053/publico/2981771_Tese_Original.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 24 set. 2024. E-book.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa**: Direito Material e Processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 24 set. 2024. E-book.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Princípios Constitucionais Penais e Processuais Penais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6296-8/>. Acesso em: 15 ago. 2024. E-book.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Direito de intervenção e direito administrativo sancionador**: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/D.2.2012.tde-13082013-112549. Acesso em: 11 out. 2024.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama do sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa na Lei de Improbidade Administrativa Reformada. *In*: POZZO, Augusto Neves da; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coord.). **Lei de improbidade administrativa reformada**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/292958991/v1/page/I>. Acesso em: 24 set. 2024. E-book.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Revista Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. A inter-relação das decisões proferidas nas esferas administrativa, penal e civil no âmbito da improbidade. *In*: MARQUES, Mauro Campbell. **Improbidade Administrativa**: Temas Atuais e Controvertidos. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653/>. Acesso em: 25 set. 2024. E-book.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/107536121/v9/page/III>. Acesso em: 11 out. 2024. E-book.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Disponível em: <https://next->

proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/101686518/v6/page/IV. Acesso em: 11 out. 2024. E-book.

PELUSO, Vinícius de Toledo Piza. **Retroatividade penal benéfica**: uma visão constitucional. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2012. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502190146/>. Acesso em: 14 ago. 2024. E-book.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**: introdução ao direito civil: teoria geral de direito civil. 35. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649105/>. Acesso em: 24 set. 2024. E-book.

PEREIRA, Sabrina Rodrigues; NOGUEIRA, Sara Barreto Barboza. Prescrição na Lei de Improbidade Administrativa: Uma análise das inovações trazidas pela Lei nº 14.230/21 no artigo 23 da Lei nº 8.429/1992. *In*: Chauvet, Rodrigo da Fonseca; CASTILHOS, Cristiano Borges; GRAÇA, Guilherme Mello (Coord.). **Improbidade Administrativa**: Principais aspectos da Lei nº 8429/1992 diante das alterações decorrentes da Lei nº 14230/2021. E-book.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 37.ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649440/>. Acesso em: 24 set. 2024. E-book.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo - Pareceres**. Rio de Janeiro: Forense. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-6641-6/>. Acesso em: 11 out. 2024. E-book.

PUCETTI, Renata Fiori. **Infrações e sanções administrativas aplicáveis aos particulares em licitações e contratos**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/5429/1/Renata%20Fiori%20Puccetti.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches; MASCARENHAS, Caio Gama. Garantismo, pragmatismo e a Nova Lei de Improbidade Administrativa: o que deveria retroagir e por quê? *In*: CORONA, Maria Lia Porto; CASTRO, Sérgio Pessoa de Paula; RAHIM, Fabiola Marquetti Sanches (Coord.). **Anotações sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 71-101. E-book.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Genérico ou específico? Afinal, qual o dolo exigível no novo regime de Improbidade Administrativa? *In*: POZZO, Augusto Neves dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (Coord.). **Lei de improbidade administrativa reformada**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Disponível em:

proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/292958991/v1/page/I.
Acesso em: 24 set. 2024. E-book.

SANTOS, Rodrigo Valgas. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024. Disponível em: <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/249869105/v3/page/IV>. Acesso em: 11 out. 2024.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7042/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Brasília, 28 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765828894>. Acesso em: 28 set. 2024.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7043/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Brasília, 28 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765827469>. Acesso em: 28 set. 2024.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7236/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Brasília, 28 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355453796&ext=.pdf>. Acesso em: 28 set. 2024.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 605/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, Brasília, 05 de março de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346493>. Acesso em: 28 set. 2024.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 41557/SP**. Relator: Min. Gilmar Mendes, Brasília, 10 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755279509>. Acesso em: 28 set. 2024.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.199 da Repercussão Geral**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2024.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 569.385/SE**. Relator: Min. Og Fernandes, Brasília, 06 de março de 2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201402131991&dt_publicacao=06/03/2019. Acesso em: 11 out. 2024.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança 65486/RO**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, Brasília, 26 de agosto de 2021. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100127718&dt_publicacao=26/08/2021. Acesso em: 28 set. 2024.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial 1518920/PE**. Relator: Min. Sérgio Kukina, Brasília, 01 de junho de 2018a. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500504010&dt_publicacao=01/06/2018. Acesso em: 27 set. 2024.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança 37031/SP**. Relatora: Min. Regina Helena Costa, Brasília, 20 de fevereiro de 2018b. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200167415&dt_publicacao=20/02/2018. Acesso em: 28 set. 2024.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.567.511/RN**. Relator: Min. Herman Benjamin, Brasília, 19 de dezembro de 2016. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502503781&dt_publicacao=19/12/2016. Acesso em: 11 out. 2024.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1153083/MT**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Relatora: para Acórdão Min. Regina Helena Costa, Brasília, 19 de novembro de 2014. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901596360&dt_publicacao=19/11/2014. Acesso em: 28 set. 2024.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1512047/PE**. Relator: Min. Herman Benjamin, Brasília, 30 de junho de 2015. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201500095440&dt_publicacao=30/06/2015. Acesso em: 27 set. 2024.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 2107601/MG**. Relator: Min. Gurgel de Faria, Brasília, 02 de maio de 2024. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202303966091&dt_publicacao=02/05/2024. Acesso em: 28 set. 2024.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 879360/SP**. Relator: Min. Luiz Fux, Brasília, 11 de setembro de 2008. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601867102&dt_publicacao=11/09/2008. Acesso em: 28 set. 2024.

TJMG - Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível 1.0000.22.038329-3/001**. Relator: Des. Pedro Bitencourt Marcondes, Belo Horizonte, 11 de agosto de 2022. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jses>

sionid=C8A88F20017E5FEDCEB691510B708B4F.juri_node2?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.22.038329-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 29 set. 2024.

TJPB - Tribunal de Justiça da Paraíba. **Apelação Cível 0000521-96.2016.8.15.0031**. Relator: Des. João Alves da Silva, João Pessoa, 13 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://pje-jurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AX22q6HDnwDqLYGXDIts?words=>. Acesso em: 29 set. 2024.

TJSP - Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível 1008320-81.2016.8.26.0286**. Relator: Des. Rebouças de Carvalho, São Paulo, 21 de outubro de 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=16166784&cdForo=0>. Acesso em: 29 set. 2024.

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**, nº 84, p. 147-169, abr./jun. 2022 Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível 0002724-39.2006.4.01.3803**. Relator: Juiz Federal José Alexandre Franco, Brasília, 04 de abril de 2022. Disponível em: <https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=982773dd56da3179b71f49dcbc9eccc435b3f390a1b420adac2e116f44b33587250c74223b46a8475f648deaf4feccc1b33a2dd7d8788eb>. Acesso em: 29 set. 2024.

TRF3 - Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível 0020484-25.2015.4.03.6100**. Relator: Des. Federal André Nabarrete Neto, São Paulo, 08 de agosto de 2022. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoPje/261485995>. Acesso em: 29 set. 2024.

TRF5 – Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Cível 0811287-11.2017.4.05.8000**. Relator: Des. André Dias Fernandes, Recife, 04 de agosto de 2022. Disponível em: <https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=26ea1274c400ab728a8ed20acc88a55b>. Acesso em: 28 set. 2024.

VIEIRA, Luciana Guedes; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca. A Exigência de Conduta Dolosa para Configuração de Ato de Improbidade Administrativa. *In*: Chauvet, Rodrigo da Fonseca; CASTILHOS, Cristiano Borges; GRAÇA, Guilherme Mello (Coord.). **Improbidade Administrativa**: Principais aspectos da Lei nº 8429/1992 diante das alterações decorrentes da Lei nº 14230/2021. E-book.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRG, Porto Alegre, 2005. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4574/000502398.pdf?...1>. Acesso em: 11 out. 2024.