UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ANA BEATRIZ VIEIRA CALHEIROS

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Recife
2025

ANA BEATRIZ VIEIRA CALHEIROS

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Orientador: Manoel de Oliveira Erhardt

Recife

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Calheiros, Ana Beatriz Vieira.
Improbidade Administrativa: aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal / Ana Beatriz Vieira Calheiros. - Recife, 2025.
43 p.

Orientador(a): Manoel de Oliveira Erhardt
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.
Inclui referências.

1. Lei de Improbidade Administrativa. 2. Lei nº 14.230/2021. 3. Retroatividade. 4. Direito Administrativo Sancionador. I. Erhardt, Manoel de Oliveira. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

ANA BEATRIZ VIEIRA CALHEIROS

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Aprovado em: 25/03/2025

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Esp. Manoel de Oliveira Erhardt (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

_____

Prof. Dr. Joaquim Lustosa Filho (Examinador)

Universidade Federal de Pernambuco

_____

Prof. Esp. Sarelle Alves do Nascimento (Examinador)

Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

A Lei nº 14.230/2021 promoveu substanciais mudanças na Lei de Improbidade Administrativa, suscitando debates sobre sua aplicação retroativa. O presente trabalho analisa a possibilidade de retroatividade das novas disposições da Lei de Improbidade Administrativa à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque para o julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral. A pesquisa aborda a exigência do dolo para a configuração dos atos de improbidade, a aplicação dos novos prazos prescricionais e a compatibilidade da retroatividade benéfica no Direito Administrativo Sancionador. Conclui-se que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu um equilíbrio entre segurança jurídica e garantias individuais, reconhecendo a aplicação da nova legislação aos processos em curso, mas mantendo a irretroatividade das normas em relação a decisões transitadas em julgado.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Lei nº 14.230/2021; Retroatividade; Supremo Tribunal Federal; Direito Administrativo Sancionador.

ABSTRACT

Law nº 14.230/2021 introduced substantial changes to the Administrative Improbity Law, raising debates about its retroactive application. This study analyzes the possibility of retroactivity of the new Administrative Improbity Law provisions in light of the case law of the Supreme Federal Court, with a focus on the judgment of Theme 1.199 of general repercussion. The research examines the requirement of intent for the characterization of acts of improbity, the application of new prescription deadlines, and the compatibility of the beneficial retroactivity principle within Administrative Sanctioning Law. The study concludes that the Supreme Federal Court sought a balance between legal certainty and individual guarantees, recognizing the application of the new legislation to ongoing cases while maintaining the non-retroactivity of the new provisions concerning final and binding decisions.

Keywords: Administrative Improbity; Law nº 14.230/2021; Retroactivity; Supreme Federal Court; Administrative Sanctioning Law.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 7
2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..... 10
2.1 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021..... 12
3 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR..... 16
3.1 RELAÇÃO COM A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..... 16
3.2 RELAÇÃO COM O DIREITO PENAL..... 16
3.3 PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI PENAL MAIS BENÉFICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR..... 18
4 TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL DO STF..... 23
4.1 TESE FIXADA..... 23
4.1.1 Tópico 1 da tese fixada..... 24
4.1.2 Tópicos 2 e 3 da tese fixada..... 25
4.1.3 Tópico 4 da tese fixada..... 28
4.2 DEBATE DOUTRINÁRIO ACERCA DA RETROATIVIDADE BENÉFICAS DA LEI Nº 14.230/2021..... 31
5 OUTRAS DECISÕES DO STF SOBRE A LEI Nº 14.230/2021..... 34
5.1 ADIS 7042 E 7043: LEGITIMIDADE PARA AJUIZAR AÇÕES DE IMPROBIDADE E CELEBRAR ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL..34
5.2 ADI 4295: RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS E INTRANSMISSIBILIDADE DAS SANÇÕES..... 34
5.3 ADI 7236: RESPONSABILIZAÇÃO DE DIRIGENTES PARTIDÁRIOS..... 35
5.4 TEMA 309 DA REPERCUSSÃO GERAL: INCONSTITUCIONALIDADE DA IMPROBIDADE CULPOSA..... 35
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 37
REFERÊNCIAS..... 39

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei nº 8.429/1992, desde sua promulgação, tem desempenhado um papel fundamental no combate à corrupção e na promoção da moralidade administrativa no Brasil. Regulamentando o disposto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, a LIA estabeleceu mecanismos para responsabilizar agentes públicos e terceiros envolvidos em atos que importem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário ou atentem contra os princípios da administração pública. Ao longo dos anos, sua aplicação consolidou-se como um dos pilares na defesa do patrimônio público e na garantia de uma gestão pública proba e eficiente.

Contudo, com o passar do tempo, emergiram debates acerca de possíveis excessos e distorções na aplicação da lei, especialmente no que tange à caracterização de atos de improbidade administrativa e à proporcionalidade das sanções impostas. Em resposta a essas preocupações, foi promulgada a Lei nº 14.230, de 2021, que promoveu substanciais alterações na LIA. Dentre as mudanças mais significativas, destacam-se a exigência de dolo para a configuração dos atos de improbidade, a redefinição das sanções aplicáveis e a alteração dos prazos prescricionais.

Essas alterações suscitaram intensos debates na doutrina e na jurisprudência, particularmente no que se refere à possibilidade de aplicação retroativa das novas disposições da LIA. A questão central que se coloca é: as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, por serem mais benéficas aos agentes públicos, devem retroagir e alcançar atos praticados antes de sua vigência? Essa indagação adquire relevância prática e teórica, na medida em que afeta processos em curso, decisões transitadas em julgado e a própria efetividade das medidas de combate à improbidade administrativa.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.199 da repercussão geral, teve a oportunidade de se pronunciar sobre a matéria, estabelecendo parâmetros para a aplicação das novas disposições legais. O debate girou em torno da possibilidade de retroatividade da exigência de dolo para a configuração dos atos de improbidade e da aplicação dos novos prazos prescricionais aos processos em andamento. A decisão do STF, bem como a divergência entre os ministros, refletiu a complexidade do tema e a necessidade de

um exame aprofundado sobre os fundamentos jurídicos que embasam a retroatividade ou irretroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a retroatividade das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa, à luz da doutrina e da decisão do STF no Tema 1.199 da repercussão geral. Para alcançar esse objetivo, serão abordados os seguintes objetivos específicos: (i) examinar o histórico e a finalidade da Lei de Improbidade Administrativa; (ii) detalhar as principais mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021; (iii) discutir a relação entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal, especialmente no tocante à aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica; (iv) analisar a decisão do STF no Tema 1.199 e os argumentos apresentados pelos ministros; (v) apresentar o debate doutrinário acerca da retroatividade das novas disposições da LIA; e (vi) expor algumas das demais decisões do STF sobre a Lei nº 14.230/2021.

A relevância do tema se justifica pela importância da Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de combate à corrupção e defesa da probidade na gestão pública. As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 têm implicações diretas sobre a eficácia dessa legislação e sobre a responsabilização de agentes públicos. Além disso, a discussão sobre a retroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador contribui para o aprimoramento do sistema jurídico brasileiro, ao esclarecer os limites e as garantias aplicáveis às sanções administrativas.

No que concerne à estrutura do trabalho, inicialmente, no capítulo 2, será apresentada uma análise da Lei de Improbidade Administrativa, abordando seu contexto histórico, seus objetivos e as categorias de atos de improbidade por ela previstas. Em seguida, no subcapítulo 2.1, serão examinadas as principais alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, destacando-se as mudanças relativas à exigência de dolo, às sanções aplicáveis e aos prazos prescricionais.

No capítulo 3, será explorado o Direito Administrativo Sancionador, enfatizando sua relação com a improbidade administrativa e sua conexão com o Direito Penal. O subcapítulo 3.1 tratará da interação entre o Direito Administrativo Sancionador e a improbidade administrativa, enquanto o subcapítulo 3.2 discutirá a relação com o Direito Penal. No subcapítulo 3.3, será abordado o princípio da

retroatividade da lei penal mais benéfica no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

O capítulo 4 será dedicado ao Tema 1.199 da repercussão geral do STF. No subcapítulo 4.1, serão analisados os pontos principais da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, subdivididos em: 4.1.1 Tópico 1 da tese fixada; 4.1.2 Tópicos 2 e 3 da tese fixada; e 4.1.3 Tópico 4 da tese fixada. No subcapítulo 4.2, será apresentado o debate doutrinário acerca da retroatividade benéfica da Lei nº 14.230/2021, destacando os argumentos favoráveis e contrários à aplicação retroativa das novas disposições.

No capítulo 5, serão abordadas outras decisões do STF sobre a Lei nº 14.230/2021. Inicialmente, no subcapítulo 5.1, serão analisadas as ADIs 7042 e 7043, que tratam da legitimidade para ajuizar ações de improbidade e para celebrar acordos de não persecução cível. Em seguida, no subcapítulo 5.2, será discutida a ADI 4295, que trata da responsabilização de agentes políticos e da intransmissibilidade das sanções. No subcapítulo 5.3, será examinada a ADI 7236, referente à responsabilização de dirigentes partidários. Por fim, no subcapítulo 5.4, será abordado o Tema 309 da repercussão geral, que declarou a inconstitucionalidade da improbidade culposa.

Espera-se que este estudo contribua para o aprofundamento do debate jurídico sobre o tema e ofereça subsídios para uma aplicação mais justa e eficaz das normas de improbidade administrativa no Brasil.

2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, foi promulgada com o objetivo de regulamentar a previsão contida no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, que preconiza que atos de improbidade administrativa importam suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível. Tal dispositivo representa um avanço importante no cenário jurídico brasileiro, evidenciando a preocupação do legislador constituinte em promover maior probidade e responsabilidade na gestão pública, resguardando, assim, o patrimônio público e combatendo práticas desonestas que prejudiquem a administração pública e, por consequência, a sociedade como um todo.

A improbidade administrativa, sob o prisma legal, é caracterizada como uma espécie de imoralidade qualificada, envolta de desonestidade, que agride os princípios basilares da administração pública, tais como a moralidade, legalidade, impessoalidade e eficiência (Spitzcovsky, 2024). O conceito de improbidade deriva do termo latino *improbitas*, que pode ser traduzido como "má qualidade" ou "perversidade" (Martins, 2015). Tal qualificação reflete o impacto negativo que atos desonestos podem causar à administração pública, sendo necessária a imposição de sanções severas para inibir e punir essas práticas.

Ao longo da história jurídica brasileira, a regulamentação de atos que prejudicam o erário e o exercício da função pública não é uma novidade introduzida pela Constituição de 1988 ou pela LIA. Antes disso, legislações como o Decreto-Lei nº 3.240, de 1941, e a Lei nº 3.164, de 1957, já previam medidas como o sequestro de bens de agentes públicos acusados de enriquecimento ilícito ou causadores de danos ao patrimônio público. Essas legislações, no entanto, não possuíam o caráter abrangente que a LIA veio a instituir, já que tratavam apenas de enriquecimento ilícito, deixando de fora outros atos igualmente nocivos à administração pública (Di Pietro, 2023).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova fase na proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa. Ao inscrever o princípio da moralidade como norteador da administração pública em seu artigo 37, caput, e estabelecer sanções para atos de improbidade, a Carta Magna ampliou o escopo de proteção contra práticas desonestas, transcendendo a simples penalização do

enriquecimento ilícito e prevendo a punição de atos que atentem contra os princípios da administração pública e causem danos ao erário. Desse modo, a LIA surge como a norma infraconstitucional destinada a dar efetividade a esses comandos, estruturando de forma clara e objetiva as sanções cabíveis aos agentes que praticam atos de improbidade.

A LIA define três categorias de atos de improbidade administrativa: os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). Cada um desses tipos prevê um conjunto específico de condutas, de modo que o legislador buscou abarcar as mais variadas práticas que possam comprometer a probidade administrativa. As sanções previstas para tais condutas também variam conforme a gravidade do ato, podendo incluir a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a proibição de contratar com o poder público, entre outras.

Além disso, o regime de sanções da LIA atua independentemente da responsabilização penal, o que permite que um mesmo ato de improbidade possa ser objeto tanto de uma ação de improbidade quanto de uma ação penal (Carvalho Filho, 2023). Essa separação entre as esferas é fundamental para garantir que, mesmo quando não configurada a prática de um crime, atos que representem violação à moralidade e à probidade administrativa não fiquem impunes.

Ao longo dos anos, a LIA consolidou-se como uma das mais importantes legislações no combate à corrupção e na promoção de uma administração pública proba e eficiente. Contudo, com o passar do tempo, algumas distorções na sua aplicação começaram a surgir, consoante explica Fábio Medina Osório (2022):

> Ocorre que houve muitos abusos no manejo de ações repressivas baseadas no principialismo jurídico, sem atentar ao caráter das normas sancionadoras em branco e à necessidade de complementação normativa subjacente dos tipos que veiculavam supostas proibições de condutas violadoras de princípios jurídicos.

Tais distorções evidenciaram a necessidade de uma reforma que adequasse a Lei às novas realidades e corrigisse esses problemas. Essa reforma foi efetivada com a promulgação da Lei nº 14.230, de 2021, que trouxe profundas alterações à LIA, buscando aperfeiçoar o regime de responsabilização dos agentes públicos e estabelecer maior segurança jurídica no combate à improbidade administrativa.

A nova lei introduziu mudanças significativas nos requisitos para a configuração dos atos de improbidade, nas sanções aplicáveis e nos procedimentos processuais, de modo a tornar mais justa e eficiente a aplicação da Lei. Essas alterações serão abordadas no próximo tópico, com destaque para os principais pontos de mudança promovidos pela Lei nº 14.230/2021.

2.1 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021

A Lei nº 14.230/2021, que promoveu substanciais alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), trouxe profundas mudanças ao regime de responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade. Com o objetivo de conferir maior segurança jurídica e racionalidade à aplicação da lei, a nova legislação introduziu importantes modificações que podem ser divididas em três eixos principais: a exigência de dolo para a caracterização dos atos de improbidade, a alteração nas sanções e a redefinição dos prazos prescricionais.

Uma das principais mudanças promovidas pela Lei nº 14.230/2021 foi a exclusão da modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa. A redação anterior da LIA previa, em seu artigo 10, a possibilidade de responsabilização por atos culposos que resultassem em prejuízo ao erário. No entanto, com a reforma legislativa, apenas os atos cometidos com dolo podem ser qualificados como ímprobos.

Esse movimento de restringir os atos de improbidade àqueles cometidos com dolo específico visa a evitar a aplicação desmedida da lei a casos em que não haja clara intenção de lesar o patrimônio público ou de violar os princípios da administração (Mattos, 2025). Para se configurar o dolo, de acordo com a nova redação, é necessário que o agente tenha agido com a vontade livre e consciente de alcançar um resultado ilícito. Não basta mais a mera voluntariedade do ato, como era admitido pela legislação anterior.

Essa mudança trouxe um novo entendimento sobre o papel da improbidade administrativa, vinculando-a à má-fé do agente público. Esse é um aspecto crucial, pois redefine a lógica sancionatória, ao passo que atos negligentes, imprudentes ou imperitos, embora passíveis de punição em outras esferas, não mais configuram improbidade administrativa. A adoção do dolo específico, portanto, tem como intuito promover maior justiça ao sancionamento, evitando a criminalização de

comportamentos que, embora lesivos ao erário, não resultem de uma intenção desonesta.

Outro ponto central da Lei nº 14.230/2021 diz respeito às alterações nas sanções aplicáveis aos atos de improbidade. A nova lei procurou adequar as punições à gravidade das condutas, permitindo uma aplicação mais proporcional das sanções. O legislador eliminou as sanções automáticas e uniformes para os diferentes tipos de improbidade, diferenciando as penas impostas a atos que resultem em enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação dos princípios da administração pública.

Anteriormente, as sanções para esses diferentes tipos de improbidade eram de natureza idêntica, o que gerava situações de desproporcionalidade entre o ato cometido e a pena imposta. A nova redação, por sua vez, estabelece variações de tempo e valores das sanções de acordo com a gravidade do ato ímprobo. Para os atos de enriquecimento ilícito, por exemplo, a suspensão dos direitos políticos pode ser de até 14 anos, enquanto nos atos de lesão ao erário, esse prazo pode atingir até 12 anos (Di Pietro, 2023).

Essas modificações são acompanhadas por uma flexibilização na aplicação das sanções, conferindo ao juiz a possibilidade de ajustar as penas com maior precisão ao caso concreto. A extinção da limitação mínima para determinadas sanções, associada à fixação de um teto, é vista como uma tentativa de individualizar melhor as penalidades, observando as circunstâncias e peculiaridades de cada caso (Justen Filho, 2022). Esse é um avanço importante, pois permite uma maior discricionariedade judicial, evitando tanto punições excessivas quanto a impunidade em casos de menor gravidade.

A Lei nº 14.230/2021 também promoveu alterações significativas no regime prescricional aplicável aos atos de improbidade administrativa. A principal modificação foi a ampliação do prazo prescricional para o ajuizamento da ação, que passou de cinco para oito anos, contados a partir da ocorrência do fato ou do término da infração, nos casos de infrações permanentes.

Além disso, foi introduzida a prescrição intercorrente, algo que até então não era previsto na Lei nº 8.429/1992. A prescrição intercorrente ocorre quando, após o ajuizamento da ação, o processo permanece paralisado por um período de tempo superior ao prazo prescricional sem que ocorra qualquer movimentação. Nesse caso, o juiz deve decretar a prescrição de ofício, extinguindo a ação.

Essa mudança busca alinhar a Lei de Improbidade Administrativa com outros regimes sancionatórios, como o penal, onde a prescrição intercorrente já era amplamente aceita. A previsão da prescrição intercorrente visa a evitar a eternização de litígios, sobretudo em casos em que a inércia processual é devida à própria atuação do Judiciário ou do Ministério Público. Dessa forma, essa novidade impõe uma maior celeridade ao processo, garantindo que a ação de improbidade seja conduzida de forma mais ágil e eficiente (Mudrovitsch; Nóbrega, 2022).

Outro aspecto relevante das mudanças na prescrição é a suspensão do prazo prescricional em razão da instauração de inquérito civil ou de processo administrativo que tenha como objetivo apurar a prática de ato de improbidade. O prazo de suspensão é de 180 dias, findo os quais o prazo prescricional é retomado. Essa medida pretende evitar que o prazo prescricional se esgote enquanto ocorrem diligências investigativas ou administrativas (Carvalho Filho, 2023).

A nova legislação também trouxe mudanças quanto à legitimidade para a propositura da ação de improbidade administrativa. De acordo com a nova redação, apenas o Ministério Público tem legitimidade ativa para ajuizar essas ações, retirando essa prerrogativa das pessoas jurídicas interessadas, como a União, os Estados e os Municípios, que anteriormente podiam também promover essas ações.

Essa mudança visa fortalecer o papel do Ministério Público como guardião da probidade administrativa, alinhando-se às disposições constitucionais que atribuem a essa instituição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Justen Filho, 2022). A exclusividade do Ministério Público para a propositura dessas ações é vista como uma forma de garantir maior coerência e uniformidade na interpretação e aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

Além disso, a Lei nº 14.230/2021 trouxe uma previsão transitória para os processos já em curso que foram ajuizados pela Fazenda Pública. O Ministério Público tem o prazo de um ano para manifestar seu interesse no prosseguimento dessas ações, sob pena de extinção sem resolução de mérito. Essa disposição busca garantir a continuidade das ações já ajuizadas, sem prejudicar a defesa do patrimônio público.

A aprovação da Lei nº 14.230/2021 gerou um intenso debate na doutrina jurídica. De um lado, há aqueles que veem as alterações como um avanço necessário, corrigindo distorções e excessos da legislação anterior. Por outro lado,

há críticas de que as mudanças promovidas podem enfraquecer o combate à corrupção e à improbidade no Brasil, especialmente pela restrição dos atos culposos e pela imposição de novos requisitos para a configuração do ato de improbidade.

A principal crítica recai sobre a exigência de dolo específico para a caracterização de atos de improbidade. Embora essa mudança tenha o objetivo de evitar a criminalização de atos que não resultem de má-fé, há o receio de que essa exigência possa dificultar a punição de agentes que, por negligência ou imprudência, causem danos ao erário. A exclusão dos atos culposos pode ser vista como uma flexibilização indevida do regime de responsabilidade dos agentes públicos, comprometendo a tutela da probidade administrativa (Carvalho Filho, 2023).

Por outro lado, defensores da reforma argumentam que a nova legislação apenas corrige excessos interpretativos que resultaram na banalização das ações de improbidade, muitas vezes utilizadas como instrumentos de disputa política. Para esses autores, a exigência de dolo específico é fundamental para garantir que a improbidade administrativa seja tratada como uma conduta grave e dolosa, vinculada à má-fé e à desonestidade (Di Pietro, 2023).

As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 trouxeram, portanto, mudanças significativas no combate à improbidade administrativa no Brasil. Ao introduzir maior rigidez na caracterização dos atos de improbidade, ajustar as sanções e modificar o regime prescricional, a nova legislação busca equilibrar a repressão à corrupção com a proteção dos direitos dos agentes públicos.

3 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

3.1 RELAÇÃO COM A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Direito Administrativo Sancionador regula o poder punitivo da Administração Pública em relação a particulares, visando assegurar o cumprimento das normas administrativas e proteger o interesse público. Com a Constituição Federal de 1988, a atuação punitiva da Administração Pública foi ampliada, resultando em maior responsabilidade estatal em diversas áreas, incluindo o combate à corrupção (Gonçalves; Grilo, 2021).

Entre as áreas reguladas por esse ramo, destacam-se infrações relacionadas ao uso de bens públicos, proteção ambiental, saúde pública e, principalmente, o combate à corrupção. A improbidade administrativa, disciplinada pela Lei nº 8.429/1992, ocupa papel central ao proteger a moralidade administrativa, sendo tratada como um ilícito sancionador. As reformas recentes, como a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e a Lei 14.230/2021, consolidaram a atuação repressiva do Estado.

A Lei de Improbidade Administrativa responsabiliza agentes públicos e privados por atos que atentem contra a administração pública, aplicando os princípios do Direito Administrativo Sancionador, especialmente após a reforma introduzida pela Lei 14.230/21, que determinou a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema da improbidade administrativa. Tais princípios, como legalidade, tipicidade, proporcionalidade, culpabilidade, individualização da sanção, prescrição e devido processo legal, limitam o poder punitivo estatal, garantindo justiça e equilíbrio nas sanções aplicadas (Osório, 2022).

3.2 RELAÇÃO COM O DIREITO PENAL

O Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal são dois ramos do direito que compartilham uma origem comum no exercício do poder punitivo estatal, também conhecido como *jus puniendi*. Ambos estão envolvidos na aplicação de sanções em resposta a infrações, com o objetivo de proteger a ordem social e garantir a convivência harmônica na sociedade. Entretanto, esses dois ramos

apresentam diferenças significativas em relação ao seu escopo, aplicação e princípios que os regem, embora, em muitos casos, compartilhem um núcleo de garantias comuns.

O Direito Penal é tradicionalmente visto como o ramo do direito que lida com as infrações mais graves, ou seja, os crimes, e que tem como finalidade a aplicação de sanções, como a prisão, que afetam diretamente a liberdade das pessoas. Para Claus Roxin (2009), o Direito Penal tem como função proteger os bens jurídicos fundamentais e garantir uma convivência social pacífica, livre e segura, de modo que a intervenção penal seja reservada para os casos em que outros mecanismos do Estado não sejam capazes de assegurar essa proteção.

Por outro lado, o Direito Administrativo Sancionador visa à aplicação de sanções administrativas a condutas que violam normas de natureza administrativa, como o uso indevido de bens públicos, violação de contratos administrativos e o desrespeito a normas de saúde pública, meio ambiente e outras áreas afins. O Direito Administrativo Sancionador não lida com a privação de liberdade como sanção principal, mas sim com penas como multas, suspensão de direitos ou inabilitação para o exercício de funções públicas (Féo, 2021). Essa vertente do direito é vista como uma forma mais leve de punição, adequada para situações que, embora não justifiquem a intervenção penal, exigem uma resposta estatal para proteger o interesse público (Guaragni, 2016).

Nos últimos anos, tem-se observado uma crescente aproximação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. Segundo Helena Regina Lobo da Costa (2021), essa aproximação resulta do fato de ambos os ramos compartilharem o objetivo comum de aplicar sanções, o que exige a observância de certas garantias, como a legalidade, a proporcionalidade, a presunção de inocência e o devido processo legal.

De acordo com Fábio Medina Osório (2022), os princípios que regem o Direito Penal são amplamente aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador, uma vez que ambos estão inseridos no contexto do Direito Punitivo Estatal, que impõe sanções em resposta a comportamentos ilícitos.

Com efeito, o Direito Administrativo Sancionador, que antes lidava com infrações menores, têm adotado sanções cada vez mais severas, aproximando-se da lógica punitiva do Direito Penal (Costa, 2021). Esse fenômeno reflete uma resposta do Estado às demandas por um controle mais eficiente de infrações de

natureza administrativa, como a corrupção e as práticas que lesam o patrimônio público (Féo, 2021).

Nesse contexto, os princípios constitucionais que regulam o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador também apresentam semelhanças importantes. Ambos os ramos são regidos por princípios como a legalidade, que estabelece que nenhuma sanção pode ser imposta sem que haja uma previsão legal anterior ao fato; a tipicidade, que exige que as infrações estejam claramente definidas na lei; e a proporcionalidade, que assegura que a pena aplicada seja proporcional à gravidade da infração cometida (Binenbojm, 2014).

A retroatividade benéfica é outro princípio comum aos dois ramos. No Direito Penal, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 5º, XL, que a lei penal mais benéfica deve retroagir para beneficiar o réu. Esse princípio, apesar de expressamente previsto para o Direito Penal, tem sido aplicado também no campo do Direito Administrativo Sancionador. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou diversas vezes a favor da aplicação da retroatividade benéfica no Direito Administrativo Sancionador, especialmente em casos que envolvem sanções menos gravosas (Osório, 2022).

Outro princípio compartilhado por ambos os ramos é o *non bis in idem*, que proíbe que uma pessoa seja punida duas vezes pelo mesmo fato. Esse princípio é essencial tanto no Direito Penal, para evitar a duplicidade de penas, quanto no Direito Administrativo Sancionador, onde é utilizado para impedir que o infrator seja penalizado múltiplas vezes por um único ato ilícito (Pires; Marques, 2022).

Assim, embora o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal compartilhem várias características e princípios, há diferenças marcantes em relação à natureza das sanções e ao procedimento adotado em cada ramo. Enquanto o Direito Penal é mais rigoroso em termos de procedimentos e garantias, dado o impacto que suas sanções têm na liberdade individual, o Direito Administrativo Sancionador busca uma aplicação mais pragmática e eficiente das sanções, sendo orientado pela necessidade de proteger o interesse público de maneira mais flexível e ágil (Gonçalves; Grilo, 2021).

3.3 PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI PENAL MAIS BENÉFICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica tem sua origem no direito penal, sendo expressamente previsto no artigo 5º, inciso XL da Constituição Federal de 1988, que dispõe: "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu". Entretanto, esse princípio transcende o direito penal, sendo objeto de debates sobre sua aplicabilidade em outros ramos do direito sancionador, em especial o Direito Administrativo Sancionador.

O entendimento doutrinário e jurisprudencial majoritário reconhece que, apesar de o texto constitucional mencionar explicitamente apenas a "lei penal", a retroatividade benéfica deve ser aplicada a qualquer norma de natureza punitiva, inclusive no âmbito administrativo. Essa extensão é baseada na unidade do poder punitivo estatal, o *jus puniendi*, o qual deve ser exercido de forma garantista em todos os ramos do direito punitivo, incluindo o Direito Administrativo Sancionador.

O Direito Administrativo Sancionador é entendido como um ramo do direito que disciplina a imposição de sanções administrativas pela Administração Pública aos particulares que violam normas administrativas. Essas sanções, embora não tenham o mesmo rigor das sanções penais, também afetam direitos fundamentais, o que justifica a aplicação de princípios garantistas que são comuns ao direito penal.

Segundo Marçal Justen Filho (2022), "não existe alguma característica diferenciada da lei penal que propiciasse a retroatividade da lei punitiva não penal", destacando que a retroatividade benéfica deve ser aplicável a todo o direito punitivo do Estado.

A Constituição de 1988 consagra o princípio da irretroatividade das leis como uma garantia para assegurar a segurança jurídica e a estabilidade das relações sociais. O artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição estabelece que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". Essa regra visa a proteção das expectativas legítimas dos cidadãos, impedindo que mudanças legislativas retroajam para afetar negativamente situações jurídicas já consolidadas.

Contudo, o inciso XL do mesmo artigo excepciona essa regra no caso de leis penais mais benéficas, permitindo que essas retroajam para beneficiar o réu. Essa exceção demonstra a intenção do constituinte de garantir um tratamento mais justo e equitativo no exercício do poder punitivo estatal, o que justifica sua extensão ao Direito Administrativo Sancionador.

A aplicação do princípio da retroatividade benéfica no Direito Administrativo Sancionador encontra respaldo tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

Fábio Medina Osório (2022) defende que a retroatividade benéfica no direito sancionador decorre de um "imperativo ético de atualização do Direito Punitivo, em face dos efeitos da isonomia". O autor argumenta que, se uma norma sancionadora é alterada para prever sanções menos severas ou descriminalizar condutas anteriormente puníveis, a nova norma deve retroagir para beneficiar aqueles que foram sancionados sob a legislação anterior, refletindo uma evolução dos padrões valorativos da sociedade.

Esse entendimento foi confirmado pelo Superior Tribunal de Justiça em diversas decisões. No julgamento do Recurso Especial 1602122/RS, a Primeira Turma do STJ afirmou que o artigo 5º, inciso XL, da Constituição da República permite a retroatividade da lei penal mais benéfica e que tal princípio pode ser estendido ao Direito Administrativo Sancionador, reconhecendo que a lei mais benéfica retroage no caso de sanções menos graves, como a administrativa. Esse julgamento foi um marco importante para a consolidação da aplicação do princípio no âmbito administrativo.

Contudo, há divergências na doutrina e na jurisprudência quanto à extensão desse princípio ao Direito Administrativo Sancionador. Parte da doutrina sustenta que o direito penal e o direito administrativo sancionador possuem finalidades distintas, o que justificaria a não aplicação automática de princípios penais no âmbito administrativo. Nesse norte, a Segunda Turma do STJ (2013), em decisões anteriores, manifestou-se no sentido de que a “diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal permite a transpor com reservas o princípio da retroatividade".

No plano internacional, a retroatividade benéfica da norma sancionadora encontra amparo em tratados de direitos humanos, como o Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário. O artigo 9º do Pacto, ao tratar do princípio da legalidade e da retroatividade, estabelece que:

> Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinqüente será por isso beneficiado.

Essa norma, que inicialmente se aplica ao direito penal, também pode ser invocada como fundamento para a aplicação da retroatividade benéfica no direito administrativo sancionador, especialmente no contexto da proteção dos direitos humanos.

Diante dessas considerações, a aplicação do princípio da retroatividade benéfica no Direito Administrativo Sancionador tem como principal fundamento a unidade do poder punitivo estatal e a necessidade de assegurar direitos fundamentais ao administrado sancionado. Conforme apontado por Gustavo Binenbojm (2014), “o regime jurídico aplicável ao poder punitivo da Administração deve encontrar fundamento e limite na sistemática constitucional de maneira semelhante àquela estabelecida no âmbito do Direito Penal”.

Esse entendimento reflete a importância de garantir que a Administração Pública, ao exercer seu poder sancionador, respeite as mesmas garantias constitucionais aplicáveis ao direito penal, de forma a evitar arbitrariedades e assegurar a proporcionalidade das sanções aplicadas.

A aplicação do princípio da retroatividade benéfica no Direito Administrativo Sancionador, portanto, deve ser vista como um avanço no sentido de garantir maior justiça e proporcionalidade na aplicação das sanções administrativas. Ainda que existam divergências doutrinárias e jurisprudenciais, a tendência predominante é no sentido de reconhecer a unidade do poder punitivo estatal e a consequente aplicação das garantias penais no âmbito administrativo sancionador. Essa tendência é reforçada pelo desenvolvimento do Direito Administrativo Sancionador nas últimas décadas, que tem se aproximado cada vez mais do Direito Penal em termos de garantias e princípios.

Conforme defendido por Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral García (2013), o Direito Punitivo estatal, tanto no Direito Penal quanto no Direito Administrativo, se funda sobre um conjunto de princípios e regras garantidoras de direitos dos administrados e dos cidadãos.

Esses autores ressaltam que, independentemente da forma de aplicação, seja penal ou administrativa, o poder punitivo do Estado deve estar submetido a normas constitucionais que assegurem a proteção dos direitos individuais. Tal argumento reafirma a legitimidade da aplicação do princípio da retroatividade benéfica no Direito Administrativo Sancionador, garantindo que a atuação punitiva da

Administração Pública se dê de forma proporcional e respeitosa aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Em conclusão, o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, inicialmente previsto para o direito penal, tem encontrado uma aplicação cada vez mais consolidada no Direito Administrativo Sancionador. A unidade do poder punitivo estatal e a necessidade de assegurar garantias constitucionais aos sancionados justificam essa aplicação, que vem sendo progressivamente reconhecida tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência. A reforma da Lei de Improbidade Administrativa de 2021 reforça essa tendência, ao consolidar a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, incluindo a retroatividade benéfica, como forma de assegurar a justiça e a proporcionalidade das sanções aplicadas no âmbito administrativo.

4 TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL DO STF

Inicialmente, é relevante salientar que a Lei nº 14.230/2021 não dispõe de normas de transição sobre a aplicação das alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa, motivo pelo qual, desde a sua entrada em vigor, surgiram várias discussões acerca do assunto, especialmente no que concerne à retroatividade benéfica dessas alterações.

Nesse sentido, em 25 de fevereiro de 2022, o STF reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 843.989/PR, *Leading Case* do Tema 1.199, para discutir a tese sobre a retroatividade das normas mais benéficas da Lei nº 14.230/2021 sob dois recortes principais de delimitação do tema, a saber:

> 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 acórdão objeto do RE foi proferido em ação civil pública ajuizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de condenar a ré, Rosmery Terezinha Cordova, ao ressarcimento dos prejuízos causados ao erário em razão de sua atuação negligente como procuradora contratada, nos termos do art. 10, caput e incisos I, X e XII, da Lei de Improbidade Administrativa.

4.1 TESE FIXADA

O STF finalizou, em 18 de agosto de 2022, o julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral, tendo sido fixada a seguinte tese, de acordo com o voto do relator ministro Alexandre de Moraes, que foi vencedor em todos os pontos debatidos:

> 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.

4.1.1 Tópico 1 da tese fixada

No julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral, o ministro Alexandre de Moraes defende a necessidade da comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, afirmando que a presença do dolo é essencial para a configuração do ato ímprobo.

O ministro argumenta que, embora o ato de improbidade administrativa tenha natureza civil, ele é um ilícito civil qualificado, exigindo, para sua consumação:

> um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da administração pública (artigo 11 da LIA).

Segundo Moraes, a Lei 14.230/2021 reforçou e tornou explícita a imprescindibilidade da comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade, passando a exigir, em todas as hipóteses, a presença do dolo, consoante verifica-se nas novas redações dadas aos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, eliminando, inclusive, a possibilidade de responsabilização por culpa, prevista anteriormente para os atos do artigo 10.

O ministro também sublinhou que não se pode confundir ilegalidade com improbidade, esclarecendo que

> a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. A ilegitimidade do ato, se houver, estará sujeita a sanção de outra natureza, estranha ao âmbito da

ação de improbidade.

Assim, a partir da edição da Lei 14.230/2021, o agente público que culposamente causar dano ao erário poderá responder civil e administrativamente por ato ilícito, porém não mais por ato de improbidade administrativa.

Esse entendimento foi unânime entre os ministros, de forma que todos concordaram ser necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se, nas hipóteses dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, a presença do elemento subjetivo do tipo, ou seja, o dolo.

4.1.2 Tópicos 2 e 3 da tese fixada

No voto proferido, o ministro Alexandre de Moraes posicionou-se contrariamente à aplicação retroativa da norma mais benéfica introduzida pela Lei nº 14.230/2021, a qual revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa.

Moraes ressaltou que a retroatividade de leis benéficas, prevista constitucionalmente no artigo 5º, inciso XL, aplica-se exclusivamente ao Direito Penal, em razão das especificidades desse ramo jurídico, voltadas à proteção da liberdade individual. Segundo o ministro, os atos de improbidade administrativa possuem natureza eminentemente civil, conforme disposto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, que separa as sanções previstas para esses atos das penalidades criminais, reforçando o caráter administrativo sancionador das medidas adotadas contra a improbidade.

Além disso, Moraes sublinhou que a Lei 14.230/2021, ao revogar a modalidade culposa de improbidade administrativa, não trouxe previsão de anistia ou de retroatividade para os agentes que tenham sido condenados com base na redação anterior da Lei de Improbidade, especialmente no artigo 10, que expressamente abarcava atos culposos. Dessa forma, o ministro argumentou que, na ausência de previsão legal explícita, deve prevalecer a regra da irretroatividade, conforme estabelecido no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, que assegura a preservação do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada. Essa interpretação encontra respaldo também no artigo 6º da Lei de

Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que consagra o princípio da irretroatividade das leis.

Nesse sentido, o ministro defendeu a aplicação do princípio *tempus regit actum*, segundo o qual os fatos devem ser julgados conforme a norma vigente à época em que ocorreram. Assim, condenações por atos culposos, proferidas sob a égide da redação anterior da Lei de Improbidade, não podem ser alteradas retroativamente pela nova legislação. Esse mesmo princípio também impede a ultra-atividade da antiga legislação mais severa, ou seja, a norma revogada não pode ser aplicada para punir condutas praticadas durante sua vigência que ainda não tiveram o julgamento finalizado.

Essa lógica se apoia, novamente, no princípio do *tempus regit actum*, pois a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa impede a continuidade de investigações, ações ou condenações baseadas em condutas que, com a nova legislação, não mais constituem ilícito. Moraes esclareceu que não se trata de retroatividade, já que os atos processuais realizados até então, como a produção de provas, continuam válidos, e as ações podem ser aproveitadas para fins de ressarcimento ao erário. Contudo, condenações futuras com base em normas revogadas são inadmissíveis.

Dessa forma, o Ministro Alexandre de Moraes sustentou que a revogação da modalidade culposa pela Lei nº 14.230/2021 não retroage, respeitando a coisa julgada e o processo de execução das penas e seus incidentes. Por outro lado, a nova legislação aplica-se a atos de improbidade culposos ainda em trâmite, que não possuam sentença condenatória transitada em julgado, requerendo a análise da presença de dolo por parte do agente.

Os ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia concordaram com a tese central do ministro Alexandre de Moraes, no que se refere à impossibilidade de aplicar a retroatividade da Lei nº 14.230/2021 de forma irrestrita, no entanto, divergiram quanto à aplicabilidade da nova lei aos processos em curso. Para eles, as ações de improbidade administrativa que foram propostas sob a vigência da redação original da Lei de Improbidade Administrativa devem ser julgadas de acordo com aquela legislação. Essa posição sustenta que, mesmo com a nova legislação mais benéfica em vigor, os fatos ocorridos e os processos iniciados durante a vigência da legislação anterior devem ser tratados de acordo com o regime legal vigente à época, garantindo assim o princípio do *tempus regit*

actum.

A ministra Rosa Weber, em particular, defendeu a rigidez das normas constitucionais e afirmou que a Convenção Americana de Direitos Humanos, frequentemente citada para argumentar em favor da retroatividade benéfica, não poderia se sobrepor à Constituição brasileira no que diz respeito à irretroatividade de normas fora do direito penal. Já o ministro Edson Fachin argumentou que, por se tratar de uma norma civil, os atos de improbidade administrativa deveriam ser julgados de acordo com a lei vigente à época dos fatos, independentemente de a nova lei ser mais benéfica.

Por outro lado, os ministros que acompanharam Alexandre de Moraes, como Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, André Mendonça, Nunes Marques e Luiz Fux expressaram apoio a uma interpretação mais expansiva do princípio da retroatividade benéfica, sustentando que, sendo a Lei de Improbidade Administrativa um ramo do direito administrativo sancionador, haveria uma proximidade suficiente com o direito penal para justificar a aplicação da retroatividade benéfica. Quatro desses ministros (Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Nunes Marques e André Mendonça) chegaram a defender uma retroatividade irrestrita, abrangendo até mesmo decisões já transitadas em julgado. Eles argumentaram que a revogação da modalidade culposa configurava uma espécie de *abolitio criminis*, o que impediria a manutenção de sanções decorrentes de uma conduta que não mais enquadrava-se como ímproba sob a nova lei.

Gilmar Mendes destacou ainda que as garantias processuais penais, como a retroatividade da lei mais benéfica, deveriam ser aplicadas também no direito administrativo sancionador. Para ele, o ato de improbidade administrativa, embora não seja idêntico a um crime, carrega sanções que afetam profundamente a vida dos acusados, como a suspensão dos direitos políticos, e, por isso, deveria receber o mesmo tratamento conferido ao direito penal em termos de retroatividade.

Já o ministro Dias Toffoli, que também defendeu a retroatividade total, afirmou que a Lei de Improbidade Administrativa é um reflexo do poder punitivo estatal, o que justificaria a aplicação plena do princípio da retroatividade benéfica, inclusive em processos já transitados em julgado. Ele destacou que, com a eliminação da modalidade culposa, não seria adequado

> manterem-se os efeitos de uma condenação cujo fundamento foi

> deliberadamente retirado do ordenamento jurídico pela própria Administração Pública, sob pena de se realizar a aplicação de penas graves, injustas e não isonômicas.

Por fim, os ministros Roberto Barroso e Luiz Fux, apesar de rejeitarem a retroatividade irrestrita, reconheceram que existe uma identidade principiológica entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, mas ressaltaram que não há uma comunicação automática entre os dois ramos, devendo a questão ser ponderada caso a caso. Segundo Barroso, em outras circunstâncias, ele não hesitaria em aplicar a retroatividade benéfica, mas, no caso concreto, várias condenações anteriores não faziam a distinção entre culpa e dolo, senão veja-se:

> Desse modo, a razão pela qual eu estou votando pela não retroatividade é que, nos casos pretéritos, em muitas situações, não se fazia essa distinção. De modo que penso que se deve seguir, no caso específico, não a retroatividade benéfica, mas o tempus regit actum. Eu nem acho que seja propriamente uma ultra-atividade - embora se alguém preferir pode chamar assim -, eu acho que é tempus regit actum: este fato vai ser julgado à luz da lei vigente naquele momento, porque pela lei vigente naquele momento os juízes, com muita frequência, não distinguiam o dolo ou a culpa.

Assim, o julgamento do Tema 1.199 revelou posicionamentos divergentes entre os ministros quanto à extensão da aplicação do princípio da retroatividade benéfica das alterações da Lei de Improbidade Administrativa. Enquanto alguns defendiam a aplicação estrita das normas constitucionais e a separação entre os ramos do direito penal e administrativo, outros argumentavam que, devido à natureza punitiva das sanções administrativas, seria necessário aplicar garantias próprias do direito penal, como a retroatividade benéfica. A tese vencedora, liderada pelo ministro Alexandre de Moraes, encontrou um meio-termo, garantindo a aplicação da lei mais benéfica aos processos em curso, mas preservando a coisa julgada e respeitando a segurança jurídica.

4.1.3 Tópico 4 da tese fixada

O ministro Alexandre de Moraes defende que o novo regime prescricional da Lei nº 14.230/2021 não pode ser aplicado retroativamente.

Em seu voto, o ministro pontua que a prescrição está diretamente vinculada à

inércia do Estado, ou seja, à falta de ação por parte do poder público para punir ou executar sanções dentro de um determinado período de tempo. Ele explica que a prescrição é uma forma de penalizar a negligência ou ineficiência do Estado, e que sem inércia não pode haver prescrição.

Assim, Moraes argumenta que uma nova lei, que altere os prazos prescricionais, não pode criar retroativamente uma situação de inércia para o Estado em relação a atos praticados validamente antes da alteração legislativa:

> A inércia nunca poderá ser caracterizada por uma lei futura que, diminuindo os prazos prescricionais, passe a exigir o impossível, ou seja, que, retroativamente o poder público – que foi diligente e atuou dentro dos prazos à época existentes – cumpra algo até então inexistente.

Alexandre de Moraes reforça que o conceito de prescrição pressupõe uma inércia consciente, ou seja, a omissão de agir em um contexto de normas vigentes. Alterar esses prazos de maneira retroativa violaria princípios fundamentais, como a segurança jurídica e a proteção da confiança, além de comprometer a plena eficácia dos atos praticados sob a legislação anterior.

Além disso, o parecer do Ministério Público de São Paulo é mencionado para sustentar que aplicar retroativamente o novo prazo prescricional de oito anos resultaria em uma mudança abrupta na regulamentação sem um regime de transição, o que poderia inviabilizar ações que estavam em conformidade com as regras anteriores. Moraes destaca, ainda, que a Comissão de Juristas responsável pela elaboração do anteprojeto de lei optou por deixar claro que as alterações nos prazos prescricionais só deveriam ser aplicadas a fatos ocorridos após a entrada em vigor da nova legislação.

Portanto, Alexandre de Moraes afirma que o novo regime prescricional da Lei nº 14.230/2021 não pode retroagir, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, devendo, os novos marcos temporais, serem aplicados a partir da publicação da lei, isto é, 26 de outubro de 2021. Ele também reitera que os novos prazos prescricionais não se aplicam às ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos dolosos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, que continuam sendo imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário do STF no Tema 897 da repercussão geral.

Em contraste, o ministro Ricardo Lewandowski apresentou uma visão diferenciada. Para ele, a prescrição geral retroage, ou seja, deve ser aplicada a fatos anteriores à vigência da nova lei. Contudo, ele considerou que a prescrição intercorrente, por ter natureza processual, não retroage, e deve ser contada apenas a partir da entrada em vigor da Lei 14.230/2021, em 26 de outubro de 2021. Ministros como Luiz Fux e Gilmar Mendes acompanharam essa linha de raciocínio, enfatizando que a prescrição intercorrente não pode retroagir para alcançar processos anteriores à nova legislação.

Por sua vez, o ministro André Mendonça defendeu a aplicação imediata dos novos prazos prescricionais, inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, mas com a ressalva de que o tempo já transcorrido sob a vigência da norma anterior deve ser computado, de forma que o novo prazo fica limitado “ao tempo restante do lustro pretérito, quando mais reduzido em relação ao novo regramento”.

O ministro Dias Toffoli também se distanciou da tese da irretroatividade, ao sustentar que as novas disposições da Lei nº 14.230/2021 deveriam ser aplicadas não apenas a processos futuros, mas também aos que estavam em curso no momento da entrada em vigor da lei. Ele baseou seu entendimento na premissa de que o regime sancionador da Lei de Improbidade Administrativa, por se aproximar do Direito Penal, deveria observar os mesmos princípios, como a retroatividade das normas mais favoráveis ao réu, tanto para a prescrição geral quanto para a intercorrente.

Já os ministros Rosa Weber, Cármen Lúcia, Luís Roberto Barroso e Edson Fachin seguiram o mesmo entendimento de Moraes, defendendo a irretroatividade dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente, sustentando que os marcos temporais da prescrição devem iniciar-se a partir da publicação da nova lei, sem retroagir para alcançar fatos ou processos anteriores.

Por fim, consoante o entendimento prevalecente, decidiu-se pela irretroatividade do novo regime prescricional da Lei nº 14.230/2021, estabelecendo que os novos marcos temporais devem ser aplicados apenas a partir da data de publicação da lei.

4.2 DEBATE DOUTRINÁRIO ACERCA DA RETROATIVIDADE BENÉFICAS DA LEI Nº 14.230/2021

A defesa da retroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador está fundamentada, em grande medida, na aproximação desse ramo com o Direito Penal. A ideia central é que, assim como no Direito Penal, onde a retroatividade das leis mais favoráveis ao réu é um princípio constitucionalmente consagrado (art. 5º, XL, CF/88), o mesmo tratamento deveria ser dado às normas sancionadoras de natureza administrativa. Para os defensores dessa tese, como Marçal Justen Filho, o caráter punitivo das sanções impostas pela Lei de Improbidade Administrativa justifica a aplicação do princípio da retroatividade benéfica. Justen Filho (2022) entende que

> Embora a redação se refira à “lei penal”, é evidente que essa garantia se aplica a qualquer norma de natureza punitiva. Não existe alguma característica diferenciada da lei penal que propiciasse a retroatividade da lei punitiva não penal.

Além disso, há uma preocupação com a coerência do sistema jurídico. Se, por um lado, as normas penais mais benéficas retroagem, mesmo quando tratam de ilícitos de gravidade semelhante aos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, como o enriquecimento ilícito ou o prejuízo ao erário, seria contraditório vedar a aplicação da retroatividade no âmbito sancionador administrativo. Nesse sentido, Osório (2022) aponta:

> Se há uma mudança nos padrões valorativos da sociedade, nada mais razoável do que estender essa mudança ao passado, reconhecendo uma evolução do padrão axiológico, preservando-se, assim, o princípio constitucional da igualdade e os valores relacionados à justiça e à atualização das normas jurídicas que resguardam direitos fundamentais. O engessamento das normas defasadas e injustas não traria nenhuma vantagem social. A retroatividade decorre de um imperativo ético de atualização do Direito Punitivo, em face dos efeitos da isonomia.

Por outro lado, a corrente contrária à retroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador parte de premissas distintas. O principal fundamento utilizado pelo STF para negar a retroatividade das novas disposições foi a separação entre os regimes jurídico-administrativo e penal.

Segundo o Tribunal, a Constituição Federal, ao garantir a retroatividade das normas penais mais benéficas (art. 5º, XL), não estendeu essa prerrogativa às normas de Direito Administrativo Sancionador. Nesse sentido, Alexandre de Moraes, relator do ARE 843.989, sustentou que o princípio da retroatividade da lei penal benéfica não se aplica automaticamente ao Direito Administrativo Sancionador, pois não há previsão constitucional expressa nesse sentido.

De fato, a Constituição de 1988 estabeleceu um tratamento diferenciado para as normas de Direito Penal e Administrativo, reservando àquelas um conjunto de garantias específicas que não foram replicadas no âmbito sancionador administrativo. Nesse ponto, é relevante mencionar a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, que argumenta que o Direito Administrativo Sancionador tem autonomia em relação ao Direito Penal, o que justifica a aplicação de princípios próprios a cada um desses ramos. Segundo o autor, o regime de responsabilidade administrativa deve se pautar pela legalidade estrita, e a aplicação retroativa de leis mais benéficas seria uma afronta ao princípio da segurança jurídica, pilar fundamental do Direito Administrativo (Carvalho Filho, 2023).

Outro argumento relevante contra a retroatividade é a proteção ao patrimônio público. Para os defensores da irretroatividade, como Luís Roberto Barroso, a aplicação das normas mais benéficas poderia enfraquecer o combate à corrupção e à improbidade administrativa. Barroso afirma que a retroatividade de leis que abrandam as sanções aplicáveis a atos de improbidade poderia resultar em "anistias veladas" para agentes públicos condenados por atos lesivos ao erário, o que seria inaceitável em um país que ainda luta para consolidar uma cultura de responsabilidade pública.

Além disso, há uma crítica à possível instabilidade que a retroatividade benéfica poderia gerar nos processos em curso e nas decisões transitadas em julgado. Para Alberth Sant’Ana Costa da Silva, Alfredo Ribeiro da Cunha Lobo e Marco Antônio Resende Sampaio Filho (2024), a aplicação retroativa de normas mais brandas causaria insegurança jurídica, uma vez que processos concluídos e decisões estabilizadas seriam reabertos, comprometendo a efetividade do Direito Administrativo e desestimulando a atuação preventiva dos agentes públicos.

A análise das posições doutrinárias sobre a retroatividade das normas mais benéficas revela uma tensão entre dois princípios fundamentais: a segurança jurídica e a justiça material. De um lado, a irretroatividade visa preservar a

estabilidade das relações jurídicas e garantir que as normas não sejam alteradas de maneira que comprometa a confiança dos agentes públicos na legislação vigente ao tempo dos fatos. De outro, a retroatividade benéfica busca corrigir situações de injustiça e desproporção, aplicando sanções mais justas em face de uma mudança legislativa que reconheceu os excessos da norma anterior.

A posição do STF no julgamento do Tema 1.199, ao negar a retroatividade das normas mais benéficas, priorizou a segurança jurídica e a autonomia do Direito Administrativo em relação ao Direito Penal. No entanto, essa decisão não coaduna com uma a parcela majoritária da doutrina.

Autores como Fábio Medina Osório (2022), ressaltam que a separação rígida entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador não reflete a realidade contemporânea desses ramos. Para ele, uma vez que ambos são manifestações do *jus puniendi* estatal, mesmo que não se defenda uma total equiparação entre os dois, isso não afasta a aplicação dos princípios penais ao Direito Administrativo Sancionador. Assim, as garantias penais devem ser estendidas ao Direito Administrativo Sancionador, especialmente nos casos em que as sanções atingem direitos fundamentais.

Por outro lado, a preocupação com a segurança jurídica não pode ser desconsiderada. Para Carvalho Filho (2023), a retroatividade benéfica, ao desestabilizar decisões já transitadas em julgado, comprometeria a confiança no sistema jurídico e abriria brechas para a reavaliação de sanções aplicadas com base na legislação anterior, o que poderia gerar uma sensação de impunidade. Nesse sentido, a defesa da irretroatividade estaria alinhada com a necessidade de preservar a integridade e a estabilidade das decisões administrativas, evitando que a alteração de uma norma comprometa o trabalho dos órgãos de controle e fiscalização.

5 OUTRAS DECISÕES DO STF SOBRE A LEI Nº 14.230/2021

Além do julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral, o STF proferiu outras decisões importantes relacionadas à Lei nº 14.230/2021. Essas decisões abordaram questões como a legitimidade para ajuizar ações de improbidade, a responsabilização de agentes políticos e dirigentes partidários e a exclusão da modalidade culposa de improbidade. A seguir, destacam-se as algumas das decisões do STF sobre o tema:

5.1 ADIS 7042 E 7043: LEGITIMIDADE PARA AJUIZAR AÇÕES DE IMPROBIDADE E CELEBRAR ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

As ADIs 7042 e 7043 foram propostas pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe), respectivamente, questionando a restrição da legitimidade para ajuizar ações de improbidade administrativa e para celebrar acordos de não persecução cível. A Lei nº 14.230/2021 havia limitado a legitimidade ativa exclusivamente ao Ministério Público, excluindo as pessoas jurídicas lesadas.

O STF, em julgamento realizado em 31 de agosto de 2022, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos que restringiam a legitimidade ativa ao Ministério Público. A Corte entendeu que a Constituição Federal permite a legitimidade concorrente entre o Ministério Público e os entes públicos lesados para propor ações de improbidade e celebrar acordos. A decisão reforçou a importância da proteção ao patrimônio público e a necessidade de amplo acesso à jurisdição, garantindo que os entes lesados possam defender seus próprios interesses.

5.2 ADI 4295: RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS E INTRANSMISSIBILIDADE DAS SANÇÕES

A ADI 4295, proposta pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN), questionava diversos dispositivos da Lei nº 14.230/2021, incluindo a responsabilização de agentes políticos por atos de improbidade administrativa e a extensão das sanções a pessoas jurídicas controladas por esses agentes. O STF,

em julgamento virtual concluído em 18 de agosto de 2023, validou a constitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 8.429/1992, que inclui os agentes políticos no sistema de responsabilização por improbidade, à exceção do Presidente da República.

Além disso, o STF considerou constitucional o artigo 12, que estende as sanções de improbidade a pessoas jurídicas das quais o agente condenado seja sócio majoritário. A Corte entendeu que a regra é necessária para evitar fraudes e garantir a efetividade das sanções, impedindo que o agente utilize a pessoa jurídica para burlar as punições impostas.

5.3 ADI 7236: RESPONSABILIZAÇÃO DE DIRIGENTES PARTIDÁRIOS

A ADI 7236 discutia a constitucionalidade do artigo 23-C da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021, que previa a responsabilização de dirigentes partidários nos termos da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), excluindo a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. O ministro relator, Alexandre de Moraes, deferiu medida cautelar para suspender a aplicação do dispositivo, entendendo que a exclusão da responsabilização por improbidade administrativa violava os princípios da isonomia e da vedação à proteção insuficiente.

O STF ainda não concluiu o julgamento da ADI 7236, mas a decisão cautelar indicou que a Corte tende a reconhecer a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos dirigentes partidários, especialmente quando há uso de recursos públicos. A decisão final terá impacto significativo na responsabilização de dirigentes partidários por atos de improbidade.

5.4 TEMA 309 DA REPERCUSSÃO GERAL: INCONSTITUCIONALIDADE DA IMPROBIDADE CULPOSA

O Tema 309 da Repercussão Geral, julgado em 25 de outubro de 2024, tratou da constitucionalidade da modalidade culposa de improbidade administrativa prevista nos artigos 5º e 10 da Lei nº 8.429/1992, em sua redação originária. O STF, por maioria, declarou a inconstitucionalidade da modalidade culposa, entendendo que o dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa, conforme o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal.

A decisão do STF representou uma mudança na jurisprudência da Corte, que anteriormente admitia a constitucionalidade da improbidade culposa. A tese fixada no Tema 309 teve efeitos ex tunc, o que significa que todas as condenações por improbidade culposa proferidas desde a promulgação da Lei nº 8.429/1992 poderão ser revisadas por meio de ações rescisórias. A decisão gerou intenso debate sobre a segurança jurídica e a necessidade de modulação de efeitos para evitar a revisão de condenações já transitadas em julgado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Improbidade Administrativa tem se mostrado um instrumento essencial no combate à corrupção e na promoção da ética na gestão pública brasileira. A promulgação da Lei nº 14.230/2021 trouxe significativas alterações ao regime jurídico da improbidade, suscitando debates intensos na doutrina e na jurisprudência, especialmente quanto à retroatividade das normas mais benéficas aos agentes públicos.

O presente trabalho buscou analisar a possibilidade de aplicação retroativa das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, à luz da decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199 da repercussão geral. Inicialmente, foram examinados o histórico e os objetivos da Lei de Improbidade Administrativa, destacando-se sua evolução e a importância de se manter um equilíbrio entre a efetividade no combate aos atos ímprobos e a garantia dos direitos dos agentes públicos.

Em seguida, foram detalhadas as principais mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência do dolo para a configuração dos atos de improbidade, na redefinição das sanções aplicáveis e na alteração dos prazos prescricionais. Essas modificações visam, em essência, evitar a aplicação desproporcional das sanções e assegurar maior segurança jurídica aos envolvidos.

A análise do Direito Administrativo Sancionador evidenciou sua relação intrínseca com a improbidade administrativa e sua proximidade com o Direito Penal, especialmente no que tange à aplicação de princípios como o da retroatividade da lei mais benéfica. Esse princípio, embora expressamente previsto para o Direito Penal, tem sido objeto de discussão quanto à sua aplicabilidade no âmbito administrativo sancionador.

O estudo do Tema 1.199 da repercussão geral permitiu compreender o posicionamento do STF acerca da retroatividade das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021. A tese fixada pela Corte estabeleceu a necessidade de comprovação do dolo para a configuração dos atos de improbidade e definiu a irretroatividade das novas disposições relativas à prescrição e à modalidade culposa em relação a decisões já transitadas em julgado. Contudo, reconheceu-se a aplicação das novas normas aos processos em curso que ainda não possuíam sentença definitiva, demandando a análise da presença do dolo.

O debate doutrinário revelou divergências significativas quanto à retroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador. Enquanto alguns autores defendem a aplicação do princípio da retroatividade benéfica, fundamentando-se na unidade do jus puniendi estatal e na necessidade de garantir direitos fundamentais, outros sustentam a irretroatividade, valorizando a segurança jurídica e a estabilidade das relações jurídicas.

Conclui-se que a decisão do STF procurou equilibrar os princípios em conflito, buscando preservar a coisa julgada e a segurança jurídica, sem desconsiderar as garantias individuais dos agentes públicos. A exigência do dolo para a configuração dos atos de improbidade administrativa representa um avanço na delimitação precisa das condutas ímprobas, evitando punições desproporcionais e reforçando a necessidade de comprovação da intenção desonesta.

Entretanto, o tema permanece relevante e aberto a novas reflexões, sobretudo quanto aos efeitos práticos das alterações legislativas e das decisões judiciais na efetividade do combate à improbidade administrativa. É fundamental que o sistema jurídico continue evoluindo para harmonizar a proteção do patrimônio público com a garantia dos direitos fundamentais, assegurando uma administração pública íntegra e eficiente.

REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014.

BRAMBILLA, Filipe Camponez; ARAÚJO, Raquel Nascimento de. Retroatividade benéfica da nova Lei de Improbidade Administrativa: uma análise crítica a partir do decidido pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 843989. **Revista Ratio Iuris**, v. 3, n. 1, 2024. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/rri/article/view/69033. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, 25 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 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. Rio de Janeiro, 02 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7236.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão monocrática, julgamento em 27.12.2022. Diário da Justiça, 10. jan. 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1368904/false. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADIs 7042/DF e 7043/DF.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Distrito Federal, 31 de agosto de 2022. Diário da Justiça Eletrônico (DJe-s/n), 28 fev. 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur475131/false. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 843989.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Paraná, 18 de agosto de 2022. Diário da Justiça Eletrônica (DJe-251), 09 dez. 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473324/false. Acesso em: 10 out. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

COSTA, Helena Regina Lobo da. Ne bis in idem entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador. **Boletim IBCRIM**, n. 304, 2021. Disponível em:

https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/741/8455. Acesso em: 10 out. 2024.

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

FÉO, Rebeca. **Direito administrativo sancionador e os princípios constitucionais penais:** análise dos processos da ANP. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FIGUEIREDO, Marne; VASCONCELOS, Joilson. Reflexos jurídicos, políticos e sociais com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 6, 2022. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/5956. Acesso em: 10 out. 2024.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, ed. 7, v. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.636>. Acesso em: 10 out. 2024.

GUARAGNI. Fábio André. A lei de improbidade administrativa no contexto do controle da administração pública: Semelhanças e distinções entre o Direito Administrativo e o Direito Penal. *In*: DINIZ, Cláudio Smirne; ROCHA, Mauro Sérgio; CASTRO, Renato de Lima. **Aspectos Controvertidos da Lei de Improbidade Administrativa:** uma análise crítica a partir dos julgados dos tribunais superiores. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada:** Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional.** São Paulo: Malheiros, 2015.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Limites da Lei de Improbidade Administrativa:** Lei 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/21. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; GARCÍA, Flávio Amaral. A principiologia no Direito Administrativo Sancionador. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, 2013.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Julgamento do Tema 1.199 e retroatividade da Lei nº 14.230. **Conjur**, 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-ago-19/improbidade-debate-julgamento-tema-1199-retroatividade-lei-14230/. Acesso em: 10 out. 2024.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade Administrativa e prescrição -

apontamentos sobre a reforma legislativa. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 22, n. 88, 2022. Disponível em: https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1640. Acesso em: 10 out. 2024.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade Administrativa: Alguns aspectos controvertidos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 235, 2004. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45126. Acesso em: 10 out. 2024.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sanções administrativas e princípios de Direito Penal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 219, 2000. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47499. Acesso em: 10 out. 2024.

OLIVEIRA, Luciane Goulart de; ROSSETTO, Rodrigo Felipe. Sobre a (ir)retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 60, 2024. Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/767. Acesso em: 10 out. 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador.** 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

PIRES, Luis Manuel Fonseca; MARQUES, Vitor. O reencontro da improbidade administrativa com o propósito da Constituição Federal de 1988. *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Lei de improbidade administrativa reformada.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/iii.2.%20o%20reencontro%20da%20improbidade%20administrativa.pdf?d=638234831985403776. Acesso em: 10 out. 2024.

ROXIN, Claus. **A proteção de bens jurídicos como função do direito penal.** 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães. Aspectos processuais e procedimentais da aplicação da nova Lei de Improbidade Administrativa aos processos em curso e a desconstituição das decisões judiciais proferidas antes do advento da nova lei. *In*: VILLEN, Antonio Carlos; GUERRA, Alexandre de Mello (Coord.). **Direito Público contemporâneo:** a nova LINDB e as novas leis de Licitações e Contratos Administrativos e de Improbidade Administrativa. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2023. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/iii.8.%20aspectos%20processuais.pdf?d=638234834036575103. Acesso em: 10 out. 2024.

SILVA, Alberth Sant'Ana Costa da; LOBO, Alfredo Ribeiro da Cunha; SAMPAIO FILHO, Marco Antônio Resende. A retroatividade da Lei Mais Benéfica no contexto do Direito Administrativo Sancionador: uma análise à luz da reforma da Lei de Improbidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 14, n. 1, 2024. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/9615/pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

SOUSA JÚNIOR, Antônio Macêdo de; LEAL FILHO, Carlos César Portela. Efeitos da retirada da modalidade culposa da Lei de Improbidade Administrativa após o advento da Lei nº 14.230/2021. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 5, 2023. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/10258. Acesso em: 10 out. 2024.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo.** 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. Natureza da improbidade administrativa: um problema mal resolvido pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 69, n. 2, 2024. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/91410. Acesso em: 10 out. 2024.

VIEIRA, Ruan Kennedy; MEIRELES, Joelma Danniely Cavalcanti; SANTOS, Jane Karla de Oliveira; SAMPAIO, Vanessa Nunes de Barros Mendes. Aplicabilidade da retroatividade benéfica nos ilícitos da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Contemporânea**, v. 3, n. 12, 2023. Disponível em: https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/2605. Acesso em: 10 out. 2024.