

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP**  
**ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – EDAP**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MARIA AUGUSTA BOFF FERREIRA DA CUNHA**

**RETROATIVIDADE E *ABOLITIO ILLICIT* NA LEI DE IMPROBIDADE: análise crítica ao voto do Ministro Alexandre de Moraes**

**BRASÍLIA**  
**DEZEMBRO 2022**

**MARIA AUGUSTA BOFF FERREIRA DA CUNHA**

**RETROATIVIDADE E *ABOLITIO ILLICIT* NA LEI DE IMPROBIDADE: análise crítica ao voto do Ministro Alexandre de Moraes**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do diploma no curso de graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

**Orientador: Professor Me. Antônio Rodrigo Machado de Sousa**

**BRASÍLIA  
DEZEMBRO 2022**

**MARIA AUGUSTA BOFF FERREIRA DA CUNHA**

**RETROATIVIDADE E *ABOLITIO ILLICIT* NA LEI DE IMPROBIDADE: análise crítica ao voto do Ministro Alexandre de Moraes**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para obtenção do diploma no curso de graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Professor Me. Antônio Rodrigo Machado de Sousa

---

**Prof. Me. Antônio Rodrigo Machado de Sousa**

Professor Orientador

---

**Prof. Me. Marilene Carneiro Matos**

Membro da Banca Examinadora

---

**Prof. Me. Raphael Rocha de Souza Maia**

Membro da Banca Examinadora

## **RETROATIVIDADE E *ABOLITIO ILLICIT* NA LEI DE IMPROBIDADE: análise crítica ao voto do Ministro Alexandre de Moraes**

Maria Augusta Boff Ferreira da Cunha

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Conjuntura fática da alteração legislativa: reforma da lei de improbidade como resposta à administração pública “do medo” 2. Princípio da retroatividade mais benéfica e sua aplicabilidade nos casos de *abolitio illicit* das ações de improbidade; 3. Posicionamento do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do ARE 843.989/PR; 3.1 Breve síntese dos fatos; 3.2. Voto do Ministro relator; Conclusão.

### **RESUMO**

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a possibilidade de aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica nas ações de improbidade administrativa, considerando alterações legislativas implementadas pela Lei nº 14.230/2021, especialmente no que tange aos atos que tiveram seu caráter ímprobo extinto (*abolitio illicit*). O tema foi analisado pelo Supremo Tribunal Federal no ARE 843.989/PR (Repercussão Geral 1199), em que Min. relator Alexandre de Moraes entendeu pela impossibilidade de aplicação da retroatividade mais benéfica na esfera da improbidade administrativa por se tratar de princípio exclusivamente pertencente ao Direito Penal. Analisando fundamentos utilizados pelo relator, com base no posicionamento doutrinário acerca do tema, verifica-se que a decisão proferida priorizou a proteção da máquina pública em detrimento do indivíduo, réu da ação de improbidade, fragilizando a estrutura do sistema sancionatório.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo Sancionador. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021). *Abolitio illicit*. Retroatividade mais benéfica.

### **RESUMEN**

La presente investigación tiene como objetivo analizar la posibilidad de aplicar el principio de la retroactividad más beneficiosa en las acciones de improbidad administrativa, considerando

cambios legislativos implementados por la Ley N° de abolición ilícita). El tema fue analizado por el Supremo Tribunal Federal en el ARE 843.989/PR (Repercusión General 1199), en el cual Min. Relator Alexandre de Moraes entendió la imposibilidad de aplicar la retroactividad más beneficiosa en el ámbito de la improbidad administrativa por tratarse de un principio perteneciente exclusivamente al Derecho Penal. Analizando fundamentos esgrimidos por el ponente, con base en la posición doctrinaria sobre el tema, se desprende que la sentencia dictada priorizó la protección del aparato público en detrimento del particular, imputado de la acción de inmoralidad, debilitando la estructura del proceso sancionador. sistema.

**Palabras Clave:** Derecho Administrativo Sancionador. Reforma de la ley de improbidad administrativa (Ley n° 14.230/2021). *Abolitio illicit*. Retroactividad más beneficiosa.

## INTRODUÇÃO

A temática da retroatividade mais benéfica, objeto de estudo do presente trabalho, insere-se em uma conjuntura de grandes alterações promovidas pela Lei n° 14.230/2021, promulgada no dia 25 de outubro de 2021, à Lei n° 8.429/92. Algumas das modificações implementadas pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) propiciaram benefícios ao administrador público, por meio da imposição de sanções mais brandas ao ato ímprobo e da previsão de garantias aos acusados e investigados por improbidade.

A fim de ilustrar essa situação, podem ser citadas as principais alterações: exclusão da modalidade de improbidade culposa (art. 1º, §1º da Lei n° 8.429/92); exigência de dolo específico para configuração do ato de improbidade (art. 1º, §2º); flexibilidade no mínimo e máximo das penas, com vistas a promover a individualização da pena do acusado (art. 12); tipificação das condutas (à exemplo do art. 11 que se tornou taxativo); prazo prescricional de 8 anos a contar da ocorrência do fato (art. 23) e prescrição intercorrente de 4 anos (art. 23, §4º).

Tantas foram as modificações implementadas pela Lei n° 14.230/2021, que a reforma da Lei de improbidade tem sido comumente chamada de “Nova” Lei de Improbidade, diante de um escopo sancionador completamente novo aos olhos do sistema punitivo brasileiro.

Uma das novidades legislativas trazidas pela Lei n° 14.230/2021, de extrema relevância para a presente pesquisa, foi a inclusão do art. 17-D, prevendo que a ação por improbidade administrativa não constitui ação civil. A improbidade, de acordo com a nova redação da lei, não se encontra no campo civil; sendo, na realidade, de caráter sancionatório, repressiva, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal.

Outra importante alteração legislativa proposta, senão a mais relevante, deu-se com relação ao art. 1º, §4º da Lei 14.230/2021, dispositivo normativo que disciplinou a aplicação de princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador (DAS) ao sistema da Improbidade Administrativa.

A Lei, muito embora tenha determinado a aplicação de princípios oriundos do Direito Administrativo Sancionador nas ações de Improbidade Administrativa, não se preocupou em listar cada um deles, deixando a margem para a interpretação. Nesse caso, restou ao Judiciário decidir a controvérsia: a) quais seriam, especificamente, os princípios do DAS? b) estaria o princípio da retroatividade mais benéfica contemplado entre eles? c) seria, portanto, aplicável às ações de improbidade? d) como ficariam, diante dessa leitura, as ações de improbidade ainda em andamento (sem trânsito em julgado); e as ações transitadas em julgado?

É diante desse contexto que se busca investigar, por meio do presente estudo, posicionamento do Ministro Alexandre de Moraes (relator do caso) no julgamento do ARE 843.989/PR, quanto à análise da possibilidade de aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica, oriundo originalmente do Direito Penal, em sede de Improbidade Administrativa.

De tal modo que, caso seja aplicável, se seriam contempladas aos agentes públicos as novidades benéficas promovidas pela Lei nº 14.230/2021, especialmente no que tange à extinção do caráter ímprobo dos atos ilícitos (*abolitio illiciti*): 1) exclusão da modalidade culposa; 2) necessidade de dolo específico para configuração do ato de improbidade; e 3) extinção de atos ímprobos com a tipificação dada ao art. 11.

Com esse propósito, o presente trabalho foi estruturado em 3 capítulos. No primeiro capítulo, serão abordadas as circunstâncias fáticas relativas à alteração legislativa da Improbidade Administrativa, de modo a ressaltar as peculiaridades existentes no contexto da Administração Pública “do medo”, enfatizando o papel do Superior Tribunal de Justiça e do Ministério Público nesse cenário.

Já no segundo capítulo, serão tratadas as especificidades teóricas acerca do princípio da retroatividade mais benéfica na esfera penal, analisando, a partir disso, as similaridades e as dissonâncias existentes quanto ao âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Por meio dessa análise, busca-se compreender a origem das normas sancionatórias provenientes do DAS, de âmbito civil ou penal, bem como a natureza da própria ação de improbidade (art. 17-D). O

objetivo aqui é avaliar a aplicabilidade da retroatividade mais benéfica, princípio de matriz eminentemente penal, na Improbidade.

Ademais, ainda no segundo capítulo, é explorada a constitucionalização dos princípios do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal, ponderando-se a existência de uma unidade do poder punitivo estatal. Busca-se, com isso, investigar quais seriam os princípios aplicáveis à esfera da improbidade (art. 1º, §4º), se estaria a retroatividade mais benéfica contemplada entre eles.

Por fim, no terceiro capítulo, o presente trabalho busca analisar posicionamento do Ministro relator Alexandre de Moraes no ARE 843.989, de forma a explorar com maior detalhamento tese utilizada para fundamentar os argumentos em seu voto. É importante ressaltar que o enfoque dado ao voto do Ministro relator, como objeto de estudo da presente pesquisa, dá-se pela razão de o acórdão do julgamento ainda não ter sido publicado pelo Supremo Tribunal Federal.

A partir disso, torna-se plenamente viável uma análise mais madura da situação, com vistas a analisar criticamente a decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do tema da retroatividade mais benéfica: os institutos essenciais à discussão foram efetivamente enfrentados e aplicados? O Ministro relator Alexandre de Moraes proferiu a melhor decisão diante do contexto explanado?

## **1. CONJUNTURA FÁTICA DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA: REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE COMO RESPOSTA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA “DO MEDO”**

A nova redação legislativa, enraizada de modificações benéficas ao administrador público, foi demasiadamente criticada aos olhos de parcela da doutrina e da própria mídia, sendo divulgada por matérias jornalísticas como “lei da impunidade”<sup>1</sup> ou, até mesmo, a reforma responsável por promover “um grande retrocesso no combate à corrupção no Brasil”.<sup>2</sup>

Com o fim de ilustrar entendimento doutrinário nesse mesmo sentido, cabe ressaltar apontamento externalizado por Igor Pereira Pinheiro, sob o viés de haver um cunho de

---

<sup>1</sup> LIVIANU, Roberto. **Mudança na lei de improbidade administrativa tenta transformá-la em 'lei da impunidade'**. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/354099/mudanca-na-lei-de-improbidade-administrativa-tenta.htm>. Acesso em: 18 jun. 2022

<sup>2</sup> ODA, Paula; GALDINO, Manoel; LIVIANU, Roberto; BRANDÃO, Bruno; GOZETTO, Andréa. **Uma volta atrás no combate à corrupção**. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/uma-volta-atras-no-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

retrocesso na modificação legislativa implementada. Segundo o autor, é plenamente viável a modificação legislativa para criar novas modalidades típicas anticorrupção, ou até mesmo a criação de novas penas compatíveis com a gravidade do ilícito, todavia, entende que não há espaço para a edição de leis que flexibilizem medidas anticorrupção.<sup>3</sup>

Observando opinião doutrinária acerca do tema, é possível vislumbrar que não se trata de questão amplamente consolidada. Na realidade, diversos autores defendem que a reforma da LIA não propiciou um grande retrocesso no combate à corrupção<sup>4</sup>, como difundido pela mídia.

A fim de que se possa efetivamente compreender o contexto em que se insere essa reforma, quais seus objetivos, o porquê de sua implementação, os motivos que delinearão essa mudança, faz-se necessário ilustrar a conjuntura fática do sistema de improbidade administrativa no Brasil.

Para que isso seja viável, é substancial discorrer acerca de pesquisa realizada pelo Grupo de Pesquisa do Instituto de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), coordenada pelo professor Rafael Araripe Carneiro<sup>5</sup>, na qual se investigou um aumento significativo na taxa de condenação por improbidade pelo Superior Tribunal de Justiça entre os anos de 2005 e 2018. Conforme dados extraídos deste estudo, enquanto apenas 9,51% das acusações por improbidade administrativa referem-se a atos imputados a enriquecimento ilícito, mais da metade, 52,93% são imputados a violação de princípios. A pesquisa também aponta que houve, nos últimos anos, um significativo aumento do uso de ações por ofensa a princípios.

É completamente controverso que, no sistema jurídico da improbidade, a maior parte dos casos esteja acumulada no tipo ímprobo menos gravoso, enquanto pouco menos de 10% desses casos no tipo imputado como mais gravoso. Ao tempo que o sistema punitivo deveria concentrar suas forças em sancionar as condutas mais reprováveis perante a sociedade, em sede de improbidade administrativa, essa lógica encontra-se invertida. Essa é uma das principais disfunções que busca enfrentar a reforma da Lei de Improbidade.

---

<sup>3</sup> PINHEIRO, Igor Pereira. Improbidade Administrativa no STF e STJ. Leme, Sp: Mizuno, 2021, p. 42, 43 e 65.

<sup>4</sup> CELESTINO, Marcelo. Mudanças na lei de improbidade administrativa: avanços ou retrocessos? **Migalhas, Goiânia, 06 jan. 2022**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/357584/mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-avancos-ou-retrocessos>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. A reforma da nova Lei de Improbidade Administrativa e sua proteção. **Conjur**, Brasília, 11 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-11/improbidade-debate-reforma-protECAO>. Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>5</sup> CARNEIRO, Rafael Araripe. Ações de improbidade no STJ: o que se condena?. **Jota**, Brasília, 04 jan. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-acoEs-de-improbidade-o-que-se-condena-04012022>. Acesso em: 03 jun. 2022.

Nota-se, no que tange à temática delineada, especialmente quanto aos atos de improbidade por violação a princípios, a existência de condutas questionáveis praticadas pelo Ministério Público e pelas Procuradorias, que, em diversos casos, utilizam-se das ações de improbidade de maneira excessiva, ajuizando-as indistintamente, sem sequer analisar previamente a presença dos elementos: dolo, desonestidade, imoralidade e má-fé.<sup>6</sup>

Isso porque a antiga redação legislativa continha especificidades que permitiam ao Ministério Público a utilização da ação de improbidade de maneira desenfreada, como, por exemplo: a) existência de tipos ímprobos muito abertos; b) possibilidade de configuração do ato de improbidade pela modalidade culposa e, também, por meio da constatação de mera voluntariedade do agente (dolo genérico); e, por fim, c) inexistência de critérios adequados para a dosimetria das sanções.<sup>7</sup>

Essa problemática é de profunda relevância, justamente pelo fato de se fazer comum nos casos de improbidade, já sendo considerada parte da realidade da atuação dos servidores públicos, que operam prevenindo a ocorrência dessas possibilidades fáticas e fugindo da responsabilização.

Em pesquisa realizada por Márcio de Oliveira Sousa, que analisou “O abuso cometido pelo Ministério Público no ajuizamento das ações de improbidade administrativa”, foi defendida a ideia de que o Ministério Público, sem qualquer embasamento que possa demonstrar a ocorrência do ato ímprobo, “extrapola sua competência e utiliza-se indevidamente das verbas públicas, movendo todo o aparato do Poder Judiciário para tentar condenar ato que, quando muito, seria considerado ilegal por inabilidade do agente público”.<sup>8</sup>

Sobre esse prisma, o autor Adilson Abreu Dallari<sup>9</sup>, ao examinar as limitações à atuação do Ministério Público, salientou “não é dado à Administração Pública, nem ao Ministério Público, simplesmente molestar gratuitamente e imotivadamente qualquer cidadão por alguma

---

<sup>6</sup> SOUSA, Marcio de Oliveira. O abuso cometido pelo Ministério Público no ajuizamento das ações de improbidade administrativa. Brasília: IDP/EDB, 2017. 52p. Monografia (Especialização) - Instituto de Desenvolvimento e Pesquisa, p. 49. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2291/1/Monografia\\_Marcio%20de%20Oliveira%20Sousa.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2291/1/Monografia_Marcio%20de%20Oliveira%20Sousa.pdf). Acesso em: 15 jun. 2022

<sup>7</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. pp. RB-3.3 – RB-3.5. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/249869105/v2/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>8</sup> SOUSA, Marcio de Oliveira, op. cit.

<sup>9</sup> DALLARI, Adilson Abreu. **Limitações à atuação do ministério público**. in BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Improbidade administrativa**: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 38.

suposta eventual infração da qual ele, talvez, tenha participado”, de modo que “configura abuso de poder a propositura de ação civil temerária, despropositada, não precedida de cuidados mínimos quanto à sua viabilidade”.

Com base nos dados das pesquisas empíricas citadas, resta nítido o fato de que o *parquet* tem excedido os limites da utilização de ações de improbidade administrativa, sendo um dos motivos pelos quais surgiu a necessidade de se implementar uma reforma na Lei de Improbidade, especialmente no que concerne a uma maior tipificação dos tipos ímprobos, visando a redução da quantidade de ações ajuizadas por violações a princípios (art. 11).

Outro ponto que deve ser levado em consideração diz respeito ao agravamento da interpretação dos dispositivos da Lei nº 8.429/92 pelo Superior Tribunal de Justiça, que, ao apreciar alguns temas da “Antiga” Lei de Improbidade, tornou mais severas sanções e procedimentos previstos em lei, agravando a situação do agente público.

Alguns dos temas que podem ser aqui citados: 1) possibilidade de decretação da indisponibilidade de bens mesmo quando ausente ou ainda que não demonstrado o perigo da demora (Tema 701); 2) possibilidade de reexame necessário em ações de improbidade administrativa (Tema 1.042); 3) possibilidade de inclusão do valor da eventual multa civil nas medidas de indisponibilidade de bens (Tema 1.055); 4) ocorrência de dano presumido (*in re ipsa*) é suficiente para configurar frustração à licitude de processo licitatório ou dispensa indevida (Tema 1.096); 5) basta a ocorrência do dolo genérico nas contratações de servidores públicos sem concurso público (Tema 1.108) e nas hipóteses de violação a princípios (EREsp nº 1.193.248); 6) sanção de perda da função pública atinge a todos os vínculos com o serviço público ao tempo do trânsito em julgado da decisão (EREsp nº 1.701.967).<sup>10</sup>

Cada um desses temas sofreu alterações promovidas pela “Nova” Lei de Improbidade Administrativa, que, surpreendentemente, atenuou as interpretações do Superior Tribunal de Justiça, trazendo maiores garantias ao agente público nos procedimentos da improbidade. À exemplo: 1) necessidade de se demonstrar o perigo da demora no caso de indisponibilidade de bens (art. 16, §3º da Lei nº 8.429/92); 2) impossibilidade de reexame necessário (art. 17-C, §3º); 3) impossibilidade de inclusão do valor da eventual multa civil na indisponibilidade de bens (art. 16, §10º); 4) necessidade da ocorrência de dano efetivo (art. 10, *caput* e VIII); 5)

---

<sup>10</sup> MORAES, Leonardo Bruno Pereira de. A nova Lei de Improbidade Administrativa e o Superior Tribunal de Justiça. **Consultor Jurídico**: Conjur, Florianópolis, 08 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-08/moraes-lei-improbidade-administrativa-stj?imprimir=1>. Acesso em: 25 mai. 2022.

necessidade de dolo específico, não bastando a mera voluntariedade do agente (art. 1º, §2º); 6) a sanção atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração (art. 12, §2º).

Sob essa perspectiva, é mister explorar a análise proposta por Leonardo Bruno Pereira de Moraes no sentido de que, muito embora normalmente as alterações legislativas sejam feitas para realizar a ratificação dos entendimentos jurisprudenciais, no caso da Lei de Improbidade, sua reforma se deu de modo a romper violentamente com o regime punitivo proposto pelo Superior Tribunal de Justiça. Por esse ângulo, as palavras do autor:

A nova Lei de Improbidade Administrativa não resulta de uma revolta da sociedade diante das decisões proferidas pelo Judiciário, mas constitui um contragolpe da classe política tradicional às interpretações dadas pelo Superior Tribunal de Justiça, que tornaram mais severas as sanções previstas em lei e autorizaram uma persecução generalizada dos gestores públicos, causando o chamado "apagão das canetas".<sup>11</sup>

Sendo assim, a alteração legislativa veio “como uma resposta política ao endurecimento dos entendimentos do Poder Judiciário”<sup>12</sup>, sendo também uma maneira de se fazer valer o sistema de freios e contrapesos do próprio sistema jurídico brasileiro, em consonância com o princípio da separação de poderes, garantindo harmonia e contenção de abusos.

Ambos os fatores anteriormente delineados, tanto os excessos cometidos pelo Ministério Público, quanto o agravamento das interpretações do Superior Tribunal de Justiça foram motivos determinantes para o abrandamento das sanções implementado pela reforma da LIA.

Isso porque, em se tratando de contexto perpetuado por abusos e sanções gravosas, o administrador público atua de forma extremamente cautelosa, tendo receio de manejar as oportunidades de agir, em virtude da possibilidade de ser-lhe imputada responsabilidade por suas ações e decisões, mesmo quando atua da melhor forma possível perante os obstáculos e o contexto enfrentado.<sup>13</sup> Consolida-se, sob essa conjuntura, o Direito Administrativo do medo ou a Administração Pública do medo.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> MORAES, Leonardo Bruno Pereira de., op. cit.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no direito público – Lei 13.655/2018**. 2020. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. RB - 1. E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/215543055/v1>. Acesso em: 25 jun. 2022.

<sup>14</sup> Segundo Rodrigo Valgas dos Santos: “Por Direito Administrativo do Medo, queremos significar: a interpretação e aplicação das normas de Direito Administrativo e o próprio exercício da função administrativa pautadas pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional, priorizando a autoproteção decisória e a fuga da responsabilização em prejuízo do interesse público”. SANTOS, Rodrigo Valgas dos, op. cit, p. XIV.

Esse cenário se desdobra no fenômeno definido como “apagão das canetas”<sup>15</sup>, em que, em um contexto enraizado pelo medo de assinar e tomar a responsabilidade para si, o agente público vem, aos poucos, desistindo de decidir, em razão de não querer mais correr riscos.<sup>16</sup> Como consequência direta e inevitável da retração do administrador, instala-se uma crise de ineficiência administrativa, ocasionando prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública.<sup>17</sup> Assim, nas palavras de Rodrigo Valgas dos Santos, o excesso de controle está a produzir “um tipo inédito de disfunção burocrática com graves consequências para aplicação das normas do Direito Administrativo: o exercício medroso da função administrativa”.<sup>18</sup>

Dado o que foi exposto, é nessa perspectiva que se insere a necessidade de uma completa revolução no sistema de improbidade no Brasil, a essencialidade de se estabelecer novos entendimentos acerca de determinadas questões, com a finalidade de que sejam protegidas as garantias individuais do administrador público, que sobrevive em um contexto de “temor, medo, pânico e desespero”.<sup>19</sup>

## 2. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE MAIS BENÉFICA E SUA APLICABILIDADE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE

O princípio da (ir)retroatividade – irretroatividade da lei mais gravosa e retroatividade da lei mais benéfica – tem previsibilidade no art. 5º, XL da Constituição Federal: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.<sup>20</sup>

Mediante leitura e interpretação deste dispositivo, extrai-se a ideia de que a irretroatividade da lei é a regra imposta pelo ordenamento jurídico brasileiro, inclusive, desde a concepção do artigo 8º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “ninguém pode

<sup>15</sup> Nas palavras de Carlos Ari Sunfeld: “inseguros diante do risco de se tornarem alvo de ações de improbidade com resultados imprevisíveis e dispendo de estruturas públicas frágeis, os agentes administrativos se intimidam, passam a priorizar sua segurança pessoal e, com frequência, cruzam os braços (o famoso “apagão das canetas”)”. SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A promessa que a lei de improbidade administrativa não foi capaz de cumprir. **Publicações da Escola da AGU: combate a corrupção na administração pública – diálogos interinstitucionais**, v.12, n. 02, p. 409-426, 2020. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2789/2213>. Acesso em 10.11.2022

<sup>16</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Direito do Estado**, Curitiba, v. 1, n. 71, 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 22 jun. 2022.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos, op. cit, p. XIV.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Brasília, 5 out. 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

ser punido senão por força de uma lei estabelecida e promulgada antes do delito e legalmente aplicada”.<sup>21</sup>

Marçal Justen Filho<sup>22</sup>, sobre esse juízo, aponta que a vedação à retroatividade da lei nova mais gravosa imposta pelo ordenamento jurídico brasileiro é uma decorrência do princípio da legalidade. A lei nova, que adota um regime jurídico diverso daquele até então vigente, não pode ser aplicada retroativamente, tendo em vista que isso implicaria a negativa do próprio princípio da legalidade. Seguindo essa lógica, é impossível que alterações legislativas subsequentes disciplinem fatos pretéritos, sob pena de destruição da ordem jurídica.

Da mesma forma, Rafael Munhoz de Mello<sup>23</sup> compreende que tanto a lei formal que cria infrações e sanções administrativas, bem como a lei que agrava a sanção imposta ao infrator não possuem efeito retroativo, devendo o ilícito administrativo ser tratado em conformidade com as regras existentes no momento em que a conduta é praticada.

A partir deste mesmo dispositivo constitucional, prevê-se a retroatividade da lei mais benéfica, devendo ser aplicada sempre que a lei *a posteriori* for mais favorável ao réu.<sup>24</sup> Nesse mesmo raciocínio, preconiza a Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu art. 9º: “se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado”.<sup>25</sup>

A retroatividade mais benéfica, disposta constitucionalmente como uma exceção à regra geral de irretroatividade da legislação, fundamenta-se na proteção de valores socialmente relevantes, como estabilidade institucional, isonomia entre os acusados e segurança jurídica das relações punitivas.<sup>26</sup> Esse princípio, no entanto, é originariamente pertencente ao sistema punitivo penal, razão pela qual se faz mister uma pesquisa com a finalidade de estudar a

<sup>21</sup> ONU. Brasil. Declaração Direitos do Homem e do Cidadão, 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em 20 set. 2022.

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book (não paginado).

<sup>23</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 150, 151.

<sup>24</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal* 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, E-book (não paginado).

<sup>25</sup> 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. **Diário Oficial da União**: Brasília, 9 nov. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em 20 set. 2022.

<sup>26</sup> OSÓRIO, Fabio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. RB-4.2. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/107536121>. Acesso em: 9 abr. 2022.

viabilidade de sua aplicação na esfera da improbidade administrativa, diante dos novos contornos jurídicos implementados pela reforma legislativa.

A improbidade administrativa, inserida no regime jurídico do Direito Administrativo Sancionador, é instrumento utilizado pelo Estado com objetivo de tutelar a moralidade e a probidade administrativa, fundamentada constitucionalmente no art. 37, *caput* e §4º. É por meio da tipificação de atos ímprobos, à luz da Lei de Improbidade Administrativa, que a Administração Pública se presta a sancionar atos ilícitos praticados em desconformidade com os princípios resguardados pela ordem jurídica, especialmente: legalidade, finalidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, indisponibilidade e supremacia do interesse público (art. 2º, Lei 9.784/99 e art. 37, *caput*, CF).

O ato de improbidade administrativa dá-se pela prática de um ato ilícito<sup>27</sup> dotado de imoralidade, corrupção, má-fé, desonestidade. Nem toda imoralidade, no entanto, pode ser considerada uma conduta ilegal e, portanto, ato de improbidade administrativa. A improbidade administrativa deve ser vista como uma imoralidade não apenas ilegal, mas uma ilegalidade qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente.<sup>28</sup> Não basta que haja a prática de um ato ilícito imoral, é preciso, na verdade, que este seja dotado de dolo ou culpa do agente.

Nessa seara, considerando as alterações promovidas pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa, não se admite mais a configuração de ato de improbidade administrativa por conduta culposa, conforme antiga disposição do art. 10, ou dotada de mera voluntariedade do agente, dolo “genérico”, como preconizava entendimento do STJ.<sup>29</sup> A partir da lei nova, é essencial que seja comprovada a existência do elemento subjetivo dolo para que reste configurado o ato ímprobo. E aqui não se trata meramente de dolo “genérico”. Faz-se necessária a presença da vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, no caso o dolo “específico” (art. 2º, §2º da Lei nº 14.230/2021).

---

<sup>27</sup> “É a conduta (ação ou omissão) que contravém o mandamento da norma, a qual estabelece a consequência jurídica, institucionalizada, organizada normativamente: a sanção”. VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 29.

<sup>28</sup> “Essa intenção foi reforçada pelo pacífico posicionamento jurisprudencial desta Corte Superior, segundo o qual não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade, porquanto a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, sendo indispensável para sua caracterização o dolo, para a tipificação das práticas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou que, pelo menos, seja essa conduta eivada de culpa grave.” SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Corte Especial, AIA 30/AM, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, j. 28.09.2011.

<sup>29</sup> “Ainda que se admita a necessidade de comprovação desse elemento subjetivo, forçoso reconhecer que o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora.” SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Segunda Turma, RESP nº 765.212/AC, Relator Ministro Herman Benjamin, j. 23.06.2010

Com essas alterações – exclusão da modalidade culposa e necessidade de dolo específico para configuração do ato de improbidade – somadas à tipificação das condutas do rol do art. 11, que deixou de ser exemplificativo e se tornou taxativo, condutas antes consideradas ímprobadas, passaram a ser atípicas. Assim, atos culposos, com dolo meramente “genérico” e não taxados no art. 11 foram extintos da esfera da improbidade pela figura do *abolitio illicit* – quando uma conduta deixa de ser considerada proibida pela ordem jurídica. Nasce, assim, a (im)possibilidade de aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica a tais condutas, não mais consideradas ilícitas e puníveis à luz do sistema sancionador.

Diante da prática de um ato ilícito, qualificado pela conduta dolosa, imputado como ímprobo pelo regime sancionatório – à luz das alterações promovidas –, a Administração Pública tem como dever, inerente à sua função de tutela da probidade, a imposição de sanções administrativas ao agente público.

É imprescindível, nesse contexto, que seja retratado o conceito de sanção administrativa, como maneira de definir a premissa fundamental para delimitação do âmbito de incidência do Direito Administrativo Sancionador.<sup>30</sup> É a partir dessa definição que serão examinados: 1) os princípios constitucionais do DAS; 2) a natureza (civil ou punitiva) das ações de improbidade; 3) a possível existência de uma unidade da pretensão punitiva do Estado; e 4) a aplicabilidade do princípio da retroatividade mais benéfica nos casos de *abolitio illicit* na improbidade. Aos olhos de Fabio Medina Osório:

“Consiste a sanção administrativa, portanto, em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo”.<sup>31</sup>

À luz desse cenário, a sanção administrativa é uma punição aplicada pelo Estado, mais especificamente pela Administração Pública ou pelo Judiciário, em decorrência da prática de um ato ilícito, tipificado como ímprobo à luz do sistema sancionador. Heraldo Garcia Vitta, sob esse prisma, define as características intrínsecas ao conceito de sanção administrativa.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> OSÓRIO, Fabio Medina, op. cit., p. RB-2.1.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> 1) Trata-se de consequência em virtude da prática de ilícito; portanto, decorre do descumprimento do mandamento da norma jurídica. Essa consequência é estipulada pela ordem normativa, por conta das normas estabelecidas pelo legislador;

Há, no entanto, um intenso debate na doutrina quanto à natureza das sanções de improbidade, se possuem caráter civil, penal ou tão somente administrativo. Essa questão é imprescindível para a análise da aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica em sede de improbidade. Isso porque a reforma da LIA trouxe ao bojo da legislação o art. 17-D, determinando que a ação por improbidade administrativa não constitui ação civil, detém, na realidade, de caráter sancionatório, eminentemente repressivo, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal.

Para que seja possível compreender a natureza da sanção administrativa, antes de tudo, é necessário o estudo do caráter da ilicitude. Ontologicamente, conforme defende Heraldo Garcia Vitta: “os ilícitos penal, administrativo e civil são iguais, fazem parte do instituto jurídico: os ilícitos jurídicos”.<sup>33</sup> Todos vinculados à existência de uma ilicitude, um fato, que ocasiona um dano, gera responsabilidades e sanções.<sup>34</sup>

O ilícito civil<sup>35</sup>, especificamente, é caracterizado por todo fato antijurídico, danoso, imputável a seu autor e cometido com a intenção de prejudicar. Basicamente, trata-se de todo ato que cause dano a *outrem* e que gere obrigação de indenizar. Sempre está vinculado à reparação do prejuízo sofrido pela vítima, resguardando os interesses privados. A sanção civil atinge o patrimônio das pessoas físicas e jurídicas.

O ilícito penal<sup>36</sup> é todo ato antijurídico, típico, imputável e punível. Deriva do poder punitivo do estado, que, por meio da aplicação de penas aos agentes violadores da ordem jurídica (o que inclui penas restritivas de liberdade), resguarda os interesses da sociedade. A sanção penal, nessa perspectiva, atinge a vida, a liberdade, a honra e/ou os bens do cidadão.

O ilícito administrativo<sup>37</sup>, por fim, é todo ato positivo ou negativo imputado a agente administrativo, em virtude de infração a dispositivo de seu Estatuto funcional. Trata-se de falta disciplinar praticada pelo agente público no exercício de suas funções, com sanções aplicadas

---

2) Somente será qualificada como "sanção administrativa" a que possa ser imposta por autoridade administrativa, na função administrativa; ou por autoridades legislativa ou judiciária, quando exerce em funções administrativas; 3) o Direito pode estipular a consequência desfavorável tanto ao infrator, como ao responsável. Aquele é quem, efetivamente, contraria o mandamento da norma, realiza a conduta que é pressuposto da sanção; enquanto o responsável responde, sofre a consequência determinada na ordem legal, ainda que não tenha praticado a conduta ilícita.” VITTA, Heraldo Garcia, op. cit., p. 66.

<sup>33</sup> VITTA, Heraldo Garcia, op. cit., p. 31.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> CRETELLA JÚNIOR, J. Do ilícito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. 1.], v. 68, n. 1, p. 135-159, 1973, pp. 139-140. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66693>. Acesso em: 30 out. 2022.

<sup>36</sup> Ibidem, pp. 140-141.

<sup>37</sup> Ibidem, pp. 141-145.

pelo estado. Estas fundamentam-se não na função de justiça, como no ilícito penal, mas no exercício de uma potestade administrativa como garantia do bom funcionamento do serviço público. A sanção administrativa atinge o “*quantum* de vinculação do agente público ao cargo”, podendo impor a supressão total do vínculo com a pena de demissão.

Os ilícitos penais e administrativos se assemelham na medida em que determinam a aplicação de penalidades ao agente que comete ato ilícito, pena e sanção, respectivamente. Ambas aplicadas pelo Estado, com vistas à proteção do interesse público. Dessa forma entendem os autores Benedito Gonçalves e Renato César: “em essência qualitativa, não há diferença alguma da punição administrativa para a sanção penal: em ambos os casos o Estado expressa, por meio dos órgãos públicos competentes, o seu poder de punir condutas antijurídicas”.<sup>38</sup>

Seja sua natureza civil, penal ou administrativa – ponto que será melhor explorado no capítulo 3 – fato é que a sanção de improbidade se insere no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. O DAS é a “expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado”.<sup>39</sup>

Diante da similitude existente entre as sanções administrativas e penais e, considerando a ação punitiva do Estado na aplicação de sanções de improbidade administrativa, é imprescindível que estas sejam respaldadas pelos princípios constitucionais, especificamente, os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador<sup>40</sup>, em consonância com disposição expressa do art. 1º, §4º da Lei nº 14.230/2021.

A fim de compreender melhor essa conjuntura, faz-se mister explorar o prisma ressaltado pelo autor Gustavo Binenbojm<sup>41</sup> quanto à necessidade de proteção dos administrados contra o exercício arbitrário do poder estatal, devendo ser prezada a aplicação da lógica garantista da Constituição, fundamentada em um robusto sistema de princípios e regras. O autor

---

<sup>38</sup> GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. 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, ago. 2021, p. 469. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636/699>. Acesso em: 10 ago. 2022.

<sup>39</sup> Ibidem, p. 469.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> BINENBOJM, Gustavo. O direito administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro (Edição Especial): Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014, p. 470. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI3Mg%2C%2C>. Acesso em 10 ago. 2022.

defende que o regime jurídico aplicável ao poder punitivo da Administração Pública deve “encontrar fundamento e limite na sistemática constitucional de maneira semelhante àquela estabelecida no âmbito do Direito Penal”. Isso consubstanciado em dois pilares fundamentais: Estado Democrático de Direito e princípio do devido processo legal.

Pela mesma perspectiva, os autores Benedito Gonçalves e Renato César<sup>42</sup> defendem a aplicação dos princípios constitucionais ao sistema da Improbidade, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 é o centro de convergência de todo o sistema jurídico, devendo, o DAS, obediência aos princípios constitucionais dela extraídos. Segundo o posicionamento dos autores, o Direito Administrativo e o Direito Penal recebem a mesma carga axiológica dos valores constitucionais, de tal modo que a sanção administrativa deve ter por conteúdo garantias fundamentais constitucionais ao agente da improbidade.

Perante esse enfoque, é plenamente possível vislumbrar a necessidade de tratamento e importância do tema aqui retratado, a proteção dos direitos e garantias fundamentais de um indivíduo, na figura de investigado por um ato de improbidade administrativa, enfrentando, de perto, o poder do Estado e a possibilidade de práticas arbitrárias em um processo sancionador. E não se trata de um processo de menor relevância que aquele instaurado no âmbito do Direito Penal, afinal, as consequências jurídicas de uma sanção administrativa podem ser tão ou mais severas quanto as do processo penal.

Em sequência, Fabio Medina de Osório<sup>43</sup> explora o assunto de maneira minuciosa, afirmando que, muito embora haja diversas diferenças substanciais, nuanças, peculiaridades históricas e culturais entre os institutos do Direito Penal e do Direito Administrativo, prevalece a unidade do *ius puniendi* do Estado. Ou seja, prevalece a unidade do Poder Punitivo do Estado, em que se aplicam ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador os mesmos princípios e as mesmas regras – naquilo que se tem compatibilidade – reforçando-se as garantias e direitos fundamentais dos investigados e acusados em geral, tendo em vista a perspectiva do devido processo legal e do estado democrático de direito.

Por fim, compreende-se que ambas as esferas, apesar das distinções internas, possuem idênticas finalidades em sentido amplo, de modo que o Direito Administrativo é um instrumento tão legítimo quanto o Direito Penal para a garantia da ordem pública e do ordenamento jurídico.<sup>44</sup> Dessa forma, preza-se pela aplicação de cláusulas constitucionais que dominam tanto

---

<sup>42</sup> GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes, op. cit., p. 473 e 478.

<sup>43</sup> OSÓRIO, Fabio Medina, op. cit., pp. RB-2.13 e RB-2.18 - RB-2.20.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

o Direito Penal quanto o Direito Administrativo Punitivo. Estas, mesmo abrangendo conteúdos distintos, também veiculam conteúdos mínimos obrigatórios, onde se encontra a ideia de uma unidade mínima, que deve vincular garantias constitucionais básicas aos acusados em geral.<sup>45</sup> No mesmo sentido, o STJ já manifestou entendimento acerca da matéria.<sup>46</sup>

A fim de ilustrar o presente tema, podem ser citados aqui alguns dos princípios que delineiam o cenário de garantias constitucionais: as cláusulas do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIII, LIV e LV), o princípio da legalidade, sob o viés da tipicidade (arts. 5º, II e XXXIX, e 37, caput); os princípios da segurança jurídica e da irretroatividade (art. 5º, caput, XXXIX e XL); os princípios da culpabilidade e da pessoalidade da pena (art. 5º, XLV); o princípio da individualização da sanção (art. 5º, XLVI); e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (arts. 1º e 5º, LIV).<sup>47</sup>

Tendo por base todo esse aparato doutrinário que chega a mesma conclusão – de que os princípios constitucionais devem ser aplicados à esfera do Direito Administrativo Sancionador, pela mesma lógica garantista do Direito Penal – e, considerando o art. 1º, §4º da Lei nº 14.230/2021, que determinou a aplicação dos princípios constitucionais do DAS ao sistema da Improbidade, enfrenta-se uma próxima questão a ser solucionada: encontra-se o princípio da retroatividade mais benéfica previsto dentre eles?

A matéria retratada, de todo modo, não encontra posicionamento consolidado pela doutrina e, como se viu do julgamento do Tema 1199 pelo STF, esbarrou em diversas divergências interpretativas entre os Ministros. Na realidade, o ponto aqui retratado é tema que promove intensos debates, nas palavras de Rafael Munhoz Mello: “a questão é polêmica, aqui e alhures”.<sup>48</sup>

Verificada a controvérsia instaurada, há autores que entendem pela possibilidade de retroatividade da lei mais benéfica em sede de improbidade, como, por exemplo, Fabio Medina Osório, Marçal Justen Filho, João Trindade Cavalcante Filho, Guilherme Pupe da Nóbrega, Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch, Daniel Amorim Assunção e Rafael Carvalho Rezende, como também aqueles que compreendem que o Direito Administrativo Sancionador possui

<sup>45</sup> OSÓRIO, Fabio Medina, op. cit., p. RB-2.20.

<sup>46</sup> Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Quinta Turma, RMS nº 24.559/PR, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, j. 03.12.2009.

<sup>47</sup> BINENBOJM, Gustavo, op. cit., p. 470.

<sup>48</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. op. cit., p. 152.

peculiaridades únicas, não podendo ser aplicado instituto de Direito Penal, no caso, a retroatividade mais benéfica, ao sistema sancionador, tal como Rafael Munhoz de Mello, Ricardo Barros Leonel, José Roberto Pimenta e Dinorá Adelaide Musetti.

Inicialmente, os que se vinculam à corrente de que seria aplicável o princípio retroatividade da lei mais benéfica às ações de improbidade, compreendem que a incidência dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador à improbidade administrativa foi expressamente incorporada ao sistema sancionador com o § 4º do artigo 1º da nova redação da Lei de Improbidade.<sup>49</sup>

Por esse ângulo, o Direito Administrativo Sancionador, âmbito de regulação da Lei de Improbidade Administrativa, e o Direito Penal constituem ramos jurídicos que perfazem o Direito Público, de maneira que inexistente diferença ontológica entre eles, mas somente de regimes jurídicos<sup>50</sup>, tratando-se, portanto, de um único Poder Punitivo. Assim sendo, a LIA, regida pelos princípios do DAS, submete-se ao núcleo básico de direitos individuais consagrados na Constituição, de modo que sejam asseguradas aos investigados e acusados prerrogativas mínimas<sup>51</sup>, dentre elas a retroatividade mais benéfica.

Isso porque, em razão das semelhanças existentes entre as sanções penais e administrativas, estas “se submetem a regime jurídico similar, com a incidência de princípios comuns que conformariam o Direito Público Sancionador, especialmente os direitos, garantias e princípios fundamentais consagrados no texto constitucional”.<sup>52</sup> Em verdade, embora a redação do art. 5º da Constituição se refira à “lei penal”, não existe alguma característica diferenciada da lei penal que propicie a retroatividade da lei punitiva não penal, sendo, portanto, evidente que essa garantia se aplica a qualquer norma de natureza punitiva.<sup>53</sup>

Seguindo esse posicionamento, entende Fabio Medina Osório<sup>54</sup> que as normas punitivas devem acompanhar a evolução dos padrões valorativos da sociedade, de modo que se há uma

---

<sup>49</sup> OSÓRIO, Fabio Medina. Retroatividade da nova lei de improbidade administrativa, Brasília, 1 nov. 2021. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/11/C1A0B519BC5D7E\\_RetroatividadedanovaLeideImpro.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/11/C1A0B519BC5D7E_RetroatividadedanovaLeideImpro.pdf). Acesso em: 2 set. 2022.

<sup>50</sup> NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. p. 7, E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>51</sup> OSÓRIO, Fabio Medina, op. cit., p. RB-2.20.

<sup>52</sup> NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R., op. cit, p. 7.

<sup>53</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, E-book (não paginado).

<sup>54</sup> OSÓRIO, Fabio Medina, op. cit., p. RB-4.2.

mudança, “nada mais razoável do que estender essa mudança ao passado, preservando-se, assim, o princípio constitucional da igualdade e os valores relacionados à justiça e à atualização das normas jurídicas que resguardam direitos fundamentais”. Nas palavras do autor “o engessamento das normas defasadas e injustas não traria nenhuma vantagem social”, na medida em que “a retroatividade decorre de um imperativo ético de atualização do Direito Punitivo, em face dos efeitos da isonomia”.

O Superior Tribunal de Justiça já manifestou entendimento pugnando pela aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica no Direito Sancionatório, pela mesma lógica, seguindo a perspectiva de que a evolução do Direito, em busca de soluções mais próximas do pensamento e anseios da sociedade, deve ser incorporada sistematicamente ao regime jurídico.<sup>55</sup>

Isto posto, partindo-se da premissa de que o entendimento consagrado na legislação superveniente alcança as infrações pretéritas<sup>56</sup>, as alterações legislativas promovidas na seara da improbidade – especialmente no que concerne à extinção da modalidade culposa, à necessidade dolo específico e à tipificação dada ao art. 11 – devem ser analisadas mediante à possibilidade de retroação, quando para beneficiar o réu da ação de improbidade.

No entanto, conforme já abordado anteriormente, essa interpretação não é consolidada nem pela doutrina, nem pela jurisprudência, o que exige a investigação da temática mediante o presente estudo.

Aqueles que defendem a existência de óbices ao emprego da retroatividade da lei mais benigna – doutrina minoritária – partem do pressuposto de que o Direito Administrativo Sancionador não está submetido ao Direito Penal<sup>57</sup> e, nessa lógica, “o dispositivo constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em

---

<sup>55</sup> “A retroação da lei mais benéfica é um princípio geral do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal. Quando uma lei é alterada, significa que o Direito está aperfeiçoando-se, evoluindo, em busca de soluções mais próximas do pensamento e anseios da sociedade. Desse modo, se a lei superveniente deixa de considerar como infração um fato anteriormente assim considerado, ou minimiza uma sanção aplicada a uma conduta infracional já prevista, entendo que tal norma deva retroagir para beneficiar o infrator. Constato, portanto, ser possível extrair do artigo 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage. Isso porque, se até no caso de sanção penal, que é a mais grave das punições, a Lei Maior determina a retroação da lei mais benéfica, com razão é cabível a retroatividade da lei no caso de sanções menos graves, como a administrativa”. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Segunda Turma, RMS nº 37.031/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, j. 08.02.2018.

<sup>56</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, E-book (não paginado).

<sup>57</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público – IP: Belo Horizonte, 2022. p. 116. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf>. Acesso em 5 jun. 2022.

peculiaridades únicas do Direito Penal, inexistentes no Direito Administrativo Sancionador”.<sup>58</sup>

Isso pois, enquanto o ilícito penal encontra-se embasado na previsão de pena de privação ou restrição da liberdade, as sanções administrativas, fundadas na tutela da probidade administrativa, não visam a proteção do bem jurídico fundamental da liberdade, já que, em regra, não são aplicáveis, no Direito Administrativo Sancionador, penas privativas de liberdade.

Defende José Roberto Pimenta<sup>59</sup>, por esse viés, que a esfera penal – por ser atividade sancionadora estatal que alcança o *status libertatis* do indivíduo e que detém a prerrogativa de garantir a proteção do bem jurídico da liberdade – é aquela em que devem ser aplicados os direitos fundamentais previstos na Constituição, como o caso da irretroatividade e da retroatividade benéfica. Isso porque a defesa do *status libertatis* é o que oferece lógica à aplicação da retroatividade penal benéfica.

Rafael Munhoz Mello da mesma forma compreende a matéria, pela perspectiva de que “no direito administrativo sancionador não há espaço para o argumento, sendo certo que a sanção administrativa não pode consistir em pena de prisão”.<sup>60</sup> Sendo de tal forma, na concepção dos autores citados, o fato de a sanção penal constituir pena privativa de liberdade, tendo como objetivo primordial a proteção do direito fundamental da liberdade, é fator suficiente para que seja impossível a aplicação de um princípio garantista ao acusado ou investigado por improbidade administrativa, haja vista a divergência existente entre as sanções administrativa e penal.

Ainda pela visão do autor, ressalta-se a existência de uma abrupta distinção entre as próprias esferas de aplicação do direito, no caso o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. Primordialmente, segundo ele, o DAS é composto por normas jurídicas que disciplinam o exercício da função administrativa, estabelecendo direitos e obrigações aos administrados. Já no que concerne ao Direito Penal, por outro lado, são tipificadas condutas

---

<sup>58</sup> MELLO, Rafael Munhoz de, op. cit., p. 154.

<sup>59</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. A irretroatividade de normas mais favoráveis da Lei de Improbidade Administrativa reformada. **O Estadão**. São Paulo, p. 1-3. 25 abr. 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-irretroatividade-de-normas-mais-favoraveis-da-lei-de-improbidade-administrativa-reformada/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

<sup>60</sup> MELLO, Rafael Munhoz de, op. cit., p. 155.

criminosas mediante um “juízo de desvalor ético”<sup>61</sup>, que, na concepção do autor, é um dos fatores que justifica a aplicação da retroatividade mais benigna no âmbito penal.

Tendo isso em vista, entende-se que não só se diferenciam as sanções administrativas das sanções penais, bem como as próprias esferas de aplicação do direito entre si, o que fundamenta a percepção de que não cabe a aplicação de princípios do Direito Penal à seara da Improbidade Administrativa, regida pelo DAS.

Defende Ricardo de Barros Leonel<sup>62</sup> que a garantia da retroatividade mais benéfica é limitada ao Direito Penal, com o qual não se confunde a disciplina da probidade administrativa, de conteúdo civil (não penal). Para o autor, a ação de improbidade, bem como a própria sanção administrativa possuem caráter civil, o que afasta a possibilidade de aplicação de princípio eminentemente penal. Acrescenta, nessa lógica, que sua aplicação na esfera sancionatória colide com dispositivos constitucionais, art. 5º, XL, da CF e o art. 37, §4º, da CF.

A doutrina também defende que a Lei nº 14.230/2021 não trouxe disposição expressa sobre a retroatividade, bem como não há previsibilidade desse princípio no ramo administrativo sancionador, mas tão somente na esfera penal, conforme delimita a norma jurídica suprema. Assim, a retroatividade mais benéfica seria uma situação completamente excepcional, utilizada apenas quando houver previsão normativa, de modo que “na ausência de resolução legislativa ponderada, não cabe aos intérpretes e aplicadores pretender favorecer responsáveis, sob o juízo de ampla retroatividade”.<sup>63</sup>

Outro fundamento utilizado para embasar a irretroatividade das leis se dá pela interpretação do art. 6º da LINDB: “a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.<sup>64</sup> Por esse ângulo, entende-se que rege, no direito administrativo, o *tempus regit actum*, no qual é aplicável ao fato a norma vigente ao tempo da infração; sendo a irretroatividade a regra aplicável.

---

<sup>61</sup> MELLO, Rafael Munhoz de, op. cit., p. 155.

<sup>62</sup> LEONEL, Ricardo de Barros. Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao Direito Sancionador, São Paulo, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/leonel-lia-retroatividade-associada-direito-sancionador>. Acesso em: 10 ago. 2022.

<sup>63</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. op. cit.

<sup>64</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 13 ago. 2022.

Resta concluso, por essa perspectiva:

[...] não se pode transportar para o Direito Administrativo Sancionador a norma penal da retroatividade da lei que extingue a infração ou torna mais amena a sanção punitiva. No direito administrativo sancionador, aplica-se ao infrator a lei vigente à época da ação do comportamento ilícito, ainda que mais grave que a lei posteriormente editada. Diversamente do que ocorre no Direito Penal, assim, não há no Direito Administrativo Sancionador o princípio da retroatividade mais benéfica ao infrator.<sup>65</sup>

No sentido da irretroatividade, o Supremo Tribunal Federal já manifestou posicionamento: “verifica-se, portanto, que a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu é um princípio exclusivo do Direito Penal, onde está em jogo a liberdade da pessoa”.<sup>66</sup>

Quanto à temática proposta, além das questões supracitadas, resta-se imprescindível a análise do Parecer do Ministério Público no ARE 843.989, quanto ao posicionamento pela irretroatividade da LIA, defendendo que este instituto, caso seja aplicado, promoverá um grande retrocesso no combate a condutas ímprobas ou práticas corruptivas, atentando contra compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a OCDE, OEA e a ONU, internalizadas como normas supraleais.<sup>67</sup>

Defende-se, no Parecer, a exigência de que a retroatividade seja disciplinada expressamente pela lei e tal como não foi, a impossibilidade de o Judiciário discorrer acerca do tema, pois não pode exercer sua competência jurisdicional sobre algo que não foi criado pelo Poder Legislativo.<sup>68</sup>

Com vistas à melhor compreensão do assunto, fundamental trazer à análise a pesquisa realizada por João Trindade Cavalcante Filho, em que, por meio do direito comparado, buscou-se descobrir como é tratada a questão da retroatividade em países com similitudes fáticas e jurídicas às do Brasil. Para esse fim, o autor relata fatores de extrema relevância

---

<sup>65</sup> MELLO, Rafael Munhoz de, op. cit., p. 155.

<sup>66</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Segunda Turma, ARE nº 1.019.161/SP, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. 02.05.2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5115705>. Acesso em 25 jun. 2022.

<sup>67</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República – Orientação nº 00413785. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/PGR00413785.2021Orientao12.20215CCRLIA.pdf>. Acesso em 15 set. 2022.

<sup>68</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República – Nota Técnica nº 00390794. Brasília, 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 15 set. 2022.

referentes à Itália, Portugal, França, Espanha, Argentina e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos.<sup>69</sup>

Em síntese, a partir dos elementos analisados, o autor aponta algumas observações dos regimes jurídicos estudados, notadamente: 1) a incidência de princípios constitucionais e a aproximação entre o âmbito penal e sancionatório; 2) a positivação ou reconhecimento de alguns princípios básicos do Direito Sancionador, tais como a legalidade, anterioridade, tipicidade, proporcionalidade, ampla defesa e contraditório, culpabilidade, presunção de inocência e a proibição ou restrição do *bis in idem*.

A conclusão do autor se dá no sentido de que, especificamente no que tange à retroatividade da lei sancionadora benéfica, tal princípio é expressamente consagrado em Portugal (art. 3 do Regime Geral das Contraordenações), e considerado decorrente da Constituição na Espanha (art. 25, 1) e da própria Convenção Europeia de Direitos Humanos (art. 7). Assim, quanto à aplicabilidade deste princípio na ordem jurídica brasileira “torna-se inevitável o reconhecimento de sua incidência no âmbito da nova Lei de Improbidade”.<sup>70</sup>

É exatamente mediante esses contornos interpretativos que chega o tema à análise do Ministro relator Alexandre de Moraes no Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral reconhecida no Tema 1199, no Agravo em Recurso Extraordinário de nº 843.989/PR. Foram analisados, de forma pormenorizada os principais fundamentos doutrinários e jurisprudenciais acerca da possibilidade de aplicação da retroatividade mais benéfica quanto à: a) exclusão da modalidade culposa; b) alteração do prazo prescricional geral; e c) implementação da prescrição intercorrente. O presente estudo, no entanto, limitar-se-á à análise da exclusão da modalidade culposa e demais casos contemplados pelo instituto do *abolito illicit*.

### **3. POSICIONAMENTO DO MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES NO JULGAMENTO DO ARE 843.989/PR**

#### **3.1 Breve síntese dos fatos**

O presente caso se deu a partir do ajuizamento de uma ação civil pública em 2006 pelo INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) contra ROSMERY TEREZINHA

---

<sup>69</sup> 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). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td305/view>. Acesso em: 4 mai. 2022.

<sup>70</sup> Ibidem, p. 18.

CÓRDOVA. O INSS buscou, por meio dessa ação, o ressarcimento ao erário dos prejuízos sofridos em razão da atuação da ré como procuradora contratada para prestar serviços advocatícios para a autarquia, alegando a existência de conduta negligente na condução dos processos judiciais, nos termos do artigo 10, caput e incisos I, X e XII da LIA.

Em sua contestação, a recorrente argumenta, basicamente, que: 1) não praticou ato de improbidade administrativa; 2) mesmo que restasse configurada a prática do ilícito, a pretensão de ressarcimento ao erário estaria prescrita, uma vez que a ação foi proposta há mais de 5 anos da ocorrência dos fatos.

Pela conjuntura fática delineada pelo INSS em suas alegações, é imprescindível à análise do caso ressaltar que a imputação por ato de improbidade administrativa realizada à servidora pública, polo passivo da ação de improbidade, diz respeito à suposta prática de uma conduta culposa. Em nenhum momento o INSS se refere a elementos caracterizadores de um tipo ímprobo doloso, com intencionalidade ou de má-fé, mas tão somente a uma prática negligente e inábil da procuradora.

É exatamente por essa razão que o caso descrito se faz substancial para a análise das modificações implementadas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa e, em especial, ao presente estudo; que busca, incisivamente, analisar a possibilidade de retroação da extinção do tipo culposo do ato de improbidade administrativa, desde que em benefício do réu da ação.

No mais, quanto ao delinear processual, inicialmente em primeiro grau, a sentença julgou improcedente a demanda, por entender que não se pode considerar ato de improbidade administrativa os deslizes cometidos no exercício da profissão, com acúmulo de serviço, pontuando, nesse sentido, a inexistência de dolo ou culpa.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), por outro lado, deu provimento ao recurso de apelação do INSS para anular a sentença e determinar a reabertura da instrução do feito, sob o fundamento de seria insuficiente a instrução probatória carreada nos autos.

Em face do acórdão proferido, após ser negado seguimento ao Recurso Extraordinário apresentado, a autora recorreu por meio de Agravo em Recurso Extraordinário. O ARE nº 843.989, sob relatoria do Ministro relator Alexandre de Moraes, teve sua repercussão geral reconhecida, definida pelo Tema nº 1.199:

Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo — dolo — para a configuração do ato de improbidade

administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.<sup>71</sup>

O Ministro relator proferiu decisão determinando o sobrestamento de todos os recursos especiais nos quais suscitada a questão da aplicação retroativa na Lei nº 14.230/2021. Logo após, em razão de embargos de declaração propostos pelo Procurador-Geral da República contra a decisão, o relator determinou também a suspensão do prazo prescricional nos processos com repercussão geral reconhecida no tema.

Foram deferidos os pedidos de habilitação como *amici curiae* dos seguintes institutos: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP; Ministério Público do Estado de São Paulo; Ministério Público do Estado de Goiás; Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul; Ministério Público do Estado do Espírito Santo; Associação Brasileira de Municípios – ABM; Frente Nacional de Prefeitos – FNP; Instituto dos Advogados de São Paulo – IASP; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB.

Por outro lado, indeferidos os pedidos de habilitação: Instituto Mais Cidadania; Instituto de Direito Administrativo do Distrito Federal – IDADF; Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA; Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal Do Brasil – ANFIP; Instituto dos Advogados de Santa Catarina; Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil - SINDIFISCO Nacional, Confederação Nacional de Municípios – CNM; e Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI.

Veja-se que foram admitidas todas as entidades do Ministério Público que formalizaram pedido de ingresso, enquanto alguns institutos especializados na temática, capazes de propiciar conhecimento técnico e relevante para a matéria – como, por exemplo, o Instituto de Direito Administrativo do Distrito Federal (IDADF) e o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) – foram inadmitidos, mesmo após pedido de reconsideração.

Por fim, na data do dia 18/08/2022, o caso foi julgado. No que tange à possibilidade de retroatividade da revogação da modalidade culposa<sup>72</sup>, os Ministros André Mendonça, Dias

<sup>71</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 843.989/PR. Recorrente: Rosmary Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS. Relator: Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2022. Repercussão Geral – Mérito (Tema 1199). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 30 ago. 2022.

<sup>72</sup> PLENO (AD) - Lei de Improbidade (1/2) - 18/8/22. Realização de Youtube. Brasília: STF, 2022. Son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=isoMVuxm1AM&list=PLippyY19Z47sXTI8XEGdSSYiNr7IVIATT&index=3>. Acesso em: 7 nov. 2022.

Toffoli, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes concluíram pela possibilidade de retroação, ainda que com trânsito em julgado. Os Ministros Nunes Marques, Luiz Fux e Alexandre de Moraes entenderam pelo regime irretroativo, entretanto, pela possibilidade de aplicação das novidades legislativas aos processos em curso. Também pela irretroatividade votaram os(as) Ministros(as) Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Carmen Lúcia, no entanto, com interpretação mais restrita, para processos em curso e transitados em julgado.

### 3.2 Voto do Ministro relator

O Ministro relator Alexandre de Moraes deu provimento ao Recurso Extraordinário para extinguir ação. Em seu voto, foram fixadas as seguintes teses:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é IRRETROATIVIDADE, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) Aplicam-se os princípios da não ultra-atividade e *tempus regit actum* aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa pela Lei 14.230/2021; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.<sup>73</sup>

Em síntese, o Ministro entendeu pela necessidade de comprovação do elemento subjetivo dolo para que a conduta seja configurada como ato de improbidade administrativa, em consonância com o que rege o art. 2º, §§1º e 2º e os arts. 9, 10 e 11 da Lei nº 14.230/2021. Por essa lógica, inexistente a responsabilidade objetiva, sem comprovação do elemento subjetivo, na esfera da improbidade. Isso porque, necessariamente, o elemento subjetivo é substrato essencial do ato ímprobo.

No que concerne à possibilidade de retroatividade das condutas culposas, restou definida a irretroatividade da Lei de Improbidade Administrativa, não tendo incidência para

---

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 843.989/PR. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS. Relator: Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>.

processos já finalizados, nem para casos em fase executória. No entanto, o relator ponderou a aplicação dos princípios da não ultratividade e do *tempus regit actum*, de modo que a Nova Lei poderá ser aplicada, para os atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado. Nesses casos, deve ser avaliada a existência de dolo por parte do agente.

Por fim, quanto ao novo regime prescricional implementado pela alteração legislativa, entende o Min. relator ser irretroativo, em respeito ao ato jurídico perfeito e aos princípios da segurança jurídica, do acesso à justiça e da proteção da confiança. Sendo, portanto, os atos praticados da alteração legislativa válidos, de plena eficácia.

Veja-se, inicialmente, que o voto do Ministro relator se limitou a analisar a possibilidade da retroatividade mais benéfica nos casos de “exclusão da modalidade culposa”, sem sequer fazer menção aos outros atos ilícitos reconhecidos como atípicos pela reforma da LIA– no caso, àqueles extintos pela taxatividade do art. 11, como, por exemplo o desvio de finalidade, e as condutas punidas por dolo meramente genérico. Por óbvio, a tratativa aqui não se limita aos atos culposos, contemplando, também as outras modalidades do *abolitio illicit*.

Um dos principais fundamentos utilizados pelo Ministro para embasar o seu posicionamento, dá-se no sentido de que as sanções administrativas aplicáveis à esfera da improbidade administrativa, previstas no art. 37, § 4º da Constituição Federal e disciplinadas no art. 12 da Lei 8.429/1992, são inerentes ao âmbito civil:

*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, que é bastante claro ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula “sem prejuízo da ação penal cabível”.*<sup>74</sup>

A análise da natureza dos atos de improbidade é, de fato, essencial para a tratativa do tema estudado. Para que seja viável avaliar a incidência da retroatividade mais benéfica, princípio eminentemente de Direito Penal, em sede de improbidade administrativa, é necessário que seja definida a natureza dos atos ilícitos de improbidade, da ação cabível e das respectivas sanções aplicáveis, se são elas de natureza civil ou penal.

---

<sup>74</sup> Voto do Min. Alexandre de Moraes. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 843.989/PR. Relator Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, j. 8 de ago de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 25 ago. 2022.

Esse debate se intensifica na medida em que a reforma da lei de improbidade promoveu acréscimo do art. 17-D, prevendo, expressamente, que a ação por improbidade administrativa não constitui ação civil. Conforme alteração legislativa, a improbidade, na realidade, tem caráter sancionatório, sendo eminentemente repressiva, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal.

Segundo posicionamento do Ministro, a natureza civil da ação de improbidade decorre do art. 37, §4º, da CF, na medida em que dispõe “sem prejuízo da ação penal cabível”.<sup>75</sup> Por essa lógica, tendo em vista a possibilidade de ajuizamento da ação penal, como alternativa à punição do ato ilícito, a ação de improbidade administrativa seria a ação “não penal”, de caráter civil, portanto. Seguindo o mesmo raciocínio, cita-se, no teor da decisão, os autores Fábio Konder Comparato<sup>76</sup>, Gianpaolo Poggio Smanio e Damásio De Jesus.<sup>77</sup>

Outro fundamento utilizado pelo Alexandre de Moraes se deu no sentido de que o art. 17 da Lei de Improbidade determinou que a ação seguirá o procedimento comum do Código de Processo Civil. Por essa perspectiva, considerando que até a própria LIA previu a subsidiariedade do CPC nas ações de improbidade, o Min. entende ser óbvia a natureza civil da ação de improbidade.

No mesmo sentido, a fim de corroborar com sua tese, são citados alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal em que restou firmada: 1) previsão constitucional da natureza civil dos atos de improbidade administrativa (RE nº 976.566/PA); 2) inconstitucionalidade do foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade, em razão de sua natureza civil (ADI nº 2.797-DF); 3) existência de duplo regime sancionatório aos agentes políticos, responsabilização civil por atos de improbidade administrativa e político-administrativa por crimes de responsabilidade (Pet 3240).

---

<sup>75</sup>Art. 37, § 4º, CF - 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. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Brasília, 5 out. 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

<sup>76</sup> "A própria Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal" (Ação de improbidade: Lei 8.429/92. Competência ao juízo do 1º grau. Boletim dos Procuradores da República, ano 1, n. 9, jan. 1999.).

<sup>77</sup> "As sanções previstas para os atos de improbidade administrativa são de natureza civil, distintas daquelas de natureza penal. Os atos de improbidade administrativa deverão ser analisados na esfera da ilicitude dos atos civis e não dos tipos penais" (Responsabilidade penal e administrativa de prefeitos municipais. Boletim IBCCrim, n. 54, maio 1997).

Com base nos argumentos supracitados, o Ministro relator decidiu que a reforma da lei de improbidade, ao tentar excluir a natureza civil da ação de improbidade (art. 17-D), agiu “errônea” e “fictamente”, não tendo “força de excluir a natureza civil do ato de improbidade e suas sanções, pois essa natureza civil tem substrato diretamente do texto constitucional”.

Sem sequer adentrar no mérito da questão – natureza da ação de improbidade administrativa ser de campo civil ou penal – é possível notar que o Min. Alexandre de Moraes, deliberadamente, deixou de aplicar um dispositivo normativo, aprovado e sancionado pelo Poder Executivo, por julgá-lo equivocado e em desconformidade com a Constituição, mesmo não tendo sido objeto da discussão.

Em consonância com o que defende Filipe da Silva Vieira<sup>78</sup>, não pode o Ministro relator deixar de aplicar uma lei sem manifestamente declarar sua inconstitucionalidade, sob pena de ferir diretamente a ordem constitucional. Ignorar completamente a aplicação de uma lei, sem antes declará-la inconstitucional seria caso de controle de constitucionalidade difuso, violando a cláusula de reserva de plenário (art. 97 da CF e Súmula Vinculante nº 10 do STF).

Nesse sentido, considerando a nova redação legislativa do art. 17-D, a ação civil da improbidade administrativa não tem caráter civil, ela é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal. Qualquer que seja o entendimento do Poder Judiciário divergente desse dispositivo, deve ser enfrentado através dos meios necessários, que declarem a inconstitucionalidade da norma.

Na realidade, com a alteração legislativa, é fato que a ação de improbidade é instrumento eminentemente repressivo do Estado, destinado a punir, sancionar e aplicar medidas afliativas contra aqueles que praticaram atos de corrupção. Não se trata de medida de prevenção à prática de ilícitos, mas, em verdade, de medida sancionatória, em que a lei tipifica suas sanções, direciona sua utilização para os casos de corrupção e impõe requisitos proporcionais às penalidades que serão aplicadas.<sup>79</sup>

Isso foi, inclusive, reforçado pelo art. 17, § 16, da Lei 8.429/1992, ao prever que o juiz poderá converter a ação de improbidade em ação civil pública se o magistrado identificar a existência de irregularidades a serem sanadas, sem estarem presentes os requisitos para a

---

<sup>78</sup> VIEIRA, Felipe da Silva. É verdadeira a premissa da natureza civil do ilícito de improbidade?. **Consultor Jurídico**: Conjur, São Paulo, 12 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-12/filipe-vieira-retroatividade-lei-improbidade>. Acesso em: 18 out. 2022.

<sup>79</sup> MACHADO, Antonio Rodrigo; SILVEIRA, Marilda de Paula. Representação à Autoridade Administrativa e Procedimento Administrativo: Comentários aos artigos 14 e 15. No prelo.

imposição das sanções aos agentes. Essa alteração visa, além de tudo, “destacar a natureza da ação de improbidade das demais ações civis de proteção do erário”.<sup>80</sup>

O próprio Ministro relator, em seu voto, defende que o “agente público que, culposamente, causar dano ao erário poderá responder civil e administrativamente por ato ilícito, porém não mais por ato de improbidade administrativa”. Com base nessa abordagem, resta clara a existência de dois institutos jurídicos completamente distintos, a ação civil e a ação de improbidade. Enquanto o agente público que age culposamente ainda pode responder na esfera civil, de ressarcimento ao erário, a ação de improbidade se presta a reprimir atos exclusivamente dolosos. Esse fundamento demonstra, por si só, que a ação de improbidade não pode ser confundida meramente com ação civil.

No que tange aos atos e às sanções de improbidade administrativa, é possível verificar, pelo voto vencido do Ministro Gilmar Mendes, posicionamento inteiramente contrário ao entendimento apontado pelo relator quanto à sua natureza estritamente civil. De forma diversa, Gilmar Mendes profere entendimento: “não comungo do entendimento daqueles que posicionam os atos de improbidade administrativa exclusivamente no âmbito do direito civil, negligenciando o seu inequívoco caráter sancionador, bem como a profunda conexão entre o direito sancionador e o direito penal”.<sup>81</sup>

A fim de respaldar seu posicionamento, Gilmar Mendes expõe, em seu voto, teoria abordada por Teori Albino Zavascki<sup>82</sup> quanto à natureza das sanções de improbidade administrativa. Nesse interim, enquanto as sanções civis – caracterizadas pelos ilícitos civis de natureza patrimonial – destinam-se à reconstituição da situação anterior à lesão e à reparação por perdas e danos; o objetivo das sanções punitivas é o de efetivamente punir o infrator e lhe aplicar um castigo, realçando-se, nelas, a presença do elemento aflictivo.

Outro ponto apresentado pelo autor<sup>83</sup> é de que sanções civis se fundamentam na teoria da responsabilidade civil, bastando, para atrair a sua incidência, condutas meramente culposas ou até mesmo sem culpa (responsabilidade objetiva). Condutas tipificadas como ilícitas, por

---

<sup>80</sup> MACHADO, Antonio Rodrigo; SILVEIRA, Marilda de Paula, op. cit.

<sup>81</sup> Voto do Min. Gilmar Mendes. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 843.989/PR. Relator Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, j. 8 de ago de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 25 ago. 2022.

<sup>82</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2016. E-book (não paginado). Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/101605132/v7/document/119306887/anchor/a-119306887>. Acesso em: 24 out. 2022.

<sup>83</sup> Ibidem.

outro lado, são, em regra, dolosas, atraindo, necessariamente, responsabilidade subjetiva. Em síntese, fica claro que a responsabilidade objetiva não é compatível com regime de sanções punitivas.

De todo modo, sabe-se que as ações de improbidade, de caráter eminentemente repressivo, destinam-se à aplicação de sanções. Ao tempo que a improbidade impõe aplicação de sanções de natureza tipicamente civis – no âmbito do ressarcimento ao erário – também são impostas sanções de natureza punitiva, como, por exemplo, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos (art. 12, da Lei nº 14.230/2021).<sup>84</sup>

É possível, mediante essa perspectiva, verificar que a natureza da ação de improbidade não pode se limitar ao caráter estritamente civil ou meramente punitivo, tendo em vista que esta contempla tanto sanções de caráter civil, como também punitivo. Não cabe aqui limitar a perspectiva ao que alega o Min. Alexandre de Moraes no sentido de que, por não se tratar de ação de natureza penal, a improbidade, detém, automaticamente, de caráter civil.

Dizer que a ação de improbidade determina aplicação de sanções punitivas não significa defender a natureza penal dessas sanções. E o mesmo é verdade para o oposto. Pelo fato de haver imposição de sanções eminentemente de caráter civil na ação de improbidade, não significa que estas detenham natureza estritamente civil. É possível, mediante essa ponderação, vislumbrar a complexidade do tema estudado, em que se faz problemática a determinação, efetivamente, da natureza das ações de improbidade.

De qualquer modo, mesmo não se tratando de uma sanção penal, não se pode admitir que os atos de improbidade sejam tratados como meros atos de ilicitude civil, como fez o Ministro relator. Isso porque as sanções punitivas da improbidade podem resultar penas mais severas e, além disso, destinam-se exclusivamente a punir o agente infrator, sem pretensão de reparação ou ressarcimento de danos.<sup>85</sup>

Segundo Teori Zavascki, sanções punitivas “compõem o *ius puniendi* do Estado, cuja face mais evidente é a da repressão de ilícitos penais, mas que se manifesta também em ilícitos administrativos e disciplinares”.<sup>86</sup> Assim, devem ser asseguradas aos indivíduos garantias básicas, inerentes ao princípio da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais

---

<sup>84</sup> ZAVASCKI, Teori Albino, op. cit.

<sup>85</sup> VIEIRA, Felipe da Silva. op. cit.

<sup>86</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. op. cit.

tutelados pelo Estado, sendo aplicáveis princípios comuns a esses dois sistemas sancionatórios.<sup>87</sup>

Por essa mesma lógica, há que ressaltar que “embora as sanções aplicáveis aos atos de improbidade não tenham natureza penal, há profundos laços de identidade entre as duas espécies”<sup>88</sup>, seja quanto à sua função repressiva e preventiva, seja quanto ao seu conteúdo. Nesse sentido, dada à “imposição de penalidades ontologicamente semelhantes às das infrações penais”<sup>89</sup>, faz-se imprescindível a aplicação de princípios constitucionais do poder punitivo (*ius puniendi*) na Improbidade Administrativa.

Seguindo a mesma interpretação, Min. Gilmar Mendes aponta que “considerada a proximidade ontológica dos regimes jurídicos de combate a atos de improbidade administrativa e de persecução criminal, com sanções de grau similar de gravidade, impõe-se a incidência da garantia da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica”.<sup>90</sup>

Superada a “natureza civil” dos atos de improbidade administrativa, o Ministro relator entendeu pela inaplicabilidade da retroatividade mais benéfica na improbidade, por considerar inexistente previsão legislativa de anistia geral ou regra de transição que pudesse auxiliar o Judiciário na aplicação dessa norma. Por essa lógica, caso fosse aplicável a retroatividade, o legislador deveria assim prevê-la.

Muito embora não tenha havido previsão expressa nesse sentido, cabe aqui ressaltar a existência de tratamento desse assunto no Projeto de Lei (PL) nº 2.505, de 2021, que deu origem à Lei nº 14.230/2021. Em sua tramitação parlamentar, o Senador Dário Berger, propôs uma emenda que abordasse a questão da retroatividade, com o fim de preestabelecer esse instituto na própria legislação. Ocorre que o relator do PL, logo a rejeitou, sob os seguintes termos:

A Emenda nº 40, do Senador Dário Berger, propõe a inclusão de artigo, onde couber, no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para que as alterações dadas pela presente proposição, se apliquem desde logo em benefício dos réus. Rendendo homenagens ao Senador Dário Berger, deixo de acolher a

<sup>87</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. op. cit.

<sup>88</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL, Tribunal Pleno, Pet 3240, Relator Ministro Teori Zavascki, Brasília, DF, j. 10 de mai de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2250863>. Acesso em: 24 out. 2022.

<sup>89</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL, Tribunal Pleno, Pet 3240, Relator Ministro Teori Zavascki, Brasília, DF, j. 10 de mai de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2250863>. Acesso em: 24 out. 2022.

<sup>90</sup> Voto do Min Gilmar Mendes. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 843.989/PR. Relator Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, j. 8 de ago de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 25 ago. 2022.

proposta tendo em vista **que já é consolidada a orientação de longa data do Superior Tribunal de Justiça, na linha de que, “considerando os princípios do Direito Sancionador, a *novatio legis in melius* deve retroagir para favorecer o apenado.**<sup>91</sup> [grifo nosso]

Deixou-se de determinar expressamente a aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica por se considerar que esse já seria o posicionamento “de longa data” do Superior Tribunal de Justiça, em razão da existência de precedentes nesse sentido.<sup>92</sup>

A lei, embora não tenha determinado expressamente, o fez mediante disposição do art. 1º, §4º da Lei nº 14.230/2021, ao definir a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador na esfera da improbidade. Isso, entretanto, não foi suficiente para o Ministro relator, que entendeu se tratar de uma “genérica aplicação, “que precisa ser compreendida”.

Conforme demonstrado no capítulo 2, a doutrina examina, de forma pormenorizada os princípios constitucionais DAS, em que se prevalece a unidade do *ius puniendi*, sendo aplicáveis ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador os mesmos princípios, naquilo que se tem compatibilidade, reforçando-se as garantias e direitos fundamentais dos acusados.<sup>93</sup>

Do mesmo modo, resta claro que as sanções administrativas, por possuírem configuração próxima às de natureza penal, sujeitam-se a regime jurídico semelhante, sendo plenamente cabível a aplicação dos princípios do direito penal no âmbito do direito administrativo repressivo.<sup>94</sup>

O Ministro Alexandre de Moraes, todavia, posiciona-se pela inexistência de similitude entre essas esferas punitivas. Segundo seu entendimento a constitucionalização

---

<sup>91</sup> BRASIL. Senado Federal, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer SF nº 14, de 2021, 29 de setembro de 2021, Relator Senador Weverton, p. 44. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9022430&ts=1635251854642&disposition=inline>.

<sup>92</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Primeira Turma, REsp nº 1.153.083/MT, Rel. Ministro Sérgio Kukina, j. 06.11.2014.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Quinta Turma, RMS Nº 24.559/PR, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, j. 03.12.2009.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Segunda Turma, RMS nº 37.031/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, j. 08.02.2018

<sup>93</sup> OSÓRIO, Fabio Medina, op. cit., pp. RB-2.13 - RB-2.18 - RB-2.19.

<sup>94</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. E-book (não paginado) Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/91049397/v13/document/157101028/anchor/a-157101028>.

dos princípios e preceitos básicos ao Direito Administrativo Sancionador, incorporados à improbidade pelo art. 1º, §4º da Lei, dizem respeito apenas aos princípios do contraditório e ampla defesa, inerentes ao devido processo legal, não sendo contemplada a retroatividade mais benéfica.

Para o relator, a retroatividade mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas do Direito Penal, já que este está vinculado à liberdade do criminoso, princípio do *favor libertatis*. Considerando, portanto, a impossibilidade de aplicação de pena restritiva de liberdade no Direito Administrativo Sancionador, a retroatividade mais benéfica deve ser tratada como regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, não tendo, portanto, aplicabilidade na esfera do DAS.

Em suma, o Ministro defende que as normas mais benéficas previstas pela Lei nº 14.230/2021 – especialmente no que tange à revogação da modalidade culposa – não retroagem e, como consequência desse fato, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada e da execução das penas. Seu posicionamento é fundamentado no artigo 5º, XXXVI, CF (que, à sua concepção, deve ser analisado conjuntamente com o inciso XL): “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.<sup>95</sup>

Apesar de entender pela irretroatividade – em relação à revogação da modalidade culposa dos atos de improbidade – o Relator pondera a aplicação do princípio da não-ultratividade, tendo em vista que antiga redação da Lei de Improbidade não poderia ser aplicada a “fatos praticados durante a sua vigência, mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada”. Trata-se aqui da aplicação da LIA a casos ocorridos antes da vigência da Lei nº 14.230/2021, que ainda estejam em andamento, sem trânsito em julgado.

Outro fundamento se dá com base no princípio do *tempus regit actum* (art. 6º da LINDB), que prevê o efeito imediato e geral da lei, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, em consonância com o dispositivo constitucional supracitado. Com base neste, considerando que o tempo rege o ato praticado, não seria possível condenação em uma ação de improbidade com base em norma legal revogada expressamente, que deixou de considerar conduta como típica (*abolitio illiciti*).

---

<sup>95</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Brasília, 5 out. 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2022.

Frisa-se aqui não se tratar de retroatividade da lei, mas sim dos princípios da não ultratividade e do *tempus regit actum*. Isso porque, segundo sua posição, todos os atos processuais praticados serão válidos, inclusive provas produzidas; bem como a ação poderá ser utilizada para fins de ressarcimento ao erário.

Quanto esse ponto, encontra lógica o posicionamento do Min. relator, no sentido de que as normas devem ser aplicadas pela redação nova, não se tratando de aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica, mas da lei no tempo. O mesmo é dito por Floriano de Azevedo Marques Neto<sup>96</sup> ao defender não se tratar de retroação da lei nova, tendo em vista que “a questão se resolve meramente pela aplicação da lei no tempo em matéria de direito sancionador”.

Até porque, se retroatividade fosse, apenas seriam imputadas aos processos em andamento as novidades legislativas favoráveis ao agente, impossibilitando a aplicação de procedimentos mais rigorosos, já que apenas a *lex metior* tem a prerrogativa de retroagir. Do mesmo modo, não se poderia permitir a aplicação de sanções e adoção de procedimentos fundamentados em norma legal já revogada expressamente, sendo este fator crucial para compreensão de que o ponto debatido se refere à aplicação da lei no tempo e não à retroatividade.

Muito embora, o relator ressalte que o tempo rege o ato, pela concepção civilista dos atos de improbidade administrativa, entendo que, em conformidade ao que esclarece Floriano de Azevedo Marques Neto<sup>97</sup> enquanto atos civis são regidos pela regra vigente ao tempo do ato; em matéria de direito punitivo, o direito aplicável é aquele vigente no momento da imposição da pena. Assim, no direito sancionatório – considerando sua proximidade com a esfera penal, em razão da imposição de sanções – deve ser aplicado o direito ao tempo de aplicação da pena e não da prática do ato punível.

De forma distinta daquilo que entende o Min. Relator, frisa-se, por essa concepção, a natureza punitiva das normas sancionadoras em âmbito de improbidade administrativa. Partindo-se de uma matriz punitiva, não se trata da aplicação do direito vigente ao tempo da prática do ato ímprobo (*tempus regit actum*), mas sim da aplicação das penas vigentes “no

---

<sup>96</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A esparrela da (ir)retroatividade da Nova Lei de Improbidade. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. pp. 44-45.

<sup>97</sup>Ibidem.

momento em que o julgador estiver decidindo o processo, apreciando a conduta e aplicando as penas”.<sup>98</sup> Esse posicionamento é o mais adequado à conjuntura dos autos.

É mediante estes termos e fundamentos que é proferido o voto do Min. relator Alexandre de Moraes, em que se discute a aplicação do princípio da retroatividade mais benéfica nos casos de *abolitio illicit* no âmbito da Improbidade Administrativa, dada a alteração legislativa implementada.

## CONCLUSÃO

Apesar de não se tratar de tema consolidado pela doutrina, como se viu do exposto no presente trabalho, o voto do Min. Relator, no julgamento do ARE 843.989/PR, deu-se pela inaplicabilidade do princípio da retroatividade mais benéfica em sede de improbidade administrativa, por este se tratar de princípio pertencente única e exclusivamente ao âmbito do Direito Penal, em razão de disposição constitucional específica nesse sentido (art. 37, §4º).

Diante dos fundamentos supracitados, considerando a discussão acerca da natureza das sanções de improbidade administrativa e as alterações legislativas propostas, art. 1, §4º e art. 17-D, da Lei nº 14.230/2021, o posicionamento adotado pelo Min. Alexandre de Moraes é incompatível com peculiaridades do sistema sancionatório. Especialmente, quando interpreta a aplicação deste princípio constitucional ao tema de direito punitivo material, no caso, aos atos ilícitos não mais considerados ímprobos pelo Direito Administrativo Sancionador (*abolitio illicit*).

Isso porque as sanções de improbidade administrativa não se limitam a uma matriz eminentemente civil, tendo em vista a imposição de medidas sancionatórias que ultrapassam a esfera mormente ressarcitória, contemplando outras espécies de sanções, estas de matriz eminentemente punitiva, como, por exemplo, a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos (art. 12, da Lei nº 14.230/2021).

Sabendo disso e, ainda, considerando a alteração legislativa proposta pela reforma da improbidade – inclusão do art. 17-D –, não há como crer que a ação de improbidade administrativa está consagrada única e exclusivamente na esfera civil. Por óbvio, dada sua finalidade intrínseca vinculada à imposição de sanções de caráter pessoal, de punição ao agente público infrator, é nítido o caráter sancionatório/repressivo dessa medida.

---

<sup>98</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo, op. cit., p. 47.

Ademais, considerando a aplicação de sanções de caráter eminentemente punitivo, é notório que existem similitudes que aproximam as esferas do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal, podendo, efetivamente, serem aplicadas as mesmas regras e garantias, naquilo que se tem compatibilidade.

Como se viu, mesmo se tratando de regimes jurídicos distintos, com suas peculiaridades, o DAS compõe o poder punitivo e, assim, submete-se ao núcleo básico de direitos fundamentais previstos na Constituição, devendo ser asseguradas aos agentes públicos prerrogativas mínimas, dentre elas, aqui, a retroatividade mais benéfica.

Diante do escopo explorado no presente trabalho, resta evidente existência de um arcabouço doutrinário relevante à compreensão do presente tema, em que se entendeu, por maioria, ser aplicável a retroatividade mais benéfica nos atos que tiveram extinta sua ilicitude à esfera da improbidade administrativa, perante as alterações legislativas.

É possível vislumbrar, pela exposição do relator, uma análise consequentialista acerca da matéria, em que se verifica, inicialmente, os efeitos da decisão, para depois escolher verdadeiramente a solução a ser adotada. Isso pode ser observado pela preocupação, em seu voto, com a quantidade de ações afetadas pela aplicação deste princípio. Também pode ser levada em consideração preocupação quanto à existência de uma prioridade absoluta no combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no Brasil.

A abordagem consequentialista do tema caracteriza-se, em uma primeira análise, pela existência de uma grande quantidade de ações que podem ser afetadas pela retroação, fazendo com que diversas pessoas, já condenadas por um ato de improbidade, não mais considerado ilícito, possam revisitar essa condenação. Em segunda análise; caso isso ocorra, poderia haver um “retrocessos” no combate à corrupção no Brasil, já que estas não seriam mais punidas pela sua conduta. A ideia, portanto, seria de que uma grande quantidade de sujeitos “impunes” como consequência não favoreceria a aplicação da retroatividade mais benéfica.

A análise do caso, no entanto, deveria “começar pelo início”, sendo estudado todo contexto fático da Administração Pública do medo e a posição da doutrina especializada, para que todos os elementos pudessem ser efetivamente apurados e sobrepesados. Vale ressaltar aqui a inadmissão como *amicus curiae*, pelo Ministro relator, do IDADF e o IBDA, dois institutos especializados na temática que poderiam contribuir para o entendimento do assunto.

É imprescindível frisar que o verdadeiro “retrocesso” se configura pelo entendimento de que inexistente, na esfera da improbidade administrativa, princípio da retroatividade mais benéfica, especialmente quanto às normas punitivas (*abolitio illiciti*). Isso porque essa lógica invalida premissas e fundamentos do Direito Administrativo Sancionador, ao considerar ser este de natureza meramente civil, não estabelecendo garantias mínimas à proteção dos acusados e investigados e ignorando completamente a unidade do poder punitivo.

A decisão proferida fragiliza a estrutura do sistema sancionatório, tendo em vista os princípios da segurança jurídica e do tratamento isonômico dos investigados e acusados, ao serem punidos de formas distintas – quando ato for cometido antes das alterações, com trânsito em julgado e sem trânsito em julgado.

Esse posicionamento ratifica toda conjuntura fática demonstrada no primeiro capítulo, desde o ajuizamento das ações de improbidade de forma desenfreada pelo Ministério Público e pelas Procuradorias – com a utilização do rol exemplificativo do art. 11 de forma abusiva – aos agravamentos interpretativos do Superior Tribunal de Justiça dos dispositivos da Lei 8.429/1992.

Optar pela natureza civil dos institutos da Improbidade Administrativa, ignorando a aplicação de um dispositivo aprovado e sancionado pelo Poder Executivo (art. 17-D), bem como desconsiderar a aplicação dos princípios constitucionais à esfera do DAS, sem resguardo de prerrogativas mínimas aos acusados em matéria de direito punitivo (art. 1º, §4º) é, mais uma vez, conduzir de forma arbitrária o tema da improbidade administrativa no Brasil, negligenciando e perpetuando o contexto de administração pública do medo vivenciada pelos servidores públicos.

E mais, entender pela impossibilidade de aplicação deste princípio em sede de improbidade administrativa, com base nos fundamentos utilizados, é escolher pela proteção da máquina estatal e das relações públicas (*in dubio pro societate*) em detrimento da proteção ao indivíduo (*in dubio pro reo*), ignorando-se, flagrantemente, todas as gravíssimas sanções e consequências que pode vir a sofrer um agente público em razão de uma ação de improbidade.<sup>99</sup>

## REFERÊNCIAS

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

---

<sup>99</sup> VIEIRA, Felipe da Silva, op. cit.

Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, 2014, p. 468 e 491. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MzI3Mg%2C%2C>. Acesso em 10 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 abr. 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. **Diário Oficial da União**: Brasília, 9 nov. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em 20 set. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm). Acesso em: 26 abr. 2022.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 26 abr. 2022.

BRASIL. Senado Federal, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer SF nº 14, de 2021, 29 de setembro de 2021, Relator Senador Weverton, p. 44. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9022430&ts=1635251854642&disposition=inline> Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Corte Especial, AIA 30/AM, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, j. 28.09.2011. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201001579966&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Primeira Turma, REsp nº 1.153.083/MT, Rel. Ministro Sérgio Kukina, j. 06.11.2014. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=resp+1153083&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em 25 jun. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Quinta Turma, RMS nº 24.559/PR, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, j. 03.12.2009. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=rms+24559&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em 25 jun. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Segunda Turma, RESP nº 765.212/AC, Relator Ministro Herman Benjamin, j. 23.06.2010. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=resp+765.212&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO> Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Segunda Turma, RMS nº 37.031/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, j. 08.02.2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=rms+37031&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em 25 jun. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Segunda Turma, ARE nº 1.019.161/SP, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. 02.05.2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5115705>. Acesso em 25 jun. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Tribunal Pleno, Pet. 3240, Relator Ministro Teori Zavascki, Brasília, DF, j. 10 de mai de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2250863>. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989/PR. Recorrente: Rosmary Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS. Relator: Alexandre de Moraes, Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2022. Repercussão Geral – Mérito (Tema 1199). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ARE 843.989/PR. Relator Ministro Alexandre de Moraes, Brasília, DF, j. 8 de ago de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 25 ago. 2022.

CARNEIRO, Rafael Araripe. Ações de improbidade no STJ: o que se condena?. **Jota**, Brasília, 04 jan. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stj-em-numeros-aco-es-de-improbidade-o-que-se-condena-04012022> . Acesso em: 03 jun. 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 2021 (Texto para discussão nº 305). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td305/view>. Acesso em: 4 mai. 2022.

CELESTINO, Marcelo. Mudanças na lei de improbidade administrativa: avanços ou retrocessos? **Migalhas**, Goiânia, 06 jan. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/357584/mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa-avancos-ou-retrocessos> . Acesso em: 20 jun. 2022.

CRETILLA JÚNIOR, J. Do ilícito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 68, n. 1, p. 135-159, 1973. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66693>. Acesso em: 30 out. 2022.

DALLARI, Adilson Abreu. **Limitações à atuação do ministério público**. in BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. 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, ago. 2021. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636/699> . Acesso em: 10 ago. 2022.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Direito do Estado**, Curitiba, v. 1, n. 71, 31 jan. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 22 jun. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. E-book (não paginado) Disponível em:

<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/91049397/v13/document/157101028/anchor/a-157101028>. Acesso em: 28 abr. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book (não paginado).

LEONEL, Ricardo de Barros. Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao Direito Sancionador, São Paulo, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/leonel-lia-retroatividade-associada-direito-sancionador>. Acesso em: 10 ago. 2022.

LIVIANU, Roberto. **Mudança na lei de improbidade administrativa tenta transformá-la em 'lei da impunidade'**. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/354099/mudanca-na-lei-de-improbidade-administrativa-tenta.htm>. Acesso em: 18 jun. 2022

MACHADO, Antonio Rodrigo; SILVEIRA, Marilda de Paula. Representação à Autoridade Administrativa e Procedimento Administrativo: Comentários aos artigos 14 e 15. No prelo.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A esparrela da (ir)retroatividade da Nova Lei de Improbidade. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). Improbidade administrativa e Tribunais de Contas: as inovações da Lei nº 14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 39-52.

MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República – Nota Técnica nº 00390794. Brasília, 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 15 set. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria Geral da República – Orientação nº 00413785. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/PGR00413785.2021Orientao12.20215CCRLIA.pdf>. Acesso em 15 set. 2022.

MORAES, Leonardo Bruno Pereira de. A nova Lei de Improbidade Administrativa e o Superior Tribunal de Justiça. **Consultor Jurídico: Conjur**, Florianópolis, 08 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-08/moraes-lei-improbidade-administrativa-stj?imprimir=1>. Acesso em: 25 mai. 2022.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no direito público – Lei 13.655/2018**. 2020. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/215543055/v1>. Acesso em: 25 jun. 2022.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. A reforma da nova Lei de Improbidade Administrativa e sua proteção. **Conjur**, Brasília, 11 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-11/improbidade-debate-reforma-protacao>. Acesso em: 20 jun. 2022.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. p. 7, E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559642960/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Direito Penal* 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, E-book.

ODA, Paula; GALDINO, Manoel; LIVIANU, Roberto; BRANDÃO, Bruno; GOZETTO, Andréa. **Uma volta atrás no combate à corrupção.** 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/uma-volta-atras-no-combate-a-corrupcao/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. A irretroatividade de normas mais favoráveis da Lei de Improbidade Administrativa reformada. *O Estadão*. São Paulo, p. 1-3. 25 abr. 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-irretroatividade-de-normas-mais-favoraveis-da-lei-de-improbidade-administrativa-reformada/>. Acesso em: 30 abr. 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti Grotti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. *Interesse Público – IP: Belo Horizonte*, 2022. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf> . Acesso em 5 jun. 2022.

ONU. Declaração Direitos do Homem e do Cidadão, 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em 20 set. 2022.

OSÓRIO, Fabio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/107536121>. Acesso em: 9 abr. 2022.

OSÓRIO, Fabio Medina. Retroatividade da nova lei de improbidade administrativa, Brasília, 1 nov. 2021. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/11/C1A0B519BC5D7E\\_RetroatividadedanovaLeideImprob.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/11/C1A0B519BC5D7E_RetroatividadedanovaLeideImprob.pdf) . Acesso em: 2 set. 2022.

PINHEIRO, Igor Pereira. *Improbidade Administrativa no STF e STJ*. Leme, Sp: Mizuno, 2021.

PLENO (AD) - Lei de Improbidade (1/2) - 18/8/22. Realização de Youtube. Brasília: STF, 2022. Son., color. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=isoMVuxm1AM&list=PLippyY19Z47sXTI8XEGdSSYiNr7IVIA TT&index=3>. Acesso em: 7 nov. 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos.** 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/249869105/v2/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOUSA, Marcio de Oliveira. O abuso cometido pelo Ministério Público no ajuizamento das ações de improbidade administrativa. Brasília: IDP/EDB, 2017. 52p. Monografia (Especialização) - Instituto de Desenvolvimento e Pesquisa. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2291/1/Monografia\\_Marcio%20de%20Oliveira%20Sousa.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2291/1/Monografia_Marcio%20de%20Oliveira%20Sousa.pdf) . Acesso em: 15 jun. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A promessa que a lei de improbidade administrativa não foi capaz de cumprir. **Publicações da Escola da AGU: combate a corrupção na administração pública – diálogos interinstitucionais**, v.12, n. 02, p. 409-426, 2020. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2789/2213>. Acesso em 10.11.2022

VIEIRA, Felipe da Silva. É verdadeira a premissa da natureza civil do ilícito de improbidade?. Consultor Jurídico: Conjur, São Paulo, 12 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-12/filipe-vieira-retroatividade-lei-improbidade>. Acesso em: 18 out. 2022.

VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo*. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, 2016. E-book. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/101605132/v7/document/119306887/anchor/a-119306887>. Acesso em: 24 out. 2022.