

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

ANTONIO LUIZ MILHAZES NETO

**A (IR)RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
E O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ANÁLISE DO TEMA 1.199 DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

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

M644i Milhazes Neto, Antonio Luiz.
A (ir)retroatividade da nova lei de improbidade administrativa e o direito administrativo sancionador : análise do tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal / Antonio Luiz Milhazes Neto. – 2023.
66 f.

Orientador: Filipe Lôbo Gomes.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 56-66.

1. Brasil. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. 2. Improbidade administrativa. 3. Aplicação retroativa. 4. Prescrição intercorrente. 5. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Tema de Repercussão Geral 1.199. I. Título.

CDU: 343.35

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as bênçãos e força nesse árduo caminho durante a graduação.

À minha mãe, Cecília, pela dedicação, amor incondicional e apoio nas decisões. Ao meu pai, Antonio, pela força de sempre, companheirismo e amor. Às minhas irmãs, Ana Cecília e Ana Elza, pela amizade de sempre. À minha avó paterna, Maria José Rêgo dos Santos, exemplo de luta e paixão pela educação. Aos meus avós que não estão mais aqui, pela dedicação aos meus pais.

Aos meus amigos do curso, irmãos que Deus me deu a honra de dividir as angústias, assim como compartilhar a leveza dos problemas.

Aos colegas e amigos da 8ª Vara Cível do Tribunal de Justiça de Alagoas e da 1ª Vara da Justiça Federal em Alagoas, pelo engrandecimento do meu aprendizado.

Aos meus professores, especialmente, aos grandes mestres Marcos Bernardes de Mello, Manoel Cavalcante, Fernando Falcão, Raimundo Palmeira, Juliana Jota e Elaine Pimentel, grandes responsáveis pelo meu amor ao Direito.

Ao meu orientador, Filipe Lôbo, pelos ensinamentos, atenção e aprimoramento do meu trabalho.

RESUMO

O presente trabalho é um estudo doutrinário-jurisprudencial que, sob a ótica do Tema de Repercussão Geral n. 1.199 do STF, objetivou analisar a aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do microssistema da Lei de Improbidade Administrativa. Isto é, se a Lei nº 14.230/2021 tem aplicação retroativa quanto à revogação da modalidade culposa e acerca da prescrição intercorrente. Nesse contexto, por meio de pesquisas jurisprudencial, documental e bibliográfica, pretendeu-se estabelecer premissas acerca da aplicação de tal princípio no âmbito administrativo como corolário do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal, a partir da natureza jurídica da ação e das sanções. Ademais, por meio do aprofundamento teórico, abordou-se a revogação da modalidade culposa de Improbidade Administrativa e sua possível retroatividade quanto aos casos pendentes de julgamento e julgados, porquanto objeto do pronunciamento do STF. Por fim, tendo em vista tratar-se também de objeto do Tema, buscou-se analisar a introdução da prescrição intercorrente pela nova LIA, sua natureza jurídica, a possibilidade de retroatividade e como decidiram os Ministros do Supremo Tribunal Federal, observando as implicações práticas da decisão. Concluiu-se, assim, pela possibilidade da retroatividade da norma mais benéfica no âmbito da Improbidade Administrativa, sobretudo no que diz respeito à revogação da modalidade culposa e da prescrição intercorrente, embora se reconheça a relevância dos argumentos levantados em sentido contrário.

Palavras-chave: Lei 14.230/2021. Improbidade Administrativa. Aplicação retroativa. Revogação da modalidade culposa. Prescrição intercorrente. Tema de Repercussão Geral 1.199 do STF.

ABSTRACT

This monograph is a doctrinal-jurisprudential study that, under the perspective of the Supreme Court's General Repercussion Theme 1,199, aims to analyze the application of the principle of retroactivity of the most beneficial law within the microsystem of the Law of Administrative Improbability. That is, whether Law 14,230/2021 has retroactive application regarding the revocation of the negligent modality and intercurrent prescription. In this context, through jurisprudential, documentary, and bibliographic research, it is intended to establish premises regarding the application of such principle in the administrative scope as a corollary of Sanctioning Administrative Law and Criminal Law, based on the legal nature of the action and sanctions. Additionally, through the deductive method, the revocation of the negligent modality of Administrative Improbability and its possible retroactivity regarding pending and adjudicated cases is addressed, as it is the subject of the Supreme Court's pronouncement. Finally, as it is also the subject of the Theme, the introduction of intercurrent prescription by the new LIA, its legal nature, the possibility of retroactivity, and how the Ministers of the Supreme Court decided on it are analyzed, observing the practical implications of the decision. It was concluded, therefore, that the most beneficial norm could be retroactive in the context of Administrative Improbability, especially with regard to the revocation of the culpable modality and intercurrent prescription, although the relevance of the arguments raised to the contrary is recognized.

Keywords: Law 14.230/2021. Administrative Improbability. Retroactive application. Revocation of the negligent modality. Intercurrent prescription. Supreme Court's General Repercussion Theme 1,199.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UMA ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA DO SANCIONAMENTO	10
2.1	Da mudança do sistema culposo para o doloso de Improbidade Administrativa sob a ótica da Lei nº 14.230 de 2021	10
2.1.1	A Improbidade Administrativa: breves conceitos.....	10
2.1.2	A revogação da modalidade culposa.....	12
2.2	Da natureza jurídica da ação e das sanções por Improbidade Administrativa	15
2.2.1	Natureza jurídica da Ação de Improbidade Administrativa.....	15
2.2.2	Natureza jurídica das sanções.....	17
2.3	Aplicação dos princípios penais e do Direito Administrativo Sancionador: uma revisão da principiologia clássica da improbidade	20
2.3.1	Da diferença principiológica entre sanção do DAS e sanção penal.....	21
2.3.2	Da aplicação dos princípios punitivos à Improbidade Administrativa.....	22
3	A (IR)RETROATIVIDADE DA LEI Nº 14.230/2021 E O TEMA 1.199 DO STF: A REVOGAÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA	25
3.1	A segurança jurídica e a irretroatividade da Lei	25
3.2	Do princípio da retroatividade da lei mais benéfica	27
3.3	Aplicação da retroatividade da lei mais benéfica na nova LIA sob o ponto de vista da doutrina quanto à revogação da modalidade culposa	31
3.4	A revogação da modalidade culposa da Improbidade Administrativa a partir do Tema 1.199 do STF: a coisa julgada e os processos pendentes de julgamento	35
3.4.1	Do voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes e da divergência.....	36
4	A RETROATIVIDADE DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	41
4.1	A prescrição e sua natureza jurídica	41
4.2	Prazos prescricionais na nova Lei de Improbidade Administrativa	43
4.3	A prescrição intercorrente e a aplicação retroativa: implicações práticas da decisão do STF	45
4.3.1	A prescrição intercorrente na nova LIA.....	45
4.3.2	A aplicação retroativa da prescrição intercorrente.....	46
4.3.2.1	Divergência jurisprudencial e de precedentes.....	50
4.3.3	Tema 1.199 do STF e o voto vencedor.....	52
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
6	REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

A Improbidade Administrativa, *a priori*, surgiu como mecanismo de tutela da corrupção na Administração Pública, diante da previsão da Constituição Federal de 1988 (art. 37, §4º), assim como da posterior regulamentação pela Lei nº 8.429/1992 de atos dolosos ou culposos contra a probidade administrativa.

Nesse contexto, ao longo dos anos, perante a gravidade das sanções previstas pela Lei, a jurisprudência e a doutrina ajustaram a aplicação de diversos aspectos dela na prática, haja vista a necessidade de evitar a utilização do diploma legal de forma autoritária e desproporcional.

Em razão disso, notadamente pelo passar do tempo, às vésperas de completar 30 anos de vigência, foi editada a Lei nº 14.230/2021, a qual entrou em vigor em 25 de outubro de 2021, com o intuito de reformar o texto legal suprimindo, modificando e extinguindo institutos, principalmente a modalidade culposa, extinta, e a prescrição intercorrente, adicionada ao texto.

Diante dessas mudanças, em especial, desenvolveu-se grande discussão doutrinária e jurisprudencial acerca da possibilidade de aplicação retroativa dos referidos institutos em relação aos processos pendentes e já transitados em julgado, em razão da aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal ou não. Assim, mesmo com manifestação do Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral n.º 1.199, entende-se adequado analisar a adequação dessa decisão frente à doutrina e jurisprudência.

Desta forma, a pesquisa utilizou de estudo bibliográfico, com análise de doutrinas, teses e demais artigos científicos relacionados com o tema e jurisprudencial, com estudo de decisões dos tribunais superiores, regionais e estaduais, bem como documental, com estudo de memoriais.

Nesse contexto, a presente monografia consiste em um trabalho dedicado ao estudo da aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 no que for benéfico ao réu, a partir da análise qualitativa acerca da aplicação do princípio penal da retroatividade da Lei mais benéfica no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Nesse contexto, concentra-se a análise na revogação da modalidade culposa e da previsão da modalidade da prescrição intercorrente, tendo em vista a análise feita pelo STF, por meio do Tema de Repercussão Geral nº 1.199.

Para realizar tal investigação, primeiramente, será realizado o estabelecimento das premissas básicas que interligam a Ação de Improbidade Administrativa, Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal, a partir do estudo de conceitos principiológicos comuns a ambas as áreas e suas naturezas jurídicas, notadamente no que se referem às mudanças

introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, por meio dos conceitos exarados na doutrina e na jurisprudência.

Em seguida, será exposto o conflito doutrinário sobre a possibilidade de aplicação do princípio da retroatividade da Lei mais benéfica, como exceção à segurança jurídica, no que se refere à revogação da modalidade culposa na nova Lei de Improbidade, a qual diverge sobre a amplitude do art. 5º, inciso XL, analisando criticamente suas posições a partir do texto constitucional, em relação aos processos pendentes de julgamento e com trânsito em julgado.

Posteriormente, este trabalho analisará criticamente o voto vencedor proferido no Tema de Repercussão Geral nº 1.199 do STF, bem como o voto divergente, quanto à retroatividade ou não da revogação da modalidade culposa.

Ademais, será realizado estudo sobre a natureza da prescrição intercorrente introduzida pela nova LIA (art. 23, §5º), com o fito de estabelecer premissas sobre a possibilidade de retroatividade do lapso temporal ou não, a partir da divergência doutrinária e jurisprudencial, esta estabelecida no âmbito dos Tribunais Regionais Federais e Estaduais.

Por fim, este trabalho analisará criticamente o voto vencedor proferido no âmbito do Tema STF já mencionado, bem como as consequências práticas de possível retroatividade da Lei quanto à prescrição.

2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UMA ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA DO SANCIONAMENTO

Antes de ser realizado o estudo específico do objeto do presente trabalho, este capítulo irá apresentar um panorama geral sobre a relação da Improbidade Administrativa com o Direito Administrativo Sancionador, com base em seus princípios.

Para isso, primeiramente, serão feitos breves comentários acerca do conceito de improbidade administrativa, sob os ditames das Leis nº 8.429/92 e nº 14.230 de 2021.

Em seguida, fixado tal objeto, será realizada análise das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230 de 2021 no que se refere à superação do sistema culposo de punição perante o doloso de improbidade administrativa, bem como a adequação dessas modificações de acordo com a doutrina e jurisprudência pátria.

Ademais, diante do conceito e da mudança do sistema subjetivo, será apresentada a discussão sobre a natureza das sanções de improbidade administrativa, assim como a jurisprudência dos tribunais superiores entendem, em virtude da importância metodológica para análise da aplicação no tempo.

Por fim, estabelecida a natureza das sanções de improbidade, será analisada a relação delas, bem como de todo o sistema de improbidade, com os princípios do Direito Administrativo Sancionador.

Dessa forma, pretende-se estabelecer bases do uso dos princípios do sancionamento administrativo no âmbito da ação de Improbidade Administrativa no Ordenamento Jurídico brasileiro.

2.1 Da mudança do sistema culposo para o doloso de Improbidade Administrativa sob a ótica da lei nº 14.230 de 2021

2.1.1 A Improbidade Administrativa: breves conceitos

Conforme dispõe a doutrina, a Improbidade Administrativa é carregada de desonestidade; isto é, não basta que o ato fira a moralidade administrativa, mas que seja evidente

o animus desonesto do agente público (ou privado) para a prática de irregularidades tipificadas expressamente na Lei¹.

Primeiramente, é de suma importância estabelecer a diferença entre probidade administrativa e moralidade. Para parte da doutrina, na verdade, a moralidade e probidade devem ser tratadas como sinônimos. Trata-se de posicionamento minoritário.²

Para outra parte, majoritária, a probidade é subprincípio da moralidade administrativa, vez que se trata de uma concretização deste. Assim, Frederico Wildson da Silva Dantas é categórico, “se a probidade compreende todos os princípios da Administração, e a moralidade é um desses princípios, forçoso concluir que a probidade administrativa é conceito mais amplo que a moralidade nele contida”³.

Ademais, em concordância, Maria Sylvia Zanella Di Pietro discorre que, quando se observada do ponto de vista de ato ilícito e somente dessa perspectiva, a diferença entre improbidade e imoralidade é ressaltada, tendo em vista que a primeira é conceitualmente mais ampla, pois “abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais”⁴, enquanto a imoralidade tão somente é uma das hipóteses de ato ímprobo.

Nessa seara, para coibir tal ato, a Ação de Improbidade Administrativa, tutelada no Brasil pela Lei nº 8.429/92⁵ e pela Constituição Federal de 1988 (art. 37, §4º)⁶, a qual preceitua que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”⁷. Assim, é caracterizada pela vertente punitiva judicial do direito administrativo, notadamente dirigida aos agentes públicos no exercício de suas funções contra a Administração Pública.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 1825.

² *Ibid.* p. 1825.

³ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **Controle jurisdicional da moralidade na administração pública pela prática de atos de improbidade administrativa: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/1992, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade**. 2003. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco.p.41.

⁴ DI PIETRO, *op. cit.*, p. 1828.

⁵ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 22 out. 2022.

⁶ BRASIL. Constituição (1988). **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2022.

⁷ *Ibid.*

Ademais, visa-se punir aqueles que cometam atos ímprobos no exercício de atividade pública, ainda que temporária e desprovida de remuneração, desde que atue em função pública, bem como os particulares que celebrem ajuste contratual com a administração pública ou que induzam ou concorram para o ilícito⁸.

Para George Sarmento, inclusive, a Lei nº 8.429/92 foi de suma importância para a governabilidade e restauração da confiança nas instituições democráticas brasileiras, já que o referido diploma normativo “abriu o caminho para a implantação de um novo paradigma de gestão pública baseado na probidade, na eficiência e no uso racional dos recursos públicos”⁹.

Dessa forma, as diversas tipificações de irregularidades como ato de Improbidade Administrativa são tradicionalmente previstas pelos artigos 9º, 10º e 11º da Lei nº 8.429/92, já com as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, nas seguintes modalidades: dos atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); dos atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

2.1.2 A revogação da modalidade culposa

Sob a forma original da Lei nº 8.429/92, o ato ímprobo no Ordenamento Jurídico brasileiro exigia para sua configuração o dolo genérico ou a culpa como elemento subjetivo da conduta do agente. Nesse contexto, é válido ressaltar que apenas na hipótese do art. 10 da Lei (atos que causem dano ao erário) existia a modalidade culposa (imprudência, negligência e imperícia), conforme respaldo doutrinário¹⁰ e jurisprudencial pacífico do Superior Tribunal de Justiça¹¹.

Atualmente, todavia, sob a égide das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, o ato ímprobo, para sua configuração, exige a comprovação de dolo específico para o cometimento da irregularidade em todas as espécies.

Inicialmente, passou a exigir o art. 17, §6º da Lei nº 8.429/92 como requisito da petição inicial a instrução de documentos ou justificativas que “contenham indícios suficientes da

⁸ Art. 2º e 3º da Lei nº 8.249, de junho de 1992.

⁹ SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 192.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 1857.

¹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Recurso Especial nº 1.500.812/SE**, 2ª Turma, Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=48173304&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2023.

veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas [...]”¹².

Ademais, os §§1º, 2º e 3º do artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa também preveem a necessidade de ser comprovado o dolo específico em todas as modalidades.

O §1º prevê de maneira genérica que se configuram atos ímprobos aqueles que dolosamente estejam tipificados na lei. Por outro lado, o §2º prevê o conceito legal de dolo para os atos ímprobos: “Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”¹³.

Nesse contexto, o §3º do artigo 1º é claro ao prescrever que o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas não podem ser enquadradas na LIA, sem comprovação de dolo específico. Sob outra ótica, na sentença, prescreve o texto legal (art. 17-C, §1º) que a ilegalidade deve ser qualificada pelo elemento dolo, sob pena de não configurar ato de improbidade.

Por fim, a nova redação do caput do art. 10 da LIA não prevê mais a modalidade culposa, o que reitera a extinção de tal espécie, já que era a única que previa o ato ímprobo culposos, *in verbis*¹⁴:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...].

Assim, fica evidente que o novo sistema de Improbidade Administrativa se preocupou com a delimitação do ato doloso como aquele exclusivamente apto a ser ímprobo, revogando a modalidade culposa, nesse sentido¹⁵:

A redação anterior do art. 10 admitia a improbidade em hipótese de conduta culposa. O dispositivo trata de infrações aptas a gerar dano ao erário. Essa solução foi eliminada na reforma de 2021, que eliminou a improbidade quando inexistir consciência quanto à ilicitude e à vontade de produzir o resultado danoso.

Todavia, a doutrina diverge quanto ao avanço (ou não) da revogação da modalidade culposa nas Ações de Improbidade.

¹² BRASIL, *loc. cit.*

¹³BRASIL, **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada:** Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 36.

Parte da doutrina, como é o caso da autora Rita Tourinho¹⁶, entende que houve enfraquecimento da punição por improbidade administrativa, visto que impede a condenação naqueles casos em que não é possível comprovar o dolo específico dos agentes, restringindo consideravelmente as hipóteses de enquadramento do ato. Assim¹⁷:

A exclusão do tipo culposo na improbidade por prejuízo ao erário ocasionará sérios danos à coletividade, isso porque, infelizmente, o descaso no trato do patrimônio público ainda é bastante considerável no nosso País. O malbaratamento da coisa pública foi durante muito tempo aceito pela sociedade, criando adágios populares como, por exemplo, o “rouba, mas faz.

Nessa perspectiva, Tourinho ressalta, ademais, que sob a ótica das modificações introduzidas no texto da Lei quanto a esse aspecto, é evidente que “pretende-se agora sancionar com fundamento na Lei nº 8.429/1992 apenas ações ou omissões dolosas que geram prejuízo ao erário significa colocar no limbo da impunidade graves lesões ao patrimônio público [...]”¹⁸.

A outra parte, representada por Marçal Justen Filho, sob ótica distinta, entende que a modalidade culposa, pela necessidade de comprovação de desonestidade, é incompatível com imprudência, negligência e imperícia, nesse sentido, “[...] inexistente cabimento de reconhecer a corrupção em condutas eivadas simplesmente de imprudência, imperícia ou negligência”¹⁹.

Nessa perspectiva, conclui o autor que “a exigência do dolo como elemento subjetivo da improbidade reflete o reconhecimento da distinção entre ilegalidade e improbidade”²⁰.

No que se refere à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça²¹ antes da nova lei, já se entendia pacificamente que, para a configuração do ato ímprobo culposo, era necessária a comprovação de imperícia, negligência ou imprudência.

Todavia, conforme supramencionado, também era entendimento consolidado da jurisprudência da Corte²² a necessidade de prova da desonestidade, consubstanciada na

¹⁶TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, v. 84, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317396/Book_RMP-84.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, v. 84, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317396/Book_RMP-84.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

²⁰ *Ibid.*

²¹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial, nº 1.192.056/DF**, 1ª Turma, Relator Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000805715&dt_publicacao=26/09/2012>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

²² BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 480.387/SP**, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em:

corrupção, desprovimento de lealdade e boa-fé, o que, evidentemente, é de difícil demonstração com o elemento subjetivo culpa, segundo discorre a doutrina majoritária, já que a lei visa punir os agentes desonestos e não os inábeis²³.

Dessa forma, entende-se que, em que pese a crítica feita por parte da doutrina quanto ao enfraquecimento da ação de improbidade administrativa, tal mudança segue a evolução da jurisprudência do STJ – embora haja um conflito aparente – e da maioria dos autores da área, vez que, para a configuração do ato de improbidade, já era exigida a desonestidade, característica incompatível com o agente público inábil, por decorrência lógica.

2.2 Da natureza jurídica da ação e das sanções por Improbidade Administrativa

Realizadas breves considerações acerca da revogação da modalidade culposa no âmbito da improbidade administrativa, este trabalho adentrará nos aspectos concernentes da natureza jurídica da ação e das sanções da Lei nº 8.249/92, com o intuito de fornecer subsídios acerca da aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal.

Para tanto, serão apresentadas correntes doutrinárias sobre a temática, bem como o posicionamento da jurisprudência superior.

2.2.1 Natureza Jurídica da Ação de Improbidade Administrativa

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, §4º, estabelece que os atos ímprobos “importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”²⁴. Nesse sentido, pelo estabelecimento dessa diferenciação com a seara penal, é pacífico na doutrina e jurisprudência a conclusão de que a Ação por Ato de Improbidade

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200201498252&dt_publicacao=24/05/2004>. Acesso em: 15 de fev de 2023.

²³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 28.

²⁴ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2022.

Administrativa ser revestida de natureza cível, entendimento adotado pelos Supremo Tribunal Federal²⁵ e Superior Tribunal de Justiça²⁶.

Nesse sentido, discorrem os autores Amir José Finocchiaro, Sarti Lia Sarti e Cauê Simon que “não há como deixar de compreender que a Ação de Improbidade Administrativa tem natureza estritamente civil, pois não descarta a possibilidade da propositura de uma ação penal, utilizando a expressão “sem prejuízo da ação penal cabível”²⁷.

Cabe, ademais, por outro lado, analisar se a ação é regida pelo microsistema do direito coletivo – direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos – ou se trata de tutela jurisdicional individual – visa proteger essencialmente os direitos materiais individuais²⁸.

Para Daniel Assumpção Neves e Rafael Rezende²⁹, o direito material a ser tutelado pela ação identifica a sua natureza, tendo em vista que é o critério de distinção mais adequado.

Nesse contexto, os referidos autores afirmavam categoricamente que o direito de proteção ao patrimônio público e da moralidade pública era direito difuso, preenchendo os requisitos do art. 81, parágrafo único, I, do CDC, sendo, portanto, regido pelo microsistema do direito coletivo transindividual. Assim:³⁰

A natureza é indiscutivelmente indivisível, não sendo possível proteger ou violar o patrimônio público ou a moralidade administrativa somente para alguns sujeitos que compõem a coletividade e não para outros. Os sujeitos beneficiados pela tutela são indeterminados e indetermináveis, sendo reunidos por uma situação de fato, o ato de improbidade administrativa.

Além disso, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça era assente na aplicação do microsistema coletivo nos atos ímprobos, nos seguintes termos, “Código de Processo Civil deve ser aplicado somente de forma subsidiária à Lei de Improbidade Administrativa. Microsistema de tutela coletiva”³¹.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Petição 3.240**, Plenário, Relator Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748003291>>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

²⁶ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **HC 50.545/AL**, 5.ª Turma, Relator Ministro Gilson Dipp. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501986174&dt_pu>. Acesso em: 16 de fev. de 2023.

²⁷ SARTI, A.; SARTI, L.; SIMON, C. Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 8, p. 156-173.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 190-199.

³⁰ *Ibid.* p. 199.

³¹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial, nº 1.217.554**, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon. Dj. 15/08/2013. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1254710&num_registro=201001847486&data=20130822&peticao_numero=-1&formato=PDF>. Acesso em: 16 de fev. de 2023.

Vale ressaltar, todavia, que essa jurisprudência tende a avançar em razão da nova previsão da Lei nº 8.249/92, com alteração da Lei nº 14.230/2021, ao prescrever que devem ser aplicadas as normas do Código de Processo Civil no âmbito do procedimento da Ação de Improbidade, o qual, a partir da nova Lei, segue o procedimento comum com algumas diferenças da norma jurídica.

É claro o texto normativo: “será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei”³².

Isto é, o CPC passa a ser regra com alterações pontuais, divergindo da antiga característica da ação, em que eram adotados institutos únicos, agora não seguidos, tais como a defesa prévia e recebimento da inicial³³.

Ademais, ainda nessa seara, posteriormente à edição da Lei nº14.230/2021, passou a doutrina majoritária a entender que se trata, na verdade, de microssistema de direito sancionatório, em virtude da dinâmica introduzida entre Direito Penal e a Ação de Improbidade Administrativa (compensação entre as punições), a qual será explicitada adiante, indicando que tal jurisprudência merece reforma. Nesse sentido, Og Fernandes, Frederico Koehler, Jacqueline Paiva Rufino e Silvano Flumignan:³⁴

A Lei nº 14.230/2021 inaugura um microssistema de direito sancionatório. Não quer dizer que não existia direito sancionatório antes da referida previsão, mas não havia sistematização com normas de direito material e processual regulando conjuntamente o processo penal e as ações de improbidade. (...) A ideia de microssistema sancionador prevê a noção de compensação de penas entre as esferas criminal e de improbidade, impedindo a sua aplicação em duplicidade.

Nesse contexto, observa-se a incompatibilidade da nova Lei com o sistema de tutela coletivo, já que se trata agora de “demanda de natureza individual que busca apurar condutas capazes de gerar sanções de natureza punitiva”³⁵.

Dessa forma, fica evidente que, além de natureza cível, com respaldo doutrinário-jurisprudencial, a Ação de Improbidade visa tutelar interesses individuais e é regida pelo microssistema sancionatório, conforme doutrina pacificada com as mudanças introduzidas pela

³² BRASIL, *loc. cit.*

³³ BRASIL, *loc. cit.*

³⁴FERNANDES, Og; KOEHLER, Frederico; RUFINO, Jacqueline; FLUMIGNAN, Silvano. **Lei de Improbidade Administrativa**: Principais alterações da Lei 14.230/2021 e o impacto na Jurisprudência do STJ. 1. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 66.

³⁵ *Ibid.*

nova Lei nº 14.230/2021 em que o processo civil é tido como regra, por força de aplicação da regra do artigo 17 da Lei nº 8.249.

2.2.2 Natureza jurídica das sanções

As sanções da Ação por ato de Improbidade Administrativa são diversas e previstas no artigo 12 da LIA, a depender da modalidade imputada ao réu, categorizadas da seguinte forma: no inciso I, estão previstas as sanções referentes aos atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito; no inciso II, aos atos que causam prejuízo ao erário e no III, aos que violam princípios.³⁶

No que se refere ao inciso I, os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito são punidos com a perda do que foi acrescido ilicitamente ao patrimônio e da função pública; suspensão dos direitos políticos (até 14 anos), pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos (fiscais ou creditícios) até 14 anos.³⁷

Quanto ao inciso II, os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário diferenciam nos prazos de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos, ambos não superiores a 12 anos.

Por fim, no caso do inciso III, os atos de improbidade que violam os princípios são sancionados com o pagamento de multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público (ou de receber benefícios e incentivos) por prazo não superior a 4 anos.³⁸

Todavia, no que se refere às listadas sanções, não há entendimento consolidado uníssono quanto à natureza delas, visto que as punições e suas respectivas características variam de acordo com o caso concreto, além da existência de controvérsia doutrinária.³⁹

Tradicionalmente, sob a ótica de George Sarmiento, era entendimento consolidado na doutrina que as sanções previstas no §4º do art. 37 da Constituição Federal detinham natureza “essencialmente cíveis, isto é, devem ser aplicadas no âmbito da ação civil pública”⁴⁰.

³⁶BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 22 out. 2022.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

Antes da nova Lei, entendia parte da doutrina de forma generalizada, como Amir José Finocchiaro, Sarti Lia Sarti e Cauê Simon, que se tratava de sanções de cunho civil, coincidindo com a natureza da ação, “de tudo resulta que a Ação de Improbidade Administrativa tem natureza jurídica de ação civil e as sanções estabelecidas na Lei nº 8.429/92 ostentam incontestável conteúdo civil, embora punitivo”⁴¹.

Segundo Marçal Justen Filho, diferentemente, em opinião exarada após a edição da nova Lei, elas possuem natureza administrativa, civil, penal ou política⁴², conforme o caso, o que demonstra uma diferença qualitativa entre elas.

Por outro lado, Matheus Carvalho, embora antes da nova lei entendesse pela natureza civil das sanções cominadas indistintamente⁴³, passou a defender, depois da vigência da Lei nº 14.230/2021, que são dotadas de natureza especial, decorrentes do Direito Administrativo Sancionador, independentemente da responsabilização por outras áreas do direito⁴⁴.

Nesse contexto, deve-se observar que este é o entendimento mais adequado ao Ordenamento Jurídico, vez que, em que pese a natureza civil da ação, é bem verdade que as sanções ultrapassam meras reparações ou multas civis, notadamente a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar, as quais superam as restrições civis.

Inclusive, calha ressaltar, que o ato ímprobo, em regra, pode ser sancionado por três instâncias: penal, civil e administrativa, conforme entendia a jurisprudência pacífica antes da nova Lei de improbidade, notadamente do STJ⁴⁵ e do STF⁴⁶, de forma independente, além da próprio sancionamento por meio da Ação de Improbidade⁴⁷, o que também respalda o caráter especial da ação.

Entretanto, vale mencionar que tal total independência absoluta foi mitigada em virtude da nova previsão contida nos §4º e 5º do art. 21 da LIA, os quais tratam,

⁴¹SARTI, A.; SARTI, L.; SIMON, C. Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 8, p. 171.

⁴²JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 159.

⁴³CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 1.010-1.011.

⁴⁴CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 1.228-1.229.

⁴⁵BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial**, nº 1.219.915/MG, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001940461&dt_publicacao=29/11/2013>. Acesso em: 16 de fev. de 2023.

⁴⁶BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário**, nº 736.351, 1ª Turma, Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5010118>>. Acesso em: 16 de fev. de 2023.

⁴⁷*Ibid.*

respectivamente, que a absolvição criminal confirmada por decisão colegiada impede o trâmite da Ação de Improbidade, bem como prescreve que as sanções aplicadas em outras esferas devem ser compensadas com as aplicadas nos ditames da Lei nº 8.249/92⁴⁸.

Nessa seara, deve-se atentar para a prevalência ao Direito Penal que a própria LIA impõe no que se referem às sanções, já que a referida “disposição amplia, sobremaneira, a regra da prevalência da jurisdição criminal sobre a esfera civil/administrativa”⁴⁹.

Ademais, Medina Osório afirma que, ao contrário do antigo sistema rígido de independência das instâncias, as prescrições do §4º do art. 21 da LIA:⁵⁰

[...] decorrem de um compromisso político do sistema punitivo com os valores da coerência e da unidade do ordenamento jurídico, resguardando vetores funcionais suficientes para estancar atos ilícitos dentro destes esquemas normativos, à luz dos postulados da segurança jurídica e da racionalidade estatal.

Todavia, em que pese a existência de tal posicionamento doutrinário e mudança introduzida pela Lei, é bem verdade que, no âmbito da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236, o Ministro Relator Alexandre de Moraes decidiu pela suspensão do referido dispositivo, já que, conforme entendeu com base no texto constitucional, “a independência de instâncias exige tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa”⁵¹.

Dessa forma, conclui-se que as sanções da nova LIA adotaram um regime do Direito Administrativo Sancionador (como será aprofundado no próximo tópico), dotadas de natureza especial que superam a rígida separação de instâncias, consagrando, atualmente, em um sistema mais próximo ao Direito Penal no que diz respeito à compensação de penas. Entretanto, há de se observar a decisão proferida monocraticamente em sede de ADI no STF, a qual tenta reestabelecer uma separação rígida entre as instâncias, suspendendo a mencionada interação entre o regime penal e o de improbidade administrativa.

2.3 Aplicação dos princípios penais e do Direito Administrativo Sancionador: uma revisão da principiologia clássica da improbidade

⁴⁸ BRASIL, *loc. cit.*

⁴⁹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. In: **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 2012, p. 494.

⁵⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. *E-book*. p. 322.

⁵¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n.º 7.236**, decisão monocrática, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355453796&ext=.pdf>>. Acesso em: 16 fev. de 2023>.

No que se refere à utilização dos princípios penais e do Direito Administrativo Sancionador, antes da edição da nova LIA, já entendia a doutrina e a jurisprudência superior, notadamente o STJ⁵², que deveriam ser aplicados os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao regime da Improbidade Administrativa, o qual, é bem verdade, encontra parte de sua fonte a partir das normas principiológicas penais, tendo em vista a similitude das vertentes do gênero direito punitivo⁵³.

Nesse sentido, entende-se que os princípios penais compartilhados com o Direito Administrativo, tais como a irretroatividade da lei mais gravosa, a retroatividade da lei mais benéfica, a intervenção mínima e a culpabilidade, têm aplicação nas sanções oriundas do Direito Administrativo, por aproximação principiológica.

Todavia, calha ressaltar, que existe sutil diferença entre a sanção penal e a sanção de Direito Administrativo Sancionador (DAS).

2.3.1 Da diferença principiológica entre sanção do DAS e sanção penal.

A priori, deve-se atentar que o Direito Administrativo Sancionador é a vertente do Direito Administrativo que estuda as sanções aplicadas no âmbito da Administração Pública ou não⁵⁴.

Segundo Grotti e Pimenta Oliveira, existem dois critérios para definir uma sanção do DAS: formal e material. Formalmente, apenas as sanções aplicadas pela Administração Pública comporiam tal âmbito de estudo, o que, entretanto, não encontra respaldo no Ordenamento Jurídico brasileiro, pois é característica dele a edição de sancionamento administrativo pelos poderes Legislativo (art. 37, CF) e Judiciário⁵⁵.

Em uma visão material, por outro lado, deve-se observar para a natureza das normas de direito material contidas nas respectivas leis, independente do órgão que profira, sendo este

⁵² BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.216.190**, 2ª Turma, Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001896472&dt_publicacao=29/03/2011>. Acesso em: 16 fev. de 2023.

⁵³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.. p. 308-309.

⁵⁴ *Ibid.* p. 28.

⁵⁵ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público** – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. p. 100.

critério mais adequado ao Ordenamento, sobretudo pela previsão constitucional da improbidade administrativa⁵⁶.

Inclusive, para o Ministro Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo, em sede doutrinária, “não há um menor influxo de princípios constitucionais de garantias ao infrator pelo fato de se tratar de sanção de natureza administrativa e não de sanção de natureza penal”⁵⁷, já que ambas estão submetidas à carga de valores contidos na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, em que pese compartilhem de uma base constitucional comum, entende-se que a sanção penal não pode ser diferenciada apenas por um aspecto formal, mas por uma visão material também, sob pena de ignorar as sanções de Direito Administrativo aplicadas pelo Judiciário, notadamente.

2.3.2 Da aplicação dos princípios punitivos à Improbidade Administrativa

Firmada a referida premissa, nesse contexto, é válido ressaltar que, para a aplicação das normas principiológicas em questão, inclusive da retroatividade da lei mais benéfica, no sistema de Improbidade Administrativa como parte integrante do Direito Administrativo Sancionador, a doutrina majoritária entendia que apenas em uma visão lato sensu isso seria possível:⁵⁸

Para acolher a improbidade administrativa no DAS, é preciso elastecer a compreensão da identidade do Direito Administrativo Sancionador, especificamente no contexto do ordenamento brasileiro. Para este direito positivo, pode-se ultrapassar o critério da verificação de infrações e sanções pronunciadas no exercício de função administrativa (critério formal), ou sanções editadas por órgãos ou entes da Administração Pública (critério orgânico).

Isto é, conforme a doutrina majoritária já defendia antes da previsão legal da Lei 14.230/2021, representada por Fábio Medina Osório, há aplicação dos princípios do Direito

⁵⁶ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. p. 101.

⁵⁷ GONÇALVES, B.; GRILO, R. C. G. **OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO REGIME DEMOCRÁTICO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467–478, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.636. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>>. Acesso em: 23 jan. 2023. p. 472.

⁵⁸ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro**: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. p. 100.

Administrativo Sancionador no âmbito da improbidade administrativa, sobretudo na punição, em razão de uma interpretação abrangente do sancionamento em sua vertente material⁵⁹.

Nesse contexto, as normas de direito material contidas na Lei nº 8.249 regulavam a responsabilidade dos agentes públicos, sendo agrupadas no Direito Administrativo, o que implica na conclusão de que “mesmo sendo pronunciadas pelo Poder Judiciário, a Improbidade Administrativa pode e deve ser vinculada ao campo do Direito Administrativo Sancionador”⁶⁰. Nesse contexto, tendo em vista o objeto deste trabalho, evidencia-se que em virtude dessa vinculação, entende-se que a retroatividade da lei mais benéfica é aplicada à improbidade, além de outros princípios.

Todavia, calha ressaltar que se tratava de construção doutrinária-jurisprudencial, o que não era seguida indistintamente por alguns doutrinadores que adotam a vertente formal, isto é, a classificação para eles era de acordo com a autoridade que proferiu a decisão, conforme defendiam Heraldo Garcia Vitta⁶¹ e Daniel Ferreira⁶². Assim, para estes doutrinadores, a decisão proferida na Ação de Improbidade Administrativa não se encaixava no Direito Administrativo Sancionador, uma vez que não há decisão de autoridade da Administração Pública, o que impede tal reconhecimento.

Sob outra ótica, com o intuito de apaziguar qualquer dúvida quanto à aplicação ou não, o sistema de Improbidade Administrativa aderiu explicitamente aos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador a partir das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, *in verbis*:⁶³

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.
§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Nessa seara, a nova Lei mudou o regime jurídico da LIA ao consagrar explicitamente a submissão ao Direito Administrativo Sancionador.

⁵⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 104.

⁶⁰ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro**: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020. p. 100.

⁶¹ VITTA, Heraldo Garcia *apud* OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro**: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público** – IP, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020.

⁶² FERREIRA, Daniel *apud* OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Ibid.*

⁶³ BRASIL, loc. cit.

Assim, com a previsão legal, conclui-se que a lei apenas reafirmou, atribuindo maior imperatividade, ao que já era defendido pela maioria dos autores, representados por Fábio Medina Osório, devendo ser seguido seu ponto de vista, vez que é patente a aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador, quando são observadas a partir da ótica material as decisões proferidas pelo Judiciário, as quais, embora não proferidas por autoridade da Administração Pública, trata-se de aplicação do Direito Administrativo.

Isto é, este trabalho adota o posicionamento de que a Lei nº 14.230/2021 introduziu dispositivo que consagra o sistema principiológico adotado de forma majoritário pela doutrina e jurisprudência, consubstanciado na observação dos princípios do sancionamento (*lato sensu*) no microssistema da Lei de Improbidade, compartilhados com o Direito Penal, independente da autoridade que profere a decisão neste caso, inclusive a retroatividade da Lei mais benéfica.

3 A (IR)RETROATIVIDADE DA LEI Nº 14.230 E O TEMA 1.199 DO STF: A REVOGAÇÃO DA MODALIDADE CULPOSA

Firmadas as premissas acerca do Direito Administrativo Sancionador e da Improbidade Administrativa, este capítulo pretende adentrar na questão específica acerca da retroatividade ou não da nova LIA no que se refere à revogação da modalidade culposa, com base no Tema de repercussão geral nº 1.199 do STF.

Para isso, primeiramente, será realizada breve exposição acerca da segurança jurídica e da regra da irretroatividade das normas.

Ademais, será exposta conceituação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito penal e no Direito Administrativo, a partir de suas diferenças e áreas de aplicação, bem como contextualização com a opinião doutrinária e jurisprudencial.

Em seguida, fixada tal conceituação de forma geral, será analisada especificamente a retroatividade da nova LIA sob o ponto de vista dos princípios do Direito Administrativo Sancionador.

Por derradeiro, estabelecida a retroatividade ou não das normas nos ditames do Direito Administrativo Sancionador, a análise residirá nos votos dos Ministros do STF acerca do Tema nº 1.199, quanto à revogação da modalidade culposa nos casos com coisa julgada, bem como nos casos pendentes de julgamento definitivo.

3.1 A segurança jurídica e a irretroatividade da Lei

A segurança jurídica é princípio previsto expressamente na Constituição Federal de 1988 em diversos dispositivos (art. 5º, incisos II, XXXVI, XXXIX, entre outros), a qual é baseada na estabilidade das relações jurídicas, consubstanciada na “exigência de durabilidade das normas, da anterioridade das leis, e de sua irretroatividade, na igualdade da lei e perante a lei, em suma, de instituições estatais dotadas de competência delimitada (...)”⁶⁴.

Nesse contexto, conforme explica Ingo Wolfgang Sarlet, tal instituto é enraizado na ideia de Estado de Direito.⁶⁵

[...] havendo (ou não) menção expressa no âmbito do direito positivo à segurança jurídica, de há muito, pelo menos no âmbito do pensamento constitucional contemporâneo, se enraizou a ideia de que um autêntico Estado de Direito é sempre

⁶⁴ JUNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. **O direito, entre o futuro e o passado**. São Paulo: Ed. Noeses, 2014, p. 115.

⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. P. 396.

também – pelo menos em princípio e num certo sentido – um Estado da segurança jurídica, já que, do contrário, também o “governo das leis (até pelo fato de serem expressão da vontade política de um grupo) poderá resultar em despotismo e toda a sorte de iniquidades.

Nessa seara, a segurança jurídica pode ser dividida em duas dimensões: (i) objetiva, a qual exige uma continuidade no (e do) Direito, bem como (ii) subjetiva, em que se preocupa com a proteção da confiança dos cidadãos na continuidade da ordem jurídica⁶⁶.

Ademais, completa José Joaquim Gomes Canotilho que:⁶⁷

Os princípios da protecção da confiança e da segurança jurídica podem formular-se assim: o cidadão deve poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas.

Vale ressaltar, ademais, que, além da previsão esparsa no texto constitucional, há preocupação legítima na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) com a segurança jurídica, sobretudo no art. 6º, o qual prescreve que o ato jurídico perfeito e a coisa julgada serão respeitados. Nesse sentido, prevê este dispositivo a aplicação imediata das leis, desde que tenha vigência⁶⁸.

Dessa forma, fica evidente a estreita ligação entre irretroatividade das normas, segurança jurídica e Estado de Direito, sendo aqueles postulados deste, vez que induzem à previsibilidade e estabilidade das relações jurídicas.

Nesse contexto, a regra geral do Ordenamento Jurídico brasileiro é a irretroatividade da norma. Isto é, as normas só incidem para os fatos que ocorram após o início de sua vigência, quando está apta a gerar efeitos, haja vista a proteção da previsibilidade das relações jurídicas, que veda a aplicação de normas a fatos ocorridos anteriormente.

Todavia, prevê a Constituição Federal de 1988, excepcionalmente, uma hipótese de retroatividade da norma, a qual está, a priori, restrita ao Direito Penal, baseada na possibilidade de beneficiar o réu na sucessão de leis no tempo (art. 5º, XL), tema este que será detalhado no próximo tópico.

⁶⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. P. 396.

⁶⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 616-617.

⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para dispor sobre a edição, a vigência e a eficácia dos atos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 17 jan.. 2023.

3.2 Do princípio da retroatividade da lei mais benéfica

No âmbito do Direito Internacional, o princípio da retroatividade da lei mais benéfica é previsto no artigo 9º da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), tratado o qual o Brasil é signatário, nos seguintes termos, “[...] se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinqüente será por isso beneficiado”⁶⁹.

No Direito Penal, o princípio da irretroatividade de regras penais in pejus é princípio expresso na Constituição Federal (art. 5º, inciso XL), em decorrência do princípio da legalidade, como limitação imposta ao juiz na aplicação da lei.⁷⁰

Segundo Alberto Jorge Correia de Barros Lima, por outro lado, o juiz deve “definir o que de mais benéfico pode ser aplicado ao agente”⁷¹ no caso de sucessões de lei no tempo.

Isso pode ocorrer em duas situações criminais: (i) a primeira, quando a lei deixar de considerar determinado fato crime (*abolitio criminis*); (ii) a segunda, quando a lei for mais branda ao acusado, como por exemplo, a diminuição de penas., conforme explicita o art. 2º do Código Penal vigente⁷².

Neste ponto, é importante frisar que a aplicação da *lex mellius* diz respeito às normas materiais, diferentemente das normas processuais, as quais têm aplicação imediata, conforme preceitua o Código de Processo Penal (CPP): “A lei processual penal aplicar-se-á desde logo, sem prejuízo da validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior”⁷³.

Isto é, na seara penal, é indiscutível a existência da retroatividade da lei mais benéfica ao agente no caso de sucessão de leis no tempo, nos termos do inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, compatibilizada à regra da anterioridade legal. Assim, “a lei nova que for mais favorável ao réu sempre retroage”⁷⁴.

⁶⁹ BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 19 jan. 2023.

⁷⁰ LIMA, Alberto Jorge C. de Barros. **Direito penal constitucional**: A imposição dos princípios constitucionais. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 105.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² CUNHA, Marcio F. Lacombe. Da retroatividade da lei mais benéfica ao servidor público acusado em sede de processo administrativo disciplinar. **REVISTA DA AGU**, v. 9, n. 23, 11 set. 2017. p. 242.

⁷³ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. [S. l.], 3 out. 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 17 jan. 2023.

⁷⁴ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 61.

Ademais, o Código Penal (CP) também prevê o instituto: “A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado”⁷⁵.

Desse modo, observa-se que a aplicação de tal princípio na órbita penal é indiscutível, sendo decorrência lógica da aplicação da exceção prescrita pelas normas constitucionais ao caso concreto quanto à retroatividade.

Todavia, no que se refere ao Direito Administrativo Sancionador, não é cristalina tal conclusão, em virtude do fato de que não há previsão legal que prescreva a retroatividade da lei de Direito Administrativo.

Nesse contexto, no Direito Administrativo Sancionador, assim como nos outros ramos do Direito brasileiro, vigora a ideia da irretroatividade da norma, como regra inquestionável, vez que decorre “dos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, ambos de origem constitucional, mostrando-se inviável interpretar o sistema de modo a sancionar condutas que, antes, não admitiam determinadas sanções, eram lícitas ou não proibidas pela ordem jurídica”⁷⁶.

Diversamente, é posição majoritária na doutrina que, na verdade, a retroação da lei mais benéfica é comum ao Direito Punitivo em uma interpretação ampla, gênero em que se encontram as referidas áreas do Direito, notadamente a sanção administrativa.⁷⁷ Assim, em virtude do silêncio do texto constitucional e infraconstitucional, trata-se, na verdade, de construção doutrinária-jurisprudencial, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

Segundo Fábio Medina Osório, a retroatividade da lei mais benéfica é princípio comum ao Direito Punitivo, tendo em vista que “o engessamento das normas defasadas e injustas não traria nenhuma vantagem social”.⁷⁸ Assim, a retroatividade é decorrente de “um imperativo ético de atualização do Direito Punitivo, em face da isonomia”⁷⁹.

Para Rebecca Féo, nesse contexto, embora o texto constitucional se limite à norma penal, é de se observar que o texto se refere à “norma penal”, estando incluídas todas as penas aplicadas pelo Estado.⁸⁰ Isto é, reprimidas pelo Direito Penal ou pelo Direito Administrativo

⁷⁵ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código de Processo Penal. [S. l.], 7 dez. 1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 17 jan. 2023.

⁷⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. *E-book*. p. 310.

⁷⁷ *Ibid.* p. 311-312.

⁷⁸ *Ibid.* p. 312.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ OLIVEIRA, Rebecca Féo de. **APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PENAIS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ANÁLISE DOS PROCESSOS DA ANP**. 2020.

Sancionador, já que “esta interpretação mais ampla coaduna-se com o aspecto expansivo de interpretação dos direitos fundamentais, que deve conferir maior proteção a tais direitos, e com a orientação do princípio da proporcionalidade”⁸¹.

Destarte, a autora conclui de forma ampla que até normas infralegais estão sujeitas à retroatividade da lei mais benéfica, a partir da premissa que o acessório segue o principal, assim como ocorre com as leis penais em branco.⁸²

Ademais, conforme explica Marcio Felipe Lacombe da Cunha, tal princípio deve ser interpretado extensivamente:⁸³

(...) de sorte a abranger toda e qualquer atividade sancionatória a cargo do Estado, seja de natureza penal ou administrativa, sempre que tal atividade incidir sobre a liberdade e a propriedade dos cidadãos, ou ainda, sobre o status funcional dos servidores públicos.

Essa interpretação extensiva do texto constitucional privilegia o princípio da máxima efetividade, vez que este orienta ao intérprete buscar a interpretação que otimize a norma para extrair todas as suas potencialidades⁸⁴, o que ocorre no caso concreto.

No que se refere à jurisprudência superior, há muito o STJ aderiu majoritariamente o entendimento de que se aplica o princípio da retroatividade da lei no âmbito administrativo, uma vez que “a retroatividade da lei que prevê penalidades só tem lugar quando beneficia, necessariamente, a condição do acusado”⁸⁵.

Ademais, em decisão recente, antes da nova LIA, reiterou o entendimento, no âmbito do DAS (Direito Administrativo Sancionador), nesse sentido: “Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, (...), porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais

Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, [S. l.], 2020. p. 90.

⁸¹ OLIVEIRA, Rebecca Féo de. **APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PENAIS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ANÁLISE DOS PROCESSOS DA ANP**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, [S. l.], 2020. p. 90.

⁸² *Ibid.* p. 91.

⁸³ CUNHA, Marcio F. Lacombe. Da retroatividade da lei mais benéfica ao servidor público acusado em sede de processo administrativo disciplinar. **REVISTA DA AGU**, v. 9, n. 23, 11 set. 2017. p. 246.

⁸⁴ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 346.

⁸⁵ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 12.539**, 6ª Turma, Relator Ministro Paulo Medina. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200001164546&dt_publicacao=01/07/2004>. Acesso em: 16 fev. de 2023.

benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador⁸⁶.

No entanto, é válido ressaltar que não se trata de jurisprudência superior uníssona, já que há entendimento considerado isolado exarado em sede de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, em que a Segunda Turma do STJ entendeu que “a diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal permite a transpor com reservas o princípio da retroatividade”⁸⁷, não sendo aplicada a retroatividade da lei mais benéfica no caso concreto.

Em contraposição à doutrina e à jurisprudência majoritária, o Ministério Público Federal (MPF), por meio da Procuradoria-Geral da República, emitiu a Nota Técnica Nº 01/2021 (5ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF), discorrendo sobre as mudanças feitas pela nova LIA, mas, de forma geral, defendeu que, em que pese o Direito Administrativo Sancionador tenha influência penal, é parte do Direito Administrativo e está sujeito às regras dessa área.⁸⁸ Assim, não poderia incidir tal princípio no âmbito administrativo em razão da vedação ao retrocesso no enfrentamento das condutas ímprobas:⁸⁹

[...] no campo da tutela da probidade administrativa, o artigo 37, §4º da CF impede a retroatividade de novas normas mais benéficas como instrumento de vedação ao retrocesso no enfrentamento de condutas ímprobas ou práticas corruptivas (em sentido amplo) , e, mesmo que lei nacional disponha sobre a retroatividade, é necessário juízo sobre a manutenção da conduta ilícita no ordenamento jurídico como atentado ao princípio da moralidade administrativa.

Ademais, o MPF acrescentou que quando as modificações da lei forem extensas, acarretando benefícios, mas também em malefícios aos réus, não pode a lei ser aplicada em partes, sob pena de “o juiz competente acabar por instituir sistema não criado pelo Poder Legislativo”⁹⁰.

⁸⁶ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 37.031**, 1ª Turma, Relatora Ministra Regina Helena Costa. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200167415&dt_publicacao=20/02/2018>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

⁸⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 33.484**, 2ª Turma, Relator Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002215550&dt_publicacao=01/08/2013>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

⁸⁸ BRASIL. **Nota Técnica Nº 01/2021**. 5ª CCR do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA; 5ª Câmara de Coordenação e Revisão — Combate à Corrupção; Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>>. Acesso em: 05 jan. de 2023. p. 2-4.

⁸⁹ *Ibid.* p. 3.

⁹⁰ BRASIL. **Nota Técnica Nº 01/2021**. 5ª CCR do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA; 5ª Câmara de Coordenação e Revisão — Combate à Corrupção; Comissão de

Entretanto, sem razão o órgão ministerial. Na verdade, deve-se seguir o entendimento doutrinário e jurisprudencial da aplicação da retroatividade no âmbito administrativo, uma vez que se trata de interpretação que garante os direitos fundamentais e tem como base a proporcionalidade, independente de aplicar em parte a lei ou não, sobretudo pela gravidade das sanções impostas.

Nesse contexto, não há que se falar em retrocesso, posto que já era aplicado tal princípio administrativamente, ou em desvirtuamento da lei, já que é princípio do Direito Punitivo que deve ser aplicado ao Direito Administrativo, conforme já exposto.

Dessa forma, ainda que originalmente tenha sido princípio introduzido pelo Direito Constitucional e Penal no Ordenamento Jurídico brasileiro, entende-se que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça aderiu a aplicação por uma interpretação extensiva do texto constitucional, conforme preceitua a doutrina pacífica sobre o tema. Concorde-se que é a melhor solução proposta, vez que defende as garantias constitucionais diante da gravidade das sanções impostas.

3.3 Aplicação da retroatividade da lei mais benéfica na nova LIA sob o ponto de vista da doutrina quanto à revogação da modalidade culposa

Quando da revogação da modalidade culposa pela nova LIA, houve abolição de uma modalidade de improbidade administrativa, conforme já discorrido. Isto é, a previsão de modalidade culposa foi revogada, ocorrendo algo similar à *abolitio criminis*⁹¹. Vale ressaltar, a priori, que a revogação residiu em norma de direito material⁹².

No que se refere especificamente à nova lei de Improbidade Administrativa, houve controvérsia doutrinária-jurisprudencial acerca da aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica, em virtude das amplas modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, vez que, em um primeiro momento, poderiam induzir à impunidade, notadamente

Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>>. Acesso em: 05 jan. de 2023. .

⁹¹ CAVALCANTE FILHO, J. T. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro 2021 (Texto para Discussão nº 305).

⁹² *Ibid.*

no que diz respeito à revogação da modalidade culposa⁹³ — esta foi objeto posterior de decisão do Supremo Tribunal Federal, a qual será analisada neste trabalho.

Nesse contexto, segundo Marçal Justen Filho, na supressão de requisitos de ilicitude dos elementos do tipo, como também no acréscimo, pode haver a aplicação retroativa da nova lei quando mais benéfica ao réu, apenas em relação aos ainda em trâmite judicial.⁹⁴ Ou seja, o autor defendia a aplicação do princípio da retroatividade apenas nos processos em trâmite judicial quando da edição da Lei nº 14.230/2021. Nesse sentido:⁹⁵

Isso significa que, mesmo no caso de processos já iniciados, aplica-se a disciplina contemplada na Lei 14.230/2021. Portanto e por exemplo, tornou-se juridicamente inexistente a improbidade meramente culposa, tal como não se admite mais a presunção de ilicitude ou de dano ao erário. Logo, os processos em curso que envolvam pretensão de aplicação da disciplina original da Lei 8.429 subordinam-se às regras mais benéficas da Lei 14.230/2021.

Sob outra ótica, Luís Manoel Borges do Vale e Rafael Carvalho Rezende Oliveira defendiam que, além da aplicação retroativa em casos pendentes de julgamento, seria o caso de ajuizamento de ação rescisória em casos já julgados, com o intuito de desfazer as condenações já transitadas em julgado⁹⁶.

Essa parte da doutrina defendia que a retroatividade estaria limitada ao prazo de dois anos da ação rescisória, a qual poderia ser ajuizada com base no art. 966, V do Código de Processo Civil que assim dispõe, “a decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando: V - violar manifestamente norma jurídica;”⁹⁷.

Vale mencionar aqui que, na verdade, é de se observar que, a rigor, defende-se neste trabalho que não há enquadramento em nenhuma das hipóteses de ação rescisória que diga respeito à retroação de normas, visto a inexistência de hipótese de decisão judicial nova.

Em uma terceira posição, representada por Luiz Manoel Gomes Junior, João Paulo Souza Rodrigues e Sabrina Nunes Borges, defendeu-se que, no caso dos processos de atos ímprobos culposos em curso (sem sentença transitada em julgado) seria mais adequada a

⁹³ CAVALCANTE FILHO, J. T. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro 2021 (Texto para Discussão nº 305).

⁹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 293.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ VALE, Luís Manoel Borges do; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Os impactos da reforma da Lei de Improbidade Administrativa na advocacia pública**. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 15 mar. 2022. Disponível em: <<http://www.zenitefacil.com.br>>. Acesso em: 17 de jan. de 2023. p. 2.

⁹⁷ BRASIL. **Lei nº13.105, de 16 de março de 2015**. (Código de Processo Civil). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 03 de mar. 2023.

extinção do processo sem resolução do mérito⁹⁸, em virtude da perda superveniente do interesse, com fundamento no artigo 485, inciso VI do Código de Processo Civil⁹⁹.

Nessa seara, a sentença prolatada, ainda que não em casos de reconhecimento de perda de objeto, deveriam ser contextualizadas com a nova lei, havendo de ser retroativo aquilo que beneficia o réu de forma ampla.¹⁰⁰ Ou seja, é defeso ao magistrado, nos ditames da retroatividade da lei mais benéfica, “proferir sentença na forma pretendida pelo autor da ação, fundada que estava em norma revogada, estendendo-se o mesmo raciocínio para situações análogas”¹⁰¹.

Quanto ao caso das sentenças transitadas em julgado, os autores divergem da doutrina mencionada neste tópico, vez que, embora concordem com a possibilidade de desconstituição de casos já julgados, entendem ser desnecessário o ajuizamento de ação rescisória. Para eles, bastaria manifestação com contraditório em posterior decisão do juízo (de ofício ou a requerimento)¹⁰².

Tal conclusão é fundamentada em quatro premissas fundamentais expostas por Gomes Junior, Souza Rodrigues e Nunes Borges.

A primeira delas é de que o tratamento jurídico emprestado à Lei de Improbidade Administrativa deve seguir as demais normas jurídicas sancionatórias, notadamente a retroatividade em decisões já proferidas pelo Judiciário.¹⁰³ Em seguida, embasados pela jurisprudência do STF¹⁰⁴, defendem que a sentença condenatória é apoiada em cláusula *rec sic stantibus*, sendo possível a modificação objetiva dela em razão de mudanças nas circunstâncias fáticas.

Em terceiro lugar, sustentam que, segundo a jurisprudência do STF¹⁰⁵, já que o juízo competente para aplicar a lei mais benéfica, no penal, é o juízo da execução, então deve ser entendido que na Improbidade o juízo competente é o de cumprimento de sentença. Por fim,

⁹⁸ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SOUZA RODRIGUES, João Paulo; NUNES BORGES, Sabrina. Retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa: propostas para o tratamento adequado da Lei 14.230/2021 sobre processos em curso. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 329, p. 339-368, julho 2022.

⁹⁹ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 18 jan. 2023.

¹⁰⁰ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SOUZA RODRIGUES, João Paulo; NUNES BORGES, Sabrina. Retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa: propostas para o tratamento adequado da Lei 14.230/2021 sobre processos em curso. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 329, p. 339-368, julho 2022.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

em uma quarta premissa, defendem que não há, no artigo 966 do CPC nenhuma hipótese que justificaria o ajuizamento da ação rescisória¹⁰⁶.

Assim, observa-se que, utilizando-se das premissas estabelecidas pelos referidos autores, as quais reputam-se como verdadeiras, a nova LIA deve retroagir para alcançar, inclusive, processos em cumprimento de sentença, já que, diferentemente do que defendeu corrente doutrinária mencionada acima, não há que se falar em hipótese de ação rescisória, notadamente pela inexistência de hipótese legal, bem como pela influência dos princípios penais no âmbito sancionador.

Sob a ótica de João Trindade Cavalcante Filho, o autor estabeleceu uma série de requisitos para a aplicação retroativa das normas da nova LIA: (i) norma precisa ser de direito material; (ii) trate de sanção (ou que influencia nela); (iii) sanção não tenha exaurido por completo e (iv) a norma seja mais benéfica ao acusado.¹⁰⁷ Nesse contexto, o autor defende a retroatividade da revogação da modalidade culposa de forma acertada, vez que preenche os requisitos mencionados: é norma de direito material; trata da definição de tipo de improbidade; o juiz averiguará cada caso quanto ao exaurimento da punição e é norma mais benéfica ao réu.

Sob outra ótica, o MPF, por meio da Nota Técnica nº 01/2021 (5ª Câmara de Coordenação e Revisão), emitiu orientação aos procuradores da república no sentido de que a revogação da modalidade culposa – quando reconhecida a culpa grave – não poderia retroagir aos casos que ocorreram antes da vigência da nova LIA, vez que persistiria a ofensa ao bem jurídico violado (zelo na proteção ao patrimônio público). Assim:¹⁰⁸

A exclusão da forma culposa no caput do artigo 10 da LIA não se aplica a atos de improbidade cometidos antes da vigência da Lei 14.230, com o reconhecimento de culpa grave na conduta, porque segue presente a ofensa relevante ao bem jurídico tutelado na Constituição (zelo na proteção ao erário), conforme o seu artigo 37, § 4º.

Ademais, conclui o órgão ministerial que não se deve excluir, a priori, a análise de casos de Improbidade quando reconhecida a culpa gravíssima, “para que se promova a adequada e mínima proteção do bem jurídico, nos termos do artigo 37, §4º da CF”¹⁰⁹.

¹⁰⁶GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SOUZA RODRIGUES, João Paulo; NUNES BORGES, Sabrina. Retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa: propostas para o tratamento adequado da Lei 14.230/2021 sobre processos em curso. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 329, p. 339-368, julho 2022.

¹⁰⁷CAVALCANTE FILHO, J. T. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro de 2021 (Texto para Discussão nº 305). p. 18.

¹⁰⁸BRASIL. **Nota Técnica Nº 01/2021**. 5ª CCR do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, *op. cit.*

¹⁰⁹*Ibid.*

Além do Ministério Público, parte da doutrina se manifestou contrariamente à retroatividade.

Segundo Alexander Araújo de Souza e Renata Christino Cossatis, diante da excepcionalidade da retroatividade, ela deve ser interpretada restritivamente, visto que diante da natureza cível das sanções da improbidade, a disposição do art. 37, §4º da CF tem aplicação tão somente aos casos penais por disposição expressa.¹¹⁰ Assim, quando a nova LIA diz expressamente que os princípios do DAS se aplicam à Improbidade, deve-se entender que apenas os específicos do Direito Administrativo, tais como contraditório e ampla defesa (art. 5º, inciso LX, CF)¹¹¹.

Nesse contexto, há de se concordar com a corrente doutrinária de Luiz Manoel Gomes Junior, João Paulo Souza Rodrigues e Sabrina Nunes Borges: é patente na doutrina majoritária a retroatividade da revogação da modalidade culposa, inclusive em casos com sentenças já proferidas sem trânsito em julgado por equiparação aos institutos penais da *abolitio criminis* e retroatividade *in melius*. Tal conclusão é retirada da proteção aos direitos fundamentais dos réus, em que deve ser interpretada extensivamente a disposição penal contida no art. 37, §4º, visto que é evidente o benefício, utilizando-se do preenchimento dos requisitos da doutrina de João Trindade Cavalcante Filho¹¹².

Nesse caso, embora parte da doutrina defenda a desconstituição da coisa julgada por meio de ação rescisória, aqui se defende tão somente a manifestação em contraditório e posterior decisão do magistrado em cumprimento de sentença, tendo em vista a inexistência de hipótese da referida ação desconstitutiva e a aplicação da norma benéfica nos casos ainda em sentenças a serem cumpridas. Tal interpretação privilegia a garantia aos direitos fundamentais, bem como defende a segurança jurídica no caso dos processos com trânsito em julgado.

3.4 A revogação da modalidade culposa da Improbidade Administrativa a partir do Tema 1.199 do STF: a coisa julgada e os processos pendentes de julgamento

¹¹⁰ SOUZA, Alexander Araujo; COSSATIS, Renata Christino. *Corruptíssima república plurimae leges: Retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021)?* **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 84, p. 19-28, abr./jun. 2022.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² CAVALCANTE FILHO, J. T. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro de 2021 (Texto para Discussão nº 305).

Tendo em vista a controvérsia gerada sobre a retroatividade da revogação da modalidade culposa na nova LIA, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar sobre o agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989¹¹³, que discutia sobre tal tema em casos que ocorreram antes da vigência da Lei nº 14.230/2021. Tal discussão, em 25 de fevereiro de 2022, foi reconhecida a sua repercussão geral por unanimidade no plenário da Suprema Corte, fixando-se o Tema 1.199 de Repercussão Geral nos seguintes termos:¹¹⁴

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

O *leading case* (ARE 843.989) dizia respeito ao caso de retroatividade da revogação da modalidade culposa, vez que a ré respondia processo de improbidade por ato negligente no âmbito do INSS como advogada contratada como procuradora, a qual foi investigada em processo administrativo disciplinar em sua atuação que teria causado prejuízos ao INSS no valor de R\$ 391.458,69¹¹⁵.

Além disso, em 3 de março de 2022, foram suspensos todos os recursos especiais que versassem sobre a aplicação retroatividade da Lei nº 14.230, ainda que por petição simples. Em embargos de declaração, o Ministro relator Alexandre de Moraes reconheceu, ademais, a suspensão dos prazos prescricionais dos processos suspensos¹¹⁶.

O Ministério Público Federal ofereceu parecer pugnando pelo desprovimento do recurso extraordinário no que se refere à aplicação do art. 10 em sua nova redação aos casos anteriores à lei, sob o argumento de que “as alterações do *caput* do art. 10 da LIA apenas explicitam a vedação à responsabilidade objetiva do agente, que, sistematicamente, sempre foi proibida no sistema brasileiro, o qual prossegue permitindo a punição do erro grosseiro”¹¹⁷.

¹¹³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Especial nº 843.989**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹¹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Especial nº 843.989**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹¹⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Especial nº 843.989**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

O processo foi ao Plenário do Supremo Tribunal Federal para deliberação acerca do tema fixado pelo Ministro Relator.

3.4.1 Do voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes e da divergência

O Ministro Alexandre de Moraes votou pela aplicação da Lei nº 14.230 apenas nos casos ainda pendentes de julgamento. Para o Ministro do STF, “a natureza civil dos atos de improbidade administrativa é essencial para a análise da possibilidade ou não de aplicação retroativa das previsões da nova lei e decorre – diretamente – do comando constitucional”, já que, para o eminente Ministro, ao se utilizar da fórmula “sem prejuízo da ação penal cabível”, o texto constitucional deixou bem clara a natureza jurídica civil do ato de improbidade, concordando com parte da doutrina já exposta¹¹⁸.

Nesse contexto, o magistrado partiu da premissa de que a Ação de Improbidade Administrativa, assim como suas sanções, são ambas de natureza civil, embora o esforço da nova LIA em excluir tal premissa, o que, segundo Moraes, não ocorreu.¹¹⁹ Nessa seara, sustentou tal visão na previsão do artigo 17 da LIA, por meio da qual impõe a observância do processo civil na Ação de Improbidade Administrativa.

Ademais, o Ministro explicou em seu voto que a Lei nº 14.230/2021 foi silente quanto à possibilidade de anistia para os condenados pela forma culposa, ou sequer determinou expressamente a retroatividade, bem como não estabeleceu um regime de transição. Conforme narra em seu voto, a referida lei tão somente estabeleceu genericamente a aplicação dos princípios do DAS ao sistema de Improbidade Administrativa, os quais devem ser entendidos de forma restrita, como aqueles aplicados na relação exclusivamente administrativa e não judicial. Assim, conforme o voto, a previsão da lei demonstra apenas a preocupação do legislador com maior rigor procedimental e maior efetividade “na aplicação do contraditório e ampla defesa”¹²⁰.

Neste ponto, o eminente Ministro concorda com parte da doutrina que vê a aplicação do DAS restrita aos casos de relação entre a Administração Pública e administrado¹²¹, embora,

¹¹⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Especial nº 843.989**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Especial nº 843.989**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em:

conforme já exposto, não fosse o caminho que já vinha trilhando a jurisprudência dos tribunais superiores e da doutrina majoritária¹²².

Além disso, o magistrado entendeu que, diante da natureza civil dos ilícitos de Improbidade Administrativa, a exceção da retroatividade da lei se aplica apenas ao penal, por ausência de previsão em sentido contrário, em respeito ao direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, conforme preceitua o inciso XXXVI e XL do artigo 5º da CF. Por se tratar, assim, de exceção, deve ser aplicada de forma restrita, isto é, apenas ao penal.¹²³

Nesse quesito, é de ressaltar também que, novamente, Moraes contraria a jurisprudência já consolidada e a doutrina majoritária, vez que aplica interpretação restrita do texto constitucional, em que pese o caráter de direitos fundamentais de tais dispositivos¹²⁴.

Vale ressaltar, ainda sob a ótica do Ministro, que a irretroatividade das leis também está prevista na LINDB, em seu artigo 6º, reforçando o princípio do *tempus regit actum* – a lei que incide é a do momento do fato.

Para sustentar tal ponto de vista, o Ministro citou decisão proferida no âmbito da Segunda Turma do STF (ARE 1.019.161 AgR) que entendeu pela exclusividade da incidência da retroatividade da lei mais benéfica à seara penal. Nos seguintes termos: “Verifica-se, portanto, que a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu é um princípio exclusivo do Direito Penal [...]”¹²⁵.

Concluiu, dessa forma, que a revogação da modalidade culposa não é retroativa, sem efeitos em relação à coisa julgada. Todavia, ressalta Moraes que, em razão do *tempus regit actum*, “não será possível uma futura sentença condenatória com base em norma legal revogada expressamente”¹²⁶. Isto é, aos casos pendentes de sentença, incide a revogação da modalidade culposa por aplicação normal da lei, enquanto nos casos com trânsito em julgado, não há aplicação retroativa, tendo em vista o respeito à coisa julgada.

Nesse sentido, acompanharam o voto, no que se refere à irretroatividade da lei 14.230/2021 – quanto à revogação da modalidade culposa – os Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Dias Toffoli, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Luiz Fux. Em regra, em que pese

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Especial nº 843.989**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

a existência de algumas diferenças, mantiveram a argumentação central de que a previsão constitucional do artigo 37, §4º diz respeito apenas ao Direito Penal, o que não acarreta a interpretação de que teria aplicação ao Direito Administrativo, notadamente ao microsistema da Improbidade Administrativa, em respeito à segurança jurídica e à coisa julgada¹²⁷.

Assim, na conclusão, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese sobre a revogação da modalidade culposa:¹²⁸

- 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 Lei de Improbidade, a presença do elemento subjetivo, o dolo.
- 2) A norma benéfica da Lei nº 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa - é irretroativa em virtude do artigo 5º, 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 nº 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

No entanto, defende-se aqui que o entendimento adotado não foi o melhor, já que contraria a doutrina majoritária, bem como a jurisprudência que já vinha sendo formada no Superior Tribunal de Justiça, as quais caminhavam para o reconhecimento da retroatividade da norma mais favorável como princípio comum ao direito punitivo, dando a esta interpretação posição garantista dos direitos fundamentais. Vale ressaltar que, em que pese haja decisão em sentido contrário, este era posicionamento isolado no STF¹²⁹.

No caso dos processos pendentes de julgamento, na verdade, entende-se que a posição do Ministro Alexandre de Moraes, embora conclua em solução pragmaticamente igual – aplicação da lei aos casos pendentes –, parte da premissa equivocada que não há retroatividade nos casos de atos de Improbidade cometidos antes da lei, mas tão somente aplicação do princípio *tempus regit actum*.

Nesse ponto, entretanto, há de concordar com o Ministro Gilmar Mendes, o qual defendeu em seu voto que o ato de Improbidade não pode ser reduzido ao campo civil, já que possui nítida natureza sancionadora com ligação clara com o direito penal.

Para o eminente Ministro, então, na esteira da melhor doutrina e da jurisprudência, há proximidade ontológica do regime jurídico da improbidade administrativa e do Direito Penal,

¹²⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Especial nº 843.989**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

tendo em vista o grau de gravidade similar entre as sanções de ambos os sistemas, devendo a norma contida no artigo 5º, inciso XL da CF ser interpretada extensivamente, visto que, como direito fundamental, no entendimento consolidado do STF, não poder ter a interpretação restringida¹³⁰.

Concluiu acertadamente o Ministro pela atipicidade dos atos de improbidade administrativa praticados sob a modalidade culposa antes da vigência da nova LIA, por retroação da norma que aboliu tal modalidade.

Adotaram esse ponto de vista os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, já que ambos defenderam em seus votos a retroatividade da nova lei para abarcar processos pendentes de julgamento.

Quanto aos casos já julgados com sentença transitada em julgado, entendeu o Ministro Gilmar Mendes que se opera a retroatividade referentemente aos efeitos ainda não exauridos, excetuada a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada no dolo (Tema 897 da RG)¹³¹. Tal conclusão também é respaldada pela retroatividade da extinção da modalidade culposa.

Dessa forma, em que pese a semelhança prática (aplicação aos casos pendentes de julgamento), conforme exarado no tópico acima, notadamente sob a ótica dos autores Luiz Manoel Gomes Junior, João Paulo Souza Rodrigues e Sabrina Nunes Borges¹³², é de ressaltar que o voto do Ministro Gilmar Mendes é mais adequado à doutrina majoritária e ao caminho que vinha trilhando a jurisprudência pátria no que se refere à retroatividade da lei no âmbito administrativo.

Ora, louvável é a conclusão do eminente Ministro, tendo em vista que as sanções de Improbidade, não obstante não possuírem natureza penal, são de natureza especial, dada a proximidade com as disposições penais, devendo o texto constitucional ser interpretado de forma extensiva, sob a perspectiva de abarcar as também rígidas punições por Improbidade Administrativa.

¹³⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Especial nº 843.989**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹³¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Especial nº 843.989**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹³² GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SOUZA RODRIGUES, João Paulo; NUNES BORGES, Sabrina, loc. cit.

4 A RETROATIVIDADE DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste capítulo, pretende-se analisar as mudanças da Lei nº 14.230/2021 no que diz respeito à prescrição, notadamente a possibilidade de retroação do novo instituto da prescrição intercorrente no âmbito da LIA.

Nesse contexto, primeiramente, será feito um estudo sobre a prescrição e sua natureza jurídica para firmar premissas do conceito do instituto de forma geral na Ordenamento Jurídico brasileiro.

Posteriormente, este trabalho pretende contextualizar tal conceito com as mudanças introduzidas pela nova LIA, com o intuito de estabelecer como era tratado e como passou a ser o instituto da prescrição dos atos de improbidade.

Por fim, nessa seara, objetiva-se analisar a aplicação retroativa da prescrição intercorrente de acordo com sua natureza jurídica com base na doutrina pátria, ao passo que contextualizar com os votos dos ministros do STF proferidos no julgamento do Tema de Repercussão Geral 1.199.

4.1 A prescrição e sua natureza jurídica

Em uma análise civil, a prescrição, conforme preceitua Marcos Bernardes de Mello, é categorizada, dentro da lógica ponteana, como ato-fato jurídico caducificante, vez que se trata de fato jurídico do “encobrimento da pretensão, da ação ou da exceção”¹³³, independente de ato ilícito do autor.¹³⁴ Vale ressaltar que o ato-fato, para o mesmo autor, é a espécie que, embora haja conduta humana, a vontade é irrelevante, ou seja, “não importa, assim, se houve, ou não, vontade em praticá-la”¹³⁵.

No mesmo sentido, porém em análise processual, Fredie Didier Jr. defende que a prescrição decorre de uma inércia do titular do direito que não gera a perda de direitos, faculdades ou poderes, mas à “neutralização da pretensão – obstando que o credor obtenha a satisfação da pretensão devida”¹³⁶.

¹³³ MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**: plano da existência. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 198.

¹³⁴ *Ibid.* p. 198 - 203.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual, parte geral e processo de conhecimento. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 505.

O Código Civil conceitua a prescrição nos seguintes termos: “Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206”¹³⁷.

No âmbito penal, a relação é feita entre o Estado no exercício do *ius puniendi* em relação aos particulares, havendo aqui limites estabelecidos pela lei com o intuito de firmar lapso temporal em que a pena possa ser aplicada legitimamente, de acordo com cada crime e o tempo previsto em lei. Nesse contexto, no Direito Penal, a lei estabeleceu uma série de classificações para a prescrição, sobretudo: pretensão punitiva e pretensão executória¹³⁸.

Ambas as espécies no Direito Penal podem ser visualizadas como normas de direito material no Ordenamento Jurídico brasileiro, vez que são reguladas pelo Código Penal¹³⁹.

Quanto às regras de prescrição do ato de Improbidade Administrativa previstas na Lei nº 8.429/92, embora, conforme já mencionado, sejam de natureza civil, vez que a Ação de Improbidade Administrativa tem essa natureza, não se pode negar a forte influência penal em todo o microsistema, inclusive em relação à prescrição, uma vez que consiste em regra limitadora da aplicação de penalidades, segundo a doutrina pacífica¹⁴⁰.

Ademais, é majoritário que a prescrição é instituto de direito material¹⁴¹, o que induz ao entendimento de que segue a regra geral das outras áreas citadas (civil e penal), em que pese a existência de entendimento minoritário contrário que entende a prescrição com natureza mista (processual e material)¹⁴².

Nesse contexto, é válido mencionar, nos termos do que já foi exposto no capítulo anterior, que diante da semelhança de gravidade das sanções decorrentes de uma Ação de Improbidade com a condenação penal, é majoritário e este trabalho segue o entendimento que, conforme expõe Teori Zavascki:¹⁴³

[...] é justamente essa identidade substancial das penas que dá suporte à doutrina da unidade da pretensão punitiva (*ius puniendi*) do Estado, cuja principal consequência “é a aplicação de princípios comuns ao direito penal e ao Direito Administrativo Sancionador, reforçando-se, nesse passo, as garantias individuais”.

¹³⁷ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. [S. l.], 10 jan. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm?gclid=deleted>. Acesso em: 7 fev. 2023.

¹³⁸ BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019., p. 60-61.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ FERNANDES, Og; KOEHLER, Frederico; RUFINO, Jacqueline; FLUMIGNAN, Silvano, *op. cit.*, p. 87.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.* p. 89.

¹⁴³ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. Ed. São Paulo: RT, 2017. p. 104-105.

Ademais, segue-se aqui a já exarada adoção da retroatividade da lei material mais benéfica, inclusive nos casos de prescrição, pois, caso seja vantajosa ao réu, não se pode ignorar que deve ser aplicada retroativamente em benefício.

Nessa seara, neste capítulo, adota-se o posicionamento já exposto que, embora seja ação de natureza civil, a Improbidade Administrativa é caracterizada pela influência dos princípios penais, tendo em vista a sua semelhança no que diz respeito à gravidade das sanções. Dessa forma, esse entendimento deve ser estendido aos casos de prescrição, visto que se trata de norma de direito material, o que, em tese, permitiria a utilização de tal princípio.

4.2 Prazos prescricionais na nova lei de Improbidade Administrativa

Antes da edição da nova LIA, eram diversos os prazos prescricionais da Ação de Improbidade Administrativa, a depender do caso concreto e da pena aplicada, nos seguintes termos, conforme redação antiga da Lei nº 8.249/92:¹⁴⁴

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.

Nesse contexto, tais disposições eram criticadas pela doutrina majoritária, notadamente pela inconveniência da adoção de prazos distintos, pela confusão ocasionada e a existência de lacunas que geravam amplas discussões, não havendo segurança jurídica e pondo em risco a efetividade das sanções por Improbidade Administrativa¹⁴⁵.

No que se refere ao ressarcimento ao erário decorrente de condenação por ato de Improbidade Administrativa, a jurisprudência do STF¹⁴⁶ é há muito pacífica no sentido de que não é fulminada pela prescrição a pretensão de ressarcimento ao erário, uma vez “é possível o

¹⁴⁴ BRASIL, *op. cit.*

¹⁴⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 129-132.

¹⁴⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 852.475**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 9.429/92”¹⁴⁷. É válido ressaltar que, em que pese crítica doutrinária, como Daniel Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira¹⁴⁸ e Fábio Osório Medina¹⁴⁹, tal entendimento persiste com a vigência da nova LIA.

Com a edição da Lei nº 14.230/2021, é de se ressaltar que as mudanças legislativas introduziram um novo sistema de prescrição no âmbito do microsistema em questão. Primeiramente, pela literalidade da lei, estabeleceu que a ação “prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência”.¹⁵⁰ Ou seja, estabeleceu prazo único para as ações de improbidade, independente da sanção a ser aplicada ou do ato praticado.

Conforme explicam Daniel Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, a denominada pela doutrina prescrição principal não é novidade.¹⁵¹ Trata-se, na verdade, da ideia de fulminação do direito pelo decorrer do tempo, decorrente da visão tradicional do Direito Civil¹⁵². O que houve com a nova lei foi, além da unificação dos prazos, em virtude das críticas acima expostas, também estabeleceu termo inicial de contagem do lapso temporal único.

Em contrapartida, a nova LIA introduziu uma série de modificações na legislação no regulamento da prescrição.

Em primeiro lugar, estabeleceu a hipótese de suspensão do prazo prescricional prevista pelo §1º do artigo 23 da LIA consistente na suspensão do curso do prazo em razão da instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração de ilícitos regulados pela lei¹⁵³.

Ademais, a lei previu que o inquérito civil deve ser finalizado no prazo de 365 dias corridos, com a possibilidade de prorrogar por igual período uma única vez, desde que por ato

¹⁴⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 852.475**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹⁴⁸ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 139-140.

¹⁴⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. E-book. p. 176.

¹⁵⁰ BRASIL, *op. cit.*

¹⁵¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, p. 129.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ BRASIL, *op. cit.*

fundamentado e revisado pela instância de revisão do Ministério Público referente. Posteriormente, o autor detém apenas do prazo de 30 dias, sob pena de arquivamento, nos termos dos §§ 2º e 3º do artigo 23 da LIA¹⁵⁴.

Por fim, introduziu a prescrição intercorrente no âmbito do microssistema da LIA, a qual será analisada no próximo tópico.

Dessa forma, é patente a mudança entre as duas leis no que se refere à prescrição, sobretudo seguindo a doutrina majoritária quanto à unificação do prazo, bem como estabelecendo hipóteses de suspensão e interrupção do curso do prazo, ambas inexistentes na legislação anterior.

4.3 A prescrição intercorrente e a aplicação retroativa: implicações práticas da decisão do STF

4.3.1 A prescrição intercorrente na nova LIA

A grande novidade no que se refere à prescrição diz respeito à intercorrente, a qual foi inaugurada pela Lei nº 14.230/2021 no âmbito da Improbidade Administrativa. Ela consiste, em suma, na fulminação do direito pelo decurso de prazo pela metade a partir de uma das causas de interrupção. É “modalidade autônoma”¹⁵⁵, visto que não decorre de violação do direito, mas de retardamento excessivo, o qual não pode ser atribuído à parte¹⁵⁶.

Vale ressaltar que, antes da reforma feita pela lei, a prescrição intercorrente não era admitida pela jurisprudência pacífica do STJ, já que “o art. 23 da LIA refere-se apenas à prescrição quinquenal para a propositura da ação contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança”¹⁵⁷.

Nesse contexto, a nova LIA estabelece as seguintes causas de interrupção, nos termos do artigo 23, §4º:¹⁵⁸

¹⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 22 out. 2022.

¹⁵⁵ FERNANDES, Og; KOEHLER, Frederico; RUFINO, Jacqueline; FLUMIGNAN, Silvano, op. cit., p. 87-88.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp nº 1.872.310**, 1ª Turma, Relator Ministro Benedito Gonçalves. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201903776705&dt_publicacao=08/10/2021>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

¹⁵⁸ BRASIL., op. cit.

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

Inclusive, ressalta-se que tais situações produzem efeitos em relação a todos os concorrentes do ato ilícito, bem como se houver mais de um ato analisado no processo, em ambos há a interrupção, conforme prescrevem os §§ 6º e 7º do art. 23 da LIA¹⁵⁹.

Dessa forma, configurada uma dessas hipóteses, o prazo prescricional recomeça a correr do dia da interrupção, mas passa a ser de 4 anos, caindo pela metade, conforme preceitua o §5º do art. 23 da LIA. Tal decisão pode ser decretada de ofício ou a requerimento, desde que ouvido o Ministério Público¹⁶⁰.

4.3.2 A aplicação retroativa da prescrição intercorrente

Diante do exposto no tópico anterior, em razão do silêncio legal, a aplicação retroativa desse instituto foi discutida no âmbito da doutrina, notadamente pela influência penal que sofre o microssistema da Improbidade Administrativa, já discutida neste trabalho, gerando controvérsia relevante acerca da aplicação no tempo da lei.

Inclusive, trata-se aqui apenas dos casos com as sanções ainda não transitadas em julgado na data de início da vigência da nova lei, em respeito à coisa julgada, tendo em vista o esgotamento de quaisquer prazos anteriormente findos.

A princípio, a nova redação da LIA seria aplicada apenas aos atos ímprobos praticados depois da reforma da Lei nº 12.230/2021, seguindo os ditames da segurança jurídica e da irretroatividade como regra no Ordenamento Jurídico brasileiro (art. 5º, XXXVI da CF)¹⁶¹, com o intuito de garantir certa estabilidade nas relações jurídicas.

Para parte da doutrina, todavia, como Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira, o princípio da retroatividade da lei mais benéfica também se aplica à prescrição da Improbidade Administrativa, visto que é instituto de direito material, sob a

¹⁵⁹ BRASIL., *op. cit.*

¹⁶⁰BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm.

¹⁶¹ Art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. BRASIL, *op. cit.*

influência dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador. Nesse contexto, por ser o instituto mais benéfico ao réu, deveria a prescrição intercorrente retroagir¹⁶².

Assim, o que defendem esses autores é a flexibilização das normas que defendem a segurança jurídica e a irretroatividade das normas para garantir proteção maior ao réu, embasados corretamente na extensão do princípio da retroatividade, haja vista o caráter punitivo da norma.

Segue essa conclusão os autores Atalá Correia e Rafael Carneiro, já que, segundo eles, “a retroatividade das novas regras de prescrição por improbidade, se favorável ao réu, deve ocorrer diante dos fortes laços dessa esfera sancionadora com o direito penal, diante da função punitiva e identidade das penas que marcam ambos os sistemas”.¹⁶³ Ora, não é lógico aplicar o princípio da retroação em qualquer infração penal, inclusive em relação às mais brandas, mas negar em um sistema que pode aplicar sanções até mais graves, pelo simples fato de possuir natureza administrativa¹⁶⁴.

Nessa seara, também entende dessa forma o autor Napoleão Nunes Maia Filho, quando aduz que a Constituição deve ser interpretada de forma extensiva para assegurar o gozo ao princípio da retroatividade, já que “quando se diz que a palavra penal, no contexto do art. 5º, XL da Constituição, se refere apenas e somente à esfera sancionadora criminal, se está obstando a fruição de uma garantia magna, excluindo as situações reguladas por leis não penais”¹⁶⁵.

Conclui o doutrinador que “os termos da Constituição devem ser compreendidos como vetores de amplíssimo alcance, de forma a não se fraudar, mesmo involuntariamente, a garantia jurídica a que o item se reporta”¹⁶⁶.

Em uma segunda vertente, representada por Sebastião Sérgio da Silveira e Sérgio Martin Piovesan de Oliveira, defende-se que não há retroatividade da prescrição intercorrente em razão da natureza de norma processual da prescrição intercorrente, visto que deve ser

¹⁶² NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, op. cit., p. 134.

¹⁶³ CORREIA, Atalá; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. Prescrição, improbidade e retroatividade da *novatio legis in mellius*. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. **Nova lei de improbidade administrativa**: Inspirações e desafios. São Paulo: Almedina, 2022. p. 137-149. p. 149.

¹⁶⁴ CORREIA, Atalá; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. Prescrição, improbidade e retroatividade da *novatio legis in mellius*. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. **Nova lei de improbidade administrativa**: Inspirações e desafios. São Paulo: Almedina, 2022. p. 137-149. p. 149.

¹⁶⁵ MAIA FILHO, Napoleão. Fundamentos da retroatividade da lei sancionadora mais benigna: estudo da prescrição intercorrente na ação de improbidade administrativa. **Nova lei de improbidade administrativa**: Inspirações e desafios. São Paulo: Almedina, 2022. p. 121-136.

¹⁶⁶ *Ibid.* p. 134.

aplicada imediatamente. Isto é, tem aplicação a partir de sua vigência, embora se reconheça a influência dos princípios do Direito Administrativo Sancionador¹⁶⁷.

Por outro lado, entende a derradeira vertente doutrinária que embora possa ser considerada mista, a natureza jurídica da prescrição intercorrente é essencialmente de direito processual, vez que o retardamento processual ocorre de forma que não viola nenhum direito material, o que implica dizer que está mais relacionada com as normas processuais. Assim, Og Fernandes, Frederico Koehler, Jacqueline Rufino e Silvano Flumignan:¹⁶⁸

O caráter de instituto de natureza mista (processual e material) é ainda mais evidente, mas, nesse caso, existe preponderância de sua matriz processual. Em virtude de a causa da prescrição ser, exclusivamente, uma atuação processual independente, de certa forma, do agir dos titulares da relação jurídica de direito material, basta que haja decurso do tempo no curso do processo.

Para os autores, nessa conjuntura, “não é aplicável à prescrição intercorrente a regra da retroatividade, mas sim o disposto no art. 14 do CPC, que estabelece a irretroatividade da norma de direito processual”¹⁶⁹.

Então, para essa vertente doutrinária, deve-se fazer a diferenciação entre o instituto da prescrição principal da LIA, esta de caráter material e retroativa, com o instituto da prescrição intercorrente de natureza mista, a qual não deve retroagir¹⁷⁰.

Em conclusão semelhante, em 11 de novembro de 2021, o Ministério Público Federal emitiu a Nota Técnica Nº 01/2021, por meio da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, defendendo a inaplicabilidade da retroação da prescrição pelo fato de o art. 23 da LIA ter natureza material e processual, além de que “a prescrição da pretensão acusatório, no sistema de improbidade administrativa não extingue a punibilidade, mas tão-somente o direito de ação”¹⁷¹.

No que se refere à intercorrente, entendeu o órgão ministerial que a “prescrição intercorrente tem natureza exclusivamente processual e deve seguir o princípio do *tempus regit*

¹⁶⁷ MARTIN PIOVESAN DE OLIVEIRA, S.; SILVEIRA, S. S. da. A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA LEI Nº 8.429, DE 1992. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 147–168, 2022. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2930>>. Acesso em: 19 fev. 2023.

¹⁶⁸ FERNANDES, Og; KOEHLER, Frederico; RUFINO, Jacqueline; FLUMIGNAN, Silvano. **Lei de Improbidade Administrativa: Principais alterações da Lei 14.230/2021 e o impacto na Jurisprudência do STJ**. 1. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022., p. 88-89.

¹⁶⁹ FERNANDES, Og; KOEHLER, Frederico; RUFINO, Jacqueline; FLUMIGNAN, Silvano, *op. cit.*, p. 89.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ BRASIL. **Nota Técnica Nº 01/2021**. 5ª CCR do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, *op. cit.*

actum (CPC, art. 14), contando-se os prazos previstos no novo artigo 23, §4º da LIA, na sua inteireza, a partir da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021”¹⁷².

Observa-se, dessa forma, que o MPF entendeu, seguindo parte da doutrina, pela irretroatividade tanto do prazo prescricional de 8 anos e da prescrição intercorrente, vez que a primeira seria a extinção da pretensão e não da punibilidade, bem como a intercorrente seria norma de direito processual, regida pelo *tempus regit actum*.

Interessante mencionar que em Parecer nº 12.187/2021 no Recurso Especial nº 1.966.002/SP, o então Subprocurador da República defendeu, em posicionamento divergente ao adotado pela 5ª Câmara de Revisão, a aplicação retroativa da nova LIA no caso de reconhecimento da prescrição, a partir da interpretação que a lei mais benéfica deve retroagir no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, pois “se a própria Constituição assegura a retroatividade da lei mais benéfica no Direito Penal – ramo mais rigoroso do ordenamento jurídico –, não é razoável limitá-la e deixar de aplicá-la quanto aos instrumentos de persecução por atos de improbidade (...)”¹⁷³.

Dessa forma, embora haja entendimento de parte da doutrina e do Ministério Público Federal em sentido contrário, é de se reconhecer que, por terem natureza material, conforme explicado no tópico 4.2, as mudanças introduzidas pela LIA em relação à prescrição devem retroagir quando houver benefício ao réu por uma visão ampla do texto constitucional. Nessa conclusão, defendida neste trabalho, enquadra-se também a prescrição intercorrente, já que se trata de redução do prazo prescricional, o que, obviamente, é benéfico.

Todavia, deve-se considerar a relevância dos argumentos trazidos pelos que defendem a tese contrária no que se refere à segurança jurídica, vez que, segundo pesquisa realizada pelo MPSP no âmbito das ações de sua competência, as ações de Improbidade Administrativa levaram em média tempo próximo a quatro anos até a prolação do acórdão¹⁷⁴.

Volta-se a frisar, aqui, que esse argumento apenas se refere aos casos de pendência de trânsito em julgado, em que ainda não houve exaurimento da aplicação das sanções, conforme mencionado no tópico 3.3, o qual tratou da extinção da modalidade culposa.

¹⁷² BRASIL. **Nota Técnica Nº 01/2021**. 5ª CCR do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, *op. cit.*

¹⁷³ BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Parecer ND n.º 12.187/2021**, 24 de jan. de 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760803511&prcID=6406835>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

¹⁷⁴ BRASIL. Ministério Público de São Paulo. **Memorial Recurso Extraordinário nº. 843.989**. São Paulo: Ministério Público, 26 jul. 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?tipoConsulta=PROC&numeroProcesso=843989&siglaClasse=ARE>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

O Conselho Nacional de Justiça também tem pesquisa, em que pese ser mais antiga – a mais recente do CNJ – que aponta que o lapso temporal entre o ajuizamento da Ação de Improbidade e a sentença foi, em média, de 4,24 anos entre os anos de 2011 e 2013¹⁷⁵.

Acontece que, no caso da nova sistemática, a sentença de improcedência da ação não interrompe o prazo prescricional, o que indica que, nesses casos, entre o ajuizamento da ação e a publicação de decisão ou acórdão, para que não ocorra a prescrição intercorrente, o lapso temporal deveria ser de apenas 4 anos, sendo, pela média exposta, muito improvável.

Assim, embora se considere a relevância de tal argumento, é de se observar que a retroatividade do prazo prescricional, ao menos nos processos em curso, privilegia o gozo aos direitos fundamentais de forma ampla, sobretudo o previsto no art. 5º, LX, em detrimento da pretensão de punir do Estado, motivo pelo qual segue-se a retroação da prescrição intercorrente da nova lei, ressalvada a coisa julgada.

4.3.2.1 Divergência jurisprudencial e de precedentes

Na jurisprudência e precedentes dos diversos tribunais do país também foram encontradas divergências quanto à retroatividade ou não do novo sistema prescricional da Ação de Improbidade Administrativa no caso dos processos pendentes de julgamento.

No que diz respeito aos Tribunais Regionais Federais, em maioria (TRF-3¹⁷⁶, TRF-4¹⁷⁷ e TRF-5¹⁷⁸) existem precedentes que entenderam pela retroatividade do regime prescricional da Improbidade Administrativa. Como por exemplo, a decisão exarada no processo nº 00019571320144058102 da Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, sob a relatoria do Desembargador Federal Paulo Cordeiro, no sentido de reconhecer a

¹⁷⁵ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. **Lei de improbidade administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida. [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. p. 37.

¹⁷⁶ BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível n.º 5000547-79.2018.4.03.6118**, 3ª Turma, Relator Desembargador Federal Luis Carlos Hiroki Muta. Disponível em: <<https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoPje/244683618>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

¹⁷⁷ BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível n.º 5009831-73.2017.4.04.7200**, 3ª Turma, Relatora Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40002966297&versao_gproc=9&crc_gproc=36d1959a&termosPesquisados=cG9saWNpYWwgcm9kb3ZpYXJpbyBmZWRLcmFsIHByZXNjcmlyYW8gc2lzdGVtYSBkZSBkYWVvcyA=>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

¹⁷⁸ BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Cível n.º 00019571320144058102**, 2ª Turma, Relator Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro. Disponível em: <<https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalleProcesoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=f48cc231bc1adb18f09f1c9c0e948b9d>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

prescrição intercorrente de caso ainda em trâmite, a partir da premissa de retroatividade da lei material mais benéfica¹⁷⁹, argumento seguido pelos outros tribunais citados.

Quanto aos tribunais estaduais, houve grande divergência entre eles, visto que parte deles reconheceu a retroatividade da norma mais benéfica no que se refere à prescrição, enquanto outra estabeleceu o entendimento da irretroatividade.

Nesse contexto, sem o objetivo de esgotar todas as decisões exaradas no âmbito dos estados, tendo em vista a série de tribunais estaduais e os objetivos deste trabalho, serão analisados alguns julgados selecionados que concluíram por posições diferentes. Assim, opta-se aqui pelo Tribunal de Justiça local, em razão da proximidade e da sua posição peculiar, bem como pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, vez que é o de maior volume no país, conforme aponta a pesquisa Justiça em Números 2022¹⁸⁰.

Inclusive, no Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, duas posições foram firmadas em sentidos opostos.

Há precedente julgado da 4ª Turma Cível, com relatoria do Desembargador Ivan Vasconcelos Brito Júnior, aplicando a retroatividade da lei mais benéfica quanto à prescrição intercorrente, pois foi entendida a aplicação do princípio no Direito Administrativo Sancionador, inclusive no que se refere à prescrição¹⁸¹.

Por outro lado, a 2ª Câmara Cível do mesmo tribunal entendeu de forma diversa no processo nº 0700131-82.2016.8.02.0052, em acórdão de relatoria do Desembargador Otávio Leão Praxedes, ao considerar que a prescrição intercorrente é de natureza processual, o que veda a sua retroatividade, aplicando-se ao caso o art. 14 do CPC¹⁸².

No estado de São Paulo, as decisões do Tribunal de Justiça convergiram para a não retroatividade da Lei nº 14.230/2021 no que se refere à prescrição intercorrente, como as

¹⁷⁹BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Cível n.º 00019571320144058102**, 2ª Turma, Relator Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro. Disponível em: <<https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTM L.seam?idProcessoDocumento=f48cc231bc1adb18f09f1c9c0e948b9d>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

¹⁸⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2022: ano-base 2021**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 26 fev. de 2023.

¹⁸¹ ALAGOAS, Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. **Apelação Cível n.º 0720892-35.2012.8.02.0001**, 4ª Câmara Cível, Relator Desembargador Ivan Vasconcelos Brito Júnior. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=393776&cdForo=0>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

¹⁸² ALAGOAS, Tribunal de Justiça de Alagoas. **Apelação Cível. Nº 0700131-82.2016.8.02.0052**, 2ª Câmara Cível, Relator Desembargador Otávio Leão Praxedes. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=390843&cdForo=0>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

editadas nos processos nº 2099033-60.2022.8.26.0000¹⁸³ e 2059908-85.2022.8.26.0000¹⁸⁴, tendo em vista a índole civil da Ação de Improbidade Administrativa e a surpresa da modificação para a Administração Pública, sobretudo em virtude da proteção da segurança jurídica, respectivamente.

Destarte, é de se observar que havia grande oscilação de entendimentos nos tribunais pátrios quanto à retroatividade ou não do novo regime prescricional, notadamente a prescrição intercorrente, tendo em vista a particularidade do instituto frente aos princípios do Direito Administrativo Sancionador e sua natureza jurídica.

4.3.3 Tema 1.199 do STF e o voto vencedor

Diante de tal situação de insegurança das decisões proferidas pelos tribunais, a retroatividade da prescrição intercorrente foi analisada no âmbito do Tema 1.199, a partir do agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989 (*leading case*), já abordado no tópico 3.3 deste trabalho.

No que se refere à análise sobre a prescrição, o voto do Ministro Alexandre de Moraes também foi o vencedor. Moraes fundamentou seu voto, principalmente, na segurança jurídica.

Para o Ministro relator, então, a prescrição é entendida como “o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão ao executória pela inércia do próprio Estado”.¹⁸⁵ Nessa conjuntura, defendeu Alexandre que sem a inércia estatal característica, não há que se falar em prescrição, o que não se amolda à aplicação retroativa da intercorrente. Isto é, a omissão estatal “nunca poderá ser caracterizada por uma lei futura que, diminuindo os prazos prescricionais, passe a exigir o impossível, ou seja, que, retroativamente o poder público [...] cumpra algo até então inexistente”¹⁸⁶.

Assim, concluiu o Ministro que, “em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança”¹⁸⁷, não há que se falar em retroatividade do novo regime prescricional.

¹⁸³ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento n.º 2099033-60.2022.8.26.0000**, 13ª Câmara de Direito Público, Relatora Desembargadora Flora Maria Nesi Tossi Silva. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15889273&cdForo=0>>. Acesso em: 25 de fev. de 2023.

¹⁸⁴ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento n.º 2059908-85.2022.8.26.0000**, 2ª Câmara de Direito Público, Relatora Desembargadora Maria Fernanda de Toledo Rodvalho. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 25 de fev. de 2023.

¹⁸⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

Votaram no sentido da irretroatividade os Ministros André Mendonça, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Gilmar Mendes.

Diante desses votos, foi firmada a seguinte tese vencedora: “4) O novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei”¹⁸⁸.

Em contrapartida, o Ministro Nunes Marques votou que, pelas mesmas razões exaradas no que se refere à revogação da modalidade culposa, a retroatividade da nova prescrição intercorrente deveria ocorrer, excepcionadas as ações condenatórias transitadas em julgado, em respeito ao art. 5º, XXXVI da CF. Isto é, defendeu que nas causas pendentes de julgamento, o prazo deve incidir. Ademais, também votou pela retroatividade o Ministro Dias Toffoli, sob o fundamento da aplicação dos princípios do direito penal.

Dessa forma, em que pese a concordância deste trabalho com a retroatividade do prazo prescricional intercorrente nos casos pendentes de julgamento, opinião esta compartilhada com os Ministros Nunes Marques e Dias Toffoli, tendo em vista a maior adequação aos princípios constitucionais, é de se reconhecer que se trata de argumentação relevante a preocupação demonstrada pelos Ministros que votaram de forma contrária: possibilidade de prescrição da grande maioria dos processos em trâmite.

Tal conclusão é respalda nas pesquisas do CNJ¹⁸⁹ e do MPSP¹⁹⁰, ambas já abordadas no tópico 4.3.2, que demonstram que a grande maioria das ações pendentes de julgamento estariam prescritas.

¹⁸⁸BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*

¹⁸⁹ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. **Lei de improbidade administrativa**: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida. [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

¹⁹⁰ BRASIL. Ministério Público de São Paulo, *op. cit.*

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a edição da Lei nº 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa foi extensamente modificada, notadamente pela extinção da modalidade culposa e a previsão de novo sistema de prescrição, os quais suscitaram dúvidas quanto à aplicação retroativa no âmbito jurídico. Ou seja, da aplicação plena do princípio da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador ou não.

Nesse contexto, primeiramente, observou-se que, antes da nova LIA, já havia aplicação dos princípios penais, sobretudo da retroatividade da lei mais benéfica, por interpretação doutrinária-jurisprudencial que indicava a semelhanças das punições por Improbidade Administrativa e por processos penais, o que aponta para o compartilhamento de princípios entre as áreas, em que pese a natureza civil da Ação de Improbidade e especial de suas sanções.

Assim, concluiu-se que a previsão constante do artigo 1º, § 4º da LIA só positivou o que já era adotado pelo Ordenamento em outras fontes do Direito, devendo os princípios penais compartilhados com o Direito Administrativo Sancionador ter aplicação no microssistema da LIA.

Diante dessa constatação, levantou-se a hipótese acerca da retroatividade *in melius* da revogação da modalidade culposa de Improbidade Administrativa nos processos pendentes de julgamento e nos transitados em julgado. Nessa seara, a partir da melhor doutrina e aplicação dos princípios do DAS, é possível concluir que é patente a adequação da retroatividade nos casos pendentes de julgamento, em razão da maior efetividade e garantia dada ao respectivo direito fundamental. Quanto aos julgados, em razão do respeito à coisa julgada, é de se ressaltar que apenas nos casos em que não houve exaurimento do cumprimento de sentença, é mais adequada a aplicação da retroação da norma.

Dessa forma, criticou-se a decisão do STF exarada no âmbito do Tema de Repercussão Geral 1.199, vez que se entende nesse julgado pela impossibilidade aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica quanto à revogação da modalidade culposa, indo de encontro com a doutrina majoritária e jurisprudência pacificada, em que pese a solução pragmaticamente igual no caso dos processos pendentes de julgamento.

No que se refere à prescrição, notou-se que a retroatividade da lei mais benéfica tem aplicação quanto à previsão da nova prescrição intercorrente (art. 23-A, § 5º), em uma visão ampla dos direitos fundamentais, vez que é norma de direito material mais benéfica, diante da

aplicação dos princípios do DAS, ressalvados os casos de trânsito em julgado. Nesse sentido, criticou-se a decisão proferida pelo STF pela irretroatividade da lei, em virtude da inaplicabilidade no âmbito administrativo.

Todavia, compreende-se o argumento levantado acerca da segurança jurídica, pois a retroatividade do lapso temporal pela metade iria implicar na prescrição da grande maioria das Ações de Improbidade Administrativa em curso, como é de se observar das pesquisas do CNJ e do MPSP.

6 REFERÊNCIAS

ALAGOAS, Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. **Apelação Cível nº 0720892-35.2012.8.02.0001**, 4ª Câmara Cível, Relator Desembargador Ivan Vasconcelos Brito Júnior. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=393776&cdForo=0>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

ALAGOAS. Tribunal de Justiça de Alagoas. **Apelação Cível. Nº 0700131-82.2016.8.02.0052**, 2ª Câmara Cível, Relator Desembargador Otávio Leão Praxedes. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=390843&cdForo=0>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

ALVES, A. C.; MARTINS, A. L. M.; LINHARES, R. C. L. Direitos sociais não efetivados: promessas constitucionais ou direitos fundamentais?. **RJLB - Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 7, n. 3, p. 135-155, 2021. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/3/2021_03_0135_0155.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BERNARDINO-COSTA, J. **Sindicatos das trabalhadoras domésticas no Brasil: teorias de descolonização e saberes subalternos**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, Brasília, 2007 p. 192.

BEZERRA LEITE, Carlos Henrique. **Curso de direito do trabalho**. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2022: ano-base 2021**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 26 fev. de 2023.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo Nº 172, de 2017**. Aprova os textos da Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos (nº 189) e da Recomendação sobre o Trabalho Doméstico Decente para as Trabalhadoras e os

Trabalhadores Domésticos (nº 201), da Organização Internacional do Trabalho. Câmara dos Deputados. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-172-4-dezembro-2017-785852-convencao-154384-pl.html>. Acesso em: 11 de marc. 2023

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código de Processo Penal. [S. l.], 7 dez. 1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.078, de 27 de fevereiro de 1941**. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3078-27-fevereiro-1941-413020-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. [S. l.], 3 out. 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689.htm>. Acesso em: 17 jan. 2023.

BRASIL. eSocial. **Calamidade pública: como informar a suspensão do contrato ou a redução da jornada e salário no eSocial Doméstico**. Gov.br. Brasília: Notícias, 09 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/esocial/pt-br/noticias/calamidade-publica-como-informar-a-suspensao-do-contrato-ou-a-reducao-da-jornada-e-salario-no-esocial-domestico#:~:text=Para%20informar%20a%20redu%C3%A7%C3%A3o%20de,no%20bot%C3%A3o%20Alterar%20Dados%20Contratuais.>>>. Acesso em 16 de fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. [S. l.], 10 jan. 2002. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm?gclid=deleted>. Acesso em: 7 fev. 2023.

BRASIL. **DECRETO Nº 10.854, DE 10 DE NOVEMBRO DE 2021**. Regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista e institui o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e o Prêmio Nacional Trabalhista, e altera o Decreto nº 9.580, de 22 de novembro de 2018. Brasília, 10 de nov. de 2021. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10854.htm>. Acesso em: 17 de fev. 2023

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para dispor sobre a edição, a vigência e a eficácia dos atos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 17 jan.. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 13.982, DE 2 DE ABRIL DE 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, 02 de abr. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 11 de mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Coronavírus: **Atendimento e fatores de risco**. Gov.br. Brasília: Ministério da Saúde, 08 de abr. de 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/atendimento-tratamento-e-fatores-de-risco>>. Acesso em 15 de fev. 2023.

BRASIL. Ministério Público de São Paulo. **Memorial Recurso Extraordinário nº. 843.989**. São Paulo: Ministério Público, 26 jul. 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?tipoConsulta=PROC&numeroProcesso=843989&siglaClasse=ARE>>. Acesso em: 26 fev. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Parecer ND n.º 12.187/2021**, 24 de jan. de 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760803511&prcID=6406835>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

BRASIL. **Nota Técnica Nº 01/2021**. 5ª CCR do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA; 5ª Câmara de Coordenação e Revisão — Combate à Corrupção; Comissão de Assessoramento Permanente em Leniência e Colaboração Premiada: Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>>. Acesso em: 05 jan. de 2023. p. 2-4

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **HC 50.545/AL**, 5.ª Turma, Relator Ministro Gilson Dipp. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501986174&dt_publicacao=08/10/2021>. Acesso em: 16 de fev. de 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp nº 1.872.310**, 1ª Turma, Relator Ministro Benedito Gonçalves. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201903776705&dt_publicacao=08/10/2021>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 480.387/SP**, 1ª Turma, Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200201498252&dt_publicacao=24/05/2004>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial, nº 1.192.056/DF**, 1ª Turma, Relator Ministro Teori Zavascki. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000805715&dt_publicacao=26/09/2012>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.216.190**, 2ª Turma, Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001896472&dt_publicacao=29/03/2011>. Acesso em: 16 fev. de 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial, nº 1.217.554**, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon. Dj. 15/08/2013. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1254710&num_registro=201001847486&data=20130822&peticao_numero=-1&formato=PDF>. Acesso em: 16 de fev. de 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial, nº 1.219.915/MG**, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001940461&dt_publicacao=29/11/2013>. Acesso em: 16 de fev. de 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 12.539**, 6ª Turma, Relator Ministro Paulo Medina. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200001164546&dt_publicacao=01/07/2004>. Acesso em: 16 fev. de 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 33.484**, 2ª Turma, Relator Ministro Herman Benjamin. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002215550&dt_publicacao=01/08/2013>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n.º 37.031**, 1ª Turma, Relatora Ministra Regina Helena Costa. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200167415&dt_publicacao=20/02/2018>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo no Recurso Especial nº 843.989**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário, nº 736.351**, 1ª Turma, Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5010118>>. Acesso em: 16 de fev. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Petição 3.240**, Plenário, Relator Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748003291>>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade n.º 7.236**, decisão monocrática, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355453796&ext=.pdf>>. Acesso em: 16 fev. de 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 852.475**, Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>>. Acesso em: 23 fev. de 2023.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível n.º 5000547-79.2018.4.03.6118**, 3ª Turma, Relator Desembargador Federal Luis Carlos Hiroki Muta. Disponível em: <<https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoPje/244683618>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível n.º 5009831-73.2017.4.04.7200**, 3ª Turma, Relatora Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40002966297&versao_gproc=9&crc_gproc=36d1959a&termosPesquisados=cG9saWNpYWwgcm9kb3ZpYXJpbyBmZWRLcmFsIHByZXNjemljYW8gc2lzdGVtYSBkZSBkYWVvcyA=>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Cível n.º 00019571320144058102**, 2ª Turma, Relator Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro. Disponível em: <<https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=f48cc231bc1adb18f09f1c9c0e948b9d>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Recurso Especial n.º 1.500.812/SE**, 2ª Turma, Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=48173304&tipo=0&nreg=&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Petição 3.240**, Plenário, Relator Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748003291>>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial, n.º 1.217.554**, 2ª Turma, Relatora Ministra Eliana Calmon. Dj. 15/08/2013. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequenc>>

ial=1254710&num_registro=201001847486&data=20130822&peticao_numero=-1&formato=PDF>. Acesso em: 16 de fev. de 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1.035.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. **O Ministério Público do Trabalho na proteção do Direito do Trabalho**. Caderno CRH, v. 24, 59–69. Salvador: 2011. p. 61. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/6q9BCppmyyw7dDFNWQjV4vx/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 05 de mar. 2023.

CARRASCO, C. **La economía feminista: una apuesta por otra economía**. In: VARA, M. J. (Org). Estudios sobre género y economía. Madrid: Akal, 2006. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/la-economia-feminista-una-apuesta-por-otra-economia.pdf>. Acesso em: 24 de fev. de 2023.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro de 2021 (Texto para Discussão nº 305).

CHAVES, Felipe Jacob; SALES, Larissa das Graças Freitas. **O trabalho escravo contemporâneo e a pandemia Sars-Covid-19**. Migalhas. 11 de ago. de 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/331836/o-trabalho-escravo-contemporaneo-e-a-pandemia-sars-covid-19>. Acesso em: 11 de marc. 2023.

CORREIA, Atalá; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. Prescrição, improbidade e retroatividade da *novatio legis in melius*. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. **Nova lei de improbidade administrativa: Inspirações e desafios**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 137-149.

CUNHA, Marcio F. Lacombe. Da retroatividade da lei mais benéfica ao servidor público acusado em sede de processo administrativo disciplinar. **REVISTA DA AGU**, v. 9, n. 23, 11 set. 2017.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **Controle jurisdicional da moralidade na administração pública pela prática de atos de improbidade administrativa: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/1992, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade**. 2003. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Pernambuco.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 18ª.ed. São Paulo: LTr, 2019. p. 162-165.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS

SOCIOECONÔMICOS. Quem cuida das cuidadoras: trabalho doméstico remunerado em tempos de coronavírus., **Estudos e Pesquisas n° 96**, 2020. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2020/estPesq96covidTrabalhoDomestico.pdf>. da dos da PnadC, do IBGE. Acesso em: 7 fev. 2023.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudo Socioeconômicos. **Emprego doméstico**. 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/infografico/2022/trabalhoDomestico.html>. Acesso em: 14 fev. 2023

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual, parte geral e processo de conhecimento. 21. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

EBC. Ministério Público do Trabalho recebe 47 mil denúncias ligadas à covid-19 desde o início da pandemia. **EBC Rádios**. No ar em 11 de out. de 2021. Disponível: <https://radios.ebc.com.br/tarde-nacional/2021/10/ministerio-publico-do-trabalho-recebe-47-mil-denuncias-ligadas-covid-19>. Acesso em: 11 de marc. 2023.

FENATRED. **Campanha nacional quer barrar inclusão de serviços domésticos de atividades essenciais nos estados**. 15 de mai. de 2020. Disponível em: <https://fenatrad.org.br/2020/05/15/campanha-nacional-quer-barrar-inclusao-de-servicos-domesticos-de-atividades-essenciais-nos-estados/>. Acesso em: 10 de mar. de 2023.

FERNANDES, Og; KOEHLER, Frederico; RUFINO, Jacqueline; FLUMIGNAN, Silvano. **Lei de Improbidade Administrativa**: Principais alterações da Lei 14.230/2021 e o impacto na Jurisprudência do STJ. 1. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. A Emenda Constitucional n. 72/2013 e o futuro do trabalho doméstico. Trabalho doméstico. **Revista Ltr: legislação do trabalho**, São Paulo, v. 77, n. 4, p. 402-410, abr. 2013.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. In: **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: ed. Revista dos Tribunais, 2012.

GLOBO. **Caso Miguel Otávio: veja quem é quem**. Pernambuco, 06 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/06/05/caso-miguel-como-foi-a-morte-do-menino-que-caiu-do-9o-andar-de-predio-no-recife.ghtml>>. Acesso em: 10 de fev de 2023.

GLOBO. **Criança de 5 anos morre após cair do 9º andar de prédio no Centro do Recife**. Pernambuco, 02 de jun. de 2020. Disponível em:<<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/06/02/crianca-de-5-anos-morre-apos-cair-do-9o-andar-de-predio-no-centro-do-recife.ghtml>>. Acesso em: 10 de fev de 2023.

GLOBO. **Governo do RJ confirma a primeira morte por coronavírus**. G1. Rio de Janeiro. 19 de marc. 2020. Disponível em:<<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/19/rj-confirma-a-primeira-morte-por-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 10 de fev de 2023.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida. [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SOUZA RODRIGUES, João Paulo; NUNES BORGES, Sabrina. Retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa: propostas para o tratamento adequado da Lei 14.230/2021 sobre processos em curso. **Revista de Processo**, [s. l.], v. 329, p. 339-368, julho 2022.

GONÇALVES, B.; GRILO, R. C. G. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO REGIME DEMOCRÁTICO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.636. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pnad Covid-19. **O IBGE apoiando o combate à Covid-19**. Disponível em: <<https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php>>. Acesso em: 10 de fev de 2023.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. ‘Pela vida de nossas mães’, dizem filhas e filhos de empregadas domésticas em manifesto. **Instituto Humanitas Unisinos**. 23 mar 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/597331-pela-vida-denossas-maes-dizem-filhas-e-filhos-de-empregadasdomesticas-em-manifesto> Acesso em: 18 de fev. 2023.

JUNIOR, Tércio Sampaio Ferraz. **O direito, entre o futuro e o passado**. São Paulo: Ed. Noeses, 2014.

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

LIMA, Alberto Jorge C. de Barros. **Direito penal constitucional: A imposição dos princípios constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LISBOA. **Código Civil Portuguez**. Aprovado por carta de lei de 1 de julho de 1867, 2º ed. Imprensa Nacional, 1686. Disponível em: <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1664.pdf>

MACIEL, ÁLVARO DOS S.; LANDO, G. Desafios e perspectivas do mundo do trabalho pós-pandemia no Brasil. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 20, p. 63-74, 1 abr. 2021

MAIA FILHO, Napoleão. Fundamentos da retroatividade da lei sancionadora mais benigna: estudo da prescrição intercorrente na ação de improbidade administrativa. **Nova lei de improbidade administrativa: Inspirações e desafios**. São Paulo: Almedina, 2022.

MARTIN PIOVESAN DE OLIVEIRA, S.; SILVEIRA, S. S. da. A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA LEI Nº 8.429, DE 1992. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 147-168, 2022. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2930>>. Acesso em: 19 fev. 2023.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Manual do trabalho doméstico**. 14^a. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018,

MELLO, C. A. B de. **O conteúdo jurídico do Princípio da Igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MELO, Maria Luisa. **Primeira vítima do RJ era doméstica e pegou coronavírus da patroa no Leblon**. Rio de Janeiro, 19 de mar. de 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/19/primeira-vitima-do-rj-era-domestica-e-pegou-coronavirus-da-patroa.htm>>. Acesso em: 10 de fev. de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Coronavírus: veja aqui as notas técnicas, recomendações e notícias do MPT**. 19^a Região. Ascom, 24 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.prt19.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-al/1265-coronavirus-veja-aqui-as-notas-tecnicas-as-recomendacoes-e-as-noticias-do-mpt>. Acesso em: 06 de mar. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO EM MATO GROSSO. **Como as Notas relativas às medidas provisórias nº 927/2020, 936/2020, e no tocante a artigos específicos. Coronavírus: veja aqui as notas técnicas e as recomendações do MPT**. 23^a Região. Disponível em: <https://www.prt23.mpt.mp.br/informe-se/noticias-do-mpt-mt/1287-coronavirus-veja-aqui-as-notas-tecnicas-e-as-recomendacoes-do-mpt>. Acesso em: 06 de mar. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Parecer ND n.º 12.187/2021**, 24 de jan. de 2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760803511&prcID=6406835>>. Acesso em: 25 fev. de 2023.

NEDER, Vinicius; AMORIM, Daniela. Domésticas estão no grupo dos mais atingidos pela crise econômica da pandemia. **Estadão**. 20 de mar. 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/domesticas-estao-no-grupo-dos-mais-atingidos-pela-crise-economica-da-pandemia/>>. Acesso em: 10 de mar. de 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual**. 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; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar./abr. 2020.

OLIVEIRA, Rebecca Féo de. **APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PENAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: ANÁLISE DOS**

PROCESSOS DA ANP. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) - Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, [S. l.], 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 189:** quatro pontos para você entender a importância da promoção do trabalho decente para trabalhadoras domésticas em tempos de COVID-19. 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_783764/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 07 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Brasil ratifica Convenção 189 da OIT sobre trabalho doméstico.** 01 de fev. 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_616754/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 07 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Recuperação incerta e desigual é esperada após crise sem precedentes no mercado de trabalho.** COVID-19: Monitor OIT - 7ª edição. 24 de jan. 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_767317/lang--pt/index.htm#:~:text=Os%20%C3%BAltimos%20n%C3%BAmeros%20mostram%20que,crise%20financeira%20global%20de%202009.>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. *E-book*.

PINHEIRO, Luana; TOKARSKI, Carolina; VASCONCELOS, Marcia. **Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil.** Nota Técnica, n. 75. Brasília, DF: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/06/213247_NT_Disoc-N_75_web.pdf. Acesso em: 08 de marc. 2023. p. 13.

PIZZINGA, Vivian Heringer. **Vulnerabilidade e atividades essenciais no contexto da COVID-19: reflexões sobre a categoria de trabalhadoras domésticas.** Revista Brasileira De Saúde Ocupacional, 46, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbso/a/8GBS7nSVTGR3NyGcnMSsC6v/#>. Acesso em: 18 de fev. 2023

PORTAL DO BUTANTAN. **Entenda o que é uma pandemia e as diferenças entre surto, epidemia e endemia.** Disponível em: <https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/entenda-o-que-e-uma-pandemia-e-as-diferencas-entre-surto-epidemia-e-endemia>. Acesso em: 18 de fev. 2023.

REZENDE, J. M. de. EPIDEMIA, ENDEMIA, PANDEMIA, EPIDEMIOLOGIA. **Revista de Patologia Tropical / Journal of Tropical Pathology, Goiânia, v. 27, n. 1, 2007.** DOI: 10.5216/rpt.v27i1.17199. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/iptsp/article/view/17199>. Acesso em: 9 mar. 2023.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento n.º 2099033-60.2022.8.26.0000**, 13ª Câmara de Direito Público, Relatora Desembargadora Flora

Maria Nesi Tossi Silva. Disponível em:

<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15889273&cdForo=0>>. Acesso em: 25 de fev. de 2023.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Agravo de Instrumento n.º 2059908-85.2022.8.26.0000**, 2ª Câmara de Direito Público, Relatora Desembargadora Maria Fernanda de Toledo Rodovalho. Disponível em:

<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 25 de fev. de 2023.

SANTOS, K.O.B. et al. Trabalho, saúde e vulnerabilidade na pandemia de COVID-19.

Cadernos de saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, 36. 8 de set. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/W7bdfWDGNnt6jHCcCChF6Tg/>. Acesso em: 12 de fev. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

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

SARTI, A.; SARTI, L.; SIMON, C. Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, v. 8, p. 156-173.

SOUZA, Alexander Araujo; COSSATIS, Renata Christino. Corruptíssima república plurimae leges: Retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021)? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 84, p. 19-28, abr./jun. 2022.

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, v. 84, abr./jun. 2022. Disponível em:

<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317396/Book_RMP-84.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2022.

VALE, Luís Manoel Borges do; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Os impactos da reforma da Lei de Improbidade Administrativa na advocacia pública**. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 15 mar. 2022. Disponível em: <<http://www.zenitefacil.com.br>>. Acesso em: 17 de jan. de 2023.

VIECELI, C. P.; WÜNSCH, J. G.; STEFFEN, M. W. **Emprego doméstico no Brasil: raízes históricas, trajetórias e regulamentação**. São Paulo: LTr, 2017.

VILLATORE, M. A. C. **Inovações do trabalho doméstico: teoria e prática**. Curitiba: juruá, 2016.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 7. Ed. São Paulo: RT, 2017.