

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS

JOANA SILVESTRE DE OLIVEIRA

**RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA  
PERSPECTIVA DA TESE EM REPERCUSSÃO GERAL Nº 843.989: APLICAÇÃO  
DA LEI 14.230/2021 SOBRE PROCESSOS EM CURSO**

Maceió  
2023

JOANA SILVESTRE DE OLIVEIRA

**RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA  
PERSPECTIVA DA TESE EM REPERCUSSÃO GERAL Nº 843.989: APLICAÇÃO  
DA LEI 14.230/2021 SOBRE PROCESSOS EM CURSO**

Trabalho de conclusão de curso submetido ao corpo docente do Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA), unidade acadêmica da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior

Maceió  
2023

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

O48r      Oliveira, Joana Silvestre de.  
Retroatividade da nova lei de improbidade administrativa na perspectiva da tese em repercussão geral nº843.989 : aplicação da Lei 14.230/2021 sobre processos em curso / Joana Silvestre de Oliveira. – 2023.  
55 f.

Orientador: George Sarmiento Lins Júnior.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) –  
Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas.  
Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 51-55.

1. Improbidade administrativa. 2. Leis – Retroatividade – Brasil. 3. Princípios constitucionais. I. Título.

CDU: 343.35

Aos meus familiares, que apesar de todas as dificuldades, me ajudaram a permanecer na extensa caminhada até a graduação e que um dia abdicaram de seus sonhos para que o meu viesse a se tornar realidade.

Aos meus queridos professores e professoras, exemplos eternos de seres humanos, de quem recebi e recebo ensinamentos imprescindíveis que contribuíram com a minha educação, e tornaram gratificante a jornada percorrida à minha realização pessoal.

Ao meu namorado, meus amigos e colegas de trabalho, pelos diversos aprendizados e incentivos aos estudos. A cada um deles, dedico esta obra.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, primeiramente, que me deu força para trabalhar todos os dias e concluir mais uma árdua tarefa.

Aos meus pais, Sr. Espedito Cipriano de Oliveira e Sra. Marieta Silvestre de Oliveira, não só pela oportunidade da vida, mas também por terem me ensinado os valores para enfrentá-la, mostrando-me humildade e virtudes inesquecíveis. Ainda, por demonstrarem todo apoio incondicional que um ser humano é capaz de oferecer, e que apesar de todas as dificuldades, nunca me deixarem faltar nada e sempre me ofereceram mais do que jamais tiveram, à eles sempre serei grata e me recordarei.

Às minhas irmãs e ao meu irmão, Luiza Silvestre de Oliveira, Marcela Silvestre de Oliveira e Elias Silvestre de Oliveira, pelo convívio fraterno, pelas constantes demonstrações de amor, carinho, incentivo e perseverança, que me ajudaram a trilhar não apenas o caminho da graduação, mas de toda a vida.

Ao Professor George Sarmento Lins Júnior, pelo incentivo constante e por todos os ensinamentos imprescindíveis que contribuíram para a conclusão desta monografia.

Aos estudantes de graduação Biatriz Lopes, Elis Maria, Laura Meneses, Lucas Cunha, Pedro Alcântara e Vida Torres, cujas amizades foram essenciais durante a minha estada na universidade.

A todos os funcionários da Faculdade de Direito de Alagoas, por todo o apoio que sempre me ofereceram.

Um especial agradecimento ao meu namorado Bruno Villela de Medeiros Costa, que sempre me apoia, me ama, me incentiva, me compreende e me dá sempre mais, mesmo quando acredito que já recebi tudo. A ele, que tanto amo e por quem tenho tanto carinho, que sempre me faz tão feliz e que está comigo em todos os momentos. A ele, que me proporcionou a tranquilidade que eu precisava para escrever este trabalho e que me ajuda e se faz presente em todas as conquistas.

Muitas pessoas foram indispensáveis para a elaboração desta monografia, e a todas devo meus sinceros agradecimentos.

Sem cada um de vocês este trabalho não se realizaria.

Muito obrigada!

A corrupção dos governantes quase sempre começa com a corrupção dos seus princípios.

Montesquieu

## RESUMO

A Lei nº 14.230/21 conferiu novos contornos ao instituto da improbidade administrativa, modificando profundamente as disposições da Lei nº 8.429/92. O presente trabalho visa verificar o campo de aplicação da garantia constitucional da retroatividade da Lei mais benéfica, haja vista a exigência do elemento subjetivo do dolo e a extinção da modalidade culposa nos atos de improbidade administrativa. Com o objetivo de obter os resultados e respostas relativos à problematização apresentada no trabalho, será utilizada a metodologia de pesquisa bibliográfica-explicativa. Serão analisadas diversas fontes doutrinárias que versem sobre tema, como também legislações e jurisprudência, notadamente a tese fixada em repercussão geral (Tema 1.199) pelo Superior Tribunal Federal. Nesse sentido, busca-se demonstrar que a retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa aos processos pretéritos é medida imprescindível à garantia dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais.

**Palavras-chave:** improbidade administrativa. retroatividade da Lei mais benéfica. tema 1.199. princípios constitucionais. elemento subjetivo.

## ABSTRACT

Law no. 14.230/21 gave new contours to the institute of administrative misconduct, profoundly modifying the provisions of Law no. 8.429/92. This study aims to verify the scope of application of the constitutional guarantee of retroactivity of the most beneficial law, in view of the requirement of the subjective element of intent and the elimination of the negligent modality in acts of administrative misconduct. In order to obtain results and answers related to the issues presented in this study, the bibliographic-explanatory research methodology will be used. Several doctrinal sources that deal with the topic, as well as legislation and jurisprudence, notably the thesis established in a general repercussion case (Theme 1.199) by the Brazilian Supreme Court, will be analyzed. In this sense, the objective is to demonstrate that the retroactivity of the new Law on Administrative Misconduct to past cases is an essential measure to guarantee fundamental rights and constitutional principles.

**Keywords:** administrative misconduct. constitutional principles. retroactivity of the most beneficial law. subjective element. theme 1.199.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>Art.</b>	Artigo
<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>DAS</b>	Direito Administrativo Sancionador
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>LIA</b>	Lei de Improbidade Administrativa
<b>LINDB</b>	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>RE</b>	Recurso Extraordinário
<b>RESP</b>	Recurso Especial
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Supremo Tribunal de Justiça
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeu de Direitos Humanos

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2. ANÁLISE HISTÓRICA DO SURGIMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO RATIFICADOS PELO BRASIL.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Do surgimento da corrupção à entrada em vigor da lei 14.230/21.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Os tratados internacionais de combate à corrupção ratificados pelo brasil e o reconhecimento do direito fundamental à probidade administrativa.....</b>	<b>16</b>
2.2.1 Posição jurídica dos acordos internacionais na ordem interna.....	16
2.2.2 Combate à corrupção do brasil no plano internacional.....	17
2.2.3 Direito fundamental à probidade administrativa.....	17
<b>3. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI 8429/92 MEDIANTE AS ALTERAÇÕES PROVOCADAS PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUPRESSÃO DA MODALIDADE CULPOSA.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Análise histórica da antiga lei de improbidade administrativa.....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Discussão acerca das notórias modificações fomentadas pela promulgação da lei 14.230/21.....</b>	<b>24</b>
<b>3.3 Análise da exigência do elemento subjetivo para caracterização dos atos de improbidade administrativa e o suprimento da modalidade culposa.....</b>	<b>28</b>
<b>4. ESTUDO SOBRE OS PRINCÍPIOS QUE REGEM OS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A EXTENSÃO DA APLICAÇÃO DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Princípios da administração pública.....</b>	<b>31</b>
4.1.1 Princípio da segurança jurídica.....	31
4.1.2 Princípio da coisa julgada.....	32
4.1.3 Princípio <i>venire contra factum proprium</i> .....	35
4.1.4 Princípio da isonomia.....	37
<b>4.2 A incidência do princípio da retroatividade da norma mais benéfica no campo do direito administrativo sancionador (DAS).....</b>	<b>38</b>
<b>5. A RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b>	

<b>E O TEMA 1199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....</b>	<b>42</b>
5.1 Julgamento do tema 1.199 pelo superior tribunal federal.....	42
5.2 A retroatividade da lei nº 14.230/21 e o tema 1.199 do supremo tribunal federal.....	45
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>49</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Em 26 de outubro de 2021, foi publicada no Diário Oficial da União, a Lei 14.230/21<sup>1</sup>, que reforma a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). Da lei original, apenas os artigos 15 e 19 não foram objeto de modificação. Todos os demais foram alterados ou revogados, ocorrendo, assim, uma profunda reforma tanto nos aspectos processuais quanto materiais. A nova norma trouxe importantes alterações, das quais algumas delas merecem destaque. À vista disso, uma das mais notórias, objeto do presente estudo, versa sobre a exigência do elemento subjetivo — dolo —, para que possa haver responsabilização dos agentes públicos.

Em decorrência da necessidade de comprovação da responsabilidade subjetiva para tipificação dos atos de improbidade administrativa, houve a revogação da modalidade culposa, ou seja, danos causados por imprudência, imperícia ou negligência não podem mais ser configurados como improbidade. Sendo assim, só poderão ser punidos por improbidade administrativa aqueles que tiverem a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos dispositivos da lei, não bastando a voluntariedade do agente.

Nesse contexto, passou-se a discutir a retroatividade de alguns dispositivos da Lei 14.230/21, dentre esses, a aplicação da norma benéfica que revoga a modalidade culposa. Em observância à norma, não resta claro qual deve ser o tratamento jurídico a ser adotado para os processos em curso, para os já decididos e àqueles cuja decisão já esteja protegida pela coisa julgada, no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa.

Recentemente, com o julgamento do ARE 843.989<sup>2</sup>, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, fixou a tese em repercussão geral (Tema 1199), de que a nova Lei de Improbidade Administrativa retroage apenas para alcançar atos culposos em ações que não transitaram em julgado, isto é, a norma benéfica só irá compreender processos em curso, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada, nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes.

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para dispor sobre as sanções aplicáveis em virtude da execução de atos de improbidade administrativa, bem como conceituar e definir os atos de improbidade administrativa. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm)>. Acesso em: 08 out. 2022.

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no RE nº 843.989**, Relator Min. Alexandre de Moraes. julgado em 24/02/2022, DJ 04-03-2022. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 out. 2012.

À vista disso, o entendimento dos ministros vem causando relevante discussão no âmbito jurídico, haja vista a recorrente inquirição acerca da natureza do dispositivo e da sua interpretação frente a Carta Magna. Sendo assim, é necessário analisar o conteúdo semântico da garantia constitucional, a fim de atribuir-lhe o sentido que mais adequadamente se amolda à proteção jurídico-constitucional dos direitos fundamentais.

Ante o exposto, a presente pesquisa busca fazer uma reflexão a partir das discussões travadas sobre o conteúdo axiológico da retroatividade da norma penal mais benéfica, e de sua (in)aplicabilidade à nova Lei de Improbidade Administrativa, para se responder de que modo deverão ser decididos os processos em curso e com trânsito em julgado, e os que se encontrem em fase de execução.

## 2. ANÁLISE HISTÓRICA DO SURGIMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO RATIFICADOS PELO BRASIL

Neste capítulo será realizado um breve estudo acerca dos institutos da corrupção e da probidade, de como eles influenciaram na criação de leis que tutelam o interesse público e como isso influenciou na promulgação da nova Lei de Improbidade Administrativa.

Além disso, será elaborada uma análise acerca dos Tratados Internacionais de Combate à Corrupção ratificados pelo Brasil, e verificada como eles se aplicam no nosso ordenamento jurídico.

### 2.1. DO SURGIMENTO DA CORRUPÇÃO À ENTRADA EM VIGOR DA LEI 14.230/21

Desde a antiguidade, a sociedade distingue os comportamentos humanos em dois campos divergentes, o bem em contraposição ao mal. De um lado, encontram-se as virtudes, de outro, os defeitos, ambos como componentes inerentes ao corpo social e capazes de determinar os valores de cada indivíduo. A corrupção é um fenômeno endêmico que sempre assolou a sociedade, sobre este instituto, ilustra Folloni e Garcia: “a corrupção é um fenômeno antigo, atingindo indiscriminadamente épocas e sistemas políticos”.<sup>3</sup>

A etimologia da palavra corrupção está fomentada em sua origem no latim *corruptio*, cujo sentido refere-se ao ato ou resultado de corromper, subornar, adulterar, degradar valores morais ou costumes<sup>4</sup>, entre outras expressões assemelhadas. No plano político-administrativo, a expressão corrupção está associada ao desvirtuamento da ordem jurídica, na qual o interesse individual tenta se sobrepor ao coletivo, que constitui princípio basilar da Administração Pública. Dessa forma, pode-se denominar corrupção, em sentido lato, como atos que consubstanciam a preterição do interesse público em prol do interesse privado.

Nesse sentido, conceitua Alves e Garcia:

[...] especificamente em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário

<sup>3</sup> FOLLONI, André; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira. Globalização e Corrupção em uma Sociedade Complexa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 162/2019. p. 219 – 256. Dez / 2019. P. 3.

<sup>4</sup> CORRUPÇÃO. In: MICHAELIS, **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos Ltda, 2023. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/corrupt%C3%A7%C3%A3o/>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

os legítimos fins contemplados na norma”<sup>5</sup>.

A corrupção é um fenômeno social que surge e se desenvolve de forma proporcional aos interesses individuais e aos componentes do convívio social. Sendo assim, os atos de corrupção manifestam-se como formas de degradação dos padrões ético-jurídicos que devem reger o comportamento individual nas esferas pública e privada, infringindo a normatividade estatal, ou os valores morais de determinado setor em troca de uma vantagem correlata.

A esse respeito, cabe mencionar pertinente observação de Frederico Dantas:

[...] a corrupção na maioria dos casos tende a reforçar as desigualdades, privilégios e distribuição de forças existentes no sistema como um todo, antes fazendo com que uma sociedade resista às reformas e adaptações necessárias. Sugere que, se admitimos que a influência corrupta é utilizada em seu próprio benefício pelos que possuem tais recursos, a corrupção ajuda caracteristicamente os que “têm” a proteger e ampliar as vantagens de que já disponham. A corrupção que envolve recompensas muito grandes pode não só alargar a brecha entre os que “têm” e os que “não têm”, numa sociedade, mas também transtornar completamente as acomodações e arranjos entre as elites. Nesses termos, a corrupção pode muito bem atingir seriamente, ou até derrubar, sistemas e instituições políticos, evitando que eles façam adaptações necessárias.<sup>6</sup>

Dessa maneira, faz-se necessário a existência de políticas que busquem evitar a generalização sistemática da corrupção, com o fim de preservar as instituições dotadas de poder decisório e evitar que utilizem este poder de forma discricionária em favor de determinados grupos e em detrimento do interesse público.

Por sua vez, o termo probidade tem origem no latim *probus*, que denota “aquilo que brota bem”, indicando o que é bom, que tem boa qualidade. Posteriormente, o termo passou a ser utilizado para caracterizar o indivíduo honrado, íntegro, reto e leal, dando origem à variante *probitas* ou *probitatis*, caracterizadora da qualidade do que é probo, acepção que consagrou o vocábulo<sup>7</sup>. À vista disso, ter probidade implicaria na posse de determinadas qualidades, tais como lealdade, honestidade, moralidade e boa-fé; já a falta de probidade, ou “improbidade”, corresponderia à ausência dessas qualidades<sup>8</sup>.

Há muito se fala em improbidade, segundo os autores Plácido e Silva (*apud* Alves e Garcia), sobre o conteúdo desse termo, leciona que significa:

---

<sup>5</sup> ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade administrativa**, 8ª edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book, p.71.

<sup>6</sup> DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **Controle Jurisdicional da moralidade na administração pública pela prática de atos de improbidade administrativa: Perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade**. 2003. 133 f. Trabalho de Conclusão de Curso - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

<sup>7</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004

<sup>8</sup> GOMES, José Jairo. **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 245.

Derivado do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente, liga-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter. Desse modo, improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral. Para os romanos, a improbidade impunha a ausência de *existimatio*, que atribui aos homens o bom conceito. E sem a *existimatio*, os homens se convertem em *homines intestabiles*, tornando-se inábeis, portanto, sem capacidade ou idoneidade para a prática de certos atos. ‘*Qui sierit testatier, libripensve fuerit, ni testimonium feriat, improbus intestabilisque esto*’.<sup>9</sup>

O ordenamento jurídico pátrio, através de seu conteúdo normativo, doutrina e jurisprudência, já especulava sobre a necessidade de configuração da improbidade administrativa, e destacavam a necessidade de que comportamentos dessa natureza deveriam sofrer penalidades. A vedação à prática de improbidade administrativa está prevista constitucionalmente no art. 37, §4º da Constituição da República de 1988, e determina que “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função administrativa, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas na lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”<sup>10</sup>

No combate à corrupção, o sistema brasileiro conta com um amplo arcabouço jurídico, a exemplo de mandados constitucionais anticorrupção, tratados e convenções internacionais, legislação ordinária e atos infralegais. No entanto, a prevenção e repressão à corrupção representam uma das maiores problemáticas do direito brasileiro, seja por conta das nossas origens históricas, seja pela grande quantidade de modificações no mundo jurídico. A principal mudança ocorrida no âmbito do direito administrativo foi a aprovação e sanção da Lei nº 14.230/2021, que promoveu mais de 100 modificações formais na Lei nº 8.429/92, o que de fato corrobora na criação de uma nova Lei de Improbidade Administrativa.

Por sua vez, o Direito Administrativo é um “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”<sup>11</sup>. A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) é objetiva e estabelece, em observância à carta constitucional, a sujeição aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade e eficiência. Sendo assim, além de legal, o ato do agente público deve observar os valores existentes, com vistas

<sup>9</sup> ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade administrativa**, 8ª edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book, p. 350-351.

<sup>10</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 29 mar. 2023.

<sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 38.



ao que estabelece o Estado Democrático de Direito.<sup>12</sup>

As normas contidas na referida lei modificaram, de maneira qualitativa e quantitativa, o sistema jurídico de proteção da probidade administrativa vigente e extinguiu a sensação de certeza da impunidade. Contudo, a nova Lei de Improbidade trouxe alterações muito significativas ao instituto da improbidade administrativa o qual será analisado mais a fundo nos capítulos seguintes.

## 2.2 OS TRATADOS INTERNACIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO RATIFICADOS PELO BRASIL E O RECONHECIMENTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROBIDADE ADMINISTRATIVA

### 2.2.1 POSIÇÃO JURÍDICA DOS ACORDOS INTERNACIONAIS NA ORDEM INTERNA

Em um mundo globalizado, torna-se imprescindível que países se comuniquem entre si e estabeleçam normas e objetivos comuns, de maneira conjunta e consensual, a serem perseguidos por todos, vislumbrando a paz social. Segundo Beviláqua, “Tratado internacional é um ato jurídico, em que dois ou mais Estados concordam sobre a criação, modificação ou extinção de algum direito”<sup>13</sup>, já para Mazzuoli, os tratados são “o meio que têm os Estados e as organizações intergovernamentais de, a um só tempo, acomodar seus interesses contrastantes e cooperar entre si para a satisfação de suas necessidades comuns.”<sup>14</sup>

Por sua vez, a Convenção de Viena, ratificada pelo Brasil, define tratado como “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”<sup>15</sup>.

Para que um tratado internacional adentre ao nosso ordenamento jurídico, é necessário que passe por um procedimento complexo e solene, regido pela Carta Magna. O processo só tem início após a declaração expressa de interesse pelo Presidente da República em aderir ao tratado internacional. A priori, é realizada uma negociação e assinatura do tratado, no plano internacional, pelo Chefe do executivo. Após a celebração do acordo, o tratado é submetido à apreciação do Congresso Nacional, que aprovada é concretizada por meio de decreto

---

<sup>12</sup> ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade administrativa**, 8ª edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book, p. 217-219.

<sup>13</sup> CLÓVIS BEVILÁQUA. **Direito público internacional**, Tomo II, 2.a ed. Rio: Freitas Bastos, 1939, p. 13.

<sup>14</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2016. Livro eletrônico.

<sup>15</sup> BRASIL. CASA CIVIL. **Convenção de Viena**. [S.l], 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2023.

legislativo. Posteriormente, ocorre a ratificação do instrumento e a promulgação do texto legal mediante decreto presidencial. E, por fim, deve haver a publicação da norma, que no direito brasileiro, é condição de eficácia da Lei. Finalizada essa fase procedimental, o tratado internacional adentra no ordenamento jurídico como norma infraconstitucional.

Nessa perspectiva, nota-se que quando um tratado é recepcionado, ele adentra ao mundo jurídico brasileiro com posição equivalente a de Lei Federal e, portanto, dotado de força normativa. A obrigatoriedade dos tratados no plano jurídico advém do princípio *pacta sunt servanda*, segundo o qual as partes têm o dever de cumprir e respeitar aquilo que foi acordado no plano internacional.

## 2.2.2 COMBATE À CORRUPÇÃO DO BRASIL NO PLANO INTERNACIONAL

Normalmente, um tratado é celebrado quando há um assunto de grande repercussão e relevância que merece a atenção de vários estados partes, para que haja uma adoção de medidas voltadas ao melhor manuseio da situação fática. À exemplo disso, tem-se a corrupção na administração pública, que tem sido objeto de grande repercussão midiática.

Diante desse cenário, o Brasil já ratificou 03 tratados internacionais sobre o tema. São eles: a) A Convenção Interamericana contra a Corrupção; b) a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais; c) e a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.

Também denominada de Convenção de Mérida, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, foi promulgada pelo Chefe do Estado por meio do Decreto nº 5.687, em 31 de janeiro de 2006. No artigo 1º da referida Convenção, o Brasil se compromete a promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater de forma mais eficaz e eficiente a corrupção. Portanto, o País se torna obrigado a estimular a probidade na Administração Pública, o que deve fazer através de práticas eficazes na prevenção e repressão da corrupção.

Por sua vez, a Convenção Interamericana contra a corrupção, ratificada no Brasil pelo Decreto nº 152/2002, é um instrumento que visa o fortalecimento do ordenamento interno dos Estados Partes, ele determina a criação de medidas para prevenir, investigar e punir os responsáveis pelo descumprimento das legislações anticorrupção.

## 2.2.3 DIREITO FUNDAMENTAL À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

A probidade administrativa é direito de todo cidadão e é concretizada a partir de uma boa gestão, proba e eficiente. Para Denise Abade, o combate à corrupção possui dupla natureza, uma parte do dever do Estado em proteger e implementar direitos, já a outra diz respeito à manutenção e preservação do direito à probidade administrativa.<sup>16</sup>

Além de ser tutelada no plano internacional, a probidade possui amparo jurídico em outros textos legais, dentre esses a Constituição Federal. À exemplo disso, tem-se o art. 85, *caput* e inciso V, que tipifica o crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade administrativa, e o art. 37, §4º, que prevê as sanções cabíveis aos atos de improbidade administrativa.

Outrossim, apesar de não estar expressamente disposta como direito fundamental na Carta Magna, faz-se possível conferir tal investidura a probidade administrativa, visto que, conforme prevê o art. 5º, §2º da CF/88, “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Sendo assim, a ratificação dos acordos internacionais transmitem ao princípio da probidade a característica de direito fundamental.

---

<sup>16</sup> ABADE, Denise Neves. Direito internacional anticorrupção no Brasil. **Rev. secr. Trib. perm. revis. ed.** 7, n. 13, p. 214, mar. 2019.

### **3. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI 8429/92 MEDIANTE AS ALTERAÇÕES PROVOCADAS PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUPRESSÃO DA MODALIDADE CULPOSA**

Esta seção é dedicada a apontar alguns dos aspectos da antiga Lei de Improbidade Administrativa, à medida que se tenta fazer uma análise acerca de outros dispositivos que versaram sobre tal matéria no direito interno.

Outrossim, será realizada uma breve análise das notórias alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21, com grande enfoque na supressão da modalidade culposa e na exigência de dolo específico na prática de atos de improbidade administrativa.

#### **3.1 ANÁLISE HISTÓRICA DA ANTIGA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Ao agente público é incumbido o dever de atuar em consonância com os princípios constitucionais e administrativos, bem como, servir a administração pública com probidade, exercendo suas atribuições sem se beneficiar das eventuais facilidades decorrentes de sua posição, seja a seu favor ou em proveito de outrem. Quaisquer atos que desrespeitem tais preceitos devem ser tidos como afronta a esses deveres, o que configura a prática de ato de improbidade administrativa.

Antes da promulgação da Lei Maior vigente tratar sobre os atos probos dos agentes públicos, esses encontravam respaldo jurídico em outros diplomas normativos, quais sejam: a) O revogado Decreto nº 30/1892, que compreendia os crimes de responsabilidade do Presidente da República, com um rol de condutas ímprobas naturais ao exercício de suas funções, conforme exposto a seguir:

##### **DOS CRIMES CONTRA A PROBIDADE DA ADMINISTRAÇÃO**

Art. 37. Expedir decretos, instruções, regulamentos ou ordens, ou fazer requisições contrárias às disposições expressas da Constituição ou da lei.

Art. 38. Deixar de cumprir as disposições expressas da Constituição ou da lei.

Art. 39. Não publicar ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do poder legislativo.

Art. 40. Tolerar, dissimular ou encobrir os crimes dos seus subordinados, não procedendo ou não mandando proceder contra eles.

Art. 41. Recusar as providências do seu ofício que lhe forem requeridas por pessoa ou por autoridade pública ou determinadas por lei, e nomeadamente as informações, esclarecimentos, exibição de peças ou documentos que uma ou outra Câmara do Congresso solicitar, não havendo segredo.

Art. 42. Usurpar alguma das atribuições de outro poder.

Art. 43. Usar mal de sua autoridade, cometendo excessos ou abusos não especificados na lei, que tenham produzido dano provado a algum particular ou ao

Estado.

Art. 44. Receber qualquer donativo ou aceitar promessas directa ou indirectamente para praticar ou deixar de praticar algum acto do officio, contra ou segundo a lei, bem como receber qualquer recompensa por ter praticado ou deixado de praticar um acto official.

Art. 45. Deixar-se corromper por influencia ou peditório de outrem para proceder contra os deveres do cargo.

Art. 46. Subornar ou peitar a outrem para proceder contra o que deve no desempenho de funções públicas.

Art. 47. Exigir, para cumprir o seu dever, que alguém dê ou prometa, ou induzir alguém a dar ou a prometer gratificação, emolumento ou prêmio não determinado por lei, e ainda que seja para a Fazenda Pública.

Art. 48. Comprometer a honra e a dignidade do cargo por incontinência pública e escandalosa, ou pelo vício de jogos prohibidos ou de embriaguez repetida, ou portando-se com inaptidão notória ou desidia habitual no desempenho de suas funções.<sup>17</sup>

b) A Lei nº 1.079/1950, que dispunha sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da República, confira-se:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

[...]

V - A probidade na administração;

[...]

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;

2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;

5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;

6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagí-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decore do cargo.<sup>18</sup>

c) A revogada Lei nº 3.502/1958, que regulamentava o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função, assim exposto:

Art. 1º O servidor público, ou o dirigente, ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiar de enriquecimento ilícito ficará sujeito ao sequestro e perda dos respectivos bens ou valores. [...]

Art. 2º Constituem casos de enriquecimento ilícito, para os fins desta lei:

a) a incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades previstas em leis, regulamentos estatutos ou em normas gerais e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos;

b) a doação de valores ou bens do patrimônio das entidades mencionadas no art. 1º e seus parágrafos a indivíduos ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais

<sup>17</sup> BRASIL. Decreto Nº 30, de 08 de Janeiro de 1892. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL0030-1892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL0030-1892.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2023.

<sup>18</sup> BRASIL. Lei Nº 1.079, de 10 de Abril de 1950. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2023.

ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a esse respeito;

c) o recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente;

d) a percepção de vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente superior ao corrente no mercado ou ao seu valor real;

e) a obtenção de vantagem econômica por meio da aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente no mercado ou ao seu valor real;

f) a utilização em obras ou serviços de natureza privada de veículos máquinas e materiais de qualquer natureza de propriedade da União, Estado, Município, entidade autárquica, sociedade de economia, mista, fundação de direito público, empresa incorporada ao patrimônio da União ou entidade que receba e aplique contribuições parafiscais e, bem assim, a dos serviços de servidores públicos, ou de empregados e operários de qualquer dessas entidades.<sup>19</sup>

d) A Lei nº 4.320/1964, responsável pelo implemento de normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, conforme dispõe:

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.<sup>20</sup>

e) O Decreto-Lei nº 200/1967, que versa sobre a organização da administração federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa:

Art. 82. As tomadas de contas serão objeto de pronunciamento expresso do Ministro de Estado, dos dirigentes de órgãos da Presidência da República ou de autoridade a quem estes delegarem competência, antes de seu encaminhamento ao Tribunal de Contas para os fins constitucionais e legais.

§ 1º A tomada de contas dos ordenadores, agentes recebedores, tesoureiros ou pagadores será feita no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias do encerramento do exercício financeiro pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica e, antes de ser submetida a pronunciamento do Ministro de Estado, dos dirigentes de órgãos da Presidência da República ou da autoridade a quem estes delegarem competência, terá sua regularidade certificada pelo órgão de auditoria.

§ 2º Sem prejuízo do encaminhamento ao Tribunal de Contas, a autoridade a que se refere o parágrafo anterior no caso de irregularidade, determinará as providências que, a seu critério, se tornarem indispensáveis para resguardar o interesse público e a probidade na aplicação dos dinheiros públicos, dos quais dará ciência oportunamente ao Tribunal de Contas.<sup>21</sup>

e f) O Decreto-Lei nº 201/1967, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

<sup>19</sup> BRASIL. Lei Nº 3.502, de 21 de Dezembro de 1958. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3502impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502impressao.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2023.

<sup>20</sup> BRASIL. Lei Nº 4320, de 17 de Março de 1964. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2023.

<sup>21</sup> BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20200%2C%20DE,Administrativa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.>](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20200%2C%20DE,Administrativa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.>)>. Acesso em: 29 mar. 2023.

- I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;
  - II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;
  - III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;
  - IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;
  - V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;
  - VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;
  - VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;
  - VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;
  - IX - Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;
  - X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;
  - XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;
  - XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;
  - XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;
  - XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;
  - XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.
- [...]
- Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:
- I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;<sup>22</sup>

Com efeito, apenas com exceção da Carta de 1824, que reconheceu a irresponsabilidade do Imperador (art. 99), todas as Constituições Republicanas previam a responsabilização do Chefe de Estado pela prática de ato contra a probidade da administração (Constituições de 1891 – art. 54, 6º; 1934 – art. 57, f; 1937 – art. 85, d; 1946 – art. 89, V; 1967 – art. 84, V; 1969 – art. 82, V). Por conseguinte, a Constituição Federal de 1988 não se manteve inerte quanto ao tema, em seus art. 37,§4º, a probidade administrativa recebeu um notório destaque, ao dispor que a prática de atos 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, e art. 85, V, que caracteriza a improbidade como crime de responsabilidade do Chefe

<sup>22</sup> BRASIL. **Decreto-Lei N° 201, de 27 de Fevereiro de 1967**. Disponível em: <

de Estado.<sup>23</sup>

Mesmo após a entrada em vigor da referida Carta Constitucional, diversos outros atos normativos dispuseram sobre essa temática, são eles: o art. 132, IV, da Lei nº 8.112/1990, que prevê a demissão de servidores públicos, nos casos de prática de atos de improbidade administrativa<sup>24</sup>; o art. 3º, da Lei nº 8.666/1993, que regulamenta os princípios, dentre eles a probidade administrativa, que devem reger as licitações e contratações administrativas<sup>25</sup>; o art. 1º, I, alíneas “g” e “l”, da Lei Complementar nº 64/1990, que passou a tornar inelegíveis aqueles que praticarem ato doloso de improbidade<sup>26</sup>; o art. 3º, da Lei nº 12.462/2011, que determinou que as contratações e licitações públicas devem atender ao princípio da probidade administrativa<sup>27</sup>; o art. 39, VII, alínea “c” da Lei nº 13.019/2014, que dispõe sobre a impossibilidade de se realizar parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil que forem consideradas responsáveis por ato de improbidade<sup>28</sup>.

Contudo, apesar dos citados institutos jurídicos e vários outros disporem sobre o princípio da probidade administrativa, foi a Lei Nº 8.429/92, de natureza constitucional, que de fato estabelece um conjunto de preceitos morais aos agentes públicos e particulares, que, por sua vez, devem agir de forma honrada, proba e honesta.

A Lei de Improbidade Administrativa derivou do PL nº 1.446/91, encaminhada pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, ao Congresso Nacional em agosto de 1991, que visava colocar fim a densa corrupção que afligia o País na época. Na luta contra a impunidade e a injustiça surgiu a Lei 8.429/92 que, conforme sua ementa, “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”, realizando um verdadeiro marco no mundo jurídico, especialmente no que concerne a improbidade administrativa.

De acordo com o disposto no art. 24, a Lei nº 8.429/92 entrou em vigor na data de sua

<sup>23</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2023.

<sup>24</sup> BRASIL. **Lei Nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2023.

<sup>25</sup> BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2023.

<sup>26</sup> BRASIL. **Lei Complementar Nº 64, de 18 de Maio de 1990**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2023.

<sup>27</sup> BRASIL. **Lei Nº 12.462, de 04 de Agosto de 2011**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112462.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2023.

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei Nº 13.019, de 31 de Julho de 2014**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2023.



publicação, que ocorreu em 3 de junho de 1992. A antiga Lei de Improbidade possuía 25 artigos, e conforme Alves e Garcia, poderia ser dividida da seguinte maneira:

a) arts. 1º, 2º e 3º – sujeitos dos atos de improbidade; b) arts. 4º, 5º e 6º – dever jurídico de observar os princípios regentes da atividade estatal, de não causar dano ao patrimônio público e de não enriquecer ilicitamente; c) art. 7º – possibilidade de indisponibilidade dos bens do ímprobo e a legitimidade do Ministério Público para requerê-la em juízo; d) art. 8º – responsabilidade patrimonial dos sucessores do ímprobo; e) arts. 9º, 10, 10-A e 11 – tipologia dos atos de improbidade; f) art. 12 – sanções cominadas; g) art. 13 – obrigatoriedade de todos os agentes públicos apresentarem declaração de bens; h) arts. 14 e 15 – procedimento administrativo para apuração dos atos de improbidade; i) arts. 16 e 17 – disposições processuais relativas às medidas cautelares e à ação principal passíveis de serem ajuizadas em face do ímprobo; j) art. 18 – ente a quem reverterão os bens retirados do ímprobo ou a indenização paga por este; l) art. 19 – tipo penal em que incorrerá aquele que formular representações cujo conteúdo souber ser inverídico; m) art. 20 – momento de eficácia das sanções e possibilidade de afastamento cautelar do agente de seu cargo; n) art. 21 – irrelevância da ocorrência de dano e do fato de serem aprovadas as contas do agente pelo Tribunal de Contas para fins de aplicação da Lei n. 8.429/1992; o) art. 22 – providências a serem adotadas pelo Ministério Público; p) art. 23 – lapso prescricional para o ajuizamento de ações em face do ímprobo; q) art. 24 – vigência da lei; r) art. 25 – revogação das disposições em contrário.<sup>29</sup>

Nessa senda, é possível perceber que a Lei nº 8.429/92 é voltada especialmente ao ímprobo, mostrando-se útil na coibição de atos de improbidade praticados por agentes públicos e consagrando normas que vislumbram a extinção da impunidade, e por isso, passou a ser conhecida como a “Lei do Colarinho Branco”.

### 3.2 DISCUSSÃO ACERCA DAS NOTÓRIAS MODIFICAÇÕES FOMENTADAS PELA PROMULGAÇÃO DA LEI 14.230/21

A Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Contudo, no dia 25 de outubro de 2021, entrou em vigor a Lei nº 14.230, que alterou consideravelmente a Lei nº 8429/92, intitulada Lei de Improbidade Administrativa. O novo texto legal trouxe mais de 100 modificações à referida Lei, reformando grande parte de seu dispositivo, de tal forma, que passou a ser denominada “Nova Lei de Improbidade Administrativa”.

Durante o processo de elaboração da Lei nº 14.230/21, uma das principais preocupações declaradas era o enfraquecimento da Lei e, por sua vez, o do próprio combate à

---

<sup>29</sup> ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade administrativa**, 8ª edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

corrupção. A novel legislação foi algo de grandes críticas e discussões, que corroboraram em pontos de vista antagônicos, porém triviais ao contexto da atual LIA.

O Ministério Público foi uma entre diversas outras instituições que criticaram a Nova Lei, o qual, por meio de nota pública, fez a seguinte declaração:

Uma das modificações propostas no texto substitutivo está na supressão da modalidade de improbidade administrativa de violação de princípios da Administração Pública, prevista no artigo 11 da lei. Segundo a nota técnica, trata-se de “um dos maiores retrocessos no combate à corrupção e na defesa da moralidade administrativa”. Com essa medida, segundo a análise da 5CCR, pretende-se que somente improbidades administrativas de enriquecimento ilícito e lesão ao erário sejam merecedoras de punição, relegando à impunidade diversas condutas graves.<sup>30</sup>

Nessa perspectiva, também aponta o jurista Luís Mauro Lindenmeyer Eche:

As alterações realizadas na Lei n. 8.429/92 por meio da Lei n. 14.230/21, em sua maioria, enfraquecem o combate à corrupção administrativa enquanto prestigiam o agente infrator. Esse equívoco na adoção de uma premissa imoral pelo legislador acaba por violar os princípios da proibição do retrocesso social e da proibição da proteção deficiente da moralidade administrativa, afora incentivar a prática de atos de improbidade.<sup>31</sup>

Entretanto, a reforma da Lei 8.429/92 não despertou apenas opiniões contrárias, o Deputado Federal Carlos Zarattini, relator do Projeto de Lei (PL) nº 10.887/18 (que depois se tornaria o PL nº 2.505/21), esclareceu a necessidade em alterar a referida Lei, pois, em sua concepção, essa era responsável por uma série de injustiças, conforme se infere:

Hoje, é inquestionável a necessidade de se reformular a Lei de Improbidade Administrativa - LIA. São incontáveis os casos de condenações por irregularidades banais, que não favorecem nem prejudicam ninguém além do próprio agente público, punido severamente com multas vultosas e suspensão de direitos políticos. Com isso, cada vez mais as pessoas de bem vão se afastando da vida pública, em prejuízo da população.<sup>32</sup>

Apesar das discussões, a Lei nº 14.230/21 foi aprovada sem vetos pelo Chefe do Executivo, e trouxe diversas modificações à Lei original, da qual apenas os artigos 15 e 19 não foram objeto de alterações. A nova LIA traz uma série de exigências legais para sua caracterização, importando em um novo panorama geral acerca do ato de improbidade administrativa.

Uma das mais importantes mudanças realizada pela Lei nº 14.230/21, é a alteração do

<sup>30</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota técnica aponta retrocessos ao combate à corrupção em proposta em discussão na Câmara.** Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/nota-tecnica-aponta-retrocessos-ao-combate-a-corrupcao-em-proposta-em-discussao-na-camara>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

<sup>31</sup> ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. Primeiras impressões sobre a Lei n. 14.230/21:: o enfraquecimento do combate à corrupção diante da limitação do poder investigativo do Ministério Público. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6727, 1 dez. 2021. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/95004>>. Acesso em: 9 abr. 2023.

<sup>32</sup> ZARATTINI, Carlos. **Relatório Final do Projeto de Lei nº 10.887/2018**, em 18/05/21.

rol de condutas consideradas como atos de improbidade administrativa previstos no artigo 11, que passou a ser taxativo, extinguindo-se, dessa maneira, a antiga “cláusula aberta”. Nesse sentido, ainda que um agente pratique conduta que viole os princípios da Administração Pública, para que o ato seja considerado improbidade administrativa, deve estar taxado no rol do referido artigo. Outra importante alteração é a exigência de lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para caracterização do ato de improbidade administrativa por violação aos princípios, conforme art. 11, § 4º.

Para mais, houve a inserção de novos tipos de improbidade: o nepotismo (inclusive cruzado) até o terceiro grau para cargos de confiança e a promoção pessoal de agentes públicos em atos, programas, obras, serviços ou campanhas dos órgãos públicos. Ainda, houve o aumento no prazo máximo para suspensão dos direitos políticos, de oito para quatorze anos, enquanto o valor máximo para as multas cai em todas as hipóteses.

Além disso, a prescrição do ato ímprobo passou a ter prazo único de oito anos, contados a partir da ocorrência do fato, ou, no caso de infrações permanentes, do dia que cessou a permanência. Uma novidade foi a previsão da prescrição interfases ou intercorrente, conforme dispõe o art. 23, parágrafo 4º da Lei nº 14.230/21, a prescrição estatal é interrompida com o ajuizamento da ação pelo sujeito ativo, bem como pela publicação de decisão ou acórdão dos tribunais que confirmem ou reformem sentenças. Nessas circunstâncias, o prazo prescricional interrompido retorna do início, entretanto, é reduzido à metade, contado a partir de sua interrupção. Sendo assim, as ações de improbidade administrativa passam a ter um tempo máximo de duração, tornando o processo mais célere com vistas ao princípio da duração razoável do processo.

Outras alterações relevantes foram: a) aumento do prazo do inquérito para um ano, prorrogável pelo mesmo período por mais uma vez; b) exclusividade ao Ministério Público para propor ação de improbidade; c) condenação e honorários de sucumbência apenas os casos de comprovada má-fé; d) definições de agentes públicos como o político, o servidor público e todos que exerçam, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas; e) prevê o escalonamento de punições, nas quais, em caso de menor ofensa à administração pública, a pena poderá ser limitada à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano; f) limita o bloqueio direto das contas bancárias dos acusados, com preferência ao bloqueio de bens de menor liquidez, como imóveis e automóveis; g) estabelece que a ação de improbidade administrativa será impedida em casos de absolvição criminal do

acusado, confirmada por órgão colegiado, em ação que discuta os mesmos fatos; h) permite que as penas aplicadas por outras esferas sejam compensadas com as sanções aplicadas nas ações de improbidade administrativa; etc.

Contudo, a alteração mais notória sofrida pela Lei nº 8429/92, é a exigência de dolo (vontade livre e consciente) no ato ilícito praticado pelo agente público, para que este seja responsabilizado, não bastando a voluntariedade ou mero exercício da função. Com a chegada da Nova Lei de Improbidade Administrativa, houve a alteração do art. 10 e, com isso, os danos causados por imprudência, negligência ou imperícia não podem mais ser classificados como ato de improbidade, ocorreu, portanto, a eliminação da modalidade culposa. Sendo assim, não basta que uma irregularidade ocorra, é necessário que haja a comprovação da vontade livre e consciente do agente para que ocorra a caracterização de uma das modalidades de ato de improbidade previsto no arts. 9, 10 e 11 da Lei nº 14.230/21.

Nesse sentido, na redação do PL nº 10.887/18, destaca o Deputado Roberto de Lucena:

Bastante significativa é a supressão do ato de improbidade praticado mediante culpa. De um atento exame do texto, par e passo da observação da realidade, conclui-se que não é dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia. Evidentemente tais situações não deixam de poder se caracterizar como ilícitos administrativos que se submetem a sanções daquela natureza e, acaso haja danos ao erário, às consequências da lei civil quanto ao ressarcimento.

Ainda sob essa perspectiva, afirma Capelotto:

[...] se a má-fé e a desonestidade fazem parte do elemento subjetivo, nada mais razoável que o recorte necessário para o reconhecimento da improbidade administrativa esteja relacionada com a ação deliberada e consciente do agente que deseja praticar o ato de improbidade.

Por isso, afastar o reconhecimento da improbidade por culpa é uma grande evolução legislativa, que não necessariamente importará em aumento da impunidade. Pelo contrário, haverá mais segurança jurídica nas relações público-privadas, e no próprio estímulo a reduzir o que se tem chamado nos últimos anos de "apagação das canetas".

Muitos gestores públicos têm deixado de decidir da melhor forma para a administração e para os administrados porque sabem que, no final do dia, poderão ser processados cível, penal e ou administrativamente. É bem por isso que sempre estímulo que as pessoas que julgam (ou pelo prazer sádico de julgar as pessoas, ou porque cumprem o poder-dever estatal de julgar) colocarem-se no lugar daquele que está sendo acusado.

Será mesmo que ele estava agindo de forma deliberada e consciente para o determinado ilícito? O senso comum não pode ser suficiente para condenar quem quer que seja, e a nova lei, se sancionada, tem essa finalidade, a finalidade de evitar que condenações desamparadas de provas efetivas sejam impostas.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> CAPELOTTO, Paulo Henrique Triandafelides. **A improbidade e o mito da impunidade**: reflexões sobre o projeto de lei aprovado. Migalhas, 20.10.2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/353385/a-improbidade-e-o-mito-da-impunidade>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

Sendo assim, não se trata necessariamente de aumento de impunidade, mas sim, nas palavras do autor, mais segurança jurídica nas relações público-privadas. Contudo, é importante ressaltar que o tribunais já vinham exigindo, no mínimo, culpa grave para aplicação de sanções em suas decisões, conforme se vê no Resp 1.713.044-SP:

O Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de que para a configuração dos tipos ímprobos previstos na Lei 8.429/1992, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º da LIA), causem prejuízo ao erário (art. 10 da LIA) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11 da LIA), é indispensável a presença de elemento subjetivo (em regra, conduta dolosa para todos os tipos e, excepcionalmente, culpa grave para ato lesivo ao erário - art. 10 da LIA), não sendo admitida a atribuição de responsabilidade objetiva em sede de improbidade administrativa. [...] 9. Em síntese, o recorrente foi condenado por ato de improbidade administrativa por lesão ao erário, sem qualquer traço de conduta dolosa, mas pelo reconhecimento de conduta culposa configurada em razão de, na condição de chefe do executivo municipal, ter simplesmente nomeado comissão de licitação, bem como pelo fato de não ter fiscalizado as atividades da comissão que causou prejuízo ao erário. 10. A conduta descrita pelo Tribunal de origem como culposa não configura elemento subjetivo apto a configuração de ato de improbidade administrativa. A mera nomeação de comissão licitatória, a qual "engodou" o próprio nomeante (conforme expresso no aresto recorrido - fl. 1.634) e o fato de não ter fiscalizado suas atividades a fim de evitar lesão ao erário, não configuram conduta culposa punível no âmbito da lei sancionadora, sob pena de imputação objetiva de ato de improbidade administrativa.<sup>34</sup>

Portanto, na visão dos referidos autores, a novel legislação preocupa-se mais com a proporcionalidade das sanções, do que com a aplicação desordenada delas. A Lei nº 14.230/21 elimina a banalização da ação de improbidade administrativa, e a reserva para os casos de grande reprovabilidade, sem desviar o foco do combate à corrupção e da lesão ao erário.

### 3.3 ANÁLISE DA EXIGÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO PARA CARACTERIZAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O SUPRIMENTO DA MODALIDADE CULPOSA

Conforme a antiga Lei de Improbidade Administrativa, caracteriza lesão ao erário “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades [...]”, de acordo com o disposto no artigo 10.

Sobre a matéria, destaca George Sarmiento:

As condutas descritas nos treze incisos do art. 10 da Lei nº 8.429/92 possuem

---

<sup>34</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.713.044/SP**. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Publicação Dje 21.09.2020. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/930640317>>. Acesso em: 09 abr. 2023.

algumas características comuns. Todas traduzem ilegalidade ou desvio de finalidade do ato administrativo, implicando prejuízos ao patrimônio público. A repercussão patrimonial do ato ilegal ou imoral praticado pelo agente público é a principal característica dessa espécie de improbidade administrativa.<sup>35</sup>

Entretanto, com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21, para que ocorra a prática de ato de improbidade, a conduta deve estar sendo realizada com o elemento subjetivo do dolo, não mais sendo possível a prática de atos ímprobos pela modalidade culposa. Os artigos 9º, 10º e 11º da novel legislação prevêm que para a prática do ato ilícito, é necessário que se comprove a vontade livre e consciente do agente em alcançar aquele resultado, não sendo nem mesmo suficiente o dolo genérico, aquele em que o agente possui vontade de praticar a conduta típica, sem qualquer finalidade especial.

O texto primitivo admitia a modalidade culposa na prática de atos de improbidade administrativa. Os erros cometidos pelos agentes públicos no exercício de suas funções, que gerassem danos ao patrimônio público, conforme previsto na Lei nº 8.429/92, ainda que por negligência, imprudência ou imperícia, poderiam corroborar na propositura de ação de improbidade administrativa.

Outrossim, a referida alteração trazida pela nova LIA tornou mais complexa a comprovação do dolo específico, para alguns autores é até mesmo impossível a condenação do gestor ímprobo. Em contraposição, há quem defenda o instituto, para Rafael e Daniel Neves:

A improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator. A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo ou, excepcionalmente, culpa grave) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa.<sup>36</sup>

De acordo com a doutrina, os elementos dolo e culpa são espécies de aspecto psicológico que associa o autor ao fato ilícito praticado.<sup>37</sup> Consuma o *dolo directus*, o agente que pratica ação ou omissão consciente e voluntária e busca determinado resultado típico, por sua vez, o *dolo eventuais* é caracterizado quando o agente, sabendo que sua conduta pode gerar resultado ilícito e diverso daquele almejado, o executa sem qualquer ressalva. Outrossim, a modalidade culposa, atualmente suprimida, se quer exigia demonstração de indícios mínimos de que o agente havia atuado com má-fé no exercício de suas funções,

<sup>35</sup> Sarmento, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre : Síntese, 2002. p. 92.

<sup>36</sup> NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. P. 7.

<sup>37</sup> FRANCO, S. A. **Código Penal e sua Interpretação Jurisprudencial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. P. 103.

bastava comprovar que ele havia agido com imprudência, imperícia ou negligência.

Ocorre que, a alteração trazida pela nova Lei de Improbidade, no que refere ao elemento subjetivo, vai além da extinção da modalidade culposa, atualmente, para ser considerado ato ímprobo, não basta que se demonstra a consciência da irregularidade praticada pelo agente, é necessário que se comprove a vontade livre e consciente daquele em alcançar o resultado ilícito, a Lei 14.230/21 faz, portanto, uma distinção entre conduta ilegal e conduta ímproba.

#### 4. ESTUDO SOBRE OS PRINCÍPIOS QUE REGEM OS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A EXTENSÃO DA APLICAÇÃO DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Estabelecidas as noções gerais acerca das importantes novidades trazidas pela Lei nº 14.230/21, faz-se necessário um estudo acerca dos princípios que determinam a Administração pública, e do direito fundamental à retroatividade da Lei mais benéfica, bem como da sua extensão na aplicação no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

##### 4.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios são normas gerais que expressam os valores fundamentais de um sistema jurídico. Na clássica doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, o jurista leciona:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema. [...] violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais.<sup>38</sup>

Por sua vez, para Bonavides os princípios são a peça fundamental das Constituições, segundo ele “é graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa”.<sup>39</sup>

Nesse sentido, percebe-se que os princípios norteiam o ordenamento jurídico e têm a verdadeira função de guiar o operador do direito na aplicação correta da regra.

##### 4.1.1 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

O princípio da segurança jurídica é um fundamento basilar do ordenamento, passível de ser aplicado a qualquer ramo do Direito. Sua matéria é voltada à garantia de paz social, ordem, estabilidade e previsibilidade das atuações estatais. Nesse sentido, conforme leciona

<sup>38</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.451.

<sup>39</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: 15. ed. Malheiros, 2004, p. 255-286.



Alexandre Mazza, “constitui um princípio conservador inserido na ordem normativa visando a manutenção do *status quo*, de modo a evitar que as pessoas sejam surpreendidas por modificações do direito positivo ou na conduta do Estado, mesmo quando manifestadas em atos ilegais”.<sup>40</sup>

Em outros termos, sua principal aplicação no âmbito do Direito Administrativo configura-se na proibição de aplicação retroativa de novas interpretações de dispositivos legais e normas administrativas.

A segurança jurídica em sentido objetivo determina limites à retroatividade dos atos estatais, de modo a garantir que lei não prejudique o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, conforme art. 5º, XXXVI, da CF/88.

Ainda, segundo o autor Mazza:

A segurança jurídica em sentido objetivo constitui um mecanismo de estabilização da ordem jurídica (certeza do direito) na medida em que limita a eficácia retroativa de leis e atos administrativos, impedindo que a modificação de comandos normativos prejudique o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF). Desse modo, opera no campo do direito intertemporal, podendo ser invocada tanto em favor do particular quanto do Estado.

Fala-se na segurança jurídica como instrumento autocorretor do Estado de Direito, promovendo uma blindagem do próprio sistema (endosseguença) contra conflitos e instabilidades geradas pelas normas dentro do ordenamento. São exemplos de institutos a serviço dessa endosseguença: prescrição, decadência e coisa julgada.<sup>41</sup>

Por sua vez, o aspecto subjetivo trata da confiança referente às pessoas interessadas ao ato que está sendo efetuado e ao Estado, segundo dispõe Couto e Silva:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes: uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualificarem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. [...] A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.<sup>42</sup>

Sendo assim, conforme verificado o princípio da segurança jurídica tenta repassar ao cidadão a confiança de que seus direitos serão preservados, criando um ambiente de estabilidade no mundo jurídico, a salvo de possíveis surpresas.

#### 4.1.2 PRINCÍPIO DA COISA JULGADA

<sup>40</sup> MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

<sup>41</sup> MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

<sup>42</sup> COUTO E SILVA. Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: O Prazo Decadencial do Art. 54 da Lei Do Processo Administrativo Da União (Lei Nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, 2005. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376/44830>>. Acesso em: 08 abr. 2023.

Durante o período republicado brasileiro, houve grandes avanços no direito público, principalmente nas questões referentes à constitucionalidade. Nesse sentido, a norma processual evoluiu com vistas a adaptação da nova realidade do país.

Para extinguir os conflitos, de forma a dar definitividade aos litígios e legitimar o poder judiciário como responsável pela conciliação social, foi necessário fomentar segurança na tutela jurisdicional nos casos concretos, e se conhecer o que denominamos atualmente como coisa julgada, prevista no art. 5º, inciso XXXVI da CF/88.

Os autores Luiz Guilherme e Daniel Mitidiero se referem sobre o tema da seguinte maneira:

A coisa julgada tem proteção constitucional (art. 5º, XXXVI, CF) e constitui expressão, no campo do direito processual civil, do valor segurança jurídica, cujo fundamento reside na própria ideia de Estado Constitucional. A coisa julgada e pressuposto do discurso jurídico constitui uma regra sobre o discurso. Não admite, neste sentido, ponderação. Representa evidente agressão ao Estado Constitucional e ao próprio discurso jurídico a tentativa de relativizar a coisa julgada.

[...]

A eficácia da sentença não se confunde com a sua autoridade. A eficácia da sentença é a sua aptidão para produção de efeitos. A autoridade da sentença e a sua imutabilidade e indiscutibilidade da coisa julgada. A coisa julgada não é a eficácia da sentença, mas simplesmente uma qualidade que se agrega ao efeito declaratório da sentença de mérito transitada em julgado. E a indiscutibilidade que se agrega aquilo que ficou decidido no dispositivo da sentença de mérito de que não caiba mais recurso (art.6º, P 3º, LICC).<sup>43</sup>

Com o instituto jurídico da coisa julgada, espera-se que o litígio tenha fim, e que seja imunizado contra novos questionamentos. Nesse diapasão, esclarece o jurista Cândido Dinamarco:

O exercício útil da jurisdição requer que seus resultados fiquem imunizados contra novos questionamentos, porque uma total vulnerabilidade desses resultados comprometeria gravemente o escopo social de pacificação: a segurança jurídica e reconhecido fator de paz entre as pessoas no convívio social.

Por isso o direito consagra o instituto da coisa julgada, com que assegura ao vencedor a estabilidade dos efeitos da sentença de mérito e impede que novas leis ou novas sentenças aniquilem ou reduzam a utilidade pacificadora do exercício da ação no processo de conhecimento.<sup>44</sup>

Segundo Liebman (*apud* Bruno Vasconcelos), a coisa julgada pode ser definida como:

[...] uma qualidade da sentença e de seus efeitos, um atributo que os torna imutáveis, insuscetíveis de questionamento ulterior. A sentença produz efeitos e é imperativa por si própria; a inserção da coisa julgada no sistema tem por objetivo conferir estabilidade a esses efeitos, para a tutela da certeza e da segurança jurídica.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Código de Processo Civil comentado artigo por artigo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 447.

<sup>44</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. v. 1. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 310.

<sup>45</sup> LOP, B. V. C. **LIMITES OBJETIVOS E EFICÁCIA PRECLUSIVA DA COISA JULGADA - COLEÇÃO THEOTONIO NEGRÃO**. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book. P. 133-134.

Nesse sentido, pode-se dizer que ocorre a imutabilidade da sentença, dentro do processo em foi proferida, não sendo mais cabível a interposição de recursos, portanto, com a sentença, ocorre o encerramento do processo.

Dentro do direito administrativo há uma modalidade de coisa julgada, denominada coisa julgada formal, ou simplesmente coisa julgada administrativa. Após esvaziamento de todos os prazos para interposição de recursos administrativos, à decisão é atribuída a característica de coisa julgada, tornando sua redação imutável, não podendo mais sofrer alterações, dentro daquele processo.

Sobre a espécie da coisa julgada formal, Ovídio da Silva leciona:

Em primeiro lugar, temos de fazer uma distinção prévia. Pode haver um certo grau de estabilidade de que as partes podem desfrutar, quando, num dado processo, se tenham esgotados todos os recursos admissíveis, por meio dos quais se poderia impugnar a sentença nele proferida, sem contudo evitarem-se impugnações e controvérsias subseqüentes, quando postas como objeto de processos diferentes. A esta estabilidade relativa, através da qual, uma vez proferida a sentença e exauridos os possíveis recursos contra ela admissíveis, não mais se poderá modificá-la na mesma relação processual, dá-se o nome de coisa julgada formal, por muitos definida como preclusão máxima, na medida em que encerra o respectivo processo e as possibilidades que as partes teriam, a partir dali, de reabri-lo para novas discussões, ou para pedidos de modificação daquilo que fora decidido.

Portanto, a coisa julgada formal é um atributo agregado à decisão que a faz se tornar imutável dentro do processo, tornando-a insuscetível a interposição de recursos nesta via processual. Em virtude dessa qualidade, o conteúdo do processo torna-se impossível de ser discutido ou revisado, refletindo na indiscutibilidade da decisão judicial dentro do processo.

Conforme explica Celso Antônio Bandeira de Mello, a coisa julgada administrativa implica em efeitos definitivos somente para a própria Administração, a qual fica impedida de retratar-se administrativamente ou questionar seus próprios atos administrativos em via judicial.<sup>46</sup>

Em suma, a coisa julgada administrativa consiste na imutabilidade das decisões proferidas no campo da Administração Pública, e corrobora, portanto, na impossibilidade de se interpor qualquer novo recurso administrativo, ressalvadas apenas as possibilidades de anulação de seus atos pelo próprio ente público, *ex officio*, quando eivados de vícios, conforme a Súmula 473/STF<sup>47</sup>.

Contudo, a existência da coisa julgada não pode constituir óbice à retroatividade da lei mais benéfica. A imutabilidade da coisa julgada está relacionada à ideia de segurança jurídica,

---

<sup>46</sup> MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 17ª edição, p.421.

<sup>47</sup> A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

entretanto, o próprio Estado deu origem à nova Lei de Improbidade Administrativa, isto é, poderia ter limitado os efeitos das alterações legislativas, contudo, silenciou quanto à matéria e, por isso, se manifestar contrário a retroação do princípio seria como ir contra seus atos, o que violaria o princípio *venire contra factum proprium*.

#### 4.1.3 PRINCÍPIO *VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM*

Segundo Menezes Cordeiro: "A locução *venire contra factum proprium* traduz o exercício de uma posição jurídica em contradição com o comportamento assumido anteriormente pelo exercente"<sup>48</sup>. Nesse ínterim, percebe-se que ocorre a prática de dois atos praticados pela mesma pessoa, supostamente lícitos, apenas diferindo quanto a sua execução no tempo, no qual o segundo contraria o primeiro.

A expressão *nemo venire contra factum proprium* deriva do latim, e significa "a ninguém é lícito ir contra seus próprios atos". Também conhecido como teoria dos atos próprios, esse princípio proíbe que a Administração Pública adote conduta contrária à postura assumida por ela anteriormente.

Conforme aponta o autor Alexandre Mazza, "trata-se de uma teoria que tutela a confiança do particular e a coerência dos atos públicos, pois seria deslealdade com a contraparte criar uma aparência e depois quebrar a confiança com atos contraditórios."<sup>49</sup> A proibição a comportamentos contraditórios possui relação com os princípios da boa-fé objetiva e da segurança jurídica, ele está amplamente difundido no nosso ordenamento jurídico e já possui aplicação pacífica nos tribunais, como se observa no julgado a seguir:

APELAÇÃO. AÇÃO DE CONHECIMENTO. PRINCÍPIOS DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS. RELAÇÃO DE CONSUMO. DEFEITOS NA VONTADE DE CONTRATAR. *VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM*. PROIBIÇÃO. CARTÃO DE CRÉDITO CONSIGNADO. RESERVA DE MARGEM CONSIGNÁVEL. DESCONTO DO VALOR MÍNIMO DA FATURA. PREVISÃO LEGAL E CONTRATUAL. EFETIVA UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. 1. O julgamento de recurso interposto em processo enquadrável na alçada dos Juizados Especiais, mesmo quando realizado por Turma do Tribunal de Justiça, deve ser orientado pelos critérios da Lei n. 9.099/95: simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade. Basta que a decisão tenha indicação suficiente dos elementos do processo, com fundamentação sucinta e parte dispositiva. 2. A relação jurídica estabelecida entre consumidor e instituição financeira é de consumo (STJ, Súmula 297). **3. O instituto da proibição do venire contra factum proprium veda o comportamento contraditório e resguarda a boa-fé objetiva, bem como o cumprimento de seus deveres contratuais com lealdade, probidade e boa-fé.** "*Venire contra factum proprium*

<sup>48</sup> CORDEIRO, Antonio Manuel da Rocha e Menezes. **Da boa-fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 2001, p. 742.

<sup>49</sup> MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

**postula dois comportamentos da mesma pessoa, lícitos em si e diferidos no tempo. O primeiro - factum proprium - é, porém, contrariado pelo segundo" (Menezes Cordeiro., op. cit.).**

4. Ante a proibição do venire contra factum proprium, não pode o devedor, depois de contratar e receber o crédito integralmente em sua conta, aguardar mais de 60 meses para alegar vício de vontade na formação do contrato, sem consignar qualquer valor em juízo. 5. Utilizado ou não restituído o crédito depositado pelo banco na conta corrente do contratante, o desconto das parcelas do empréstimo mostra-se devido, sob pena de configurar-se enriquecimento ilícito. 6. Diante da previsão legal (Lei nº 10.820/2003, alterada pela Lei nº 13.172/2015 c/c Lei nº 1.046/1950) e da disposição em contrato, não há ilegalidade no desconto em folha do valor mínimo da fatura do cartão de crédito, sobretudo porque o consumidor usufruiu do serviço contratado. 7. Não constatada qualquer irregularidade ou ilegalidade na contratação de cartão de crédito na modalidade consignado, o contrato permanece válido. 8. Recurso conhecido e não provido. (grifo nosso)

(TJ-DF 07118587420218070003 DF 0711858-74.2021.8.07.0003, Relator: DIAULAS COSTA RIBEIRO, Data de Julgamento: 16/09/2021, 8ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 28/09/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Esse princípio possui autovinculação própria, o que, por sua vez, implica na necessidade de haver um padrão decisório, visto que a utilização reiterada de uma forma de decidir, interpretar ou agir fomenta segurança ao povo, de modo que, qualquer atitude contraditória se tornaria desonesta.

Sendo assim, nota-se que a coerência e a boa-fé devem nortear as condutas das partes, para que não haja uma quebra da legítima expectativa. À vista disso vale colacionar os ensinamentos de Aldemiro Rezende Dantas Júnior:

A expressão venire contra factum proprium poderia ser vertida para o vernáculo em tradução que se apresentaria em algo do tipo "vir contra seus próprios atos" ou "comportar-se contra seus próprios atos", pode ser apontada, em uma primeira aproximação, como sendo abrangente das hipóteses nas quais uma mesma pessoa, em momentos distintos, adota dois comportamentos, sendo que o segundo deles surpreende o outro sujeito, por ser completamente diferente daquilo que se poderia razoavelmente esperar, em virtude do primeiro.<sup>50</sup>

No âmbito da Administração Pública, esse princípio tenta reduzir a discricionariedade dos atos concretos, especialmente para impedir atuações caprichosas de agentes públicos ou alterações repentinas no padrão decisório do Poder Público. Segundo entendimento estruturado por Paulo Modesto:

[...] nasceu de uma nova abordagem sobre a situação do administrado (cidadão ou pessoa jurídica) que observa a Administração Pública adotar reiteradamente uma determinada forma de agir, decidir ou interpretar disposições jurídicas, em casos concretos, ao longo do tempo, fixando um padrão decisório que suscita confiança.<sup>51</sup>

Sendo assim, cabe ao Poder Público adotar o mesmo padrão decisório em casos análogos, sob a ótica dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da igualdade, tendo em

<sup>50</sup> Aldemiro Rezende Dantas Júnior *apud* PRETEL, Mariana Pretel e. **O princípio constitucional da vedação do comportamento contraditório.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2140, 11 maio 2009.

<sup>51</sup> MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP,** Belo Horizonte, ano 8, nº 29, abr/jun. 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=466>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

vista sua auto vinculação ao precedente.

Cuida-se, portanto, numa circunstância de discricionariedade diferida, que importa na aplicação recorrente de um padrão decisório pela Administração Pública. O jurista Celso Antonio Bandeira de Mello esclarece que “lei não pode tomar tempo ou data como fator de discriminação entre pessoas a fim de lhes dar tratamentos díspares”, sendo, nesse sentido, o tempo um elemento neutro, e acontecimentos rigorosamente idênticos devem receber tratamento paritário.

#### 4.1.4 PRINCÍPIO DA ISONOMIA

A Carta Magna prevê em seu artigo 5º, *caput* e inciso I, o princípio da isonomia, o qual dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;<sup>52</sup>

Como estabelecido, a Lei deve tratar todos de forma igual, com imparcialidade, sem demonstrar qualquer favorecimento. O Direito Administrativo é um ramo do direito destinado a disciplinar a atuação da administração e concretizar os preceitos determinados na Constituição Federal e, por isso, é tão importante na execução do princípio da isonomia.

De acordo com o princípio da isonomia, dois sujeitos que praticaram a mesma conduta, em circunstâncias idênticas, diferindo apenas na variação do tempo, não podem ser apenados de forma distinta. Sobre a temática, cita o doutrinador espanhol Alejandro Nieto, que defende a retroatividade da norma administrativa sancionadora mais benéfica como maneira de tratar as pessoas de forma igualitária: “Sem pretender esmiuçar os argumentos que fundamentam essa posição, lembramos, tão somente, que a retroatividade permite ao Estado tratar com isonomia as pessoas, dentro de critérios justos e razoáveis”.<sup>53</sup>

Nesse sentido, no julgamento do Recurso Extraordinário 600.817/MS, o ministro Luis Fux se manifestou da seguinte forma:

Nas palavras de Vincenzo Manzini, ‘uma vez que a Lei tenha eliminado ou

<sup>52</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2023.

<sup>53</sup> Alejandro Nieto, Derecho administrativo sancionador, p. 239. In: OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. **Revista dos Tribunais**, 8º Edição, 2022. Livro digital.

abrandado uma restrição imposta à liberdade, o Estado, garante desta, não pode exigir ou implementar o que ele mesmo reconheceu não mais necessário ou excessivo e não conforme à justiça' (tradução livre do trecho: 'non appena la legge ha sciolto o rallentato un vincolo imposto ala libertà, lo Stato, garante di questa, non puo richiedere od attuare ciò che esso medesimo ha riconosciuto non più necessario o eccessivo e non conforme a giustizia'. Trattato di Diritto Penale Italiano. 4ª ed. Torino: UTET, 1981. p. 370-371).

[...]

O princípio da isonomia impede que dois sujeitos sejam apenados de forma distinta apenas em razão tempo em que o fato foi praticado, porquanto a valoração das condutas deve ser idêntica antes e depois da promulgação da lei, exceto nos casos em que a legislação superveniente seja mais gravosa. A lei, expressão da democracia e garante das liberdades individuais, não pode ter a sua incidência manietada quando se trata de favorecer os direitos fundamentais, sendo esse o caso da novatio legis in mellius.<sup>54</sup>

Sendo assim, não parece justo ou razoável que dois agentes praticantes da mesma conduta, sejam destinados a sanções distintas, ou ainda, um seja penalizado e outro não, apenas em razão do lapso temporal decorrido até a vigência da norma mais benéfica e do momento em que se praticou o ato ilícito.

#### 4.2 A INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA NO CAMPO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (DAS)

Conforme exposto, a Lei nº 14.230/21 implementou normas mais benéficas no âmbito da improbidade administrativa e, por isso, começou a surgir uma forte discussão acerca da possível retroatividade da Lei aos fatos praticados antes de sua vigência.

Ocorre que o entendimento a respeito dessa controvérsia não está pacificado na doutrina e na jurisprudência. Isso acontece porque se trata de um princípio próprio do Direito Penal, mas que encontra seu respaldo jurídico na matriz constitucional que, conforme dispõe o art. 5º, inciso XL da CF/88, “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

Em recente Reclamação de nº 41.557, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, no Estado de São Paulo, a Segunda Turma do STF reconheceu a existência de um estreito vínculo entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, e se manifestou favorável a aplicação de princípios penais no campo do DAS, como se vê:

O ponto central de tensão que aqui nos interessa nessa relação, para além de traçar uma diferenciação formal e material entre o ilícito penal e o ilícito administrativo – algo que foi objeto de preocupação da doutrina desde a publicação de *Das Verwaltungsstrafrecht*, por Goldschmidt, em 1902 – **é a limitação do jus puniendi**

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 600.817/MT**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Publicação: 30.10.2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7026454>>. Acesso em: 12 abr. 2023

**estatal por meio do reconhecimento (1) da proximidade entre as diferentes esferas normativas e (2) da extensão de garantias individuais tipicamente penais para o espaço do direito administrativo sancionador.**

Nessa linha, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) estabelece, a partir do paradigmático caso Oztürk, em 1984, um conceito amplo de direito penal, que reconhece o direito administrativo sancionador como um “autêntico subsistema” da ordem jurídico-penal. A partir disso, determinados princípios jurídico-penais se estenderiam para o âmbito do direito administrativo sancionador, que pertenceria ao sistema penal em sentido lato. (OLIVEIRA, Ana Carolina. Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador. 2012. p. 128).

Acerca disso, afirma a doutrina:

**“ A unidade do *jus puniendi* do Estado obriga a transposição de garantias constitucionais e penais para o direito administrativo sancionador. As mínimas garantias devem ser: legalidade, proporcionalidade, presunção de inocência e *ne bis in idem*”.** (OLIVEIRA, Ana Carolina. Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador. 2012. p. 241)

[...]

Tal independência, contudo, é complexa e deve ser interpretada como uma independência mitigada, sem ignorar a máxima do *ne bis in idem*. Explica-se: o subsistema do direito penal comina, de modo geral, sanções mais graves do que o do direito administrativo sancionador. Isso significa que mesmo que se venha a aplicar princípios penais no âmbito do direito administrativo sancionador – premissa com a qual estamos totalmente de acordo, o escrutínio do processo penal será sempre mais rigoroso. A consequência disso é que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito penal não pode ser revista no âmbito do subsistema do direito administrativo sancionador. Todavia, a construção reversa da equação não é verdadeira, já que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito administrativo sancionador pode e deve ser revista pelo subsistema do direito penal – este é ponto da independência mitigada.<sup>55</sup>

Diante do exposto, resta demonstrado que a decisão reconhece a afinidade entre os dois campos normativos e, com isso, entende-se que é possível que haja a aplicação de uma garantia tipicamente penal na esfera do Direito Administrativo Sancionador.

Nesse sentido, ainda nesse entendimento, tem-se o Recurso Especial nº 885.836/MG, julgado pelo STJ, que admitiu ser possível estender analogamente normas oriundas do Direito Penal ao sistema regulado pela LIA, conforme se depreende a seguir:

Ora, essas circunstâncias, por si só, evidenciam a indispensabilidade da individualização das penas. E tudo o que a Lei estabelece a respeito do tema está no parágrafo único do art. 12: “Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”. A evidente insuficiência dessa disposição normativa, atrelada apenas às consequências materiais da infração, torna inevitável a busca de soluções analógicas, especialmente no direito penal. Embora reconhecendo a natureza não-penal das sanções estabelecidas na Lei de Improbidade, tem-se enfatizado que sua aplicação “não raro, haverá de ser direcionada pelos princípios básicos norteadores do direito penal, o qual sempre assumirá uma posição subsidiária no exercício do poder sancionador do Estado, já que este, como visto, deflui de uma origem comum, e as normas penais, em razão de sua maior severidade, outorgam garantias mais amplas ao cidadão.

<sup>55</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Reclamação Constitucional 4557**. Relator: Min. Gilmar Mendes. 15 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345865921&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2023.



[...]

Ora, todos os sistemas punitivos estão sujeitos a princípios constitucionais semelhantes, e isso tem reflexos diretos no regime processual. É evidente, assim – a exemplo do que ocorre, no plano material, entre a Lei de Improbidade e o direito penal –, a atração, pela ação de improbidade, de princípios típicos do processo penal.<sup>56</sup>

Desse modo, sendo reconhecido a proximidade entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, devido a sua origem no *ius puniendi* estatal, torna-se evidente que os princípios que decorram daquele, devem ser estendidos a este, especialmente quando versa sobre garantia constitucional, a exemplo do princípio da retroatividade da lei mais benéfica.

Além disso, a aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica aos eventos abrangidos por normas sancionadoras, não obrigatoriamente penais, tem assento jurídico em dois tratados dos quais o Brasil é membro signatário. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, prevê que:

Art. 15. 1. Ninguém poderá ser condenado por atos ou omissões que não constituam delito de acordo com o direito nacional ou internacional, no momento em que foram cometidos. Tampouco poder-se-á impor pena mais grave do que a aplicável no momento da ocorrência do delito. Se, depois de perpetrado o delito, a lei estipular a imposição de pena mais leve, o delinquente deverá dela beneficiar-se.

Por sua vez, o princípio também está inserido na Declaração Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), conforme se vê:

Art. 9º. Princípio da legalidade e da retroatividade: 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 delinquente será por isso beneficiado.

Por fim, há doutrinadores que entendem que a aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica constitui, na verdade, princípio geral de Direito e, por isso, deve ser aplicada ao Direito Administrativo Sancionador, é o que leciona Rogério Marinho:

Ou seja, os princípios gerais de Direito devem condicionar a aplicação do direito em suas mais diversas searas, de forma horizontal e independentemente da natureza do direito material envolvido. Essa aplicabilidade ampla, não há dúvida, deve ser reconhecida em relação à retroatividade da norma mais benéfica, dada a relevância social e jurídica de tal princípio geral de Direito. Sobre ele, José Afonso da Silva ensina que ‘se o Estado reconhece, pela lei nova, não mais necessária à defesa social a definição penal do fato, não seria justo nem jurídico alguém ser punido e continuar executando a pena cominada em relação a alguém, só por haver praticado o fato anteriormente’. A mesma circunstância, utilizada pelo constitucionalista para justificar a aplicação da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Penal, impõe igualmente a sua aplicação nos demais ramos do direito e, mais especificamente, no

<sup>56</sup> **Recurso Especial nº 885.836/MG**, julgado no ano de 2007, sob a Relatoria do Ministro Teori Zavascki.

âmbito do Direito Administrativo sancionador.<sup>57</sup>

Isto posto, verifica-se que grande parte da doutrina e da jurisprudência vêm entendendo pela extensão da aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica ao Direito Administrativo Sancionador, seja pela aproximação entre as duas esferas jurídicas, seja pelo entendimento de que a norma constitui princípio geral de Direito.

---

<sup>57</sup> MARINHO, Rogério. **Retroatividade da norma mais benéfica no Direito Administrativo sancionador.** ConJur, 19.08.2021. Disponível em: <[www.conjur.com.br/2021-ago-19/marinho-norma-benefica-direito-administrativo-sancionador#\\_ftn4](http://www.conjur.com.br/2021-ago-19/marinho-norma-benefica-direito-administrativo-sancionador#_ftn4)>. Acesso em: 12 abr. 2023

## 5. A RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O TEMA 1199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Neste capítulo será realizado um relatório do julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989, que deu origem à repercussão geral do Tema 1.199. Em seguida, será analisada a retroatividade parcial fixada na tese do referido julgado.

### 5.1 JULGAMENTO DO TEMA 1.199 PELO SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL

Com vistas a solucionar as discussões travadas em face do direito intertemporal na esfera administrativa, foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal a repercussão geral da matéria referente a possibilidade da retroatividade das disposições da Lei nº 14.230/21, especialmente no que se refere a exigência do elemento subjetivo dolo, para caracterização do ato ímprobo, e a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente, mediante o Tema 1199 do STF.

O *Leading Case* em questão se refere ao Agravo em Recurso Extraordinário (RE) nº 843.989, do Paraná, interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Segundo narra o relatório, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ajuizou ação civil pública com o fim de condenar a ré, procuradora contratada para defender os interesses da autarquia, ao ressarcimento dos prejuízos sofridos em razão de sua negligência, nos termos do art. 10, *caput* e incisos I, X e XII da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).<sup>58</sup>

Iniciada a votação, o Ministro Alexandre de Moraes fez um breve relatório do objeto do julgamento:

No presente caso concreto, o acórdão objeto do RE foi proferido em ação civil pública ajuizada no ano de 2006 pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS com o objetivo de condenar a ré, ROSMERY TEREZINHA CORDOVA, ao ressarcimento dos prejuízos sofridos em razão de sua atuação como procuradora contratada para defender em juízo os interesses do INSS, imputando-lhe conduta negligente na condução dos processos judiciais, nos termos do artigo 10, *caput* e incisos I, X e XII da LIA.

A recorrente argumenta que não praticou ato de improbidade; e, ainda que se considere a sua conduta como ato ilícito, a pretensão de ressarcimento ao erário estaria prescrita, uma vez que a ação foi proposta mais de 5 anos da ocorrência dos fatos, pois não atuava mais como procuradora do INSS desde 1999.

Pelo contexto fático delineado nos autos, mormente pelas alegações do INSS na petição inicial, depreende-se que a imputação à ré por ato de improbidade decorreu

---

<sup>58</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.199, de 05 de setembro de 2022.** 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.

de suposta conduta culposa, que teria causado prejuízo ao erário. Em nenhum momento há referência a conduta dolosa, por ter agido mal intencionada, ou de má-fé. Aponta-se, isso sim, proceder negligente da então procuradora do INSS.

A sentença julgou improcedente o pedido, por considerar não ter havido ato de improbidade administrativa, ante a ausência de dolo ou culpa da requerida.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, embora não tenha definido se a ré atuou com dolo ou culpa, já antecipou o entendimento no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por atos de improbidade administrativa ocorridos após Constituição Federal de 1988, sem fazer qualquer distinção quanto ao elemento subjetivo subjacente à conduta do agente ao qual o fato é imputado.

Na presente repercussão geral, coloca-se para exame definir se as novidades inseridas na LIA devem retroagir para beneficiar aqueles que tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, bem como quanto aos prazos de prescrição geral e intercorrente.<sup>59</sup>

Ainda durante sua votação, esclareceu o ministro:

Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado.

A Lei 14.230/2021, somente, estabeleceu uma genérica aplicação “ao sistema de improbidade administrativa os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”, que precisa ser compreendida.

[...] 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.

[...] A norma constitucional que estabelece 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*), fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador; sendo, portanto, regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, prestigiando-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos; principalmente porque no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio *tempus regit actum*.<sup>60</sup>

Ao analisar o caso concreto, o ministro relator firmou seu entendimento, e votou pela fixação da seguinte tese em repercussão geral:

A imputação realizada pelo Ministério Público foi de ato de improbidade culposo, nos termos da redação anterior do artigo 10 da LIA.

Em que pese a irretroatividade da norma benéfica da Lei 14.230/2021, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal, esta não terá incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes.

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.199, de 05 de setembro de 2022**. 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.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

Na presente hipótese, entretanto, incide a aplicação dos princípios da não extra-atividade e *tempus regit actum* à modalidade culposa do ato de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, uma vez que não mais existe a figura típica imputada pelo Ministério Público, que permitiria a continuidade da instrução processual.

Não bastasse isso, ocorreu a prescrição, uma vez que essa CORTE já decidiu pela prescritibilidade das ações de improbidade administrativa fundadas em atos culposos.

Por todo o exposto, DOU PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário para extinguir a presente ação.

Fixo, para fins de repercussão geral, a 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) Aplicam-se os princípios da não ultra-atividade e *tempus regit actum* aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa pela Lei 14.230/2021; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

Por sua vez, em seu voto, o ministro André Mendonça, deu provimento ao agravo para conhecer do recurso extraordinário e, no mérito, dar-lhe provimento. Sobre o tema, o ministro entendeu pela fixação das seguintes teses:

- I) as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação ao elemento subjetivo apto a configurar o ato de improbidade administrativa, inclusive na modalidade do artigo 10 da LIA, aplicam-se aos processos em curso e aos fatos ainda não processados.
- II) diante da proteção constitucional à coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Carta de 1988, a aplicação da referida tese, quando cabível, aos processos já transitados em julgado, dependerá do manejo da respectiva ação rescisória, nos termos do art. 525, §§ 12 a 15 do CPC/2015.
- III) as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação aos novos prazos de prescrição intercorrente aplicam-se de maneira imediata, inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, tendo como termo inicial, nestes casos, a data de entrada em vigor da inovação legislativa.
- IV) o novo prazo de prescrição geral, previsto no caput do artigo 23 da Lei 8.429/1992, alterado pela Lei 14.230/2021, tem aplicação imediata, inclusive quanto a fatos pretéritos. Contudo, se a prescrição do direito de ação já havia se iniciado quando do advento da alteração promovida pela Lei 14.230/2021, aplica-se o princípio da ultratividade da norma anterior, ou seja, prevalece o prazo prescricional de cinco anos já em curso.

Realizada a votação de ambos os ministros, o julgamento foi suspenso. Após o Ministro André Mendonça esclarecer o último tópico do seu voto, o Ministro Nunes Marques, conheceu do recurso, para dar-lhe provimento a fim de que o acórdão recorrido seja

reformado, extinguindo-se a ação formalizada contra a recorrente, por atipicidade da conduta culposa e pela prescrição intercorrente da pretensão. Ato contínuo, o Ministro Edson Fachin, acompanhou o Ministro Alexandre de Moraes, divergindo apenas quanto ao item 3 da tese proposta, entendendo que a irretroatividade deve ser total. O ministro Roberto Barroso acompanhou o voto do relator no que se refere aos itens 1, 3 e 4, mas no tocante ao item 2 acompanhou o voto do ministro Edson Fachin. Após, o ministro Dias Toffoli entendeu pela aplicação integral dos dispositivos previstos na Lei no 14.230/21 aos processos futuros, aos que ainda estão em curso e às execuções das penas, adotando as mesmas premissas e a mesma lógica com relação aos prazos de prescrição geral e intercorrente mais benéficos ao réu, em seguida o julgamento foi suspenso novamente.

Por fim, retomado o julgamento, ao apreciar o tema 1.199 da repercussão geral, o Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a referida ação, e, por maioria, o Tribunal acompanhou os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Em seguida, por unanimidade, foi fixada a 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.<sup>61</sup>

## 5.2 A RETROATIVIDADE DA LEI Nº 14.230/21 E O TEMA 1.199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Apesar das significativas alterações implementadas pela nova Lei de Improbidade Administrativa, a legislação silenciou quanto a sua extensão no direito intertemporal, permitindo interpretações divergentes acerca do instituto.

---

<sup>61</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.199, de 05 de setembro de 2022.** 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.

No direito brasileiro, a regra geral é a irretroatividade da lei. Segundo o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico e a coisa julgada”, sendo assim, prevalece o entendimento de que a norma possui apenas efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir da data em que entrou em vigor. No mesmo sentido, o art. 6º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), dispõe que “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

Contudo, apesar do que dispõe a regra geral, o entendimento doutrinário vem defendendo a extensão da garantia constitucional da retroatividade da lei mais benéfica à nova Lei de Improbidade Administrativa. Além disso, se houve a subtração do caráter ilícito da modalidade culposa, pelo legislador originário, extinguindo completamente a conduta antes considerada típica, parece razoável que haja a sua aplicação retroativa à luz do princípio da isonomia.

Ainda que não haja concordância com as alterações trazidas pela nova Lei de Improbidade, essas mudanças podem ser devidamente refutadas por meio de outros instrumentos jurídicos adequados, como é o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Outrossim, o posicionamento adotado nesse estudo está em conformidade com a parcela doutrinária garantista, que defende a retroatividade do princípio da *novatio legis in melius*, garantida no artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal de 1988.

Ocorre que a fixação da tese, do tema retro analisado, viola nitidamente o princípio da isonomia. De acordo com o entendimento fixado, a nova Lei de Improbidade Administrativa “aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado”. Sendo assim, duas pessoas que tenham praticado o mesmo delito ainda que em tempos distintos, mas anteriormente à vigência da nova Lei, podem ter sanções diferentes. Imagine-se que dois sujeitos praticaram o mesmo ato ímprobo, na modalidade culposa, previsto no até então revogado art. 10, da Lei 8.429/92, apenas diferindo na data da prática da conduta. O sujeito que o tiver praticado, ainda na vigência da antiga LIA, mas que após a fixação da referida tese, seu processo não tenha transitado em julgado, se beneficiará com a absolvição e a consequente extinção do processo. No entanto, aquele que o tiver praticado anteriormente, ainda que na vigência da mesma Lei, mas seu processo tiver transitado em julgado, não se beneficiará com a aplicação do instituto.

Sendo assim, não é razoável que pessoas sejam condenadas com base em artigos que

não mais existem em nosso ordenamento jurídico. Nesse sentido, leciona a doutrina:

Além disso, sob o manto do bom senso – que integra a essência do princípio da razoabilidade – e da isonomia, não afigura sensato e plausível que pessoas físicas e jurídicas sofram com as severas penalidades da Lei de Improbidade Administrativa quando o legislador, em momento posterior, impõe que os motivos e os fundamentos da condenação não mais subsistem no campo punitivo, e que eventuais novos investigados, à luz da Lei no 14.230/21, não mais seriam condenados (ou nem sequer processados) caso praticassem as mesmas condutas objeto daquela sentença condenatória primeira. A lógica subjacente a tal raciocínio é a mesma aplicável aos casos de abolição criminis em seara penal, quando mesmo a coisa julgada é relativizada para alcançar aqueles condenados por condutas que, hoje, são atípicas; e é a mesma pelo fundamento inicial deste trabalho, qual seja: a correlação e a harmonia existentes entre os ditames e diretrizes do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador, espécies do gênero Direito Punitivo.<sup>62</sup>

Mesmo que a extensão da garantia da Lei mais benéfica à nova Lei de Improbidade Administrativa implique no reexame de grande parte dos processos em curso e transitado em julgado, não pode-se ignorar o fato de que pessoas estão sofrendo sanções por condutas que não são mais consideradas típicas.

Para o ministro aposentado Napoleão Maia, a retroatividade da Lei mais benéfica é um princípio que deve ser aproveitado em qualquer relação jurídica em que faça possível a imposição da garantia ao direito subjetivo do acusado, *in verbis*:

A inserção da retroatividade da *lex mitior* na categoria de princípio jurídico constitucional leva, portanto, a que a sua aplicabilidade seja ampla, isto é, que seja reconhecida e praticada em qualquer relação jurídica em que se cogite se impor qualquer gravame a qualquer direito subjetivo, seja em qual área jurídica for. O doutor professor José Afonso da Silva acha que a retroatividade se funda em requisito de justiça, certamente o maior de todos os princípios. Para ele, se o Estado reconhece, pela lei nova, não mais necessária à defesa social a definição penal do fato, não seria justo nem jurídico alguém ser punido e continuar executando a pena cominada em relação a alguém, só por haver praticado o fato anteriormente (Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 138).<sup>63</sup>

Além disso, o fundamento à existência da sanção não pode ser o desejo repressor, mas sim a proporcionalidade da conduta nos termos da sua atualizada e melhor medida para a sua reprovação. Quando uma conduta não é mais considerada ilícita, não mais subsiste a reprovabilidade da prática do ato, sendo assim, a sua punição decorreria não encontra base jurídica em qualquer ordenamento.

Vale ressaltar, que apesar de não ter sido tratado no dispositivo da Lei 14.230/21 qualquer regra de transição sobre a reforma legal ou sobre sua aplicação retroativa, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ao rejeitar a emenda nº 40

<sup>62</sup> FORTINI, Cristina; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. **Da retroatividade benigna da Lei no 14.230/21 enquanto uma decorrência das diretrizes do direito administrativo sancionador**. 2022.

<sup>63</sup> FILHO, Napoleão Maia. **O princípio da retroatividade da lei sancionadora mais benigna**. S.l: Conjur, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-mai-04/napoleao-maia-filho-principio-retroatividade>>. Acesso em:



ao Projeto de Lei ° 2.505/21, que deu origem a nova LIA, ofereceu o seguinte parecer:

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 Rendo 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)

Nesse ínterim, nota-se que a suposta omissão legal da regra de transição não pode servir de fundamento para a interpretação irretroativa das disposições legais da Lei 14.230/21, visto que, o próprio legislador reformista, por meio do parecer emitido pela Suprema Corte, admitiu expressamente a retroatividade da norma mais benéfica.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme os fundamentos acima esposados, verificou-se que a Lei 14.230/21 promoveu diversas e relevantes alterações na antiga Lei de Improbidade Administrativa. No presente Trabalho de Conclusão de Curso, buscou-se realizar um breve estudo acerca das notórias mudanças ocorridas no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, com especial enfoque na supressão da modalidade culposa dos atos de improbidade e na possível retroatividade da Lei mais benéfica aos processos em curso.

No primeiro capítulo de desenvolvimento, foi realizado um breve estudo a respeito da origem da corrupção e de como está ensejou a criação de diversas Leis com vistas a tutelar o interesse público, entre elas a Lei de Improbidade Administrativa.

Ademais, foi elaborada uma análise dos Tratados Internacionais de Combate à Corrupção ratificados pelo Brasil, que possibilitou demonstrar o dever que o Estado possui em promover e defender a probidade administrativa.

No capítulo seguinte, foi produzido um estudo acerca do surgimento da Lei de Improbidade Administrativa, com base em todos os institutos jurídicos que de algum modo ajudaram a criar a base legal para a criação do referido dispositivo. Além disso, foram observadas as principais alterações fomentadas pela Lei 14.230/21, bem como analisada a extinção da culpa como elemento subjetivo de um dos atos de improbidade.

No quarto capítulo, foi realizado um estudo sobre os princípios que regem os atos da administração pública, e como eles podem ser interpretados à luz do princípio da retroatividade da Lei mais benéfica. Outrossim, foi analisada a natureza do Direito Administrativo Sancionador, bem como sua proximidade com o Direito Penal, ao passo que restou demonstrado ser possível a extensão da aplicabilidade de uma garantia, originalmente penal, à esfera administrativa.

Em seguida, no último capítulo, verificou-se a tese fixada a partir do julgamento do tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal e, com isso, como deve ser interpretada a nova Lei de Improbidade Administrativa à vista do direito intertemporal. No mais, após toda análise principiológica e doutrinária, buscou-se firmar o entendimento da aplicação da retroatividade da Lei 14.230/21, aos processos em curso, transitados em julgado ou em fase de execução, como regra geral no Direito Administrativo Sancionador.

Segundo o julgamento do tema 1.199, pelo STF, a nova Lei seria 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, porém fixou entendimento de que a nova Lei deve ser aplicada 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.

O princípio da coisa julgada e da segurança jurídica, não podem ser um óbice à aplicação de outro princípio, qual seja o da retroatividade da lei mais benéfica. A estabilidade proporcionada por aqueles princípios servem para proteger o indivíduo de novos questionamentos, assegurando a estabilidade dos efeitos da sentença. No caso em análise, a segurança jurídica deve proteger aquelas sanções que já foram realizadas, impedindo, por exemplo, que multas pagas à título de pena sejam ressarcidas.

No entanto, esses princípios devem ser aplicados em consonância com os demais, e observando o caso concreto. Haja vista o princípio da isonomia, não é justo que dois sujeitos sejam sancionados de forma distinta, apenas em razão do tempo em que o fato foi praticado.

Observando a doutrina, a jurisprudência, os princípios da Administração Pública, notadamente o princípio da isonomia e o direito fundamental a retroatividade da lei mais benéfica, foi possível chegar a conclusão de que seria possível e legítima a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade, não só aos processos em curso, mas também aqueles em fase de execução da pena ou até mesmo que tenham transitado em julgado mas que estejam pendentes de execução, haja vista ser cabível a extensão da aplicação do princípio da retroatividade ao Direito Administrativo Sancionador, seja pela aproximação entre as duas esferas jurídicas (penal e administrativa), seja pelo entendimento de que a norma constitui direito fundamental e, portanto, aplicável a todos ou, ainda, seja pela sua proteção em tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Sendo assim, a presente pesquisa empenhou-se em buscar a base jurídica necessária para interpretar as novas normas da improbidade administrativa e entender como a retroatividade da nova Lei de Improbidade poderia abarcar também os processos com trânsito em julgado pendentes de execução ou em fase de execução da pena, e não apenas os processos em curso, como propõe a tese fixada no tema 1.199 do STF.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABADE, Denise Neves. Direito internacional anticorrupção no Brasil. **Rev. secr. Trib. perm. revis. ed.** 7, n. 13, p. 214, mar. 2019.

Aldemiro Rezende Dantas Júnior *apud* PRETEL, Mariana Pretel e. O princípio constitucional da vedação do comportamento contraditório. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2140, 11 maio 2009.

Alejandro Nieto, Derecho administrativo sancionador, *In*: OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. **Revista dos Tribunais**, 8º Edição, 2022. Livro digital.

ALVES, R. P.; GARCIA, E. **Improbidade administrativa**, 8ª edição. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: 15. ed. Malheiros, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

BRASIL. CASA CIVIL. **Convenção de Viena**. [S.l.], 2009. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm)>.

BRASIL. **Decreto Nº 30, de 08 de Janeiro de 1892**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL0030-1892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL0030-1892.htm)>.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967**. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20200%2C%20DE,Administrativa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20200%2C%20DE,Administrativa%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.)>.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 201, de 27 de Fevereiro de 1967**. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm#:~:text=Del0201&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20201%2C%20DE,Vereadores%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm#:~:text=Del0201&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20201%2C%20DE,Vereadores%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.)>.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 64, de 18 de Maio de 1990**. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>.

BRASIL. **Lei Nº 1.079, de 10 de Abril de 1950**. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm)>.

BRASIL. **Lei Nº 12.462, de 04 de Agosto de 2011**. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm)>.

BRASIL. **Lei Nº 13.019, de 31 de Julho de 2014.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para dispor sobre as sanções aplicáveis em virtude da execução de atos de improbidade administrativa, bem como conceituar e definir os atos de improbidade administrativa.

Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm)>.

Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 3.502, de 21 de Dezembro de 1958.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3502impresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502impresao.htm)>.

BRASIL. **Lei Nº 4320, de 17 de Março de 1964.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>.

BRASIL. **Lei Nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota técnica aponta retrocessos ao combate à corrupção em proposta em discussão na Câmara.** Disponível em:

<<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/nota-tecnica-aponta-retrocessos-ao-combate-a-corrupcao-em-proposta-em-discussao-na-camara>>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.713.044/SP.** Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Publicação Dje 21.09.2020. Disponível em:

<<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/930640317>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Reclamação Constitucional 4557.** Relator: Min. Gilmar Mendes. 15 de dezembro de 2020. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345865921&ext=.pdf>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 600.817/MT.** Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Publicação: 30.10.2014. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7026454>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no RE nº 843.989,** Relator Min. Alexandre de Moraes. julgado em 24/02/2022, DJ 04-03-2022. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.199, de 05 de setembro de 2022.** 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.

CAPELOTTO, Paulo Henrique Triandafelides. **A improbidade e o mito da impunidade:** reflexões sobre o projeto de lei aprovado. Migalhas, 20.10.2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/353385/a-improbidade-e-o-mito-da-impunidade>>.

CLÓVIS BEVILÁQUA. **Direito público internacional**, Tomo II, 2.a ed. Rio: Freitas Bastos, 1939.

CORDEIRO, Antonio Manuel da Rocha e Menezes. **Da boa-fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 2001.

CORRUPÇÃO. *In*: MICHAELIS, **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. UOL: Editora Melhoramentos Ltda, 2023. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/corrupt%C3%A7%C3%A3o/>>.

COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: O Prazo Decadencial do Art. 54 da Lei Do Processo Administrativo Da União (Lei Nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, 2005. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44376/44830>>.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **Controle Jurisdicional da moralidade na administração pública pela prática de atos de improbidade administrativa:** Perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade. 2003. 133 f. Trabalho de Conclusão de Cuso - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. v. 1. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. **Primeiras impressões sobre a Lei n. 14.230/21:** o enfraquecimento do combate à corrupção diante da limitação do poder investigativo do Ministério Público. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6727, 1 dez. 2021. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/95004>>.

FOLLONI, André; GARCIA, Flávio Cardinelle Oliveira. Globalização e Corrupção em uma Sociedade Complexa. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. vol. 162/2019. p. 219 – 256. Dez / 2019. P. 3.

FRANCO, S. A. **Código Penal e sua Interpretação Jurisprudencial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. P. 103.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. Rio de

Janeiro: Lumen Juris, 2004

GOMES, José Jairo. **Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 245.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; RODRIGUES, João Paulo Souza; BORGES, Sabrina Nunes. Retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa: propostas para o tratamento adequado da Lei 14.230/2021 sobre processos em curso. **Revista de Processo**. vol. 329. ano 47. p. 339-368. São Paulo: Ed. RT, julho, 2022.

LOP, B. V. C. **LIMITES OBJETIVOS E EFICÁCIA PRECLUSIVA DA COISA JULGADA** - COLEÇÃO THEOTONIO NEGRÃO. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

MARINHO, Rogério. **Retroatividade da norma mais benéfica no Direito Administrativo sancionador**. ConJur, 19.08.2021. Disponível em:

<[www.conjur.com.br/2021-ago-19/marinho-norma-benefica-direito-administrativo-sancionador/#\\_ftn4](http://www.conjur.com.br/2021-ago-19/marinho-norma-benefica-direito-administrativo-sancionador/#_ftn4)>.

MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Código de Processo Civil comentado artigo por artigo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2016. Livro eletrônico.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 17ª edição.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 8, nº 29, abr/jun. 2010. Disponível em:

<<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=466>>.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. P. 7.

**Recurso Especial nº 885.836/MG**, julgado no ano de 2007, sob a Relatoria do Ministro Teori Zavascki.

SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre : Síntese, 2002. p. 92.

ZARATTINI, Carlos. **Relatório Final do Projeto de Lei nº 10.887/2018**, em 18/05/21.