

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL

FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

LUÍS ANDRÉ DUARTE FALCÃO NEVES

**A LEI 14.230/21 SOB A ÓTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:
ANÁLISE DA DECISÃO DO STF PELA (IR)RETROATIVIDADE NO JULGAMENTO
DO TEMA 1.199**

Maceió/AL

2023

LUÍS ANDRÉ DUARTE FALCÃO NEVES

**A LEI 14.230/21 SOB A ÓTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:
ANÁLISE DA DECISÃO DO STF PELA (IR)RETROATIVIDADE NO JULGAMENTO
DO TEMA 1.199**

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. Fábio Lins de Lessa Carvalho.

FABIO LINS DE LESSA
CARVALHO:00098137484

Assinado de forma digital por FABIO LINS DE
LESSA CARVALHO:00098137484
Dados: 2023.05.13 16:03:33 -03'00'

Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Schneider Rodrigues.



Documento assinado digitalmente

RICARDO SCHNEIDER RODRIGUES
Data: 14/05/2023 10:55:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Maceió/AL

2023

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

N518l Neves, Luís André Duarte Falcão.
A lei 14.230/21 sob a ótica do direito administrativo sancionador : análise da
decisão do STF pela (ir)retroatividade no julgamento do tema 1.199 / Luís André
Duarte Falcão Neves. – 2023.
84 f.

Orientador: Fábio lins de Lessa Carvalho.
Coorientador: Ricardo Schneider Rodrigues.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 77-84.

1. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 2. Improbidade administrativa. 3. Direito
administrativo sancionador. 4. Repercussão geral. I. Título.

CDU: 343.35(81)

Folha de aprovação

LUÍS ANDRÉ DUARTE FALCÃO NEVES

**A LEI 14.230/21 SOB A ÓTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR:
ANÁLISE DA DECISÃO DO STF PELA (IR)RETROATIVIDADE NO JULGAMENTO
DO TEMA 1.199**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à banca
examinadora do curso de Direito da Universidade
Federal de Alagoas e aprovado em 09 de maio de 2023.

FABIO LINS DE LESSA
CARVALHO:00098137484

Assinado de forma digital por
FABIO LINS DE LESSA
CARVALHO:00098137484
Dados: 2023.05.13 16:02:52 -03'00'

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho, UFAL



Documento assinado digitalmente
RICARDO SCHNEIDER RODRIGUES
Data: 14/05/2023 10:55:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Coorientador: Prof. Dr. Ricardo Schneider Rodrigues, CESMAC

Banca examinadora:



Documento assinado digitalmente
FILIPE LOBO GOMES
Data: 15/05/2023 18:37:06-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Presidente – Prof. Dr. Filipe Lôbo Gomes, UFAL

KEZIA SAYONARA
FRANCO RODRIGUES
MEDEIROS:05393149433

Assinado de forma digital por KEZIA
SAYONARA FRANCO RODRIGUES
MEDEIROS:05393149433
Dados: 2023.05.15 08:51:49 -03'00'

Membro – Mestranda Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros, UFAL

RESUMO

Em território brasileiro, a corrupção política, marcada historicamente pela clandestinidade e pelo sigilo, fatores que geram uma expectativa de impunidade, estimulam a prática de improbidade administrativa. Diante de tal cenário, o presente trabalho busca discorrer acerca do desenvolvimento histórico dos principais dispositivos constitucionais e legais que objetivaram coibir a improbidade administrativa no Brasil, assim como sobre as principais inovações instituídas pela Lei 14.230/21, que modificou a redação originária da Lei 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa. A partir da reforma legal supracitada, foi introduzido no texto da Lei de Improbidade Administrativa que devem ser aplicados ao sistema de improbidade os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, consoante o seu Art. 1º, § 4º. Em face disso, a pesquisa desenvolvida procurou delimitar o conceito e o conteúdo do Direito Administrativo Sancionador, bem como discorrer sobre os princípios constitucionais deste ramo do Direito Punitivo. Além disso, a reforma legislativa não determinou um regime de transição para orientar a aplicação das disposições do novo texto legal aos processos já em andamento no momento de sua publicação. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral, trazido no bojo do Recurso Extraordinário com Agravo 843.989, decidiu, dentre as teses fixadas, que a nova LIA deve ser aplicada apenas em relação a atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado. Levando em consideração o exposto, buscou-se, no presente trabalho, examinar se a referida decisão do Supremo Tribunal Federal, especialmente, no tocante à eventual retroatividade da Lei de Improbidade, está de acordo com os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador. Em meio a esta última investigação, buscou-se apresentar as principais distinções entre os âmbitos do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal. O presente estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial para o exame do julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, bem como da Lei de Improbidade Administrativa, nos termos supracitados.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Direito Administrativo Sancionador. Supremo Tribunal Federal. Repercussão geral.

ABSTRACT

In Brazilian territory, political corruption and its history marked by clandestinity and secrecy stimulates administrative improbity. This discussed the historical development of constitutional and legal apparatus that aim to curb legislative improbity in Brazil, as well as the main innovations brought by the Law 14.230/21, which modified original text contained in the Administrative Improbity Law (8.429/92). The aforementioned legal changes added that Sanctioning Administrative Law must be applied to the improbity system, in accordance with the article 1º, § 4º. Given such changes, I aimed to define the concept and contents of Sanctioning Administrative Law, as well as to discuss about its constitutional principles inside under the lens of punitive law. In addition, the legislative reform did not determine a transitional regime to guide the application of the new legal text to presently undergoing processes. Subsequently, the Brazilian Supreme Court, in the judgment of Theme 1,199 of the general repercussion, brought in the Extraordinary Appeal with Interlocutory Appeal 843.989, decided, that the new Law should be applied only in regard to culpable acts of administrative improbity practiced in the effective period. of the previous text of the law, but without final conviction. Given the context, this study sought to examine whether the said decision of the Federal Supreme Court, especially with regard to the possible retroactivity of the Improbity Law, is in accordance with the constitutional principles of Sanctioning Administrative Law. In the midst of this last investigation, I sought to present the main distinctions between the scopes of Sanctioning Administrative Law and Criminal Law. The present study was carried out through bibliographical and jurisprudential research for the examination of the judgment of Theme 1.199 of the general repercussion of the Brazilian Supreme Court, as well as of the Administrative Improbity Law, in the aforementioned terms.

Keywords: Administrative improbity. Sanctioning Administrative Law. Brazilian Supreme Court. General repercussion.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI Ação Direta de Inconstitucionalidade

Art. Artigo

CPC Código de Processo Civil

CRFB/88 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

LIA Lei de Improbidade Administrativa

REsp Recurso Especial

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	8
2. A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGISLATIVA COM O FIM DE COIBIR A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL.....	11
3. AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES INSTITUÍDAS PELA LEI 14.230/21.....	21
3.1 Sujeito passivo.....	22
3.2 Sujeito ativo.....	24
3.3 A atipicidade da modalidade culposa.....	27
3.4 Nepotismo e promoção pessoal.....	29
3.5 Legitimidade para propositura da ação de improbidade administrativa.....	31
3.6 A nova sistemática prescricional.....	34
4. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	38
4.1 O conceito e o conteúdo do Direito Administrativo Sancionador.....	38
4.2 Os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador e a sua relação com a improbidade administrativa.....	44
5. O EXAME DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO TEMA 1.199.....	58
5.1 O julgamento do Tema 1.199 pelo STF: conteúdo da decisão e o entendimento dos Ministros.....	58
5.2 As teses fixadas sob a ótica dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.....	66
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77

1. INTRODUÇÃO

A prática histórica da corrupção no Brasil é caracterizada pela clandestinidade e pelo sigilo, elementos que dificultam a efetiva punição dos agentes ímprobos. A certeza da impunidade, historicamente, estimula a realização de atos de improbidade. Tendo em vista estes fatores, fez-se necessária, ao longo do tempo, a criação de leis e de dispositivos constitucionais com o fito de combater a sangria dos cofres públicos e de defender o funcionamento razoável da Administração Pública.

Atualmente, o dispositivo normativo que disciplina a respeito das sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa é a Lei 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Esta lei foi alterada recentemente pela Lei 14.230/21, a qual instituiu grandes inovações de caráter material e processual para a tutela da probidade administrativa, tais como a criação de uma nova sistemática prescricional e a vedação expressa ao nepotismo, conforme nova redação dos Arts. 23 e 11, XI, respectivamente.

A Lei 14.230/21, entretanto, não definiu um regimento de transição para a aplicação de suas disposições aos processos já em andamento no momento de sua publicação, resultando em um cenário de debates doutrinários e jurisprudenciais sobre a extensão da nova LIA, quanto à aplicação de suas disposições. A nova redação da LIA prevê que devem ser aplicados ao sistema de improbidade expresso em seu texto os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, segundo o Art. 1º, § 4º.

É importante destacar, nesse sentido, que Direito Administrativo Sancionador integra o Direito Punitivo estatal, juntamente ao Direito Penal, compartilhando princípios constitucionais comuns, dentre os quais é possível citar os princípios da culpabilidade, da segurança jurídica, da tipicidade e da retroatividade da norma mais benéfica ao réu.

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, no dia 18/08/2022, apreciaram o Tema 1.199 da repercussão geral, trazido no bojo do Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR, decidindo, dentre as teses fixadas, que a nova Lei deve ser aplicada apenas em relação a atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado. Desse modo, prevaleceu o entendimento que a norma benéfica da nova Lei de Improbidade Administrativa é irretroativa em respeito

ao Artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada, nem durante o processo de execução das penas e seus incidentes.

O entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal no julgamento supracitado ocasionou debates e questionamentos. Nesse contexto, surgiu a discussão se a norma benéfica da nova LIA, que suprimiu a modalidade culposa de improbidade, deve retroagir apenas em relação a processos em andamento sem decisões definitivas, consoante o entendimento fixado pelos Ministros do STF, ou se existe uma presunção absoluta de retroatividade da norma para que ela produza efeitos inclusive em relação a processos com decisões transitadas em julgado, sob o fundamento de que normas de Direito Administrativo Sancionador possuem similitude ontológica com as normas penais e, portanto, quando mais benéficas, devem retroagir.

Dessa maneira, a presente pesquisa pretende examinar se o posicionamento fixado pelos Ministros do STF no julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral, trazido no bojo do Recurso Extraordinário com Agravo 843.989, está em consonância com os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, principalmente, com referência às hipóteses de retroatividade da nova Lei de Improbidade. No decorrer dessa análise, busca-se apresentar as principais distinções entre os âmbitos do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, será utilizada uma via metodológica teórica, caracterizada pela análise de doutrinas, teses e textos científicos que dispõem acerca dos assuntos relacionados à investigação científica. Ademais, será utilizado o método dedutivo, partindo de uma premissa geral, em direção à conclusão, que constitui uma premissa particular.

No segundo capítulo, com o auxílio da doutrina de autores como George Sarmento, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira, busca-se dissertar acerca do desenvolvimento histórico dos principais dispositivos constitucionais e legais que surgiram com o fim de reprimir a improbidade administrativa no Brasil.

No terceiro capítulo, objetiva-se discorrer sobre as principais inovações trazidas à Lei de Improbidade Administrativa, com o advento da Lei 14.230/21, a partir da análise da legislação correlata, de teses, textos científicos e de entendimentos doutrinários, tais como os de Gina Copola e Gilmar Ferreira Mendes.

No capítulo subsequente, pretende-se desenvolver, a partir de um estudo da obra científica de autores como Fábio Medina Osório, Alice Voronoff e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a delimitação do conceito e do conteúdo do Direito Administrativo Sancionador, além de discorrer sobre os princípios constitucionais deste ramo do Direito Punitivo.

No quinto capítulo, ademais, planeja-se evidenciar o conteúdo da decisão e os votos dos Ministros para, ao fim, analisar se as teses fixadas no julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral, trazido no âmbito do Recurso Extraordinário com Agravo 843.989, especialmente no tocante à eventual retroatividade da Lei de Improbidade, estão em consonância com os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

2. A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGISLATIVA COM O FIM DE COIBIR A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

No presente capítulo, será discorrido, inicialmente, acerca do desenvolvimento das vias de repressão das práticas de improbidade administrativa, referente ao aprimoramento constitucional e legislativo do ordenamento jurídico brasileiro no combate a estas práticas desonestas, que causam danos à Administração Pública.

Desse modo, será apresentada uma linha cronológica que evidencia o surgimento de novas regras ao longo do tempo, que possibilitam o estabelecimento de um panorama de gestão pública alicerçado na probidade, na eficiência e no uso racional dos recursos públicos.

A origem e a definição do vocábulo improbidade não são exatos na doutrina. Marcelo Figueiredo expõe que a improbidade advém do latim *improbitate*, significando desonestidade. De acordo com o autor, o agente público ou o particular que infringe a moralidade administrativa está cometendo danos à probidade¹. De Plácido e Silva, por sua vez, leciona que improbidade deriva do latim *improbitas*, fazendo referência a qualidade de um homem que não atua com decência por ser amoral².

Primordialmente, faz-se necessário evidenciar que a improbidade refere-se a um conceito amplo, que envolve componentes morais, bem como princípios regentes da atividade estatal. O agente público de boa qualidade é aquele que atua em harmonia com as normas a que está sujeito, o que alcança as regras e os princípios³. Fábio Medina Osório ensina que o conceito de improbidade administrativa tem relação direta com as noções de grave ineficiência funcional e de grave desonestidade⁴.

A improbidade administrativa é uma espécie de imoralidade qualificada, configurando um desvio de conduta que viola um dever jurídico, seja ele um dever funcional, um dever de lealdade para com a Constituição, ou, ainda, um dever enquanto servidor público, mas, em todo caso, um dever administrativo.⁵

¹ FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa, comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995, p. 21.

² SILVA, De Plácido e: **Vocabulário jurídico**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 431.

³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6. ed. Lumen Júris, 2011. p. 125 e 279.

⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html> Acesso em: 11 mar. 2023.

⁵ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficiência da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função**: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/92,

Em território brasileiro, a prática da corrupção política, conceituada por Frederico Wildson da Silva Dantas como desvio de deveres de uma função pública em decorrência de interesses privados⁶, é marcada historicamente pela clandestinidade e pelo sigilo, fatores que induzem a uma expectativa de impunidade, estimulando a prática de improbidade administrativa.

Nesse sentido, George Sarmento leciona que aspectos como a desorganização da burocracia estatal, a ineficiência dos órgãos de controle interno e externo da Administração Pública, as fortes associações familiares e a existência de políticas incrustadas no funcionalismo contribuem para a impunidade, motivando os agentes ímprobos a lesar os cofres públicos⁷.

Vale ressaltar que a elite do funcionalismo público brasileiro é oriunda do tráfico de influência do nepotismo, do parasitismo, do clientelismo e, principalmente, do absoluto despreparo para a gestão do patrimônio público. A proclamação da República, em 1989, determinou a substituição do sistema monárquico pelo mandonismo dos chefes políticos e dos patriarcas rurais. Os cargos públicos foram loteados e distribuídos entre apadrinhados políticos e cabos eleitorais. Os anos iniciais da República foram destacados pelas barganhas partidárias e pela impunidade dos governantes⁸.

Até meados do século passado, políticos e funcionários graduados tinham certeza da impunidade dos seus deslizes funcionais. No Brasil, imperava a lei do “rouba, mas faz”, que refletia o conformismo do povo ante a corrupção. Os juristas reclamavam a regulamentação do § 31 do Art. 141 da Constituição de 1946, que estabelecia o seguinte: “A Lei disporá sobre o sequestro e perdimento dos bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”⁹.

Dessa maneira, a previsão normativa de instrumentos jurídicos que objetivam combater atos ímprobos com o trato da coisa pública faz-se necessária, assim como é uma preocupação no Brasil, podendo ser verificada pela diversidade de normas jurídicas que foram

designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade. Recife: Nossa Livraria, 2004. p. 73.

⁶ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficiência da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função**: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/92, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade. Recife: Nossa Livraria, 2004. p. 39.

⁷ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 29.

⁸ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 54.

⁹ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 55.

editadas ao longo do tempo. Tal evolução do direito positivo aos poucos delimitou os atos de improbidade e as características do sujeito ativo.

No plano legislativo, em 1951, o deputado alagoano Ari Pitombo apresentou ao Congresso Nacional um projeto de lei, por meio do qual almejava regulamentar o Art. 141, da Constituição de 1946. Tal iniciativa pautava as diretrizes da ação civil em face dos servidores que explorassem o exercício do cargo público para o locupletamento, incluindo a medida cautelar de sequestro, a decretação de perda dos bens obtidos com a prática de atos de corrupção e a obrigatoria declaração periódica de bens¹⁰.

O relator do projeto supracitado foi o deputado gaúcho Godói Ilha. Apesar da urgência do projeto, a votação só ocorreu seis anos depois, convertendo-se na Lei 3.164, de 1 de junho de 1957, nominada Lei Pitombo-Godói Ilha, devido ao trabalho decisivo desses parlamentares no processo legislativo¹¹.

A Lei 3.164/57 determinava, em seu artigo 1º, a viabilidade de sequestro e perda, em favor da Fazenda Pública, dos bens obtidos pelo agente público por influência ou abuso de cargo ou função pública, sem prejuízo da eventual responsabilidade penal. Desse modo, o principal objetivo da legislação referenciada era sancionar os servidores públicos por atos de enriquecimento ilícito¹².

Ademais, a Lei Pitombo-Godói Ilha, em seu Art. 1º, § 2º, reconhecia a legitimidade ativa para a propositura da ação de improbidade ao Ministério Público e a qualquer pessoa do povo, com o propósito de democratizar o controle repressivo da improbidade administrativa. Importante observar que a legitimidade conferida a qualquer pessoa do povo para ajuizar uma ação de improbidade não foi repetida na atual Lei 8.429/92¹³.

Deve-se a ela a introdução dos seguintes institutos:

1. medida cautelar de sequestro de bens do agente público acusado de enriquecimento ilícito;
2. reversão à fazenda pública dos bens adquiridos por influência ou abuso de cargo público;
3. competência do juízo cível para a apreciação da ação civil pública;

¹⁰ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 56.

¹¹ *Ibid.*

¹² NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 14.

¹³ *Ibid.*

4. independência das esferas cível e criminal em matéria de improbidade administrativa;
5. criação do registro público obrigatório de valores e bens pertencentes ao patrimônio privado dos servidores da União, Estados e Municípios;
6. obrigatoriedade de atualização bienal dos bens dos agentes públicos e respectivos cônjuges, sob pena de demissão na hipótese de falsidade das informações;
7. legitimação do Ministério Público para a proposição da ação cível de ressarcimento ao erário.¹⁴.

No dia 21 de dezembro de 1958, o então presidente Juscelino Kubitschek sancionou a Lei 3.502, que complementava a anterior, com o fito de reprimir atos de corrupção atentatórios às instituições democráticas, uma vez que o Brasil vivenciava uma época de institucionalização da improbidade administrativa¹⁵.

Nesse sentido, Francisco Bilac Moreira Pinto, filho do autor do projeto de lei, manifestou seu descontentamento, alegando que, no contexto ao qual se encontrava o Brasil, nenhuma pessoa se prontificava a denunciar as falhas de conduta moral de políticos e servidores públicos, pelo fato de que sua preocupação pela decência da administração não encontraria eco favorável nas esferas responsáveis pela direção do respectivo serviço público. Para Pinto, aqueles que ousavam denunciar os escândalos administrativos de que têm conhecimento, corriam o risco de receber punição disciplinar por essa imprudência¹⁶.

A Lei 3.502/58, denominada Lei Bilac Pinto, propôs regular o sequestro e o perdimento dos bens nos casos de enriquecimento ilícito, em razão de influência ou abuso do cargo ou função. Similarmente à Lei Pitombo-Godói Ilha, a presente lei tinha como intenção central punir os agentes públicos por atos de enriquecimento ilícito¹⁷.

Para isso, introduziu as seguintes matérias:

1. tipificação dos atos de enriquecimento ilícito, através da descrição das transgressões mais comuns no serviço público;
2. ampliação do conceito de servidor público;
3. equiparação dos atos de enriquecimento ilícito aos crimes contra a administração e o patrimônio público;

¹⁴ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 56-57.

¹⁵ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 57.

¹⁶ PINTO, Francisco Bilac. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. São Paulo: Forense, 1960. p. 44.

¹⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 14.

4. especificação do procedimento cautelar de sequestro dos bens do agente público acusado de enriquecimento ilícito;

5. inclusão do ressarcimento ao erário e indenização por perdas e danos como sanções aplicáveis às hipóteses de enriquecimento ilícito.¹⁸

Além do exposto, a Lei em comento, em seu Art. 1º, § 1º, definiu o servidor público como todas as pessoas que exerciam na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, tanto eletivos quanto de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. O texto legal também previa, detalhadamente e de maneira exemplificativa, situações que consubstanciavam o enriquecimento ilícito¹⁹.

Com referência à legitimidade ativa para a propositura da ação de improbidade administrativa, consoante disposição do Art. 5º, da Lei 3.502/58, eram legitimados os entes da Administração Pública Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e Indireta (autarquias, fundações e estatais), assim como as empresas incorporadas ao patrimônio do Estado e as entidades privadas que recebiam e aplicavam contribuições para fiscais. Apesar da omissão no novo diploma legal, a legitimidade ativa do Ministério Público e da população encontrava fundamento no Art. 1º, § 2º, da Lei 3.164/57²⁰.

Apesar da iniciativa legislativa com o fito de reprimir a improbidade administrativa, as Leis 3.164/57 e 3.502/58 não tiveram a aplicabilidade necessária, pois não houve vontade política de aplicá-las. Durante a vigência das leis supramencionadas, não houve punições exemplares a agentes públicos ímprobos. É relevante evidenciar que, mesmo com a criação da Lei 4.717/65, a qual regulamentou a ação popular, os cidadãos brasileiros não se mobilizaram com o fim de combater as decisões administrativas prejudiciais ao patrimônio público²¹.

Outrossim, a concepção reducionista de corrupção, a qual restringia o delito aos casos de enriquecimento ilícito, dificultou a coibição do crescimento das novas formas de improbidade administrativa, cada vez mais sofisticadas e eficientes. Deve-se destacar também

¹⁸ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 57-58.

¹⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 14.

²⁰ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 14-15.

²¹ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 58.

que atos desonestos ficavam impunes em razão da ausência de previsibilidade legal. O financiamento de campanhas políticas foi o principal exemplo desse vazio normativo²².

A Constituição Federal de 1988 ampliou os poderes do Ministério Público, dando-lhe atribuições para reprimir a corrupção e a má gestão administrativa. Ademais, institucionalizou o inquérito civil como instrumento exclusivo de investigação, garantindo aos promotores de justiça poderes para notificar testemunhas, solicitar documentos e perícias e, finalmente, legitimidade para propor ações civis públicas em face de agentes públicos ímprobos²³.

A fim de estabelecer a responsabilização dos agentes públicos realizadores de atos de improbidade administrativa, o § 4º, do Art. 37, da Constituição Federal dispôs várias sanções a serem contempladas em lei, nos seguintes termos:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível²⁴.

Nessa perspectiva, vale salientar que a Carta Magna de 1988 consagrou o princípio da imprescritibilidade da ação civil pública contra atos de improbidade administrativa em relação ao dever de reparação dos prejuízos causados ao erário. Essa é a sapiência do § 5º, do Art. 37, que é taxativo: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”²⁵.

A Constituição Federal de 1988 também positivou a responsabilidade da Fazenda Pública pelos danos causados a terceiros. Nesse sentido, previu a obrigação de indenizar os danos, sem prejuízo da ação regressiva a ser proposta em face do agente público que tiver agido com dolo ou culpa, consoante o estabelecido no Art. 37, § 6º, *in verbis*:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa²⁶.

²² *Ibid.*

²³ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 58.

²⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2023.

²⁵ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 58-59.

²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2023.

Finalmente, conferiu ao cidadão o direito de propor ação popular com o fito de defender o patrimônio público e a moralidade administrativa. Segundo o inciso LXXIII, do Art. 5º, da Constituição Federal de 1988:

LXXIII - Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência²⁷.

A Carta Magna de 1988 recepcionou as Leis Pitombo-Godói Ilha e Bilac Pinto, ambas limitadas para combater os atos de improbidade administrativa. O § 4º, do Art. 37 era uma norma de eficácia limitada, pois dependia da edição de lei reguladora. Diante disso, o então Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, apresentou ao Presidente da República um anteprojeto de 13 artigos, que disciplinava a responsabilidade dos agentes públicos implicados em enriquecimento ilícito²⁸.

No dia 14 de agosto de 1991, o Presidente Fernando Collor de Mello encaminhou à Câmara dos Deputados a Mensagem 406/91 com a proposição do Executivo. O Projeto de Lei recebeu o número 1.446/91 e foi relatado pelo deputado Nelson Gibson. Apesar de ter sido disposta à mídia como uma iniciativa inovadora, a proposição tratava-se, basicamente, de uma atualização superficial da Lei Bilac Pinto²⁹.

Com o conhecimento sobre o interesse do Governo Federal em disciplinar a matéria, os deputados José Dutra, Carlos Alberto Campista e o senador Pedro Simon apresentaram substitutivos que alteraram profundamente o perfil inicial do Projeto de Lei. Em menos de um ano, a matéria foi aprovada, ocasionando a criação da Lei 8.429/92, sendo esta mais completa que a Lei Pitombo-Godói Ilha e a Lei Bilac Pinto, ambas revogadas por ela³⁰.

A Lei 8.429/92 introduziu diversas matérias. A primeira delas diz respeito à ampliação do conceito de improbidade administrativa. Além do enriquecimento ilícito, foram acrescentadas mais duas espécies: a gestão ruínosa do erário e a violação dos princípios da

²⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2023.

²⁸ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 59.

²⁹ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 59.

³⁰ *Ibid.*

administração pública. Os artigos 9º, 10 e 11, dispõem sobre a conduta genérica de cada uma delas e, a título exemplificativo, inclui as transgressões mais comuns em diversos incisos³¹.

Conforme a redação originária do Art. 9º, da LIA, o ato de obter, indevidamente, qualquer tipo de vantagem patrimonial em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no Art. 1º, configura improbidade administrativa na modalidade de enriquecimento ilícito³².

Em sequência ao referido dispositivo, o Art. 10 da LIA estabeleceu que qualquer ação ou omissão, seja dolosa ou culposa, que ocasiona perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no Art. 1º, constitui ato ímprobo por lesão ao erário³³.

Concluindo sobre as modalidades de improbidade administrativa, o Art. 11, da LIA, trouxe, expressamente, que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que descumpra os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições³⁴.

Outrossim, foi estabelecido um padrão ético de conduta dos agentes públicos, pautado no respeito às rígidas normas deontológicas, a exemplo da estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato de assuntos que lhe são afetos (Art. 4º). Além disso, impôs obediência aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições como paradigma de atuação funcional (Art. 11). Com o objetivo de controlar a evolução patrimonial do funcionalismo, a Lei de Improbidade obriga os servidores a realizarem declaração anual de bens e valores patrimoniais, sob pena de demissão a bem do serviço público³⁵.

³¹ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 59-60.

³² BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

³³ BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

³⁴ BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

³⁵ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 60.

Noutro giro, a Lei 8.429/92 também consagrou a independência das sanções penais, civis e administrativas pela prática do mesmo ato ilícito. A legislação em comento adotou rigorosas cominações para a improbidade, quais sejam a perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios³⁶.

A eficácia das sanções supracitadas é resguardada pela possibilidade de concessão de medidas cautelares como, por exemplo, o afastamento do cargo, a indisponibilidade dos bens do acusado, a transferência dos sigilos bancário, fiscal e patrimonial e telefônico, assim como das ações previstas no Código de Processo Civil (da produção antecipada de provas, busca e apreensão e da exibição de documentos)³⁷.

O Ministério Público e a pessoa jurídica interessada possuem legitimidade para a propositura da ação civil pública, a qual terá rito ordinário e tramitará em uma das varas cíveis da Justiça Estadual ou Federal. Deve-se salientar que a Lei 8.429/92³⁸ proíbe expressamente a transação, acordo ou conciliação, uma vez que a tutela do patrimônio público e do erário manifesta-se como direito indisponível que demanda provimento jurisdicional de mérito, conforme disposição do Art. 17. O Art. 18 prevê que, quando julgada procedente, a reparação do dano ou a perda dos bens e valores havidos ilicitamente dar-se-á por meio de pagamento ou reversão à pessoa jurídica lesada³⁹.

Outra relevante inovação foi a ampliação dos sujeitos passivo e ativo do ato ímprobo. O Art. 1º e seu parágrafo único estabeleceram os sujeitos passivos do ato ilícito, os quais eram: pessoa jurídica de direito interno - União, Estado, Territórios, Distrito Federal, autarquias e fundações públicas; pessoas jurídicas de direito privado - sociedades de economia mista, empresas públicas; entidades do terceiro setor - sociedades civis e fundações que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público assim

³⁶ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 60.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ BRASIL. **Lei 8.429, 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

³⁹ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 60.

como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual⁴⁰.

Com referência aos sujeitos ativos, o Art. 2º também imprimiu grande amplitude ao conceito de agente público, sendo considerada qualquer pessoa que exercesse, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no Art. 1º⁴¹.

Em síntese, o significado de agente público é mais abrangente que o de funcionário. A atual dimensão conceitual é surpreendente: qualquer pessoa física, capaz, que esteja vinculada a ente estatal na condição de ocupante de cargo, emprego ou função pública, mediante qualquer tipo de investidura, remunerada ou não, é tida como tal. E não é só isso. A Lei também inclui nesse rol os membros da diretoria e empregados das entidades do terceiro setor que se beneficiem de recursos públicos. Ainda merece destaque o Art. 3º, que penaliza com as mesmas sanções aquele que, embora não se enquadre no conceito exposto, induz agente público à prática de improbidade administrativa ou dela se beneficia direta ou indiretamente⁴².

Conforme o apresentado, a Lei 8.429/92 viabilizou a implantação de um novo paradigma de gestão pública baseado na probidade, na eficiência e no uso racional dos recursos públicos. Tal legislação foi considerada um marco para o fortalecimento da governabilidade e para o restabelecimento da confiança nas instituições democráticas do país. É preciso evidenciar que, por si só, a Lei não é suficiente para erradicar a improbidade no serviço público. Embora o avanço ao combate a atos ímprobos, o Brasil ainda apresenta níveis preocupantes de corrupção, e isso afeta as políticas públicas, acentua as desigualdades sociais, aumenta os índices de pobreza e a onda de violência nos grandes centros urbanos⁴³.

A Lei 8.429/92, considerada como um dos principais instrumentos jurídicos que está contido no Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção, passou por diversas alterações pela Lei 14.230/21. As principais inovações, trazidas com a reforma legal supracitada, serão analisadas na próxima seção.

A Reforma legislativa representa, em última análise, uma descaracterização da redação originária do texto legal, com a modificação de quase todos os dispositivos da Lei 8.429/92. Formalmente, restou preservada a numeração da Lei 8.429/92. Contudo, sob o aspecto material, o conteúdo da LIA foi intensamente alterado. Trata-se, de fato, de uma nova Lei com a mesma numeração⁴⁴.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 61.

⁴² *Ibid.*

⁴³ SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 61.

⁴⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**:

3. AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES INSTITUÍDAS PELA LEI 14.230/21

A atual seção tem a finalidade de examinar as principais inovações legislativas instituídas com a criação da Lei 14.230/21⁴⁵, que priorizam centrar esforços nos atos efetivamente graves, dolosos e de má-fé, de forma a assegurar a necessária segurança jurídica ao administrador público no desempenho de suas funções.

Antes de tudo, é importante explicar que a Lei n. 14.230/21 trouxe alterações à Lei de Improbidade Administrativa, de número 8.429/92, a qual permanece em vigor. Dessa forma, apesar da manutenção da numeração da Lei, sob uma perspectiva prática, é nítida a existência de um novo e vasto conjunto de regras que objetivam reprimir os atos ímprobos.

Observa-se a mudança da maioria dos artigos, de modo que alguns foram totalmente modificados e/ou revogados. A alteração foi bastante significativa, de modo que somente os Arts. 15, 19, 24 e 25 permaneceram com a mesma redação. Tendo em vista as inovações trazidas, pode-se dizer que, sob a perspectiva material, foi criada uma nova Lei com a conservação da numeração antiga.

Com a sua publicação, houve debates acerca da constitucionalidade da Lei 14.230/21. Nesse sentido, é válido citar o ajuizamento de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade: a ADI 7042, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (ANAPE) e a ADI 7043, ajuizada pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (ANAFE), as quais têm como objeto os Arts. 17, *caput* e §§ 14 e 20, e 17-B, da Lei n. 8.429/92, modificados e incluídos pelo Art. 2º da Lei n. 14.230/21, e os Arts. 3º e 4º, X, da nova Lei.

No tocante à natureza da ação de improbidade administrativa, existem controvérsias. O Supremo Tribunal Federal, durante a vigência da redação originária, no julgamento da Petição 3240, Informativo 901 e o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do *Habeas Corpus* 5045/AL já tinham estabelecido o entendimento de que ação de improbidade tratava-se de uma ação civil.

direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 25.

⁴⁵ BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 18 mar. 2023.

A Doutrina, por sua vez, possui como principal fundamento o conteúdo do Art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988⁴⁶, o qual determina que os agentes de atos ímprobos podem sofrer sanções pelo cometimento desses atos, sem prejuízo da ação penal, redação que permite a interpretação de que a ação tem natureza civil.

Apesar disso, parte da doutrina opina que a ação de improbidade tem conteúdo penal contudente, como, por exemplo, Gilmar Ferreira Mendes e Arnaldo Wald⁴⁷. Conforme o entendimento de Emerson García⁴⁸, apesar do entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência dominante acerca do caráter civil das sanções por improbidade, deve-se considerar regras penais e processuais penais, conforme a análise do caso concreto, tendo em vista o caráter sancionador da ação.

3.1 Sujeito Passivo

No texto inicial da LIA, o Art. 1º, *caput* e seu parágrafo único, dispunham que os sujeitos passivos poderiam ser a Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, de qualquer dos entes da federação, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; entidade a qual recebe subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, como também daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, restringindo-se, nesses casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Entretanto, com as mudanças advindas da Lei 14.230/21, o parágrafo único foi revogado e foram inseridos oito parágrafos. Os parágrafos 5º, 6º e 7º trazidos pela nova Lei são os principais para o presente item, quais sejam:

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes

⁴⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 mar. 2023.

⁴⁷ WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Competência para julgar ação de improbidade administrativa**. Revista de Informação Legislativa nº 138, abr./jun. 1998. p. 213-215. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/378>> Acesso em: 18 mar. 2023.

⁴⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 587.

Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo.

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos⁴⁹.

No sentido objetivo da norma, ao se prever que toda e qualquer empresa, inserida na previsão legal, possa vir a ser sujeito passivo de um ato de improbidade, haveria uma generalização na aplicação da LIA. Dessa maneira, sua aplicação deve ser restrita e adequada somente às entidades que recebem benefícios com o fito de concretizar interesses públicos específicos⁵⁰. Assim, faz-se necessário que se analise se aquela entidade beneficiária está executando uma atividade dotada de finalidade pública específica, ligada ao próprio ato concedente do benefício⁵¹.

As disposições do parágrafo 5º foram mantidas em relação à Administração Direta, Indireta ou Fundacional de qualquer dos entes da federação. Referente ao parágrafo 7º, o qual dispõe acerca das entidades privadas, mesmo que constituam a Administração Indireta, a norma foi alterada de modo que, atualmente, qualquer entidade privada, cujo patrimônio seja constituído com recursos estatais, será submetida às diretrizes da LIA. Com o exposto, observa-se que basta existir contribuição advinda do patrimônio público, de forma que a falta de controle societário tornou-se desnecessária⁵².

Consoante o exposto, a LIA deve ser adotada à entidade privada, para cuja criação ou custeio o erário concorre ou concorreu ao seu patrimônio, de modo que o limite do

⁴⁹ BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União. Brasília, 26 out 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 19 mar. 2023.

⁵⁰ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 13; GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013 p. 143-144.

⁵¹ FILHO, Marçal Justen. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comparada e comentada Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 44-46.

⁵² FILHO, Marçal Justen. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comparada e comentada Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 47-50.

ressarcimento à repercussão do ilícito seja mantido. Os demais prejuízos, a não ser do patrimônio público, deverão ser buscados em ação própria.

3.2 Sujeito Ativo

O texto inicial da Lei de Improbidade Administrativa⁵³, consoante seus Arts. 2º e 3º, estabelece que os sujeitos que podiam praticar atos de improbidade seriam os agentes públicos, reputados como aqueles que exerciam, ainda que de forma transitória ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no Art. 1º, bem como os terceiros que, embora não fossem agentes públicos, teriam induzido ou concorrido para a prática do ato de improbidade ou dele tenham se beneficiado sob qualquer forma direta ou indireta.

Tendo em vista a previsão dos verbos “concorrer” e “induzir”, preponderou o entendimento doutrinário de que ao terceiro era indispensável à demonstração do elemento subjetivo dolo⁵⁴. Nesse sentido, a nova redação da LIA dispôs, de forma expressa, a conduta dolosa no ato de induzir ou concorrer para prática da improbidade administrativa.

Ademais, foi modificado o texto do antigo Art. 3º, o qual previa aplicação da LIA para aquele que se beneficiasse de modo direto ou indireto das consequências do ato ímprobo. Tal alteração foi razoável, uma vez que o texto originário possibilitava o ajuizamento de ação de improbidade em face de terceiros que não tinham participado ou, até mesmo, não sabiam da ocorrência do ato. Apesar da doutrina já ter determinado o requisito “dolo”, que viria a dificultar a aplicação irrestrita da LIA, a supressão dessas palavras promove maior segurança jurídica.

Outrossim, ressalta-se a obrigatoriedade da presença do agente público no ato ímprobo para que a ação de improbidade seja ajuizada em face de terceiro. Nessa perspectiva,

⁵³ BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 19 mar. 2023.

⁵⁴ COPOLA, Gina. **A improbidade administrativa no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 44-45; NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 76.

os verbos “induzir”, no sentido de incentivar o agente a cometer a conduta, e “concorrer”, relativo a assistir a prática de improbidade, ressaltam a ligação entre as condutas do terceiro e do agente público.

Noutro giro, a Lei 14.230/21 incluiu, de modo expresso, a pessoa jurídica como sujeito ativo, com disposição no Art. 3º, parágrafos 1º e 2º e em seu parágrafo único, que trata da responsabilidade da sucessora, nos casos de fusão e de incorporação. A reforma legislativa, todavia, ocasionou uma limitação à aplicação da lei às pessoas jurídicas. Segundo o parágrafo 2º, do Art. 3º, quando o ato também for sancionado como lesivo à administração pública, previsto na Lei 12.846/2013, não haverá a aplicação das sanções da LIA⁵⁵.

Outra inovação da LIA foi a alteração do Art. 2º, de modo que a pessoa do agente político passou a ser prevista, expressamente, como sujeito ativo. Durante o período de vigência do texto inicial da Lei 8.429/92, o tópico em relação à responsabilidade do político foi motivo de grandes debates e matéria de grande discussão jurisprudencial, tanto que chegou diversas vezes ao Supremo Tribunal Federal, tendo essa corte pacificado o entendimento apenas no ano de 2018 (Petição 3.240). Em 2019, a matéria foi afetada à sistemática da Repercussão Geral (Tema 576), tendo o STF definido que o processo e julgamento de prefeito por crime de responsabilidade não evitaria sua responsabilização por atos de improbidade administrativa⁵⁶.

A temática era alvo de grandes discussões, uma vez que o Art. 2º, embora não mencionasse, expressamente, o agente político, falava em “eleição”, “mandato”, bem como o Art. 23, na redação originária, ao tratar do termo inicial da prescrição ser o término do “exercício de mandato”.

Em consequência da referida controvérsia, surgiram três correntes doutrinárias. A primeira pautava a inaplicabilidade da LIA aos agentes políticos, defendida por doutrinadores

⁵⁵ BRASIL. **Lei 12.846/2013**, 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, Brasília. 2 ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm> Acesso em: 20 mar. 2023.

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 976.566/PA.CONSTITUCIONAL. AUTONOMIA DE INSTÂNCIAS. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E POLÍTICA ADMINISTRATIVA (DL 201/1967) SIMULTÂNEA À POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, DEVIDAMENTE TIPIFICADO NA LEI 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM.** Recorrente: Domiciano Bezerra Soares. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 13 de setembro de 2019. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341264969&ext=.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

como Gina Copola e Gilmar Ferreira Mendes⁵⁷, tendo em vista que a Constituição teria previsto tratamento diverso para os crimes de responsabilidade, dispostos nos Arts. 51, I; 85, V; e 102, I, “c”, disciplinados pela Lei 1.079/50, pelo Decreto-lei 201/67 e pela Lei 7.106/83. O STF chegou a aprovar tal tese, no julgamento da Reclamação 2.138/DF, a qual versava sobre a prática de improbidade administrativa/crime de responsabilidade por Ministro de Estado. Consoante o julgado, os agentes políticos eram orientados por normas especiais de responsabilidade afastando, portanto, a aplicação da LIA⁵⁸.

Apesar da defesa da tese supracitada, esse julgamento do STF deve ser entendido como raro, porque a Segunda Turma do Tribunal passou a considerar ser plausível a aplicação da LIA em face de Deputado Federal, já adiantando a inviabilidade de foro por prerrogativa de função⁵⁹. Nessa mesma orientação foi a decisão monocrática do Ministro Celso de Mello, entendendo pela aplicação da LIA a ex-governador, que teria praticado ato ímprobo no período do mandato⁶⁰.

⁵⁷ COPOLA, Gina. A improbidade administrativa no direito brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 41; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 814.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Reclamação 2138/DF.EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado.. Reclamante: União. Reclamado: JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO DA 14ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. Reclamado: RELATOR DA AC Nº 1999.34.00.016727-9 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Relatora: Min. Nelson Jobim, 13 de junho de 2007. Reclamação. Brasília, 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90264/false>. Acesso em: 21 mar. 2023.**

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **EMBARGO DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 806293/DF.EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EFEITOS INFRINGENTES. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. 1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA DEPUTADO FEDERAL: AUSÊNCIA DE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. 2. RECEBIMENTO DA AÇÃO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.. Embargante: JOSÉ OTÁVIO GERMANO. Embargado: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, 13 de junho de 2014. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-17, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6157883>. Acesso em: 21 mar. 2023.**

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental na Ação Cautelar 3.585/RS. “MEDIDA CAUTELAR INOMINADA INCIDENTAL” – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AGENTE POLÍTICO – COMPORTAMENTO ALEGADAMENTE OCORRIDO NO EXERCÍCIO DE MANDATO DE GOVERNADOR DE ESTADO – POSSIBILIDADE DE DUPLA SUJEIÇÃO TANTO AO REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA, MEDIANTE “IMPEACHMENT” (Lei 1.079/50), DESDE QUE AINDA TITULAR DE REFERIDO MANDATO ELETIVO, QUANTO À DISCIPLINA NORMATIVA DA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (Lei 8.429/92) [...]. Agravante: YEDA RORATO CRUSIUS. Agravado: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Relatora: MIN. CELSO DE MELLO, 2 de setembro de 2014. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7044390>. Acesso em: 21 mar. 2023.**

A segunda corrente versa sobre a viabilidade da aplicação concomitante da LIA e das sanções dispostas nas normas que regem crimes de responsabilidade, sem a ocorrência do *bis in idem*. Essa concepção foi respaldada pela Corte Especial do STJ, que admitiu a legitimidade do “duplo regime sancionatório dos agentes políticos”⁶¹.

O terceiro entendimento doutrinário, defendido por José dos Santos Carvalho Filho, refere-se à possibilidade da aplicação concomitante das sanções dispostas na LIA bem como na Lei 1.079/50, regulamentada pelo Decreto-lei 201/67 e pela Lei 7.106/83, salvo daquelas medidas de natureza política, tais como a suspensão dos direitos políticos e a perda do cargo⁶².

Conforme o exposto, o STF, no julgamento da Petição 3.240 AgR/DF e do Tema de Repercussão Geral 576 deliberou pela viabilidade de aplicação de ambos regimes sancionatórios, quais sejam, por crime de responsabilidade e por improbidade administrativa, fazendo a ressalva do Presidente da República, confirmando a superação daquele entendimento isolado do Tribunal.

3.3 A atipicidade da modalidade culposa

Conforme mencionado anteriormente, os atos de improbidade estavam positivados nos Arts. 9º, 10, 10-A e 11, da redação inicial da Lei 8.429/92, sendo aqueles que acarretavam, nessa ordem, improbidade por enriquecimento ilícito do agente público, por lesão ao erário e por violações aos princípios da administração pública.

Em virtude do caráter aberto da tipificação da LIA, os dispositivos mencionados foram criticados por definirem um conjunto de condutas meramente exemplificativo, de modo que prejudicava o exercício pleno da ampla defesa e, notavelmente, ocasionava insegurança

⁶¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Reclamação 2790/SC.CONSTITUCIONAL**. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS: LEGITIMIDADE. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: RECONHECIMENTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA RECLAMAÇÃO.. RECLAMANTE : LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA. RECLAMADO : JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE JOINVILLE - SC . Relatora: Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, 02 de dezembro de 2009. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-16, 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800768899&dt_publicacao=04/03/2010. Acesso em: 21 mar. 2023.

⁶² FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 33.ed. São Paulo: Atlas, 2019.p. 1893.

jurídica, tendo em vista que o administrador não sabia exatamente se o que estava fazendo seria tipificado, ou não, como improbidade, o que contraria a lógica sancionatória.

Em decorrência do exposto, manifestou-se o conhecido fenômeno nomeado “apagão das canetas” dos agentes públicos e políticos, que representa uma paralisia decisória por receio de agir, sob pena de ser responsabilizado, tendo suas raízes relacionadas ao “Direito Administrativo do Medo”.

Tal visão, assim, está relacionada à ideia de que os órgãos de controle têm tido postura sobremodo incisiva sobre o atuar dos gestores, aplicando, por vezes, punições desproporcionais, afastando assim o gestor de suas atribuições características e fazendo com que a delegação e a postergação de decisões sejam comumente observadas.

Nesse sentido, ao contrário do que se pode imaginar, a paralisia não decorre do puro estado de indecisão por parte dos agentes públicos. A não-decisão por parte dos agentes advém do medo que suas escolhas podem provocar, posição que se torna mais atrativa aos olhos de quem detém “as canetas”, ou seja o poder decisório.⁶³

Com relação aos elementos do ato de improbidade, havia necessidade expressa do elemento subjetivo, ora o dolo, ora a culpa, tendo em vista que somente poderia haver a imputação do ato de improbidade se houvesse a demonstração do elemento subjetivo do agente, com a condição de que tivesse relação com alguma das condutas exemplificativas presentes nos rolos dos artigos, consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça⁶⁴.

Nesse sentido, somente o Art. 5º, relativo à previsão de lesão ao patrimônio público, e o Art. 10, o qual versa sobre prejuízo ao erário, previam, de forma expressa, a imprescindibilidade do elemento subjetivo, seja na modalidade dolosa ou culposa.

⁶³ MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas". **Revista Avant**, nº 1, v. 6, 2022. p. 108. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/235813>> Acesso em 22/03/2023.

⁶⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 626.034/RS. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E LEGALIDADE. CONDUTA DOLOSA. TIPICIDADE DO NO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. 1. O tipo previsto no Art. 11 da Lei n. 8.429/92 é informado pela conduta e pelo elemento subjetivo consubstanciado no dolo do agente. 2. É insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo, quando a lei não contempla hipótese da responsabilidade objetiva. 3. Recurso especial provido.. RECORRENTE : RENE PACHECO DE ROSE. Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL . Relatora: Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, 28 de março de 2006. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-17, 2006. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400158321&dt_publicacao=05/06/2006. Acesso em: 25 mar. 2023. e BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **RECURSO ESPECIAL 604151/RS. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 9.429/92, ART. 11. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. EXIGÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA. RECORRENTE: OSVALDO NASCIMENTO DA SILVA. RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Relatora: Min. JOSÉ DELGADO, 24 de abril de 2006. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-51, 2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301965125&dt_publicacao=08/06/2006. Acesso em: 22 mar. 2023.****

Especificamente quanto ao Art. 10, o STJ decidiu pela indispensabilidade de haver, ao menos, a configuração de culpa grave. No que concerne aos artigos 9º e 11, havia a necessidade da existência do dolo⁶⁵.

Com a reforma da LIA, promovida pela Lei 14.230/21, a modalidade culposa dos atos de improbidade, anteriormente disposta no Art. 10, foi excluída e apenas o dolo específico passou a ser admitido. As disposições legais dos Arts. 1º, 3º, 9º, 10, 11, 17 e 17-C verificam a supressão da improbidade culposa⁶⁶.

A exigência de dolo específico para a configuração de ato de improbidade administrativa, instituída pela Lei 14.230/21, desempenha uma evidente função garantista de restringir o poder punitivo estatal, tendo em vista que veda a responsabilidade objetiva do agente público.

3.4 Nepotismo e promoção pessoal

O nepotismo é objeto da Súmula Vinculante 13⁶⁷ do Supremo Tribunal Federal e já era proibido na seara da Administração Pública:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento,

⁶⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 1224462/MG.ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO, SEM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA A AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA.. AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AGRAVADO : JOSÉ SILVÉRIO FELÍCIO DA CUNHA E OUTRO.** Relatora: Min. BENEDITO GONÇALVES, 15 de outubro de 2023. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-8, 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002058664&dt_publicacao=22/10/2013. Acesso em: 22 mar. 2023.

⁶⁶ BRASIL. **Lei 8.429, 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 22 mar. 2023.

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13.** A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Sessão Plenária de 21/08/2008. Publicado no DJe sob o nº 162 de 29/08/2008, p. 1; Diário Oficial da União de 29/08/2008, p. 1. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>. Acesso em: 25 mar. 2023.

para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Apesar disso, ainda não existia disposição na redação da LIA sobre esse assunto. Com a criação da Lei 14.230/21, foi incluído no texto do Art. 11, da LIA, o nepotismo como uma das práticas caracterizadoras de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública. Tal mudança abrange tanto a forma simples, como a modalidade cruzada, até o terceiro grau, para cargos de confiança, nos seguintes termos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei 14.230, de 2021)

(...)

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (Incluído pela Lei 14.230, de 2021)⁶⁸

Outrossim, a alteração da LIA dispôs sobre a promoção pessoal de agentes públicos como ato que contraria os princípios da Administração Pública, caracterizador de improbidade administrativa:

Art. 11. [...]

[...]

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do Art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei 14.230, de 2021)⁶⁹

As alterações mencionadas estão de acordo com princípios da Administração Pública, tais como o da moralidade e o da impessoalidade, em cumprimento ao Art. 37, § 1º, da Constituição Federal de 1988, redigido nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

⁶⁸ BRASIL. **Lei 8.429, 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

⁶⁹ BRASIL. **Lei 8.429, 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.⁷⁰

Referente ao apresentado, observa-se que a prática do nepotismo foi inserida no rol taxativo de improbidade pela alteração da Lei de Improbidade Administrativa, tanto na modalidade simples ou cruzada, até o terceiro grau, quanto para cargos de confiança ou ainda para promoção pessoal de agentes públicos. Evidencia-se que a presente inovação reforça a fiscalização dos agentes públicos, proporcionando a defesa da segurança jurídica.

3.5 Legitimidade para propositura da ação de improbidade administrativa

A redação originária da LIA previa que a ação de improbidade, a qual teria rito ordinário, deveria ser proposta pelo Ministério Público ou por pessoa jurídica interessada, consoante o Art. 17. Apesar disso, uma das polêmicas alterações promovidas pela Lei 14.230/21 foi a limitação da legitimidade para propositura da ação de improbidade administrativa ao Ministério Público.

Tal legitimidade ao Ministério Público pode ser observada como condizente aos seus deveres constitucionais de defender os interesses da coletividade, reafirmando a sua função de guardião da Constituição Federal vigente, sendo encarregado, portanto, de defender a moralidade, a honestidade e a probidade administrativa. De acordo com disposição expressa do Art. 127, da Carta Magna atual, “Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”⁷¹.

Além disso, para as ações em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, a nova Lei dispôs a redação seguinte:

⁷⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 mar. 2023.

⁷¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 mar. 2023.

Art. 3º No prazo de 1 (um) ano a partir da data de publicação desta Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso.

§ 1º No prazo previsto no caput deste artigo suspende-se o processo, observado o disposto no Art. 314 da Lei 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 2º Não adotada a providência descrita no caput deste artigo, o processo será extinto sem resolução do mérito.”

No dia 17/02/2022, Alexandre de Moraes, Ministro do Supremo Tribunal Federal, concedeu liminar a fim de definir que, além do Ministério Público, as pessoas jurídicas interessadas têm legitimidade para ajuizar ação por ato de improbidade administrativa. Ademais, tal julgamento suspendeu o Art. 3º, da Lei 14.230/21, exposto anteriormente neste tópico. Essa decisão foi tomada no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7042 e 7043, ajuizadas, respectivamente, pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe).

Em sua fundamentação, o Ministro sustentou que o Art. 129, § 1º, da Constituição Federal dispõe que a legitimação do Ministério Público em ações civis de improbidade administrativa não exclui a de terceiros. Para Alexandre de Moraes, o dispositivo do texto constitucional parece indicar um comando impeditivo à previsão de exclusividade do Ministério Público nesses casos. Nesse sentido, o Ministro destaca que a repressão à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no poder público, com evidentes reflexos na carência de recursos para a implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.

O entendimento do Ministro assevera que tal inovação trazida pela reforma da LIA configura uma espécie de monopólio absoluto do combate à corrupção ao Ministério Público, não autorizado, entretanto, pela CRFB/88. Tal supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas representaria uma afronta ao acesso à jurisdição bem como ao princípio da eficiência.

No dia 25/08/2022, o julgamento das ADIs 7042 e 7043, foi suspenso, restando decidido até o momento:

Decisão: Após o voto do Ministro Nunes Marques, que divergia em parte do Relator e conhecia parcialmente das ações e, na parte conhecida, julgava-as procedentes para: 1- Assentar a constitucionalidade dos artigos 17 e 17-B da Lei 8.429/92, na redação dada pela Lei 14.230/21, dando-lhes interpretação conforme de maneira a

reconhecer, quando existir prejuízo ao erário, a subsistência de legitimidade ativa concorrente, entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, para a propositura das ações de ressarcimento e para a celebração de acordos de não-persecução que visem exclusivamente o ressarcimento ao erário; 2- Declarar a constitucionalidade do Art. 17, § 20, da Lei 8.429/92, na redação dada pela Lei 14.230/21, dando-lhe interpretação conforme para esclarecer que a defesa do agente público pelo órgão de assessoria jurídica apenas é obrigatória por esta quando o ato alegadamente ímprobo estiver de acordo com o parecer e, ademais, não for o próprio parecer inquinado de improbidade; 3- Declarar a constitucionalidade do Art. 3º, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei 14.230/21, dando-lhes interpretação conforme à Constituição, para estabelecer que tal disciplina transitória não se aplica à pretensão de ressarcimento ajuizada pela Fazenda Pública; 4- Por fim, não conhecia das ações quanto à impugnação ao Art. 4º, X, da Lei 14.230/21; dos votos dos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que acompanhavam o voto do Relator; e do voto do Ministro Dias Toffoli, que divergia em parte do Relator e julgava procedentes em parte os pedidos, para: i) conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao Art. 17, *caput*, da Lei 8.429/92, na redação conferida pela Lei 14.230/21, para estabelecer que a legitimidade privativa do Ministério Público para o ajuizamento de ações de improbidade administrativa não afasta a legitimidade de entes públicos deflagarem ações civis de ressarcimento ao erário; ii) conferir interpretação conforme sem redução de texto ao § 20 do Art. 17 da Lei 8.429/92, na redação conferida pela Lei 14.230/21, para estabelecer que a administração pública também fica autorizada a representar judicialmente o agente público que responde por ação de improbidade administrativa em razão de atos praticados no exercício de suas atribuições, inclusive, na hipótese de ação de ressarcimento ao erário proposta pelo ente público, com a designação de procurador *ad hoc* especificamente para essa finalidade, o julgamento foi suspenso. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 25.8.2022.⁷²

Após a deliberação supracitada, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no dia 31/08/2022, que os entes públicos interessados poderiam ajuizar ação de improbidade administrativa. Por maioria dos votos, o Plenário declarou inválidos os dispositivos da Lei 14.320/21, que conferiam ao Ministério Público legitimidade exclusiva para a propositura das ações de improbidade.

Dessa maneira, embora a redação atual do Art. 17 da LIA preveja o Ministério Público como único titular possível nas ações de improbidade administrativa, o entendimento jurisprudencial atual é o de que os entes públicos que tenham sofrido prejuízo decorrentes de atos de improbidade administrativa também possuem legitimidade para a propositura de ação

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7042/DF**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.. Requerente: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE . Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-338, 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765828894>. Acesso em: 28 mar. 2023.

de improbidade administrativa e para celebrar acordos de não persecução civil em relação a tais atos.

3.6 A nova sistemática prescricional

A prescrição pode ser conceituada como o instituto que representa a perda da possibilidade de formulação de pretensões, devido à inércia do interessado. No tocante a esse tópico, o texto inicial da LIA previa as seguintes disposições:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I – até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II – dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III – até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do Art. 1º desta Lei.⁷³

Sobre o dispositivo supramencionado, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira possuem o seguinte entendimento:

A redação originária do Art. 23 da LIA era confusa e repleta de lacunas que geravam insegurança jurídica e colocavam em risco a efetividade das sanções de improbidade. Assim, por exemplo, diversas discussões foram travadas sobre a definição do prazo prescricional e, relação aos servidores temporários, servidores celetistas (empregados públicos), terceiros (particulares), servidores estatutários para atos que também configuravam crimes etc⁷⁴.

Com as alterações trazidas pela Lei 14.230/21, os incisos I a III foram revogados, e a redação do Art. 23 determinou o prazo prescricional único de oito anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, em hipótese de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

É possível destacar a uniformização do prazo prescricional como uma inovação adequada na Lei de Improbidade, pois, além de favorecer a aplicação da norma, o prazo

⁷³ BRASIL. **Lei 8.429, 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 28 mar. 2023.

⁷⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 130-131.

prescricional único evidencia a relevância do combate aos atos de improbidade, independentemente do transgressor.

O novo texto da LIA não determinou um procedimento específico sobre a prescrição do ressarcimento ao erário. Relativo a esse aspecto, o Supremo Tribunal Federal deliberou, anteriormente, em sede de repercussão geral, que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, submetendo-se, contudo, à prescrição a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em ato culposos de improbidade⁷⁵. Com a modificação da LIA, que estabeleceu a atipicidade da modalidade culposa de improbidade administrativa, conclui-se pela imprescritibilidade do ressarcimento ao erário devido à prática de ato ímprobo com o elemento subjetivo dolo.

Outra novidade advinda da reforma da LIA é a criação da prescrição intercorrente, a qual pode ocorrer após o ajuizamento da ação de improbidade, consoante previsão do Art. 23, § 5º do novo texto legal, o qual determina o prazo de quatro anos, nos termos subsequentes: “Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo”⁷⁶.

Ademais, o § 4º, do artigo mencionado, versa sobre as causas interruptivas da prescrição:

§ 4º O prazo da prescrição referido no *caput* deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852475/SP**. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. . Recorrente: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Recorrido: ANTÔNIO CARLOS COLTRI. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 08 de agosto de 2018. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-163, Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 29 mar. 2023.

⁷⁶ BRASIL. **Lei 8.429, 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 29 mar. 2023

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.⁷⁷

O novo texto da LIA dispõe, como causa de suspensão do curso do prazo prescricional, a instauração de inquérito civil ou de processo administrativo, no § 1º do Art. em comento. Em seguida, nos parágrafos 2º e 3º, são determinadas as diretrizes sobre o curso do inquérito civil:

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão.

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.⁷⁸

Com a nova redação da LIA, os parágrafos 6º e 7º passaram a descrever sobre os efeitos da suspensão e interrupção da prescrição em relação aos que concorrem para a prática do ato de improbidade:

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais.⁷⁹

Em complemento às principais inovações trazidas pelo Art. 23, incluído pela Lei 14.230/21, o § 8º prevê que o juiz ou o tribunal, após o parecer do Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo de quatro anos, conforme disposição do § 5º deste artigo.

⁷⁷ BRASIL. **Lei 8.429, 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 mar. 2023

⁷⁸ BRASIL. **Lei 8.429, 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 mar. 2023.

⁷⁹ BRASIL. **Lei 8.429, 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 mar. 2023.

A reforma da LIA não estabeleceu a regulamentação acerca do direito intertemporal, principalmente sobre a aplicação da nova sistemática prescricional descrita no Art. 23, configurando um cenário de lacunas no direito positivo em relação aos processos já em andamento no momento de sua publicação. O presente tópico sobre a temática da retroatividade da LIA será analisado com mais detalhes em capítulo posterior.

4. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Esta seção tem o fito de trazer a definição do Direito Administrativo Sancionador, parcela da ordem jurídica brasileira que passou por diversas transformações e por uma considerável expansão com o advento do Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição Federal de 1988. Inicialmente, além do conceito, será trabalhado o conteúdo desse ramo do direito, por meio da exposição da sua identidade, amplitude e funcionalidades.

Por fim, será apresentado o conjunto dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador e sua relação direta com a disciplina da improbidade administrativa, a qual passou por reforma com a criação da Lei 14.230/21.

4.1 O conceito e o conteúdo do Direito Administrativo Sancionador

O Direito Administrativo Sancionador, segundo os ensinamentos doutrinários de Benedito Gonçalves e de Renato César Guedes Grilo, é a expressão do efetivo poder punitivo do Estado, que propõe a movimentação da prerrogativa punitiva deste ente federativo, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado⁸⁰.

No Brasil, após a criação da Carta Magna de 1988, a Administração Pública passou por um processo de expansão, uma vez que o título III, capítulo VII, da Constituição Federal de 1988 estabelece a sua influência em diversos segmentos da vida social, em defesa do interesse público⁸¹.

Nesse sentido, percebe-se o fenômeno da constitucionalização do direito administrativo, isto é, das normas jurídicas que disciplinam atividades administrativas, seguindo um movimento expansivo, pautado na integração e na exposição de princípios e regras constitucionais fundamentais do regime jurídico-administrativo, os quais devem ser seguidos no exercício da função administrativa.

⁸⁰ GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, ed. 7, v. 2, p. 467-478, 31 ago. 2021. Anual. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.636>>. Acesso em: 2 abr. 2023.

⁸¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 abr. 2023.

Diante desse cenário de desenvolvimento da atividade administrativa, o plano das normas de Direito Administrativo Sancionador foi propagado em variadas direções. Nesse sentido, destaca-se a influência na esfera jurídica da própria Administração Pública, em matérias como utilização de bens públicos, contratos e licitações; como também em matérias típicas de polícia administrativa, tais como saúde pública, segurança pública, proteção ao consumidor, meio ambiente, entre outras; na sistematização de setores econômicos e sociais relevantes, a exemplo da educação, das telecomunicações, de transporte e de saneamento básico e na tutela de probidade, relativo ao combate à improbidade administrativa e aos atos danosos à administração nacional.

Além dos fatores citados, o Direito Administrativo Sancionador foi intensamente influenciado pela evolução do Direito Penal, tendo em vista que é entendido como ordenamento punitivo que pode complementar ou substituir o sistema punitivo estatal de atos ilícitos. Esses dois regimes sancionatórios devem conviver de forma harmônica na atuação punitiva do Estado.

Ainda relativo a esse aspecto, o Direito Administrativo Sancionador é debatido como solução para a ventilada demanda de despenalização de condutas, e preservação do domínio penal como *ultima ratio*⁸², objetivando um panorama de direito penal mínimo⁸³. Uma vez estabelecida simultaneidade na disciplina do direito punitivo, também é preciso o desenvolvimento de uma política sancionadora integrada com o fito de racionalizar o sistema jurídico⁸⁴.

Nos anos recentes, o Direito Administrativo Sancionador Brasileiro tem enfrentado desafios relacionados ao pragmatismo, pois esse ramo do direito busca não somente a efetividade dos direitos e garantias fundamentais na matéria, mas também a efetividade e a legitimidade dos institutos sancionadores na forma de instrumentos para a concretização de interesses públicos, a que estão predeterminados no âmago da atividade administrativa.

⁸² AGOSTINI, Alexandra Comar de; HOSSEPIAN S. L. JÚNIOR, Arnaldo. A invasão incondicional da lei penal e o direito administrativo sancionador como mecanismo de legitimação e controle do poder punitivo do Estado. In: BLAZEK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 15-31.

⁸³ COSTA, Fernando José da. Direito penal mínimo: uma necessidade. In: BLAZEK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 95-106.

⁸⁴ LOBO DA COSTA, Regina Helena. Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada. In: BLAZEK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coord.). **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 107-118.

A Administração Pública contemporânea tem inúmeras tarefas a cumprir: em todas deve ser eficiente. Não existe uma área sequer da atuação administrativa que escape do dever de alcance dos melhores resultados, estejam estes relacionados à proteção de interesses individuais ou à satisfação de interesses coletivos.⁸⁵

À vista disso, o empenho pela eficiência da atividade sancionadora adota no campo teórico uma nova forma de compreensão das sanções administrativas, caracterizadas pela sua instrumentalidade institucional entre os marcos regulatórios de que participam. A presente compreensão acerca das sanções da Administração Pública é lecionada na obra de Alice Voronoff⁸⁶.

Outra forte tendência que interfere intensamente no Direito Administrativo Sancionador, em seu estudo sistemático, trata-se do fenômeno anticorrupção no país das últimas décadas. Nesse raciocínio, com o advento e a posterior consolidação do domínio da improbidade administrativa, disciplinado no Art. 37, § 4º, da Carta Magna de 1988, e regimentado preliminarmente pela Lei 8.429/92, houve o crescimento do domínio material do Direito Administrativo Sancionador, incluindo nele sanções afirmadas pelo Poder Judiciário, tanto no exercício da jurisdição federal quanto estadual cível, bem como as classicamente nomeadas “sanções administrativas”, as quais são editadas por órgãos ou entes da Administração Pública.

Nos últimos anos, o combate à corrupção tornou-se uma área importante de atuação para órgãos públicos, a exemplo do Ministério Público e advocacias públicas. Isso desencadeou um grande desenvolvimento de conhecimento legal, decisões judiciais e leis relacionadas à improbidade administrativa. Esse desenvolvimento resultou na aprovação da Lei Anticorrupção⁸⁷ (Lei 12.846/13), a qual foi influenciada pelas convenções internacionais contra a corrupção adotadas pelo Brasil, como aquelas da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, Organização dos Estados Americanos e Organização das Nações Unidas.

⁸⁵ CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. A eficiência da Administração Pública e a Efetividade dos Direitos Fundamentais. In. CARVALHO, Fábio Lins Lessa (coord.); FILHO, José dos Santos Carvalho. **Direito administrativo inovador**. 1. ed. Curitiba: Juruá; 2015. p. 179.

⁸⁶ VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 12.846/2013, 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, Brasília. 2 ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12846.htm> Acesso em: 03 abr. 2023.

É relevante destacar que a Lei Anticorrupção⁸⁸ (Lei 12.846/13) impulsionou uma nova fase de reflexão no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a partir de mudanças significativas na legislação de improbidade administrativa. Entre as referidas, destaca-se a criação da responsabilidade administrativa objetiva, a regulamentação de acordos de leniência e o estabelecimento de efeitos legais para a adoção efetiva de Programas de Integridade.

Além disso, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei 14.230/21, estabeleceu, de forma expressa, a disciplina da matéria pelo Direito Administrativo Sancionador. Conforme disposição do Art. 1º, § 4º, da Lei 8.429/92, são aplicados ao sistema de improbidade disposto na Lei os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador⁸⁹.

Apesar de improbidade administrativa ser um tema frequentemente discutido por diversas áreas do Direito, tais como constitucional, penal e processual, é o Direito Administrativo Sancionador que trata sistematicamente dessa matéria. Isso ocorre porque o sistema punitivo tem um status constitucional, com o fito de responsabilizar de forma autônoma e geral todos os agentes públicos, além de terceiros, pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela prática de infrações previstas em legislação de regência, sendo considerada uma forma de proteção constitucional da Administração Pública, dentro do contexto da Organização do Estado, consoante previsão da Constituição Federal (título III, capítulo VII)⁹⁰.

Dessa maneira, a identidade do Direito Administrativo Sancionador deve ser fundamentada no próprio Direito Administrativo, tendo como objetivo proteger e promover interesses públicos. No entanto, esse aspecto central de qualquer legislação de Direito Administrativo Sancionador não exclui a necessidade de uma análise rigorosa dos direitos e garantias fundamentais, expressos ou implícitos, previstos na Constituição, especialmente no que diz respeito à proteção das situações jurídicas afetadas pelo exercício de poderes sancionatórios.

⁸⁸ BRASIL. **Lei 12.846/2013, 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. . Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, Brasília. 2 ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm> Acesso em: 03 abr. 2023.

⁸⁹ BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 03 abr. 2023.

⁹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 abr. 2023.

Noutro giro, a abrangência do Direito Administrativo Sancionador não é restrita às atividades sancionadoras dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo. Ele abrange também o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Atualmente, o Direito Administrativo Sancionador engloba sanções impostas no exercício das funções administrativas, parlamentares, judiciais e de controle externo. Além do exposto, ele se estende às atribuições do Ministério Público.

O Direito Administrativo Sancionador deve ser entendido como parte de uma política pública de conformidade de condutas em um determinado setor regulado pelo Estado. Essa política deve ser criada com base na racionalidade estatal geral integradora, levando em consideração a política administrativa adotada, o modelo regulatório e sancionatório concebido e imposto. Para analisar as diretrizes sancionatórias desse sistema, é preciso utilizar o conceito de sistema de responsabilização, que inclui os seguintes elementos normativos: ilícitos, sanções, bens jurídicos e processo.

Apesar de não ter uma finalidade exclusiva, o Direito Administrativo Sancionador pode desempenhar uma função primária, dependendo de várias variáveis extraídas da disciplina constitucional e legal da intervenção administrativa no setor regulado e das características específicas da realidade objeto de regulação.

Nesse sentido, existem várias funções que os sistemas de responsabilização administrativa podem cumprir e buscar. O desenho de modelos regulatórios e sancionatórios, do referido segmento do Direito Punitivo, deve estar aberto para incorporar conhecimentos produzidos em outros campos científicos, utilizando abordagens multidisciplinares e interdisciplinares.

Reflexões sobre as diversas finalidades jurídicas que devem cumprir as sanções administrativas estão atualmente presentes no campo do Direito Administrativo Sancionador. Nesse sentido, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que as sanções administrativas cumprem “uma função intimidativa e exemplar para que sejam desestimuladas as condutas que atentam contra a boa ordem administrativa”⁹¹. Segundo Fábio Medina Osório, as sanções administrativas possuem um efeito aflitivo que pode variar, porém

⁹¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. (Parte IV).

seu elemento central está direcionado para a finalidade punitiva ou repressiva, a qual também engloba a finalidade disciplinar⁹².

Alice Voronoff aponta em sua obra que este âmbito do Direito Punitivo possui particularidades que buscam um equilíbrio delicado, buscando uma "legitimidade híbrida", destacando: as peculiaridades finais e operacionais do Direito Administrativo Sancionador, que buscam disciplinar objetivos de interesse público, enfatizando uma abordagem proativa e formativa, e que, em regra, não envolvem uma avaliação ético-social negativa; a instrumentalidade da sanção administrativa, que é compreendida como meio de gestão, e não como fim em si mesmo, uma ferramenta de gestão governada por uma lógica de incentivos de conformidade que busca garantir a efetividade dos objetivos de interesse público e o componente funcional, composto pelo elemento funcional estático (órgão ou entidade da Administração) e pelo elemento funcional dinâmico (exigências impostas ao *modus operandi* da Administração)⁹³.

O Direito Administrativo Sancionador, no seu caráter instrumental, deve estar em conformidade com os princípios fundamentais da República, principalmente com aqueles relacionados ao respeito à dignidade humana. Tais princípios podem ser classificados como materiais ou processuais.

Nesse sentido, os princípios materiais, sendo aqueles que incidem diretamente na relação jurídico-administrativa sancionadora, são os seguintes: legalidade, tipicidade, irretroatividade de norma mais prejudicial, proporcionalidade, prescritibilidade e *non bis in idem*. Já os princípios processuais, os quais incidem na relação jurídico-processual administrativa, são os subsequentes: devido processo legal, imparcialidade, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência, garantia da não-auto-responsabilização, inadmissibilidade de provas ilícitas, motivação e duração razoável do processo.

Conforme o exposto, as funcionalidades de normas jurídico-administrativas sancionadoras não devem ser usadas como uma maneira de evitar o respeito aos direitos e garantias constitucionais necessários. Da mesma maneira, as normas constitucionais não devem impedir a criação e aplicação de normas de Direito Administrativo Sancionador que sejam seguras, racionais, legítimas e eficientes o suficiente para proteger os interesses

⁹² OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 111-113.

⁹³ VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

públicos. Dessa maneira, é preciso encontrar um equilíbrio entre a proteção dos direitos individuais e a busca pelo bem público.

4.2 Os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador e a sua relação com a improbidade administrativa

Conforme disposto anteriormente, a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, incluída pela Lei 14.230/21, estabelece, no § 4º, do Art. 1º, que devem ser aplicados os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema da improbidade disciplinado na LIA⁹⁴.

Nesse sentido, é relevante a análise de princípios desse âmbito do Direito Punitivo que adentram a seara constitucional de normatividade. Consoante Flávio Medina Osório, em termos de princípios constitucionais, agrega-se o valor intrínseco das normas constitucionais dotadas de supremacia em relação a outras categorias normativas não contempladas, de forma expressa ou implícita, na Constituição⁹⁵.

Desse modo, pode-se afirmar que o sistema de combate à improbidade administrativa deve seguir as diretrizes constitucionais que garantem a efetivação dos direitos fundamentais pela Administração e o modelo de Direito Punitivo estabelecido pela Constituição, mesmo que esses sistemas não sejam completamente idênticos entre si⁹⁶.

Segundo Gustavo Binenbojm⁹⁷, além das cláusulas do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (Art. 5º, LIII, LIV e LV, CRFB/88), destacam-se as seguintes garantias que compõem um núcleo comum do direito sancionador: o princípio da legalidade,

⁹⁴ BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 5 abr. 2023.

⁹⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 190.

⁹⁶ MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do processo judicial punitivo não penal**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 122.

⁹⁷ BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI3Mg%2C%2C>. Acesso em: 5 abr. 2023.

sob o viés da tipicidade (Arts. 5º, II e XXXIX, e 37, *caput*, CRFB/88); os princípios da segurança jurídica e da irretroatividade (Art. 5º, *caput*, XXXIX e XL, CRFB/88); os princípios da culpabilidade e da pessoalidade da pena (Art. 5º, XLV, CRFB/88); o princípio da individualização da sanção (Art. 5º, XLVI, CRFB/88); e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (Arts. 1º e 5º, LIV, CRFB/88).

Inicialmente, com referência ao princípio do devido processo legal, o Art. 5º, LIII e LIV, da CRFB/88, dispõem, respectivamente, que “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” e que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Ademais, as cláusulas do contraditório e da ampla defesa também estão dispostas no inciso LV, do artigo supramencionado, da Carta Magna de 1988, nos seguintes termos: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”⁹⁸.

Conforme o exposto, o devido processo legal deve ser entendido como instrumento de garantias processuais aos cidadãos, com o fito de garantir a pacificação dos conflitos sociais, um julgamento imparcial, em procedimento regular e o pleno exercício dos direitos de ação e de defesa. A classificação doutrinária do princípio em comento é proposta em formal ou processual e em material ou substancial.

Sob o aspecto processual, o devido processo legal deve garantir aos litigantes o acesso à justiça, relativo aos direitos de ação e de defesa, igualdade de tratamento, publicidade dos atos processuais, regularidade do procedimento, contraditório e ampla defesa, realização de provas, julgamento por um juiz imparcial, sendo este natural e competente, julgamento de acordo com provas obtidas lícitamente e fundamentação das decisões judiciais⁹⁹.

Com efeito, uma das mais importantes consequências do devido processo legal é, sem dúvida, a possibilidade de desenvolvimento dos direitos fundamentais ligados à existência dessa cláusula constitucional. Esse desenvolvimento se conecta à dimensão substancial do devido processo. O que é devido? O processo desenvolvido sob a perspectiva dos direitos fundamentais. Do contrário, o processo há de ser repellido, por ofensa ao princípio de interdição à arbitrariedade dos Poderes Públicos e porque resulta incompatível com direitos fundamentais dos acusados em geral, cuja presunção de inocência há de ser resguardada. Necessário mergulhar, pois, no

⁹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 abr. 2023.

⁹⁹ NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição federal comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 134.

problemático campo, ainda incerto e nebuloso, do devido processo legal substancial e formal, ou seja, em sua duplice vertente¹⁰⁰.

Do ponto de vista substancial, o devido processo legal está disposto no próprio direito de ação (Art. 5º, XXXV, da CRFB/88) e na obrigatória fundamentação das decisões judiciais e administrativas (Art. 93, IX e X, da CRFB/88). Além disso, consoante o Art. 3º, I, da Carta Magna de 1988: “constituem objetivos da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária”¹⁰¹. Nesse sentido, é perceptível que a República Federativa do Brasil objetiva assegurar que as normas e atos do Poder Público tenham conteúdo justo, razoável e proporcional.

O Ministro Celso de Melo sempre demonstra bastante apreço pela observância dos corolários do devido processo legal: - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a essencialidade do princípio que consagra o "due process of law", nele reconhecendo uma insuprimível garantia que, instituída em favor de qualquer pessoa ou entidade, rege e condiciona o exercício, pelo Poder Público, de sua atividade, ainda que em sede materialmente administrativa, sob pena de nulidade do próprio ato punitivo ou da medida restritiva de direitos. Precedentes. Doutrina. - Assiste ao interessado, mesmo em procedimentos de índole administrativa, como direta emanção da própria garantia constitucional do "due process of law" (CF, Art. 5º, LIV) independentemente, portanto, de haver previsão normativa nos estatutos que regem a atuação dos órgãos do Estado, a prerrogativa indisponível do contraditório e da plenitude de defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (CF, Art. 5º, LV) (MS 32.559 AgR, rel. Min. Celso de Mello, 2.ª T., j. 03.03.2015, processo eletrônico DJe 09.04.2015)¹⁰².

Ante o exposto, portanto, sob a ótica da garantia do devido processo legal propriamente dito, o sistema normativo da improbidade administrativa se caracteriza como verdadeira espécie de aplicação estatal do Direito Punitivo, com previsão de graves sanções, motivo pelo qual o modelo processual previsto constitucionalmente “se irradia para as ações de improbidade, exigindo a aplicação das garantias estabelecidas na Constituição Federal”¹⁰³, ainda que seja entendido como direito judicial punitivo não penal, com nuances em relação ao sistema penal¹⁰⁴.

¹⁰⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 200.

¹⁰¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 abr. 2023.

¹⁰² OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 307.

¹⁰³ VEDOVATO, Luís Renato; LOPES, Thiago Henrique Teles. O processo civil no estado constitucional e seus reflexos nas ações de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 1, p. 163–188, jan./abr. 2019. p. 170. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/79031>> Acesso em: 6 abr. 2023.

¹⁰⁴ MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do processo judicial punitivo não penal**. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 122.

Um princípio que possui ligação direta ao devido processo legal material é o da razoabilidade das leis, dos atos jurisdicionais e dos administrativos, que disciplina, certamente, toda a atividade estatal sancionadora. Essa razoabilidade está umbilicalmente ligada ao instituto do devido processo em seu nascedouro. Não se trata, sem embargo, de categorias idênticas, porém apenas interligadas e de íntimo parentesco em suas origens e desenvolvimento institucionalizado¹⁰⁵.

Razoabilidade e devido processo legal andam juntos. São princípios complementares, indissociáveis. Melhor dizendo, impossível compreender o devido processo legal sem a razoabilidade, embora esta decorra daquele em seu desenvolvimento histórico. A razoabilidade é princípio que decorre da adoção do devido processo legal na ordem constitucional, eis que, com efeito, ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (Art. 5.º, LIV, CF/88), motivo pelo qual haveria possibilidade de se sustentar o caráter expresso do princípio da razoabilidade. É que a dicção constitucional há de ser interpretada e, de fato, constituiria grave redundância a afirmação de que o processo há de ser legal, até porque compete privativamente à União legislar sobre direito processual (Art. 22, I, CF/88) e, mais ainda, vive-se em um Estado de Direito, vale dizer, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei (Art. 5.º, II, CF/88)¹⁰⁶.

Referente ao princípio supracitado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro aborda que ele possui o papel de impor “limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se o âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário”¹⁰⁷. Ademais, a doutrinadora expõe o pensamento de Agustín Godillo, o qual examina a irrazoabilidade como vício do ato administrativo, que abrange várias hipóteses, dentre as quais cita a contradição do ato, a falta de proporcionalidade e o absurdo do objeto. Outrossim, o autor indica a ausência de fundamentos fáticos e jurídicos do ato e a ausência de proporção entre a finalidade legal e os meios empregados como hipóteses de falta de razoabilidade¹⁰⁸.

Razoabilidade é princípio que fica muito próximo da proporcionalidade. O primeiro tem origem na *Common Law* e está, efetivamente, ligado à ideia de devido processo legal. Já a proporcionalidade possui um sentido mais amplo, e, com raízes no Direito germânico, conecta-se mais intimamente com o princípio do Estado de Direito¹⁰⁹.

¹⁰⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 210.

¹⁰⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 211.

¹⁰⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 271.

¹⁰⁸ GORDILLO, Agustín A. **Princípios gerais de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977. p. 183-184.

¹⁰⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 215.

No terreno hermenêutico, a razoabilidade informa critérios, configura padrões comportamentais abstratos que se confrontam com situações concretas, possuindo grande relevância na formação dos indícios e das provas. Ademais, a razoabilidade é um fundamental critério de apreciação da arbitrariedade legislativa, jurisdicional e administrativa, porque os tipos de condutas sancionadas devem atender a determinadas exigências decorrentes da razoabilidade que se espera dos Poderes Públicos. Um tipo sancionador desarrazoado, absurdo, intolerável, será, por evidente, arbitrário, abusivo, inconstitucional, ainda que resultem raras hipóteses tão radicais que permitam o controle do Judiciário. A adequação social de determinados comportamentos não pode ser arbitrariamente tipificada como infração administrativa, visto que a razoabilidade que integra o Direito Constitucional não o permitiria. Uma decisão condenatória desarrazoada, por qualquer que seja o motivo, será nula de pleno direito, viciada em suas origens, seja fruto de órgãos judiciais, seja produto de deliberações administrativas ou mesmo legislativas, eis a importância de se compreender a presença do princípio da razoabilidade dentro da cláusula do devido processo legal¹¹⁰.

É relevante salientar a importância do princípio da proporcionalidade no Direito Público e, principalmente, no manejo de sanções que atingem direitos fundamentais, seja na adequação típica das condutas às descrições das normas, seja na atenuação dos rigores sancionatórios abstratos, podendo ser efetuada uma correção de intoleráveis distorções legislativas¹¹¹.

Embora a Lei 9.784/99 faça referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, separadamente, na realidade, o segundo constitui um dos aspectos contidos no primeiro. Isto porque o princípio da razoabilidade, entre outras coisas, exige **proporcionalidade** entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar. E essa proporcionalidade deve ser medida não pelos critérios pessoais do administrador, mas segundo padrões comuns na sociedade em que vive; e não pode ser medida diante dos termos frios da lei, mas diante do caso concreto. Com efeito, embora a norma legal deixe um espaço livre para decisão administrativa, segundo critérios de oportunidade e conveniência, essa liberdade às vezes se reduz no caso concreto, onde os fatos podem apontar para o administrador a melhor solução (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, in RDP 65/27). Se a decisão é **manifestamente inadequada** para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade e o Poder Judiciário poderá corrigir a ilegalidade¹¹².

O princípio da legalidade destaca-se como um dos mais importantes do prisma principiológico constitucional do Direito Administrativo Sancionador. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 dispõe:

Art. 5º [...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

¹¹⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 216.

¹¹¹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 217.

¹¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 272.

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].¹¹³

A legalidade disciplina limita toda a atividade da Administração Pública, aqui considerada em sentido amplo, também condiciona, de várias formas, a função administrativa punitiva do Direito Administrativo Sancionador em sua dimensão processual ou formal. Tendo em vista o exposto, a legalidade há de conectar-se diretamente ao Estado Democrático de Direito e há de ligar-se ao devido processo legal, o qual alcança mais de perto as atividades punitivas do Estado¹¹⁴.

Especialmente no Direito Administrativo Sancionador, vigora, sem dúvida, a legalidade dos tipos sancionadores, porém com importantes distinções em relação à legalidade penal, em virtude das fontes diversas de aplicação. Vale anotar que o Direito Penal conta com previsões mais concentradas e especializadas, rígidas e historicamente concebidas à luz de determinados paradigmas. Já a legalidade do Direito Administrativo Sancionador tem origens um tanto quanto diversas, embora guardando raízes comuns, não conta com o mesmo histórico e vem desempenhando funções mais flexíveis, dentro do leque imenso de demandas que desembocam nas Administrações Públicas, as quais são os principais atores desse ramo jurídico, embora não tenham titularidades privativas¹¹⁵.

Com referência ao princípio da tipicidade, é importante salientar que desempenha funções de dar desdobramentos necessários à legalidade garantista do Direito Punitivo, dentro de um núcleo conceitual que se projeta em várias direções. A tipicidade oferece densidade normativa detalhada à legalidade¹¹⁶.

Segundo o pensamento de Fábio Medina Osório, a tipicidade, em todo caso, é e há de ser considerada um desdobramento e uma garantia da legalidade, sendo uma demarcação do campo em que deve movimentar-se o intérprete, com maior ou menor rigidez, conforme o bem jurídico tutelado e dos direitos fundamentais em jogo, bem assim da natureza da relação de sujeição entre o Estado e o infrator¹¹⁷.

¹¹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 abr. 2023.

¹¹⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 246.

¹¹⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 249.

¹¹⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 252.

¹¹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 256.

Pode-se dizer, nesse passo, que o princípio da tipicidade das infrações administrativas, além de encontrar ressonância direta ou indireta nesse substancial conjunto de direitos fundamentais, decorre, ainda, genericamente, do princípio da legalidade fundamentadora do Estado de Direito, vale dizer, da garantia de que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (Art. 5.º, II, CF/88). Some-se a isso o fato de que Administração Pública, ademais, está submetida à exigência de legalidade administrativa (Art. 37, *caput*, CF/88), o que pode implicar, em semelhante contexto, necessária tipicidade permissiva para elaborar modelos de condutas proibidas e sancioná-las¹¹⁸.

A tipicidade, sob o aspecto formal, é a mera adequação do fato ao tipo legal. No âmbito material, o princípio da insignificância afasta a tipicidade material de condutas de ínfima lesividade, uma vez que deve haver uma efetiva proporcionalidade entre a gravidade do ato que se pretende punir e a drasticidade da intervenção estatal¹¹⁹.

No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, o princípio da insignificância conduz à exclusão da ilicitude de certas condutas que não se mostram efetivamente lesivos a bens, valores e princípios regentes da Administração Pública e que, dessa forma, não justificam o desencadear de ações punitivas¹²⁰.

Deve a Administração considerar materialmente atípica infração que lesione, de forma insignificante, o bem jurídico protegido pela atividade sancionatória. Mesmo que formalmente típica certa conduta, por consignar em si um desvalor jurídico, somente é exigível a sanção quando observado o grau suficiente e necessário de ofensividade ou danosidade aos interesses que se busca proteger com a cominação. É indispensável investigar o efetivo impacto do comportamento formalmente típico no bem jurídico colimado pela norma sancionadora. *Minima non curat praetor* também vigora nas infrações administrativas¹²¹.

O doutrinador Fábio Medina Osório expõe que é necessária uma análise individualizada e concreta de um caso *sub judice* ou na esfera administrativa para o reconhecimento do princípio da insignificância, uma vez que este princípio é condicionado por múltiplos fatores ligados à natureza do fato, condições pessoais do agente, antecedentes, particularidades próprias da singularidade do evento ilícito, além de juízos de oportunidade e conveniência conectados à relação custo-benefício do processo punitivo, o que há de ser apresentado de modo fundamentado e transparente¹²².

¹¹⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 254.

¹¹⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 229.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 281-282.

¹²² OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 231.

Acerca do entendimento jurisprudencial, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, TJRS, deliberou favoravelmente ao acolhimento do princípio da insignificância em ações de improbidade administrativa ¹²³. O STJ, todavia, possui jurisprudência no sentido da inaplicabilidade do princípio da insignificância às ações de improbidade como, por exemplo, no julgamento do REsp 1.186.969/SP ¹²⁴.

No mesmo sentido, o STJ não acatou a aplicação do princípio da insignificância no julgamento do Recurso Especial (REsp) 892.818/RS¹²⁵, tendo o relator sustentado que o bem jurídico protegido era a moralidade administrativa e, desse modo, a extensão econômica da vantagem percebida pelo agente acusado não tinha relevância. Ademais, o STJ seguiu o mesmo entendimento no julgamento do REsp 769.317/AL¹²⁶, o qual tratava de desvio de verbas perpetrada pelo Prefeito do Município de Paripueira, estado de Alagoas.

¹²³ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Quarta Câmara Cível). **Apelação Cível 70011242963/RS**. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. USO DE PAPEL TIMBRADO. INSIGNIFICÂNCIA DO FATO MÍNIMO. Apelante: SÉRGIO LUIS SCHUCK. Apelado: ANTÔNIO AUGUSTO MAYER DOS SANTOS. Relatora: Des. Araken de Assis, 25 de maio de 2005. Acórdão. Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em: 7 abr. 2023.

¹²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **RECURSO ESPECIAL 1186969/SP**. ADMINISTRATIVO E SERVIDOR PÚBLICO. Lei 8.429/92. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONSELHEIRO TUTELAR. UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE VEÍCULO E DE MOTORISTA OFICIAIS PARA FINS PARTICULARES. DOLO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO EVIDENCIADOS. REDIMENSIONAMENTO DAS SANÇÕES APLICADAS. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.. RECORRENTE : W L P DE S E S. RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO . Relatora: Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO , 19 de setembro de 2013. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-18, 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000564671&dt_publicacao=05/11/2013. Acesso em: 7 abr. 2023.

¹²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **RECURSO ESPECIAL 892818/RS**. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DISTINÇÃO ENTRE JUÍZO DE IMPROBIDADE DA CONDUTA E JUÍZO DE DOSIMETRIA DA SANÇÃO.. RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. RECORRIDO: JOÃO AMARO BORGES DA SILVA.. Relatora: Min. HERMAN BENJAMIN, 11 de novembro de 2008. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-16, 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200602191826&dt_publicacao=10/02/2010. Acesso em: 7 abr. 2023.

¹²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5ª turma). **RECURSO ESPECIAL 769317/AL**. CRIMINAL. RESP. CRIME DE RESPONSABILIDADE. DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS. PREFEITO MUNICIPAL. ATIPICIDADE DA CONDUTA. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO REO. INAPLICABILIDADE. DOLO. EXISTÊNCIA. VERIFICAÇÃO. INVIABILIDADE. ANÁLISE DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ. DOSIMETRIA. CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS NEGATIVAMENTE VALORADAS. EXASPERAÇÃO MOTIVADA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E DESPROVIDO.. RECORRENTE: CARLOS ALBERTO RIBEIRO DA COSTA. RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS . Relatora: Min. GILSON DIPP, 07 de março de 2006. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-9, 2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501226734&dt_publicacao=27/03/2006. Acesso em: 7 abr. 2023.

Consoante o apresentado, existe um evidente descompasso entre o entendimento doutrinário e o predominante nos tribunais a respeito do tema. As cortes brasileiras tendem a não aceitar a aplicação do princípio da insignificância, principalmente em casos de condutas infracionais perpetradas por servidores públicos. Apesar disso, por razões de eficiência e da razoabilidade, percebe-se a necessidade da incidência de tal princípio para além do Direito Penal com sua repercussão no Direito Administrativo Sancionador, objetivando que a atividade sancionatória do Estado não seja movimentada contra condutas de lesividade mínima.

Outros princípios constitucionais importantes do Direito Administrativo sancionador, que também se comunicam com o Direito penal, são os da culpabilidade, da pessoalidade da pena e da individualização da sanção. Estes dois últimos princípios citados estão dispostos expressamente da seguinte forma no Art. 5º, da Carta Magna de 1988:

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

XLVI - a lei regulará a individualização da pena [...] ¹²⁷.

Embora a Constituição Federal de 1988 não tenha consagrado, de forma expressa, a culpabilidade como princípio textual, não há discussões acerca da existência deste princípio, o qual decorreria do conjunto das garantias conferidas aos acusados em geral, sendo ele vinculado à ideia de responsabilidade subjetiva ¹²⁸.

É fundamental evidenciar que o princípio da culpabilidade não é adstrito, quanto a sua eficácia, ao campo penal. Isso ocorre porque o presente princípio tem natureza essencialmente constitucional e seus dispositivos limitam o Direito Punitivo em sua totalidade. Estes dispositivos objetivam consagrar garantias individuais contra o arbítrio, as quais são direitos fundamentais da pessoa humana, que somente são defendidos se existir a segurança de que as pessoas não sejam atingidas por um poder sancionador autoritário, que desconsidera a subjetividade da conduta e a valoração em torno à exigibilidade de

¹²⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 abr. 2023.

¹²⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 399.

comportamento diverso, o que compreende o exame das clássicas excludentes penais, todas ligadas ao ideário de liberdade e dignidade humanas¹²⁹.

Culpabilidade é uma exigência inarredável, para as pessoas físicas ou mesmo jurídicas, decorrente da fórmula substancial do devido processo legal e da necessária proporcionalidade das infrações e das sanções, sendo imprescindível uma análise da subjetividade do autor do fato ilícito, quando se trate de pessoa humana, e da exigibilidade de conduta diversa, além da intencionalidade perceptível ou previsibilidade do resultado danoso, quando se trate de pessoa jurídica. No Direito Administrativo Sancionatório, em termos de pessoas físicas, é pacífica a exigência de culpabilidade para a imposição de sanções; ao menos tem sido assim na Espanha, Itália e Alemanha em legislações recentes e em jurisprudência e manifestações doutrinárias mais antigas. O mesmo se diga das pessoas jurídicas, ainda que, em tais casos, a culpabilidade ganhe contornos mais elásticos, distintos. O Tribunal Constitucional espanhol, para ficarmos com uma referência próxima, assentou a necessidade de constatação da culpabilidade para imposição de uma sanção administrativa. Nesse passo, a exigência de culpabilidade não foi extraída do Direito Penal e sim diretamente da Constituição espanhola de 1978. Assim, pode-se dizer que se trata de norma limitadora do poder punitivo do Estado, não importa venha ele na forma penal ou administrativa, pois ambas estão submersas num mesmo ambiente constitucional¹³⁰.

Desse modo, a análise da culpabilidade do autor de uma infração sancionada pelo Direito Administrativo significa medir-lhe a responsabilidade, isto é, analisar o grau, o montante de pena que se deve impor a esse agente em decorrência do ato ilícito, as consequências do apenamento. Nesse sentido, é válido concluir que a culpabilidade é a tábua de medição da pena, pelo menos se poderia afirmar que é a principal medida da pena. Segundo o exposto, esse princípio aparece como importante setor em que se examinam as intenções, motivos, inclinações do agente, fatores relacionados ao grau de censura que deve recair sobre o sujeito¹³¹.

Ademais, o dolo e a culpa são figuras que estão presentes em todo âmbito do ordenamento jurídico, sendo exploradas não só no Direito Penal, como também no Direito Civil, no Direito Laboral, no Direito Processual e no Direito Administrativo. Com referência ao Direito Administrativo, as noções de "dolo" e "culpa" se encontram constitucionalizadas e superando os limites penais, conforme já se disse antes, na medida em que o agente público que causa dano à Administração Pública pode ser responsabilizado quando atua com dolo ou culpa. Não deve haver responsabilidade objetiva do agente público, segundo o Art. 37, § 6º,

¹²⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 395.

¹³⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 396.

¹³¹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 407.

CRFB/88, e as noções de dolo ou culpa assumem, desde logo, uma dimensão de maior relevância¹³².

Conforme análise anterior, com a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, instituída pela Lei 14.230/21, a modalidade culposa dos atos de improbidade, anteriormente prevista no Art. 10, foi excluída e apenas o dolo específico passou a ser admitido. No entendimento de Fábio Medina Osório, “os tipos sancionadores somente admitem modalidades comportamentais dolosas, sendo que as normas mais benéficas devem retroagir no tocante à descaracterização dos tipos culposos anteriormente vigentes¹³³”.

A existência de infrações dolosas desempenha importante função garantista na limitação do poder punitivo estatal. O dolo é a vontade e a consciência de realizar a conduta típica, ou seja, o caminho intencional percorrido pelo agente. A intenção pressupõe a consciência.

O dolo, para efeitos de ser reconhecido no Direito Administrativo Sancionador, é genérico, o mais amplo possível, raramente específico, mas a Lei de improbidade optou pelo dolo específico. Cabe dizer que até mesmo no Direito Penal se rejeita, hoje, como regra geral, o dolo específico. Mais ainda se rejeita tal hipótese no Direito Administrativo Sancionador como regra geral. No entanto, essa foi a opção legítima do Legislador ao tipificar os atos de improbidade administrativa e, nesse passo, deve tal escolha ter efeitos retroativos, pois impacta de modo mais benéfico os acusados em geral¹³⁴.

Por fim, é importante destacar os princípios da segurança jurídica e da irretroatividade, dispostos no Art. 5º, da CRFB/88, com a redação subsequente:

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 (...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;

XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;¹³⁵

No Direito Brasileiro, a questão da irretroatividade da lei extrapenal é bastante controvertida. Com relação a isso, a jurisprudência pátria possui precedente bastante restritivo

¹³² *Ibid.*

¹³³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 408.

¹³⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 409.

¹³⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 7 abr. 2023.

relacionado a essa matéria, sempre muito centrada no Direito Penal, como se neste âmbito residisse a totalidade do Direito Punitivo¹³⁶.

Veja-se o seguinte julgado do STF: "A cláusula constitucional inscrita no Art. 5.º, XL, da Carta Política - que consagra o princípio da irretroatividade da *lex gravior* - incide, no âmbito de sua aplicabilidade, unicamente, sobre as normas de Direito Penal material, que, no plano da tipificação, ou no da definição das penas aplicáveis, ou no da disciplinação do seu modo de execução, ou, ainda, no do reconhecimento das causas extintivas da punibilidade, agravem a situação jurídico-penal do indiciado, do réu ou do condenado. Doutrina" (STE, AGCRAE 177.313/MG, 1.3 T., rel. Min. Celso de Mello, DJU 13.09.1996). O STJ tem julgado em sentido análogo entendendo ser possível a utilização do Manual de Treinamento em PAD da CGU publicado em ano posterior ao da infração cometida, já que na visão da Corte o referido manual possui natureza doutrinária e não de lei em sentido formal, não ferindo o princípio da irretroatividade legal. Precedente: MS 17.537/DF, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 24.10.2011 (MS 17.535/DF, rel. Min. Benedito Gonçalves, 1.a Seção, j. 10.09.2014, DJe 15.09.2014). No mesmo sentido: "A garantia da irretroatividade da lei, prevista no Art. 5.º, XXXVI, da Constituição da República, não é invocável pela entidade estatal que a tenha editado" (Súmula 654/STF); RMS 20.883/PE, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 5.9 T., j. 23.08.2007, DJ 01.10.2007 p. 291" (AgRg no RMS 20.430/PE, rel. Min. Vasco Della Giustina (Desembargador convocado do IJ/RS), 6.a T., j. 24.04.2012, DJe 10.05.2012)¹³⁷.

No caso de leis que se aplicam a fatos em curso, regulando-lhes as consequências a partir do momento de sua vigência, têm efeito imediato. Já foi decidido pelo STJ, por exemplo, que a decretação da indisponibilidade de bens adquiridos anteriormente à vigência da Lei 8.429/92 não pode ser tachada de retroativa, uma vez que o Art. 37, § 4.º, da CRFB/88, estabelece que os atos de improbidade importarão a indisponibilidade dos bens¹³⁸.

Com relação à disciplina de ilícitos permanentes e continuados, Fábio Medina Osório dispõe o seguinte pensamento:

Atos complexos, ilícitos permanentes, consumação de atos de improbidade, ou sua continuação, sob o império da Lei 8.429/92, autorizam o imediato incidir dessa legislação, dada a incidência de princípios de direito intertemporal que são importados inclusive da seara penal, revelando o agente, por ações ou omissões (no não estancar os efeitos e resultados da improbidade, quando houvesse tal dever

¹³⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 309.

¹³⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 388.

¹³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª seção). **RECURSO ESPECIAL 1366721/BA.PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/92, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLENDIA PRIMEIRA SEÇÃO.. RECORRENTE: UNIÃO e MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RECORRIDO: C C DE S. Relatora: Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 26 de fevereiro de 2014. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-53, 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300295483&dt_publicacao=19/09/2014. Acesso em: 8 abr. 2023.**

jurídico), elemento subjetivo contrário aos ditames legais repressores, incorrendo, assim, nas sanções correspondentes aos atos de improbidade¹³⁹.

Diferentemente do exposto, existe a hipótese em que o ilícito administrativo se consuma totalmente, na conduta e em seus efeitos, em período anterior à legislação mais gravosa, pois nesse caso, efetivamente, não é viável o efeito imediato da legislação e muito menos retroatividade, ainda que inexistia, nesse caso, direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada em favor do agente infrator.

Um ponto indubitável é que, na seara penal, vige o princípio da retroatividade da norma benéfica ou descriminalizante, em respeito a garantias constitucionais expressas e a uma razoável e racional política jurídica em defesa de valores socialmente relevantes, como a estabilidade institucional e a segurança jurídica das relações punitivas. Se esta é a política do Direito Penal, não haverá de ser outra a orientação do Direito Punitivo em geral, notadamente do Direito Administrativo Sancionador, dentro do devido processo legal¹⁴⁰.

Apesar disso, não se pode partir, de forma absoluta, de uma presunção de retroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador, como se fosse este equiparado ao Direito Penal, por várias razões relevantes, mas, sobretudo, pela ausência de identidade entre estes ramos jurídicos.

Nesse sentido, Fábio Medina Osório sustenta que o Direito Criminal possui um maior dinamismo. Entretanto, a ausência de equiparação apenas demonstra que eventual retroatividade poderia ocorrer em níveis diferenciados, com intensidade variada. É possível homologar a tese da retroatividade das normas mais favoráveis aos interesses dos acusados em geral, em homenagem aos valores constitucionais que sustentam a norma penal veiculadora desse mesmo benefício. As normas podem ser distintas em seus contornos, intensidades e alcances, mas os valores que as embasam podem assemelhar-se, até mesmo assumindo identidade comum no campo constitucional, sem prejuízo aos espaços divergentes¹⁴¹.

Dessa maneira, o autor conclui o seu raciocínio:

¹³⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 311.

¹⁴⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 312.

¹⁴¹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 313.

Pensamos que, em tese, o problema há de ser resolvido à luz de alguns critérios gerais facilmente perceptíveis na ordem jurídica brasileira, não se podendo partir, aprioristicamente, de forma absoluta, de uma presunção de retroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador, como se fosse este equiparado ao Direito Penal, por várias razões relevantes, mas, sobretudo, pela ausência de identidade entre estes ramos jurídicos, como temos afirmado. Porém, se é certo que não se pode arrancar de uma presunção absoluta, também é verdade que não se pode ignorar os fatores normativos condicionantes da retroatividade da norma mais benéfica, no campo punitivo. Soluções equilibradas advêm desse olhar marcado pela complexidade e pelo respeito aos detalhes e matizes dos ramos jurídicos em jogo¹⁴².

¹⁴² OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 314.

5. O EXAME DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO TEMA 1.199

Neste capítulo, será realizada uma abordagem, à luz dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, acerca do julgamento do Tema 1.199, do Supremo Tribunal Federal, o qual definiu acerca dos eventuais casos de retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa, da necessidade do elemento subjetivo dolo para a caracterização do ato ímprobo e sobre a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente, diante das alterações promovidas pela Lei 14.230/21.

Ademais, consoante a análise doutrinária e jurisprudencial explorada, a presente seção também objetiva apresentar a distinção dos âmbitos do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador.

5.1 O julgamento do Tema 1.199 pelo STF: conteúdo da decisão e o entendimento dos Ministros

Inicialmente, é relevante salientar que dentre as disposições previstas na reforma da LIA, promovida pela Lei 14.230/21, o legislador não tratou de incluir normas de transição sobre a aplicação das alterações promovidas na Lei de Improbidade e, da mesma maneira, não dispôs acerca de sua retroatividade ou não, motivo pelo qual, desde o advento da reforma da LIA, surgiram várias discussões acerca desse tema.

No centro dos debates acerca dessa matéria, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da temática sobre o estabelecimento de eventual retroatividade da LIA, principalmente, sobre a necessidade do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato ímprobo e acerca da aplicação da nova sistemática prescricional geral e intercorrente, consoante o Tema 1.199 do STF.

O presente tema visou examinar se as normas mais benéficas da Lei de Improbidade Administrativa podem ser aplicadas retroativamente, com base na nova redação instituída pela

Lei 14.230/21, por meio do julgamento do *Leading Case*, que é o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843.989¹⁴³, do Paraná, tendo como relator o Ministro Alexandre de Moraes.

Na situação concreta, no ano de 2006, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ajuizou ação civil pública, requerendo a condenação de Rosmery Terezinha Cordova, advogada contratada em março de 1994 para defender em juízo os interesses do órgão, ao ressarcimento dos prejuízos sofridos devido à conduta negligente perante sua atuação profissional, nos termos do Art. 10, caput e incisos I, X e XII da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).

Dessa maneira, no dia 25 de fevereiro de 2022, em decisão Plenária do Supremo Tribunal Federal, a colenda Corte, por unanimidade, considerou constitucional a questão abordada no Recurso Extraordinário com Agravo 843.989, identificando a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, por intermédio do Tema 1.199, submetendo-o a julgamento para definir se as normas benéficas inseridas na Lei de Improbidade Administrativa devem retroagir para beneficiar aqueles que tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento.

Acerca da necessidade de comprovação da responsabilidade subjetiva para a configuração dos atos de improbidade administrativa, a Corte Superior, diante do entendimento unânime dos Ministros do STF concluiu pela impossibilidade de condenação por ato culposo de improbidade administrativa. Dessa maneira, a primeira tese fixada definiu a essencialidade da presença de dolo específico na conduta do agente ímprobo para a incidência da LIA e seus efeitos.

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/21) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1.199. Recorrente: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA. Recorrido: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 8 abr. 2023.

É importante observar que a redação originária da LIA previa a modalidade culposa de improbidade quanto aos atos que causavam lesão ao erário, em seu Art. 10. Entretanto, uma das inovações instituídas pela Lei 14.230/21 foi a supressão da modalidade culposa do referido ato ímprobo. Dessa forma, passou a ser exigível a presença de dolo para a tipificação dos atos de improbidade previstos nos Arts. 9º, 10 e 11 da LIA.

Tal requisito foi confirmado pela Corte Suprema no julgado que culminou na fixação da primeira tese do Tema 1.199. Consoante o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes, é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para tipificação dos atos de improbidade administrativa, sendo indispensável, nos artigos 9, 10 e 11, da Lei de Improbidade Administrativa, a presença do elemento subjetivo do dolo.

A maioria dos ministros, seguindo o voto do relator, evidenciou a obrigação do juiz de avaliar cuidadosamente a presença de dolo, isto é, a verdadeira intenção do agente envolvido no comportamento indevido, em cada caso, antes de concluir o processo. Isso reforça o objetivo original do legislador, que consiste em punir apenas a ilegalidade qualificada como ato ímprobo, em vez de simples erros ou inconsistências cometidos.

Com referência à discussão sobre a eventual retroatividade da LIA, caracterizada como Lei mais benéfica após a atipicidade da modalidade culposa promovida pela Lei n. 14.230/21, a Corte Suprema decidiu que tais normas mais benéficas não retroagem para aplicação em casos nos quais já existam decisões definitivas ou em fase de execução.

Além disso, foi fixado o entendimento de que a retroatividade é permitida em ações de improbidade ainda em curso, isto é, nas quais ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado, devendo ainda, em tais casos, que a ação não seja extinta de forma imediata, uma vez que é necessária uma análise judicial acerca do dolo do agente.

Sobre a temática em comento, os Ministros Alexandre de Moraes, Nunes Marques e Luiz Fux deliberaram a favor da aplicação da nova Lei somente às ações em curso. Em sentido contrário, defenderam o posicionamento de aplicação na nova Lei aos processos em curso e aos transitados em julgado os Ministros Dias Toffoli, André Mendonça, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Estes dois últimos pontuaram a exigência de ajuizamento de Ação Rescisória. Finalmente, os Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Cármen Lúcia votaram a favor da irretroatividade absoluta da nova LIA.

Em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes sustentou que devem ser aplicados os princípios da não ultratividade e *tempus regit actum* aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência da redação originária da lei, sem condenação transitada em julgado, devido à revogação expressa pela Lei 14.230/21. Nesse sentido, cabe ao juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente ímprobo.

Dessa forma, é evidente que o Ministro Relator defendeu a irretroatividade da LIA, no sentido que as normas mais benéficas trazidas pela alteração da Lei não deveriam retroagir aos processos nos quais já havia decisões definitivas ou que estivessem em fase de execução. Apesar disso, o Relator sustentou a viabilidade da aplicação da nova Lei aos casos pendentes de trânsito em julgado, tendo por fundamento que não é possível manter a aplicação de uma lei revogada. O Ministro Luiz Fux, com relação à tese de repercussão geral, acompanhou integralmente o posicionamento do Ministro Relator Alexandre de Moraes.

O Ministro Nunes Marques, embora não tenha proposto tese de repercussão geral, deliberou que seriam atingidas pela retroatividade apenas as ações pendentes de julgamento na data de entrada em vigor da lei, dia 26 de outubro de 2021, nas quais: ocorresse acusação da prática de improbidade culposa, sem trânsito em julgado da sentença condenatória; tivessem passados oito anos ou mais entre a conduta ímproba dolosa e a instauração de inquérito civil ou propositura da ação ou tivessem passados quatro anos após o ajuizamento da ação, sem a publicação de nenhuma manifestação judicial condenatória.

Dessa maneira, segundo o Ministro Nunes Marques, não estariam abrangidas as sentenças condenatórias transitadas em julgado antes da criação da Lei 14.230/21, a pretensão de ressarcimento do dano ao erário devido à prática de conduta dolosa disposta na Lei 8.429/92, bem como as ações em tramitação na data de entrada em vigor da Lei, que não se enquadrem nas hipóteses supracitadas. O Ministro defende que a aplicação retroativa da Lei não significará anistia geral das ações de improbidade, posto que serão atingidas apenas as ações pendentes em que houver acusação da prática de improbidade culposa sem sentença condenatória definitiva.

O Ministro Gilmar Mendes sustentou que a nova LIA retroage, tendo por fundamento a necessidade da aplicação dos direitos e garantias fundamentais pertinentes às normas sancionadoras extrapenais em geral, de modo que se aplica a retroatividade das leis mais benéficas, inclusive aos processos já em execução. Segundo o entendimento do Ministro, a nova LIA retroage para alcançar condutas ímprobas praticadas antes da sua vigência,

independentemente do trânsito em julgado, ressalvados os efeitos já exauridos da sentença condenatória e a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário devido prática de ato doloso tipificado na LIA.

O Ministro André Mendonça apresentou tese, defendendo que diante da proteção constitucional à coisa julgada, consoante o Art. 5º, XXXVI, da Carta de 1988¹⁴⁴, a aplicação da referida retroatividade, quando cabível, aos processos já transitados em julgado, dependerá do manejo da respectiva ação rescisória, conforme o Art. 525, §§ 12 a 15 do CPC/2015¹⁴⁵.

Ademais, consoante o voto Ministro, por se tratar de matéria relacionada ao Direito Penal, seria inviável afastar a aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica para as decisões definitivas. Todavia, a retroatividade da Lei mais benéfica seria válida apenas para situações de responsabilização exclusivamente por ato culposo, condicionada, portanto, à propositura de Ação Rescisória.

O Ministro Ricardo Lewandowski, com relação à presente tese, defendeu a seguinte visão:

2) A norma benéfica da Lei 14.230/21 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é irretroativa, em virtude do Art. 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 14.230/21 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 agente¹⁴⁶.

¹⁴⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2023.

¹⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil.. Diário Oficial da União. Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 9 abr. 2023.

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/21) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1.199. Recorrente: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA. Recorrido: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 9 abr. 2023.

O Ministro Dias Toffoli votou pela retroatividade total da LIA, de modo que haja aplicação das disposições benéficas aos processos em curso e, inclusive, aos que já se encontram em fase de execução. Consoante o posicionamento do Ministro, a LIA é oriunda do Direito Administrativo Sancionador, o qual se assemelha ao Direito Penal, uma vez que que também regulamenta o poder punitivo estatal e, desse modo, atrai a aplicabilidade de retroatividade da lei benéfica.

O Ministro Edson Fachin, por sua vez, votou pela irretroatividade total da LIA, sob o fundamento de que as ações de improbidade têm natureza civil, e, portanto, deve ser levada em consideração a Lei em vigor na época em que ocorreram os fatos ou em que foram instalados os procedimentos.

Com relação à tese do Ministro Relator, Edson Fachin somente discordou quanto à incidência da nova Lei aos processos em curso, votando no sentido de que as ações propostas na vigência da redação original da Lei de Improbidade Administrativa serão julgadas de acordo com aquela Lei, mesmo que já tenha sido revogada.

Os Ministros Luís Roberto Barroso, Cármen Lúcia e Rosa Weber acompanharam o voto de Edson Fachin, entendendo pela irretroatividade total da LIA, explicando que retroatividade é uma exceção que, neste caso, não pode ser aplicada.

Por fim, sob a temática da retroatividade da nova sistemática prescricional, instituída pela Lei 14.230/21, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela irretroatividade do novo regime prescricional, determinando a sua aplicabilidade a partir da publicação da nova redação da LIA. Com essa decisão, os novos prazos de prescrição, geral e intercorrente, previstos na nova Lei não retroagem, passando a ter como marco inicial a data de publicação da Lei 14.230/21, qual seja, dia 21 de outubro de 2021.

Com relação aos votos, é relevante destacar os entendimentos dos Ministros na discussão da temática que versou sobre a retroatividade da nova sistemática prescricional instituída pela Lei 14.230/21. Nesse sentido, o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, votou pela irretroatividade com fundamento na necessária observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança.

O Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto, defendeu a tese no sentido que a prescrição geral retroage. Todavia, a prescrição intercorrente, por possuir natureza processual, não retroage e tem termo inicial no dia de entrada em vigor da Lei 14.230/21, isto é, dia 21 de

outubro de 2021. Nesse mesmo sentido votaram os Ministros Luiz Fux e Gilmar Mendes, tendo este último apresentado a tese subsequente:

A prescrição intercorrente, prevista no § 8º do Art. 23 da Lei 8.429/92, não retroage para atingir ações de improbidade ajuizadas antes do advento da Lei 14.230, de 2021, considerada a sua natureza processual. O termo inicial para a prescrição intercorrente em processos ajuizados antes da vigência da Lei nº 14.230, é o dia 21/10/2021.¹⁴⁷

O Ministro André Mendonça, por sua vez, sustentou a aplicação imediata dos prazos prescricionais, a partir da entrada da Lei em vigor, nos seguintes termos:

O novo prazo de prescrição geral tem aplicação imediata, inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, devendo ser computado, contudo, o decurso do tempo já transcorrido durante a vigência da norma anterior, estando o novo prazo limitado ao tempo restante do lustro pretérito, quando mais reduzido em relação ao novo regramento.¹⁴⁸

O Ministro Dias Toffoli votou com o entendimento subsequente:

Por todas essas razões, entendo aplicáveis os dispositivos previstos na Lei 14.230/21 aos processos futuros, aos que ainda estão em curso e às execuções das penas, assim como aos demais incidentes dos atos de improbidade culposos, adotando as mesmas

¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/21) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1.199. Recorrente: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA. Recorrido: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 9 abr. 2023.

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/21) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1.199. Recorrente: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA. Recorrido: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 9 abr. 2023.

premissas e a mesma lógica com relação aos prazos de prescrição geral e intercorrente mais benéficos ao réu.¹⁴⁹

O Ministro Nunes Marques deliberou no seguinte sentido:

II – O prazo geral de prescrição de 8 (oito) anos, contado a partir da ocorrência do fato ou da cessação da permanência (Art. 23, caput, da Lei n. 8.429/92, na redação dada pela Lei n. 14.230/21), aplica-se a todos os processos em que não haja condenação transitada em julgado, se for mais favorável ao réu no caso concreto;

IV – A prescrição intercorrente de que trata da Lei n. 8.429/92, Art. 23, §§ 4º e 5º, na redação dada pela Lei n. 14.230/21, incide sobre processos pendentes em 26 de outubro de 2021 (data da entrada em vigor da Lei n. 14.230/21), inclusive levando em conta interstícios entre atos processuais transcorridos antes da referida data, exceto se houver sentença condenatória transitada em julgado.¹⁵⁰

A Ministra Rosa Weber defendeu o entendimento de que, seja na aferição do elemento subjetivo necessário à configuração de ato de improbidade administrativa decorrente de suposta lesão ao erário, seja no tocante à prescrição geral ou ordinária, devem ser observadas as disposições da Lei 8.429/92 vigentes à época dos atos ímprobos. Em relação à prescrição intercorrente, introduzida no microsistema da tutela da probidade a partir da Lei 14.230/21, sua contagem deve ter início apenas com a entrada em vigor deste diploma legal, de acordo com a Ministra.

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/21) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1.199. Recorrente: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA. Recorrido: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 9 abr. 2023.

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/21) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1.199. Recorrente: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA. Recorrido: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 9 abr. 2023.

A Ministra Cármen Lúcia votou pela fixação da tese no sentido de que as disposições da LIA não retroagem com relação aos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. Nesse mesmo sentido, votaram os Ministros Luís Roberto Barroso e Edson Fachin.

Portanto, no caso concreto, o Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário com o fim de extinguir a 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.

5.2 As teses fixadas sob a ótica dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador

Ao final da apreciação do Tema 1.199 da repercussão geral, foram fixadas as seguintes teses:

- 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 14.230/21 - 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 14.230/21 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 14.230/21 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.¹⁵¹

¹⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/21) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR**

Conforme o exposto, em análise à tese “1)”, a qual define a necessidade da responsabilidade subjetiva para a configuração de ato ímprobo, exigindo a presença de dolo específico na conduta do agente, é perceptível sua consonância com o princípio da culpabilidade, o qual integra o prisma principiológico constitucional do Direito Administrativo Sancionador.

Tal concordância com o princípio supracitado é verificada, pois, consoante a redação da tese, o Direito Punitivo estatal deve verificar, obrigatoriamente, a presença do elemento subjetivo dolo para a verificação da tipicidade da conduta e, conseqüentemente, responsabilizar o agente. Desse modo, é imprescindível a análise da subjetividade do autor do ato ímprobo.

Nesse sentido, conforme o estudo doutrinário prévio apresentado no trabalho, Fábio Medina Osório leciona:

Culpabilidade é uma exigência inarredável, para as pessoas físicas ou mesmo jurídicas, decorrente da fórmula substancial do devido processo legal e da necessária proporcionalidade das infrações e das sanções, sendo imprescindível uma análise da subjetividade do autor do fato ilícito, quando se trate de pessoa humana, e da exigibilidade de conduta diversa, além da intencionalidade perceptível ou previsibilidade do resultado danoso, quando se trate de pessoa jurídica. No Direito Administrativo Sancionatório, em termos de pessoas físicas, é pacífica a exigência de culpabilidade para a imposição de sanções (...) ¹⁵².

A existência de infrações dolosas desempenha importante função garantista na limitação do poder punitivo estatal, uma vez que veda a responsabilidade objetiva do agente público. Nesse sentido, dolo é entendido como a vontade e a consciência de realizar a conduta típica, isto é, o caminho intencional percorrido pelo agente. A intenção pressupõe a consciência ¹⁵³.

Nesse mesmo sentido, o Ministro Luiz Fux, no Superior Tribunal de Justiça dispôs, no REsp 1.130.198/PR, de sua relatoria, que:

DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1.199. Recorrente: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA. Recorrido: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 9 abr. 2023.

¹⁵² OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 396.

¹⁵³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 409.

A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade, quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má-intenção do administrador. Destarte, o elemento subjetivo é essencial à caracterização da improbidade administrativa, à luz da natureza sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa, o que afasta, dentro do nosso ordenamento jurídico, a Responsabilidade objetiva¹⁵⁴.

Passando à análise da segunda tese fixada pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, foi definido o entendimento de que nova LIA é irretroativa para ações de improbidade transitadas em julgado, de modo que não deve incidir em relação à eficácia da coisa julgada nem durante o processo de execução das penas e seus incidentes.

Inicialmente, é preciso trazer à tona as lições de Fábio Medina Osório, uma das grandes influências no estudo doutrinário do Direito Administrativo Sancionador, no presente trabalho. O autor entende que não se pode partir, de forma absoluta, de uma presunção de retroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador, como se fosse este equiparado ao Direito Penal, por diversas razões relevantes, mas, sobretudo, pela ausência de identidade entre estes ramos jurídicos. Segundo ele, o Direito Penal possui um maior dinamismo¹⁵⁵.

É certo que o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal devem conviver de forma harmônica na atuação punitiva do Estado. Sob esse aspecto, o Direito Administrativo Sancionador é debatido como solução para a ventilada demanda de despenalização de condutas, e preservação do domínio penal como *ultima ratio*¹⁵⁶, com o fito de estabelecer um panorama de direito penal mínimo¹⁵⁷. Uma vez definida simultaneidade na

¹⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **RECURSO ESPECIAL 1130198/RR.PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. MÁ-FÉ (DOLO). APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.. RECORRENTE: ANTÔNIO DA COSTA REIS. RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA.** Relatora: Min. LUIZ FUX, 02 de dezembro de 2010. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-20, 2010. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901457225&dt_publicacao=15/12/2010. Acesso em: 9 abr. 2023.

¹⁵⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 313.

¹⁵⁶ AGOSTINI, Alexandra Comar de; HOSSEPIAN S. L. JÚNIOR, Arnaldo. A invasão incondicional da lei penal e o direito administrativo sancionador como mecanismo de legitimação e controle do poder punitivo do Estado. In: BLAZEK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 15-31.

¹⁵⁷ COSTA, Fernando José da. Direito penal mínimo: uma necessidade. In: BLAZEK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 95-106.

disciplina do direito punitivo, também é preciso o desenvolvimento de uma política sancionadora integrada com o fito de racionalizar o sistema jurídico¹⁵⁸.

Ademais, a doutrina desenvolvida por Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, também relevante para o presente trabalho, expõe sobre as duas principais teorias sobre o exercício do poder punitivo do estado, trabalhadas por Alice Voronoff¹⁵⁹.

Segundo os autores, o viés predominante no Direito Penal é o relacionado à teoria retributiva, segundo a qual a sanção é vista como uma forma de punição ou castigo ao infrator da ordem jurídica, independentemente dos custos envolvidos na sua aplicação. No Direito Administrativo Sancionador, por sua vez, predomina o entendimento da teoria preventiva, entendendo a sanção como instrumento de imposição de custos e incentivos econômicos, o qual deve impor custos às pessoas, com intensidade suficiente para inibir a infração à ordem jurídica¹⁶⁰.

Ao passo que no Direito Penal a retroatividade da lei mais benéfica é máxima, de modo que não existe limite temporal para o ajuizamento de revisão criminal para desconstituição de sentenças condenatórias, em razão da *abolitio criminis*, no Direito Administrativo Sancionador e no microssistema da tutela coletiva, em que se encontra o regime da improbidade administrativa, tem prevalecido a aplicação do limite temporal de dois anos para propositura da ação rescisória, o que está de acordo com o Art. 17 da LIA, o qual determina a aplicação do CPC ao procedimento da ação de improbidade¹⁶¹.

Traçadas algumas distinções entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, e em sequência à análise sobre a eventual retroatividade da LIA, Fábio Medina Osório entende que:

[...] a ausência de equiparação apenas demonstra que eventual retroatividade poderia ocorrer em níveis diferenciados, com intensidade variada. É possível homologar a tese da retroatividade das normas mais favoráveis aos interesses dos acusados em geral, em homenagem aos valores constitucionais que sustentam a norma penal

¹⁵⁸ LOBO DA COSTA, Regina Helena. Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada. In: BLAZEK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coord.). **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 107-118.

¹⁵⁹ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 81-95.

¹⁶⁰ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 27.

¹⁶¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 31.

veiculadora desse mesmo benefício. As normas podem ser distintas em seus contornos, intensidades e alcances, mas os valores que as embasam podem assemelhar-se, até mesmo assumindo identidade comum no campo constitucional, sem prejuízo aos espaços divergentes¹⁶².

Com referência à retroatividade da norma jurídica relacionada às normas gerais do Direito, verifica-se na doutrina e jurisprudência três intensidades acerca da extensão e alcance da retroatividade. Sobre essa temática, Carlos Roberto Gonçalves descreve três vertentes da retroatividade:

Retroatividade máxima, também chamada de restitutória, que é aquela em que a lei nova ataca fatos pretéritos, ou seja, fatos já consumados sob a vigência da lei revogada, prejudicando assim o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Retroatividade média, que é aquela em que a lei nova atinge efeitos pendentes de atos jurídicos verificados antes da nova lei, como por exemplo, um contrato, em que uma prestação esteja vencida, mas ainda não foi paga.

Retroatividade mínima, também chamada de temperada ou mitigada, na qual a lei nova alcança e atinge os efeitos futuros de situações passadas consolidadas sob a vigência da lei anterior, como por exemplo, uma prestação decorrente de um contrato que não venceu e ainda não foi paga. Inclusive, existem alguns autores que defendem que neste aspecto não seria nem caso de retroatividade. Com isso, não se verifica propriamente a retroatividade, o que ocorre é tão somente a aplicação imediata da lei nova, que por sua vez seria uma situação intermediária entre a retroatividade e a irretroatividade¹⁶³.

Ademais, Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gonet defendem que as inovações normativas, salvo disposição expressa contrária, produzem efeitos sobre as situações constituídas antes da sua vigência, afirmando que deve ser considerado como típico das normas do poder constituinte originário o fato de serem elas dotadas de eficácia retroativa mínima, uma vez que se entende como próprio dessas normas atingir efeitos futuros de fatos passados¹⁶⁴.

Outrossim, o Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da ADI 1220/DF pelo STF, descreveu, no inteiro teor, acerca dos graus de retroatividade. Consoante o Ministro, a retroatividade máxima ocorre quando a lei nova abrange a coisa julgada, isto é, a sentença transitada em julgado, ou os fatos jurídicos consumados, ao passo que a retroatividade média se dá quando a lei nova atinge os direitos exigíveis, mas não realizados antes de sua vigência.

¹⁶² OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 313.

¹⁶³ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil, volume I: parte geral**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 61.

¹⁶⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 245.

A retroatividade mínima, por sua vez, ocorre quando a lei nova atinge apenas os efeitos dos fatos anteriores, verificados após a sua entrada em vigor¹⁶⁵.

De acordo com o conteúdo tecido, entende-se que a tese “2)”, fixada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.199, está em conformidade com as características do alcance do Direito Administrativo Sancionador, tendo em vista a ausência de identidade plena em relação ao Direito Penal, de acordo com a doutrina em análise.

Além disso, o princípio da segurança jurídica, o qual compõe o núcleo principiológico do Direito Administrativo Sancionador, de acordo com Gustavo Binenbojm¹⁶⁶, está sendo defendido com a fixação da tese em análise. A defesa da irretroatividade da nova LIA para ações com trânsito em julgado, independentemente se o processo ainda se encontra em fase de execução da pena, está em consonância com vedação à prejudicialidade do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e do direito adquirido, nos termos do Art. 5º, XXXVI, da CRFB/88¹⁶⁷.

É relevante determinar, portanto, que o entendimento fixado afasta a retroatividade máxima da LIA, visto que ela não deve incidir sobre fatos já consumados sob a vigência da lei revogada. Esta tese também veda a retroatividade média, uma vez que a Lei de Improbidade atual não pode atingir efeitos pendentes definidos em sentença definitiva e verificados antes da nova Lei.

Em análise à tese “3)” fixada, atinente à viabilidade da retroatividade da LIA em relação a processos em andamento, verifica-se consonância plena em relação aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, quais sejam: devido processo legal, razoabilidade, legalidade e tipicidade.

¹⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1220/DF.DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ÍNDICES APLICÁVEIS PARA A CORREÇÃO MONETÁRIA DE DÉBITOS TRABALHISTAS. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA DECISÃO.** Requerente: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. . Relatora: Min. Luís Roberto Barroso, 19 de dezembro de 2019. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadordpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752222410>. Acesso em: 9 abr. 2023.

¹⁶⁶ BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI3Mg%2C%2C>. Acesso em: 9 abr. 2023.

¹⁶⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2023.

O entendimento de que a nova LIA deve retroagir para ações em andamento, permitindo, portanto, a retroatividade mínima da lei mais benéfica, está em conformidade com o princípio do devido processo legal, uma vez que resguarda o cumprimento da garantia da motivação das decisões judiciais. Nesse mesmo sentido, sob o aspecto material, o entendimento encontra compatibilidade com o princípio da razoabilidade, uma vez que a retroatividade em questão amplia o âmbito de atuação do Poder Judiciário para impedir uma condenação abusiva ao réu.

Ademais, a razoabilidade é um fundamental critério de apreciação da arbitrariedade legislativa, jurisdicional e administrativa, porque os tipos de condutas sancionadas devem atender a determinadas exigências decorrentes da razoabilidade que se espera dos Poderes Públicos. Um tipo sancionador desarrazoado, absurdo, intolerável, será, por evidente, arbitrário, abusivo, inconstitucional, ainda que resultem raras hipóteses tão radicais que permitam o controle do Judiciário. A adequação social de determinados comportamentos não pode ser arbitrariamente tipificada como infração administrativa, visto que a razoabilidade que integra o Direito Constitucional não o permitiria. Uma decisão condenatória desarrazoada, por qualquer que seja o motivo, será nula de pleno direito, viciada em suas origens, seja fruto de órgãos judiciais, seja produto de deliberações administrativas ou mesmo legislativas, eis a importância de se compreender a presença do princípio da razoabilidade dentro da cláusula do devido processo legal¹⁶⁸.

Os princípios da legalidade e da tipicidade também estão sendo observados com o posicionamento fixado pela tese em comento. Relembrando, uma das inovações da LIA, instituída pela Lei 14.230/21, foi a supressão da modalidade culposa, antigamente prevista no Art. 10, da redação originária da Lei de Improbidade. Dessa maneira, consoante o Art. 5º, II e o Art. 37, *caput*, da CRFB/88:

Art. 5º [...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)¹⁶⁹.

Nesse sentido, Fábio Medina Osório ressalta o seguinte:

Pode-se dizer, nesse passo, que o princípio da tipicidade das infrações administrativas, além de encontrar ressonância direta ou indireta nesse substancial conjunto de direitos fundamentais, decorre, ainda, genericamente, do princípio da legalidade fundamentadora do Estado de Direito, vale dizer, da garantia de que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (Art. 5.º, II, CF/88). Some-se a isso o fato de que Administração Pública,

¹⁶⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 216.

¹⁶⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 abr. 2023.

además, está submetida à exigência de legalidade administrativa (Art. 37, *caput*, CF/88), o que pode implicar, em semelhante contexto, necessária tipicidade permissiva para elaborar modelos de condutas proibidas e sancioná-las¹⁷⁰.

Por fim, em relação à tese “4)”, a qual determinou a posição pela irretroatividade do novo regime prescricional, instituído pela Lei 14.230/21, fixando a aplicação dos novos marcos temporais a partir da publicação da lei, pode-se inferir como adequada à principiologia do Direito Administrativo Sancionador, uma vez que este entendimento visa à defesa da segurança jurídica, defendendo o ato jurídico perfeito, a proteção à confiança e a eficácia dos atos válidos praticados antes da reforma da LIA.

Sobre o princípio aludido, José Afonso da Silva leciona que "a segurança jurídica consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida"¹⁷¹.

Además, é importante ressaltar que os prazos prescricionais da nova LIA não se aplicam às ações de ressarcimento ao erário oriundas da prática de ato doloso tipificado na LIA, as quais continuam imprescritíveis, consoante decisão do Supremo Tribunal Federal, advinda do julgamento do Tema 897¹⁷².

¹⁷⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. p. 254.

¹⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 133.

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852475/SP**. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. . Recorrente: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Recorrido: ANTÔNIO CARLOS COLTRI. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 08 de agosto de 2018. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-163, Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 9 abr. 2023.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No tocante à seção final do presente trabalho, demonstra-se necessário enfatizar que o contexto das repetitivas condutas de improbidade administrativa no Brasil desencadeou o despertar do Poder Legislativo para a edição de leis e dispositivos constitucionais, com a intenção de coibir a improbidade administrativa, principalmente a partir do século passado. Aqui, destacam-se a Lei 3.164/57, denominada Lei Pitombo-Godói Ilha, a Lei 3.502/58, nominada Lei Bilac Pinto, a Constituição Federal de 1988 e, principalmente, a Lei 8.429/92.

No âmbito da Lei 8.429/92, nominada Lei de Improbidade Administrativa, salienta-se que esse dispositivo legal foi extremamente importante no combate à corrupção de forma institucionalizada, impondo obediência aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições como paradigma de atuação funcional.

Sob esse enfoque, o objetivo central da referida lei residiu, sumariamente, na determinação de um padrão ético de conduta dos agentes públicos, marcado pelo respeito a rígidas normas deontológicas, a exemplo da estrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato de assuntos que lhe são afetos.

Ademais, a legislação em comento estabeleceu rigorosas sanções para os agentes ímprobos, quais sejam a perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Posteriormente, no bojo do terceiro capítulo, foi possível observar que a edição da Lei 14.230/21 modificou, de forma considerável, o texto legal vigente à época da Lei 8.429/92, cuja análise merece enfoque especial. No que tange às principais alterações verificadas com o advento do novo diploma normativo, destaca-se a exclusão da modalidade culposa dos atos de improbidade, anteriormente disposta no Art. 10, de modo que apenas o dolo específico passou a ser admitido para a configuração do ato ímprobo, necessitando verificar a caracterização da má-fé do agente para a caracterização da sanção.

Outrossim, outra importante novidade trazida pela Lei 14.230/21 foi a instituição de uma nova sistemática prescricional, a qual determinou o prazo prescricional único de oito anos e criou o instituto da prescrição intercorrente, a qual pode ocorrer após o ajuizamento da

ação de improbidade, consoante previsão do Art. 23, § 5º, do novo texto legal, no prazo de quatro anos. Estas inovações favoreceram a aplicação da norma, uma vez que o prazo prescricional único evidencia a relevância do combate aos atos de improbidade, independentemente do transgressor.

Ademais, como inovações relevantes, merecem destaque a vedação expressa ao nepotismo, nos termos do Art. 11, XI, da nova LIA, e a previsão inicial da legitimidade exclusiva do Ministério Público para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, consoante os Arts. 3º e 17, sendo condizente com o dever do Ministério Público de defender os interesses da coletividade.

Com efeito, no âmbito do quarto capítulo, o objeto central da pesquisa foi a definição do Direito Administrativo Sancionador, conceituado como a expressão do efetivo poder punitivo do Estado, que propõe a movimentação da prerrogativa punitiva deste ente federativo, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado. Outrossim, buscou-se destacar a aplicação deste ramo do Direito Punitivo na esfera da improbidade administrativa e discorrer sobre os seus princípios constitucionais que são aplicados ao sistema da LIA, nos termos do seu Art. 1º, § 4º.

Nesse sentido, foi possível verificar que a abrangência do Direito Administrativo Sancionador não é restrita às atividades sancionadoras dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo. Ele abrange também o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e se estende às atribuições do Ministério Público.

Ademais, observou-se que o Direito Administrativo Sancionador trata sistematicamente da improbidade administrativa e seu sistema punitivo tem um *status* constitucional, com o fito de responsabilizar de forma autônoma e geral todos os agentes públicos, além de terceiros, pessoas físicas e jurídicas responsáveis pela prática de infrações previstas em legislação de regência, sendo considerada uma forma de proteção constitucional da Administração Pública.

Do estudo acerca dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, como por exemplo, do devido processo legal, da legalidade, da tipicidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, foi possível observar que tais princípios asseguram

garantias aos interesses coletivos, tais como direitos de ação e de defesa, igualdade de tratamento, publicidade dos atos processuais, regularidade do procedimento, entre outras.

Ademais, na abrangência do quinto capítulo, pôde-se analisar, com maior profundidade, a problemática central da presente pesquisa, que consiste no exame das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral, trazido no bojo do Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR, à luz dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador, especialmente quanto a eventual retroatividade da nova LIA.

Em suma, pode-se concluir que o posicionamento unânime dos Ministros do Supremo Tribunal Federal em relação à exigência de comprovação do dolo específico para a tipificação de atos de improbidade administrativa está de acordo com o princípio da culpabilidade.

Quanto aos casos de retroatividade das disposições da Lei de Improbidade, o entendimento do STF foi pela retroatividade mínima da norma mais benéfica, restrita aos processos em andamento sem decisão transitada em julgado, guardando plena relação com o princípio da segurança jurídica, em defesa da coisa julgada e do ato jurídico perfeito, e também com os princípios do devido processo legal, da razoabilidade, da legalidade e da tipicidade.

Em meio a esse estudo, verificou-se distinções entre os âmbitos do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador. Enquanto o primeiro, consoante entendimento doutrinário, possui um viés retributivo em relação à pena, o segundo é caracterizado por uma sanção de caráter preventivo. Ao passo que as novas normas penais mais benéficas retroagem de forma ilimitada, as normas não penais não são dotadas da mesma sistemática, tendo alcances variados.

Por fim, em relação à tese final fixada pelo STF, a qual determina que o novo regime da prescrição previsto pela nova LIA é irretroativo, observou-se consonância ao princípio da segurança jurídica, em proteção à confiança e à eficácia dos atos válidos praticados antes da reforma da Lei de Improbidade Administrativa.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINI, Alexandra Comar de; HOSSEPIAN S. L. JÚNIOR, Arnaldo. A invasão incondicional da lei penal e o direito administrativo sancionador como mecanismo de legitimação e controle do poder punitivo do Estado. In: BLAZEK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro (Edição Especial): **Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica**, 2014. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI3Mg%2C%2C>>. Acesso em: 5 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. **Lei 12.846/2013, 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. . Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, Brasília. 2 ago. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do Art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União. Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União. Brasília, 26 out 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm>. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Reclamação 2790/SC.CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS: LEGITIMIDADE. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO:**

RECONHECIMENTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA RECLAMAÇÃO.. RECLAMANTE : LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA. RECLAMADO : JUIZ DE DIREITO DA VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE JOINVILLE - SC . Relatora: Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, 02 de dezembro de 2009. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-16, 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800768899&dt_publicacao=04/03/2010. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 1224462/MG**. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO, SEM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA A AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA.. AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AGRAVADO : JOSÉ SILVÉRIO FELÍCIO DA CUNHA E OUTRO. Relatora: Min. BENEDITO GONÇALVES, 15 de outubro de 2023. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-8, 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002058664&dt_publicacao=22/10/2013. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5ª turma). **RECURSO ESPECIAL 769317/AL**. CRIMINAL. RESP. CRIME DE RESPONSABILIDADE. DESVIO DE VERBAS PÚBLICAS. PREFEITO MUNICIPAL. ATIPICIDADE DA CONDUTA. INOCORRÊNCIA. PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO REO. INAPLICABILIDADE. DOLO. EXISTÊNCIA. VERIFICAÇÃO. INVIABILIDADE. ANÁLISE DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ. DOSIMETRIA. CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS NEGATIVAMENTE VALORADAS. EXASPERAÇÃO MOTIVADA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. INAPLICABILIDADE. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E DESPROVIDO.. RECORRENTE: CARLOS ALBERTO RIBEIRO DA COSTA. RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS . Relatora: Min. GILSON DIPP, 07 de março de 2006. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-9, 2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501226734&dt_publicacao=27/03/2006. Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª seção). **RECURSO ESPECIAL 1366721/BA**. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. APLICAÇÃO DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO ART. 543-C DO CPC. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DOS BENS DO PROMOVIDO. DECRETAÇÃO. REQUISITOS. EXEGESE DO ART. 7º DA LEI N. 8.429/92, QUANTO AO PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. MATÉRIA PACIFICADA PELA COLEÇÃO PRIMEIRA SEÇÃO.. RECORRENTE: UNIÃO e MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL RECORRIDO: C C DE S. Relatora: Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 26 de fevereiro de 2014. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-53, 2014. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300295483&dt_publicacao=19/09/2014. Acesso em: 8 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **RECURSO ESPECIAL 1130198/RR**. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. MÁ-FÉ (DOLO). APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.. RECORRENTE: ANTÔNIO DA COSTA REIS. RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RORAIMA. Relatora: Min. LUIZ FUX, 02 de dezembro de 2010. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-20, 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200901457225&dt_publicacao=15/12/2010. Acesso em: 9 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **RECURSO ESPECIAL 604151/RS**. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 9.429/92, ART. 11. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. EXIGÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA. RECORRENTE: OSVALDO NASCIMENTO DA SILVA. RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Relatora: Min. JOSÉ DELGADO, 24 de abril de 2006. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-51, 2006. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200301965125&dt_publicacao=08/06/2006. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **RECURSO ESPECIAL 892818/RS**. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DISTINÇÃO ENTRE JUÍZO DE IMPROBIDADE DA CONDUTA E JUÍZO DE DOSIMETRIA DA SANÇÃO.. RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. RECORRIDO: JOÃO AMARO BORGES DA SILVA.. Relatora: Min. HERMAN BENJAMIN, 11 de novembro de 2008. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-16, 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200602191826&dt_publicacao=10/02/2010. Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 626.034/RS**. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E LEGALIDADE. CONDUTA DOLOSA. TIPICIDADE DO NO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. 1. O tipo previsto no Art. 11 da Lei n. 8.429/92 é informado pela conduta e pelo elemento subjetivo consubstanciado no dolo do agente. 2. É insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo, quando a lei não contempla hipótese da responsabilidade objetiva. 3. Recurso especial provido.. RECORRENTE : RENE PACHECO DE ROSE. Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL . Relatora: Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, 28 de março de 2006. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-17, 2006. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400158321&dt_publicacao=05/06/2006. Acesso em: 22 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **RECURSO ESPECIAL 1186969/SP**. ADMINISTRATIVO E SERVIDOR PÚBLICO. Lei 8.429/92. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONSELHEIRO TUTELAR. UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE VEÍCULO E DE MOTORISTA OFICIAIS PARA FINS PARTICULARES. DOLO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO EVIDENCIADOS.

REDIMENSIONAMENTO DAS SANÇÕES APLICADAS. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.. RECORRENTE : W L P DE S E S. RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO . Relatora: Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO ,19 de setembro de 2013. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-18, 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000564671&dt_publicacao=05/11/2013. Acesso em: 7 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 976.566/PA**. CONSTITUCIONAL. AUTONOMIA DE INSTÂNCIAS. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E POLÍTICA ADMINISTRATIVA (DL 201/1967) SIMULTÂNEA À POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, DEVIDAMENTE TIPIFICADO NA LEI 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM.. Recorrente: Domiciano Bezerra Soares. Relatora: Min. Alexandre de Moraes,13 de setembro de 2019. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, p. 1-19, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341264969&ext=.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental na Ação Cautelar 3.585/RS**. “MEDIDA CAUTELAR INOMINADA INCIDENTAL ” – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AGENTE POLÍTICO – COMPORTAMENTO ALEGADAMENTE OCORRIDO NO EXERCÍCIO DE MANDATO DE GOVERNADOR DE ESTADO – POSSIBILIDADE DE DUPLA SUJEIÇÃO TANTO AO REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA, MEDIANTE “IMPEACHMENT” (Lei 1.079/50), DESDE QUE AINDA TITULAR DE REFERIDO MANDATO ELETIVO, QUANTO À DISCIPLINA NORMATIVA DA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (Lei 8.429/92) [...]. Agravante: YEDA RORATO CRUSIUS. Agravado: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Relatora: MIN. CELSO DE MELLO,2 de setembro de 2014. Inteiro Teor do Acórdão. Brasília, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7044390>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13**. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. Sessão Plenária de 21/08/2008. Publicado no DJe sob o nº 162 de 29/08/2008, p. 1; Diário Oficial da União de 29/08/2008, p. 1. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227>>. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7042/DF**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE.. Requerente: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL - ANAPE . Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-338, 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765828894>. Acesso em: 28 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1220/DF**. DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ÍNDICES APLICÁVEIS PARA A CORREÇÃO MONETÁRIA DE DÉBITOS TRABALHISTAS. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS DA DECISÃO. Requerente: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA. . Relatora: Min. Luís Roberto Barroso, 19 de dezembro de 2019. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-15, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752222410>. Acesso em: 9 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Reclamação 2138/DF**. EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado.. Reclamante: União. Reclamado: JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO DA 14ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL. Reclamado: RELATOR DA AC Nº 1999.34.00.016727-9 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. Relatora: Min. Nelson Jobim, 13 de junho de 2007. Reclamação. Brasília, 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90264/false>. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR**. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/21) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1.199. Recorrente: ROSMERY TEREZINHA CORDOVA.

Recorrido: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-420, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 8 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852475/SP. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO.** . Recorrente: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Recorrido: ANTÔNIO CARLOS COLTRI. Relatora: Min. Alexandre de Moraes, 08 de agosto de 2018. Inteiro teor do acórdão.. Brasília, p. 1-163, Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 9 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª Turma). **EMBARGO DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 806293/DF.EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. EFEITOS INFRINGENTES. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. CONSTITUCIONAL. 1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA DEPUTADO FEDERAL: AUSÊNCIA DE FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. 2. RECEBIMENTO DA AÇÃO. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO..** Embargante: JOSÉ OTÁVIO GERMANO. Embargado: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL . Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, 13 de junho de 2014. Inteiro teor do acórdão. Brasília, p. 1-17, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6157883>. Acesso em: 21 mar. 2023.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. A eficiência da Administração Pública e a Efetividade dos Direitos Fundamentais. In. CARVALHO, Fábio Lins Lessa (coord.); FILHO, José dos Santos Carvalho. **Direito administrativo inovador**. 1. ed. Curitiba: Juruá; 2015.

COPOLA, Gina. **A improbidade administrativa no direito brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

COSTA, Fernando José da. Direito penal mínimo: uma necessidade. In: BLAZEK, Luiz Mauricio Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (Coord.). **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficiência da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função**: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/92, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade. Recife: Nossa Livraria, 2004;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa, comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 33.ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FILHO, Marçal Justen. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comparada e comentada Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6. ed. Lumen Júris, 2011.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013;

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, ed. 7, v. 2, p. 467-478, 31 ago. 2021. Anual. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v7i2.636>>. Acesso em: 2 abr. 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil**, volume I: parte geral. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GORDILLO, Agustín A. **Princípios gerais de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

LOBO DA COSTA, Regina Helena. **Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: a necessidade de desenvolvimento de uma política sancionadora integrada**. In: BLAZEK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coord.). **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova lei de improbidade administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado "apagão das canetas". *Revista Avant*, nº 1, v. 6, 2022. p. 108. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/235813>> Acesso em: 22 mar. 2023.

MERÇON-VARGAS, Sarah. **Teoria do processo judicial punitivo não penal**. Salvador: JusPodivm, 2018.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição federal comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa: direito material e processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html> Acesso em: 11 mar. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

PINTO, Francisco Bilac. **Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos**. São Paulo: Forense, 1960.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Quarta Câmara Cível). **Apelação Cível 70011242963/RS. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. USO DE PAPEL TIMBRADO. INSIGNIFICÂNCIA DO FATO MÍNIMO**. Apelante: SÉRGIO LUIS SCHUCK. Apelado: ANTÔNIO AUGUSTO MAYER DOS SANTOS. Relatora: Des. Araken de Assis, 25 de maio de 2005. Acórdão. Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em: 7 abr. 2023.

SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002;

SILVA, De Plácito e: **Vocabulário jurídico**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984;

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

VEDOVATO, Luís Renato; LOPES, Thiago Henrique Teles. O processo civil no estado constitucional e seus reflexos nas ações de improbidade administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 1, p. 163–188, jan./abr. 2019. p. 170. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/79031>> Acesso em: 6 abr. 2023.

VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no Brasil: justificação, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Competência para julgar ação de improbidade administrativa. **Revista de Informação Legislativa** nº 138, abr./jun. 1998. p. 213-215. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/378> > Acesso em: 18 mar. 2023.