



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

BRUNA LAÍS GUEDES DE ANDRADE TORRES

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A UNIDADE DO DIREITO PÚBLICO
SANCIONADOR**

**CAMPINA GRANDE
2025**

BRUNA LAÍS GUEDES DE ANDRADE TORRES

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A UNIDADE DO DIREITO PÚBLICO
SANCIONADOR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), como requisito parcial à obtenção de título de Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Estado de Modelo Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema.

**CAMPINA GRANDE
2025**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto em versão impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que, na reprodução, figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

T693i Torres, Bruna Lais Guedes de Andrade.
Improbidade administrativa e a unidade do direito público sancionador [manuscrito] / Bruna Lais Guedes de Andrade Torres. - 2025.
41 f.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2025.
"Orientação : Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira, Centro de Ciências Jurídicas".
1. Direito administrativo sancionador. 2. Improbidade administrativa. 3. Poder punitivo estatal. 4. Princípio da isonomia. I. Título

21. ed. CDD 342.09

BRUNA LAIS GUEDES DE ANDRADE TORRES

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A UNIDADE DO DIREITO PÚBLICO
SANCIONADOR

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso
de Direito da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharela em
Direito

Aprovada em: 06/06/2025.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado eletronicamente por:

- **Alexandre Henrique Salema Ferreira** (***.985.054-**), em **25/06/2025 18:02:52** com chave **c254593a520711f0840f1a7cc27eb1f9**.
- **Felix Araújo Neto** (***.308.464-**), em **25/06/2025 18:18:55** com chave **00297644520a11f09c1306adb0a3afce**.
- **Vanderson dos Santos Pereira** (***.702.534-**), em **25/06/2025 18:40:22** com chave **ff981c14520c11f09dcc06adb0a3afce**.

Documento emitido pelo SUAP. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar_documento/ e informe os dados a seguir.

Tipo de Documento: Folha de Aprovação do Projeto Final

Data da Emissão: 27/06/2025

Código de Autenticação: c98e1c



AGRADECIMENTOS

A Deus e à minha amada Nossa Senhora, minha companhia fiel nos dias de alegria e, sobretudo, nos de silêncio e incerteza. Sei que não caminhei sozinha, fui guiada, cuidada e fortalecida em cada etapa pelo meu Espírito Santo.

Santo Agostinho fala que a morte não é nada, que você somente mudaria de lado, tudo o que fazíamos juntos aqui, você continuaria fazendo daí também, então, vovô, sei que o senhor continua comigo, me assistindo e me aplaudindo, apenas mudou de lado. Durante todo o restante do meu curso, pensei em como eu queria que o meu avô lesse meu trabalho ou como eu queria que ele estivesse no dia da minha apresentação, mas aprendi que o senhor viu todo meu percurso. Dedico esse trabalho ao meu avô, Erinaldo Guedes, um grande jurista e acima de tudo um ser humano que ressignificou a justiça em Campina Grande.

À minha mãe, cuja força e amor foram meu alicerce inabalável ao longo do curso. Seu incentivo à educação de excelência me ensinou que o conhecimento transforma vidas. Ao meu pai, que me ensinou preciosos valores nos quais edificaram meu caráter. Tudo o que eu conquistei até aqui tem muito do senhor. Vocês me mostram diariamente o lado bom de todas as coisas. E, ao meu irmãozinho, Guilherme, meu companheiro de todos os momentos, que mesmo com o seu jeito único atípico, demonstrou apoio e incentivo ao longo do curso.

A minha avó, Marinete, exemplo de fé, força e união, nossa fortaleza e exemplo de amor incondicional.

Aos meus tios e tias, Daliana, Denise, Nena, Thiago, Neto, Eri, Clebio, Julio Cesar, Sávio, e em especial à minha tia Danielle, que desde cedo me incentivou e acreditou no meu potencial, quando parou tudo o que estava fazendo em seu escritório, se sentou ao meu lado e me ensinou do zero a escrever uma petição inicial, antes mesmo das minhas aulas começarem. Seu perfeccionismo e zelo pelos clientes mostram que todo o seu sucesso é fruto do amor que a senhora deposita em cada ação e em cada vida que está por trás dela.

Aos meus primos e primas, que tenho como irmãos, sobretudo à minha prima Larissa, por quem eu sinto uma enorme admiração e amor; sua presença em cada etapa da minha vida me fez mais forte e me motivou a buscar os meus sonhos. Seu companheirismo e sua irmandade são únicos; por meio do seu incentivo, eu ganhei

uma rosa em todos os momentos que mais precisei na minha vida, alcançando cada graça desejada.

Às minhas fiéis amigas que me apoiaram em presença, oração e torcida, Camilinha, Érika, Júlia, Letícia, Maria Fernanda, Mirella e Vanessa. Obrigada por tornarem a vida mais leve e divertida, vocês vibraram com as minhas conquistas e seguraram minha mão nos dias em que nem eu acreditava em mim. Tenho certeza que o amor de Deus se fez presente através da amizade cada uma.

Às minhas colegas de curso que dividiram alegrias, incertezas, dedicação e superação, Adrielly e Letícia Aillia.

Ao meu professor Alexandre Salema, meu orientador, minha mais profunda gratidão. Com seu jeito sereno e acolhedor, o senhor foi uma presença essencial durante todo o curso. Obrigada pela paciência, pela escuta atenta e, acima de tudo, pela força que me deu nos momentos em que mais precisei durante a minha formação acadêmica.

Aos professores Vanderson Pereira e Félix Neto, meu muito obrigada pela generosidade com que receberam minha pesquisa e por dedicarem tempo e atenção ao meu trabalho. Ter vocês na banca foi uma honra, ainda mais por acompanhar de perto a trajetória como juristas de cada um. Obrigada pela confiança, pelas contribuições valiosas e pelo olhar cuidadoso com o trabalho.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo analisar a improbidade administrativa à luz da unidade do Direito Público Sancionador, especialmente diante das transformações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 e do julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A pesquisa se vale do método dedutivo, partindo da análise conceitual da improbidade administrativa, sua evolução normativa e as recentes alterações legislativas, para, em seguida, examinar criticamente a decisão do STF e adotar a necessidade de consolidação de uma abordagem dogmática unificada. Quanto aos meios, a pesquisa baseia-se em levantamento bibliográfico e documental, fundamentada em literatura jurídica, artigos acadêmicos e decisões jurisprudenciais, especialmente aquelas relacionadas ao julgamento do Tema 1.199 do STF, com o objetivo de identificar entendimentos consolidados e controvérsias dogmáticas relevantes à consolidação da improbidade como manifestação autônoma do *ius puniendi*. Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa explicativa. Conclui-se que, apesar da interpretação restritiva firmada pelo STF, a improbidade administrativa constitui manifestação do poder punitivo estatal, devendo ser submetida às garantias constitucionais próprias do Direito Público Sancionador. A análise evidencia que a fragmentação dogmática compromete a segurança jurídica, a isonomia e a proporcionalidade, tornando indispensável a superação do modelo tradicional e a harmonização das esferas sancionatórias.

Palavras-Chave: Direito Administrativo Sancionador; Improbidade administrativa; Poder punitivo estatal; Princípio da isonomia.

ABSTRACT

This undergraduate thesis aims to analyze administrative improbity under the lens of the unity of the Punitive Public Law, especially in light of the changes introduced by Law nº 14.230/2021 and the judgment of Theme 1.199 by the Brazilian Federal Supreme Court. The research adopts the deductive method, starting from a conceptual analysis of administrative improbity, its normative evolution, and recent legislative amendments, to then critically examine the Brazilian Federal Supreme Court decision and advocate for the consolidation of a unified dogmatic approach. Methodologically, the study is based on bibliographic and documentary research, drawing from legal literature, academic articles, and case law, particularly those related to Theme 1.199 of the Brazilian Federal Supreme Court, aiming to identify consolidated interpretations and relevant dogmatic controversies regarding the consolidation of improbity as an autonomous expression of the *ius puniendi*. Regarding its nature, this is an explanatory research. The conclusion reached is that, despite the restrictive interpretation established by the Brazilian Federal Supreme Court, administrative improbity constitutes an expression of the State's punitive power and must therefore be subject to the constitutional guarantees inherent to Punitive Public Law. The analysis shows that dogmatic fragmentation compromises legal certainty, equality, and proportionality, making it essential to overcome the traditional model and harmonize the various sanctioning spheres.

Keywords: Administrative improbity; Public Sanctioning Law; Principle of isonomy; State punitive power.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	FUNDAMENTAÇÃO DOGMÁTICA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	13
2.1	A origem do instituto e a sua evolução normativa	13
2.2	A Constituição de 1988 e a criação da Lei nº 8.429/92.....	10
3	AS TRANSFORMAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.230/21	21
3.1	Persistência de lacunas dogmáticas	24
4	O TEMA 1.199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) COMO ELEMENTO DE INSTABILIDADE INTERPRETATIVA.....	26
4.1	Debate sobre retroatividade benéfica e desafios hermenêuticos.....	31
4.2	Direito Público Sancionador e o <i>ius puniendi</i>	33
5	CONCLUSÃO	36
	REFERÊNCIAS.....	38

1 INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo analisar a improbidade administrativa sob a ótica da unidade do Direito Público Sancionador, especialmente após as transformações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 e o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843.989, que deu origem ao Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal (STF). A proposta é compreender como essas mudanças normativas e interpretativas influenciam na definição da natureza jurídica da improbidade e na aplicação das garantias constitucionais típicas do poder punitivo estatal.

A nova legislação garantiu avanços significativos ao excluir a modalidade culposa, exigir dolo específico como requisito para responsabilização e introduzir a prescrição intercorrente, alinhando o regime jurídico da improbidade às garantias do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal.

Contudo, no julgamento do Tema 1.199, o STF estabeleceu que a revogação da modalidade culposa não se aplica retroativamente aos processos que já transitaram em julgado, preservando a coisa julgada e a segurança das decisões definitivas. Por outro lado, admitiu a retroatividade da nova lei para os processos ainda em tramitação. Em relação à prescrição, firmou-se a tese da irretroatividade, restringindo a aplicação dos novos prazos aos fatos posteriores à entrada em vigor da lei.

Assim, o contexto de divergências revela uma tensão entre a necessidade de assegurar segurança jurídica e a garantia de efetividade das prerrogativas constitucionais que devem limitar o exercício do poder punitivo estatal.

Além disso, tratar de maneira desigual Agentes Públicos que praticaram condutas idênticas, somente em razão de estarem em estágios processuais diferentes, uma já com condenação transitada em julgado e outra com o processo ainda em curso, viola o princípio da isonomia. Ainda mais grave, permitir que determinados Agentes continuem afastados de suas funções públicas e com os direitos políticos suspensos por uma conduta que o ordenamento jurídico não mais reconhece como ímproba, revela uma situação que não se mostra proporcional nem razoável, sobretudo em decorrência do grau de severidade que tais sanções impõem.

Ante esse cenário, questiona-se: a improbidade administrativa deve ser tratada como manifestação do poder punitivo estatal, sujeita às garantias do Direito Público Sancionador, mesmo após a decisão do STF no Tema 1.199?

Parte-se da premissa de que, apesar da interpretação restritiva firmada pela Corte, a improbidade administrativa representa uma clara manifestação do *ius puniendi* estatal, devendo submeter-se aos princípios constitucionais que informam e limitam a atuação punitiva do Estado, como a legalidade, a tipicidade e a retroatividade da norma mais benéfica.

O objetivo geral deste trabalho é demonstrar a necessidade de consolidar a improbidade administrativa como expressão do Direito Público Sancionador, superando a fragmentação dogmática que compromete a segurança jurídica e a legitimidade das sanções. Para isso, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: analisar a evolução normativa e doutrinária da improbidade administrativa, destacando as mudanças promovidas pela Lei nº 14.230/2021; examinar criticamente o julgamento do Tema 1.199 pelo STF, avaliando seus fundamentos e impactos para o sistema sancionador e para a segurança jurídica; adotar a consolidação da unidade do Direito Público Sancionador como referencial dogmático imprescindível à adequada compreensão e aplicação do regime da improbidade administrativa.

Este trabalho adota o método dedutivo, partindo da análise dos fundamentos teóricos do Direito Público Sancionador e dos princípios constitucionais que limitam o exercício do poder punitivo estatal, para então aplicar esses referenciais ao regime jurídico da improbidade administrativa. Quanto aos meios, a pesquisa baseia-se em levantamento bibliográfico e documental, fundamentada em literatura jurídica, artigos acadêmicos e decisões jurisprudenciais, especialmente aquelas relacionadas ao julgamento do Tema 1.199 do STF, com o objetivo de identificar entendimentos consolidados e controvérsias dogmáticas relevantes à consolidação da improbidade como manifestação autônoma do *ius puniendi*. Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa explicativa.

A justificativa para a realização desta pesquisa reside na necessidade de superar as lacunas dogmáticas que permeiam a improbidade administrativa, agravadas pelo recente posicionamento do STF. Tal necessidade torna-se ainda mais premente diante da atuação prática da autora, que integra Escritório especializado na defesa de servidores públicos, como Policiais Federais e Militares, categorias

diretamente afetadas pelas instabilidades que caracterizam o regime sancionatório da improbidade.

Por fim, a relevância científica e social deste estudo configura-se na sua contribuição para o fortalecimento de uma compreensão mais coerente e sistemática da improbidade administrativa, alinhada às garantias fundamentais que sustentam o Estado Democrático de Direito, garantindo a necessária harmonização entre a efetividade na responsabilização e a proteção dos direitos dos administrados.

2 FUNDAMENTAÇÃO DOGMÁTICA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 A origem do instituto e sua evolução normativa

Sob a égide de múltiplos Estados edificados por sólidos alicerces democráticos, no âmbito do qual, os agentes públicos, além de desempenharem a atividade finalística indissociável à sua função no organismo estatal, são efetivamente fiscalizados e conseqüentemente responsabilizados por suas ações destoantes do interesse público, conferiu-se ao Constituinte originário o mérito de reconhecer a imprescindibilidade de um microssistema voltado a repressão dos atos de improbidade administrativa.

Por evidente, faz-se necessário atribuir o devido mérito à Constituição Republicana Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) por ter reconhecido a imprescindibilidade de um microssistema voltado à repressão dos atos de improbidade administrativa.

No arcabouço constitucional brasileiro, a atenção para o combate à utilização da máquina pública para benefício privado, por meio da função pública, teve como marco o texto magno de 1946, momento em que o constituinte determinou em seu art. 141, §3º, que lei infraconstitucional seria editada para tratar sobre o sequestro e o perdimento de bens, no contexto de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. No entanto, a ordem constitucional inaugurada com a Constituição Federal de 1946 não previu a tipologia jurídica do ato de improbidade administrativa (Brasil, 1946).

Apenas no ano de 1957 o Congresso Nacional editou o primeiro dispositivo normativo com o escopo de normatizar o comando constitucional, através da Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957, intitulada Lei Pitombo-Godói Ilha. O objetivo da referida lei era tão somente sancionar os servidores públicos por atos de enriquecimento ilícito, em virtude de influência ou abuso de cargo ou função pública, a partir do sequestro dos bens advindos de tal enriquecimento (Brasil, 1957).

No mesmo sentido, mais à frente, foi aprovada a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, conhecida como Lei Bilac Pinto, a fim de regulamentar o sequestro e o confisco de bens nos casos de enriquecimento ilícito, com intenção prioritária de atingir o agente público que tivesse enriquecido ilicitamente em decorrência de cargo ou função pública. No entanto, ressalta-se que a Lei Bilac Pinto

ampliou o conceito de servidor público, fazendo referência ao conjunto de todos os membros de cargos, funções ou empregos, civis ou militares, inclusive os eletivos, de nomeação ou contrato, nos órgãos de qualquer dos Poderes, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios (Brasil, 1958).

Como visto, prevaleceu nos comandos normativos das Leis Pitombo-Godói e Bilac Pinto o objetivo comum do legislador de atentar-se apenas a normatizar o confisco dos bens, restando cristalino o caráter civil do procedimento da sanção imposta, vocacionada a restituir o patrimônio da Fazenda Pública lesada por servidor público, não sendo possível encontrar no arcabouço dos enunciados nomeados, nenhuma previsão de sancionamento de viés repressor, mesmo presente a possibilidade de instauração de ação penal cabível.

A designação ‘probidade administrativa’ surgiu pela primeira vez no ordenamento constitucional brasileiro por meio da Constituição Federal de 1967, que em seu art. 148, inciso II, previu a possibilidade de lei complementar estabelecer hipóteses de inelegibilidade destinadas à preservação da probidade administrativa. A Emenda Constitucional nº 1/1969, que editou o novo texto da Constituição Federal de 1967, em seu art. 151, inciso II, reiterou essa possibilidade (Brasil, 1967).

Em ambos os dispositivos constitucionais citados, seja no texto original da Constituição Federal de 1967, seja no texto alterado pela EC nº 1/1969, a expressão figurava como fundamento para hipóteses de inelegibilidade, cuja efetividade estaria condicionada à promulgação de normas complementares. Não obstante, manteve-se em vigor, paralelamente, o enunciado “probidade na administração”, na qual continuava a configurar causa de responsabilização política, apenas.

Com a Constituição Federal de 1988, foi introduzida, de forma pioneira, no sistema jurídico nacional, a expressão ‘improbidade administrativa’, em seu artigo 15, inciso V, ao estabelecê-la como um dos cinco casos legitimados de perda ou suspensão dos direitos políticos. Para além da responsabilização política, já prevista na ordem constitucional anterior, o art. 37, §4º da Carta Maior determinou a configuração que o regime jurídico de improbidade administrativa carrega consigo até os dias atuais.

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

§ 4º - 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, 1988).

Introduzido em contexto político de democracia e expansão dos direitos da imprensa, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo modelo constitucional de combate à corrupção com enfoque na improbidade administrativa, ressaltando, assim, o princípio da moralidade e o dever de probidade administrativa (Figueiredo, 2013, p. 894).

De modo distinto dos dispositivos constitucionais anteriormente estabelecidos, que dispunham sobre os casos de enriquecimento ilícito e de prejuízo ao erário, a Constituição de 1988 versou sobre atos de improbidade administrativa, atribuindo ao legislador infraconstitucional a tarefa de disciplinar a extensão da expressão, ao enumerar em lei os atos de improbidade administrativa. Além disso, ao passo em que os textos anteriores atribuíam aos agentes somente sanções de natureza patrimonial, a Constituição prevê, além das anteriormente existentes, as severas penalidades de suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública. Como asseveram Garcia e Alves (2017, p. 167):

Diferentemente dos textos anteriores, os quais restringiam a tipologia dos atos de improbidade às hipóteses de dano ao erário e enriquecimento ilícito, o art. 37, §4º, da Constituição de 1988 confere maior liberdade ao legislador ordinário, dispondo que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”, tendo sido o preceito constitucional regulamentado pela Lei nº 8.429/1992.

Portanto, o Diploma Constitucional se caracterizou por uma disposição pioneira e inaugural no ordenamento político e jurídico pátrio, ao passo em que, o Brasil escolheu, de forma inédita, implementar três esferas sancionatórias independentes, não excludentes, pela mesma prática de atos de improbidade administrativa, sendo elas a criminal, a administrativa e a cível.

2.2 A Constituição de 1988 e a criação da Lei nº 8.429/1992

A Constituição Federal de 1988 previu, em seu art. 37, §4º, em decorrência da prática de atos de improbidade administrativa, aplicação das penalidades ao servidor público de suspensão dos direitos políticos, da perda da função pública, da

indisponibilidade dos bens e do ressarcimento ao erário público, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. No entanto, essas penalidades careciam de regulamentação específica, apesar de as Leis Pitombo-Godói e Bilanc Pinto terem sido recepcionadas pela Carta Magna.

A regulamentação do §4º, do art. 37, da Constituição Federal de 1988 se deu através da Lei nº 8.429/1992 (LIA), com consequente revogação das Leis Pitombo-Godói e Bilanc Pinto (Brasil, 1992).

A elaboração, aprovação e publicação da LIA se deu em um cenário histórico conturbado, momento em que o Governo do então Presidente Fernando Collor de Mello se viu envolto em acusações de corrupção (Osório, 2018, p. 110). Em resposta a esse momento da política brasileira, o Poder Executivo enviou o Projeto de Lei (PL) nº 1.446, de 17 de agosto de 1991, correspondente às leis que já existiam, nas quais eram ineficientes no combate aos agentes públicos desonestos.

Impulsionado por juristas decorrentes dos quadros do Ministério Público, a redação do Senado se caracterizou como mais severa no enfrentamento da corrupção. O PL nº 1.446/1991 tinha como finalidade estabelecer o procedimento para a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens, a perda da função pública e o ressarcimento ao erário público, no contexto de enriquecimento ilícito decorrente do exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou funcional, regulamentando, portanto, o dispositivo constitucional (Brasil, 1991a).

Durante o trâmite legislativo que resultou na promulgação da Lei nº 8.429, de 03 de junho de 1992, foram apresentados diversos projetos substitutivos tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. O texto original passou por sucessivas reformulações, refletindo o esforço do legislador infraconstitucional em construir um marco normativo robusto sobre a matéria. Esse processo culminou na aprovação, pelo Senado, do PL nº 1.446-E, de 6 de maio de 1992, cuja versão final foi convertida na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) (Brasil, 1991b).

Na ocasião, o Senado Federal promoveu uma significativa inovação ao aprovar um novo texto para o art. 1º do PL nº 1.446/1991, no qual, de maneira inédita no âmbito da legislação infraconstitucional brasileira, tratou de forma expressa os atos de improbidade administrativa (Brasil, 1991b). A lei também estabeleceu, nos arts. 9º, 10 e 11, a tipificação das condutas consideradas ímprobas, consolidando um importante instrumento jurídico voltado à responsabilização de agentes públicos e

terceiros que causem lesão ao erário público, atentem contra os princípios da Administração Pública ou auferam enriquecimento ilícito no exercício de suas funções públicas.

Nesse contexto, os atos de improbidade administrativa, conforme previamente delineado, foram inicialmente classificados em três categorias distintas: aqueles que resultam em enriquecimento ilícito (art. 9º); os que ocasionam danos ao erário público (art. 10); e os que violam os princípios que regem a Administração Pública (art. 11). Posteriormente, com a promulgação da Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016, foi inserido o art. 10-A à Lei nº 8.429/1992, acrescentando uma nova modalidade de ato ímprobo, correspondente a concessão ou aplicação indevida de benefícios financeiros ou tributários, os quais passaram, desde então, a integrar o rol de condutas passíveis de responsabilização por improbidade (Brasil, 2016).

Apesar disso, é importante ressaltar que, ao disciplinar os atos de improbidade administrativa na Lei nº 8.429/1992, o legislador optou por uma abordagem interpretativa ampla, deixando de elencar de forma taxativa as condutas que poderiam configurar tais atos. Assim, a redação legal adotada pelo Congresso Nacional, embora tenha representado um avanço ao positivar no plano infraconstitucional a matéria relativa à improbidade administrativa, limitou-se a edificação de tipos legais genéricos e de conceitos abertos, sem definir de maneira clara e objetiva o que se entende, juridicamente, por ato de improbidade.

A ausência, deficiência ou insuficiência de definição conceitual quanto ao objeto e à natureza do instituto jurídico da improbidade administrativa gerou dificuldades interpretativas relevantes, ocasionando uma aplicação excessivamente abrangente da lei por parte dos operadores do Direito. Como consequência, observou-se, ao longo do tempo, a equiparação indevida entre atos administrativos meramente ilegais, sem qualquer traço de má-fé ou lesão à Administração Pública, e os tipos específicos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA. Com isso, tal interpretação expandida, conforme aponta Mattos (2006, p. 2), resultou em distorções no sistema sancionatório, fragilizando os critérios de proporcionalidade e comprometendo a segurança jurídica dos administrados.

Assim, o dever de delimitar de forma precisa os elementos definidores do ato de improbidade administrativa competia à Lei nº 8.429/92, que, no entanto, optou pela omissão sobre tal definição, fixando apenas os seus três tipos. Segundo o autor anteriormente citado (Mattos, 2006), o conceito de improbidade administrativa não

pode ser um “cheque em branco” ou uma mera vontade do membro do Ministério Público, ao passo em que a segurança jurídica que marca um Estado Democrático de Direito não permite essa imprecisão jurídica.

Atribuiu-se, portanto, à doutrina e à jurisprudência, a delimitação de parâmetros hermenêuticos e dogmáticos para que melhor se aplicasse a Lei de Improbidade Administrativa aos agentes ímprobos. Com isso, foram firmados posicionamentos com relação ao próprio conceito de ato de improbidade administrativa, assim como a imprescindibilidade do elemento volitivo por parte do agente, a qualificação da natureza jurídica dos atos e das sanções aplicáveis, bem como sua vinculação a dispositivos normativos dispersos no ordenamento jurídico pátrio que, de modo auxiliar, conferiam substrato a aplicação da referida norma jurídica.

Antes mesmo da consolidação de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca da natureza jurídica do regime de improbidade administrativa, especialmente no que tange à definição do ramo do Direito a ele incidente – seja civil, penal ou administrativo – a dogmática jurídica, diante das notórias lacunas legislativas, viu-se compelida a enfrentar o necessário papel de delimitação conceitual entre as condutas que configurariam atos de improbidade e aquelas que se enquadrariam como meras ilegalidades formais, tomando-se por parâmetro fundamental a presença, ou não, do elemento volitivo imputável ao agente público ou ao particular envolvido.

O ponto em comum entre os doutrinadores nacionais residia na diferenciação do ato ímprobo e a mera ilegalidade, de modo que, no ato ímprobo, é necessário a presença do dolo ou da culpa na ação do agente. Di Pietro (2020, p. 1.060) sustentou que a subsunção de condutas ao regime jurídico da improbidade administrativa pressupunha a presença de culpa ou dolo por parte do agente ímprobo, exigindo-se, ademais, a identificação de um grau mínimo de má-fé. Isto posto, a administrativista assevera que, na ausência desse elemento subjetivo mínimo, restaria inviabilizada a imposição das gravosas sanções previstas na LIA (Di Pietro, 2020, p. 1.060).

Portanto, o ato de improbidade administrativa estaria caracterizado por uma ilegalidade qualificada pela intenção do agente infrator (dolo ou culpa grave), sendo necessária a demonstração de má-fé ou da desonestidade, não se equiparando, portanto, com a mera ilegalidade do ato (Neves; Oliveira, 2020, p. 9). Ainda sobre a caracterização do ato ímprobo, viu-se como imprescindível, a presença dos

elementos subjetivos do agente, seja o dolo, nos casos dos arts. 9º e 11 da LIA; seja a culpa, nas hipóteses previstas no art. 10.

No entanto, convém ressaltar que como a LIA possuía comandos abertos, seria necessária uma maior prudência no manejo indiscriminado de ações de improbidade administrativa para que não fosse enfraquecida e se tornassem ineficazes pelo excesso da sua utilização, para as situações que não comportassem o devido enquadramento. Assim, ao omitir quanto a definição do conteúdo jurídico do ato de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429/1992, conferiu ao intérprete a possibilidade de uma utilização ampla da ação de improbidade administrativa, acarretando grandes equívocos, ao passo em que viabilizou que atos administrativos ilegais, instituídos sem má-fé ou sem prejuízo ao ente público, fossem confundidos com os tipos previstos no dispositivo em comento (Brasil, 1992).

Segundo discorre Justen Filho (2022, p. 113-114), um problema fundamental (da Lei 8.429/92) foi a banalização de ações de improbidade. Muitos processos foram instaurados sem elementos probatórios consistentes, com a perspectiva de investigação no bojo da fase de instrução. Era usual a ausência de especificação na petição inicial de fatos determinados. Tornou-se comum o pedido de condenação com fundamento indiscriminado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade. Isso conduzia à eternização dos litígios, usualmente envolvendo disputas políticas (mais do que jurídicas).

Nesse contexto, impõe-se a devida consideração à elevada gravidade das sanções cominadas pela Lei de Improbidade Administrativa, o que exige, ainda mais, rigor na individualização das condutas e na delimitação precisa da tipificação legal.

Portanto, diante da gravidade das sanções previstas no âmbito da LIA, seria temerário permitir interpretações que levem à condenação por atos não suficientemente tipificados. Nessa conjuntura, Oliveira (2012, p. 20) enfatiza a necessidade de uma previsão expressa do conjunto de elementos do comportamento punível, abordando sobre os elementos do tipo:

[...] para que haja aplicação da penalidade e para que se identifique a infração administrativa, impõe-se que esteja presente, além da antijuridicidade, o tipo, ou seja, o conjunto de elementos do comportamento punível previsto na lei administrativa. A descrição da infração deve estar prevista em lei ou em regulamento, quando a hipótese normativa for genérica, incumbindo à Administração limitar as proibições fáticas. Ocorrendo o fato descrito na hipótese da norma, opera-se a subsunção daquele a esta, com o que se realiza a tipicidade. Isto é, a realização concreta do fato adequado à norma, onde se prevê a sanção. Entende García Enterría

que a tipicidade é decorrência do princípio da legalidade. Os elementos do tipo dividem-se em objetivos, subjetivos e normativos: os primeiros dizem respeito ao lugar, tempo, condições do sujeito e objeto da ação punível; os segundos dizem respeito ao fim visado pelo agente, o intuito que o animou à prática do ato; os últimos conduzem a um juízo de valor em relação aos pressupostos do injusto típico (“sem licença da autoridade competente”, “funcionário público”, “sem as formalidades legais”, “decoro”, “injusta” e outras expressões jurídicas ou extrajurídicas que exigem uma compreensão geral do direito ou da realidade social. Faltando algum destes elementos, desde que expressos no tipo, não haverá infração.

Outra relevante omissão identificável na redação original da Lei nº 8.429/1992 residia na indefinição quanto ao elemento subjetivo exigido para a configuração dos atos de improbidade administrativa. O diploma legal, à época, silenciava sobre a imprescindibilidade da demonstração do dolo como pressuposto para a imposição das severas sanções nele previstas. Além disso, o art. 10 admitia expressamente a responsabilização tanto por condutas dolosas quanto culposas no tocante aos atos lesivos ao erário público.

Com isso, a inexigibilidade de comprovação do dolo, permitia que o agente ainda que sem a intenção consciente de alcançar um resultado ilícito, pudesse ser processado e condenado como se ímprobo fosse, o que acabaria por gerar uma deturpação do instituto.

Desse modo, verifica-se na LIA a ausência de explicitação legal do núcleo da improbidade administrativa, posto que o legislador omitiu quanto ao seu dever de estabelecer o elemento conectante do ato ímprobo. Assim, partir de um dos tipos descritos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, sem, contudo, definir o que venha a ser o próprio núcleo da prática do ato de improbidade administrativa, permite interpretações ampliativas ou analógicas contrariamente ao princípio da reserva legal. O Estado Democrático de Direito (art. 1º, CRFB/88) repugna tal falha legislativa, capaz de acarretar o manejo indevido de ações de improbidade administrativa.

Portanto, percebe-se que a trajetória normativa da improbidade administrativa, desde a sua origem até a recente reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, revela uma progressiva aproximação com os modelos sancionatórios mais rígidos e garantistas. Tal evolução é fundamental para compreender o contexto das alterações legislativas que serão analisadas na próxima seção, especialmente no que se refere à exclusão da modalidade culposa e à introdução de novos institutos, como a prescrição intercorrente.

3 AS TRANSFORMAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021

A construção hermenêutica e dogmática do sistema da improbidade recorrentemente encontrou divergências e lacunas para o correto entendimento e estabelecimento do conceito do ato de improbidade administrativa em si, que até o presente momento não se atingiu (Osório, 2022).

Passados quase trinta anos de vigência da LIA, evidenciou-se uma conjuntura de incertezas e dificuldades para a aplicação da lei e reconhecimento dos atos de improbidade, diante do seu caráter *sui generis* e, ainda, sua abstração semântica incorporada pela LIA (Mendes; Carneiro, 2022, p. 94). Para além disso, as incertezas ainda se perpetuam sobre o regime sancionatório da improbidade administrativa, seja no tocante à natureza jurídica das sanções, seja no regime principiológico aplicável a elas.

O Poder Legislativo brasileiro, sensível à evolução da jurisprudência pátria, às contribuições teóricas consolidadas no seio da doutrina e ao movimento normativo voltado ao fortalecimento do enfrentamento à corrupção, promoveu, no ano de 2021, uma profunda reformulação do regime jurídico da improbidade administrativa. Tal iniciativa legislativa materializou-se na edição da Lei nº 14.230/2021, que alterou de modo substancial os dispositivos legais anteriormente vigentes, refletindo uma tentativa de harmonizar rigor sancionatório com garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito (Brasil, 2021).

O novo diploma legal, conforme já delineado em seções anteriores, foi elaborado sob expressiva influência de importantes marcos normativos contemporâneos, a exemplo da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção; Brasil, 2013), da Lei nº 13.655/2018 (alterações sobre o Decreto-lei nº 4.655/1942 – LINDB; Brasil, 1942), da Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil – CPC/2015; Brasil, 2015) e da Lei nº 13.964/2019 (denominada Pacote Anticrime; Brasil, 2019). Nesse contexto de modernização legislativa, o Congresso Nacional promoveu alterações relevantes no tocante à conformação típica dos atos de improbidade administrativa, redesenhando seus elementos estruturantes e os critérios de responsabilização aplicáveis.

Antes de adentrar propriamente às alterações substanciais promovidas pela nova legislação, mostra-se oportuno traçar o percurso legislativo que culminou na reforma da Lei de Improbidade Administrativa, com especial destaque aos pareceres

e manifestações emanadas da comissão de juristas instituída com o fim de indicar aprimoramentos ao referido diploma normativo.

A Lei nº 14.230/2021 teve origem legislativa com o Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, relatado pelo então Deputado Federal Roberto de Lucena. Para o citado relator, a alteração da Lei nº 8.429/92 impunha-se como resposta necessária às transformações estruturais vivenciadas pela sociedade contemporânea, além de buscar a harmonização do regime jurídico da improbidade administrativa com as formulações hermenêuticas desenvolvidas no seio da jurisprudência pátria (Brasil, 2018).

Assim, o supracitado deputado, expôs sua fundamentação para o Projeto de Lei nº 10.887/2018:

De um atento exame do texto, par e passo da observação da realidade, conclui-se que não é dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia. Evidentemente tais situações não deixam de poder se caracterizar como ilícitos administrativos que se submetem a sanções daquela natureza e, acaso haja danos ao erário, às consequências da lei civil quanto ao ressarcimento. O que se compreende nesse anteprojeto é que tais atos desbordam do conceito de improbidade administrativa e não devem ser fundamento de fato para sanções com base neste diploma e nem devem se submeter à simbologia da improbidade, atribuída exclusivamente a atos dolosamente praticados (Mudrovitsch; Nóbrega, 2022).

A proposta legislativa original, fortemente influenciada pela atuação da comissão de juristas designada para o aprimoramento da Lei de Improbidade Administrativa, contemplava alterações relevantes no regime normativo, dentre as quais se destacavam, embora não exclusivamente: a exigência do dolo como elemento subjetivo indispensável à configuração do ato ímprobo, com a consequente exclusão da modalidade culposa do sistema; o aumento dos prazos de suspensão dos direitos políticos; a possibilidade de decretação de indisponibilidade de bens do investigado independentemente da demonstração de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo; a admissão da constrição sobre bem de família; a atribuição de legitimidade ativa exclusiva ao Ministério Público para o ajuizamento da ação de improbidade; a imposição de requisitos mais rigorosos para a propositura da ação, com destaque para a individualização precisa das condutas e a apresentação de elementos probatórios mínimos; a vedação ao julgamento antecipado da lide nos casos em que se objetivar condenação; a fixação do prazo prescricional em 10 (dez) anos, contados do fato, admitindo-se sua suspensão por até 3 (três) anos em caso

de instauração de inquérito civil; e a previsão de prescrição do ressarcimento ao erário no prazo de 20 (vinte) anos, também a partir da ocorrência do fato gerador.

Após regular tramitação na Câmara dos Deputados, contexto em que foram realizadas audiências públicas e colhidas contribuições de juristas especializados na matéria, o projeto de reforma da Lei de Improbidade Administrativa foi remetido ao Senado Federal, onde passou a tramitar sob nova numeração (PL nº 2.505/2021). Naquela Casa Legislativa, o texto recebeu novas emendas e aperfeiçoamentos, resultando, ao final, na promulgação da Lei nº 14.230/2021, submetida à sanção presidencial já incorporando disposições originalmente ausentes no texto inaugural. Entre os acréscimos mais relevantes, destacam-se, a título exemplificativo: a aplicação expressa dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao regime jurídico da improbidade administrativa; a fixação do prazo prescricional em 8 (oito) anos, contados a partir da data da ocorrência do ilícito; a exclusão da modalidade culposa e a introdução da figura da prescrição intercorrente, cuja contagem tem início a partir do ajuizamento da ação e, em caso de interrupção, é retomada com redução pela metade do prazo restante.

As causas de interrupção da prescrição previstas no parágrafo 4º são: a) o ajuizamento da ação de improbidade administrativa; b) a publicação da sentença condenatória; c) a publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal (TRF) que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; d) a publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça ou do Superior Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Desse modo, em 25 de outubro de 2021, o texto final da Lei nº 14.230/2021 foi encaminhado à sanção presidencial, momento em que o então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, a sancionou sem vetos. Todavia, sobre uma das alterações convém ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.042/DF e nº 7.043/DF, declarou a inconstitucionalidade da competência de legitimidade ativa privativa do Ministério Público para iniciar a ação de improbidade e para a celebração de acordos de não persecução civil, retomando a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação em comento (Brasil, 2022a; Brasil, 2022b).

Dentre as diversas alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21, a substancial delas diz respeito à própria configuração do ato de improbidade. Agora, apenas os danos causados a título de dolo são abarcados pela Lei de Improbidade Administrativa.

A redação anterior do art. 10 da Lei nº 8.429/92 conferia a possibilidade de improbidade no caso de ato culposo, este perpetrado por imperícia, imprudência ou negligência, lesivo ao patrimônio público. Por sua vez, a Lei nº 14.230/21, suprimiu a expressão “culposa” do referido dispositivo. Desse modo, a exigência exclusiva da presença do dolo para configuração da conduta como ímproba foi reafirmada nos demais artigos alterados ou incluídos pela nova lei.

Conforme se observa da leitura do art. 1º, § 2º, incluído na legislação, não basta a vontade de praticar a conduta tida por improbidade administrativa, é necessário o fim específico de alcançar o resultado ilícito.

Assim sendo, nota-se que a Lei nº 14.230/21 instituiu um cenário mais favorável aos autores de atos de improbidade administrativa, sobretudo por meio da revogação dos tipos culposos e das novas disposições acerca da prescrição, o que resultou na discussão em torno da sua retroatividade, que foi objeto de divergências sobretudo pela indefinição da natureza jurídica do instituto, e, conseqüentemente, quais os princípios deveriam ser aplicados a ele.

3.1 Persistência de lacunas dogmáticas

Ressalta-se que, da análise dos textos propostos, até a edição final da Lei nº 14.230/21, é possível perceber que foram incorporados ao novo texto da LIA as abordagens firmadas pela doutrina e pela jurisprudência, notadamente ao que interessa ao objeto do presente trabalho, qual seja, a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador à improbidade administrativa, admitindo-se que o sistema não é penal, mas também não pode ser considerado civil por deter de caráter sancionatório e ser destinado à aplicação de sanções de caráter pessoal, seguindo entendimento doutrinário e jurisprudencial já firmado antes mesmo da edição da “nova” Lei de Improbidade Administrativa.

Os doutrinadores Benedito Gonçalves e Renato Grilo conceituam o Direito Administrativo Sancionador como “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” (Gonçalves; Grilo, 2021, p. 468).

Apesar disso, sustenta-se que a natureza do sistema da improbidade sob nenhuma circunstância poderá ser vista como ramo pertencente ao Direito Civil, mas sim intimamente ligada ao Direito Penal em decorrência do caráter punitivo das sanções impostas pela LIA, em cristalina decorrência do poder punitivo estatal, ainda que não em sua esfera penal (Branco, 2023, p. 148).

No entanto, ainda que com a inovação legislativa se tenha aproximado o sistema da improbidade ao do Direito Administrativo Sancionador, este ainda não encontra uma teorização adequada na doutrina nacional quanto aos princípios constitucionais que o devem guiar, o que influencia para a problemática trazida no presente trabalho no sentido de não existir um claro regime dogmático da improbidade administrativa, que acarreta na instabilidade entre a segurança jurídica e a efetiva responsabilização dos agentes ímprobos (Osório, 2022).

Com isso, as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 não apenas reformularam profundamente o regime da improbidade administrativa, como também intensificaram o debate acerca da sua natureza jurídica e da necessidade de aplicação das garantias próprias do Direito Público Sancionador. O mencionado debate se torna ainda mais relevante diante do posicionamento recentemente adotado pelo STF, objeto da análise que se seguirá.

4 O TEMA 1.199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) COMO ELEMENTO DE INSTABILIDADE INTERPRETATIVA

O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o Recurso Extraordinário (ARE) nº 843.989, que deu origem ao Tema 1.199, representativo da controvérsia, referente à definição da (ir)retroatividade das alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade, acerca da necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato ímprobo, inclusive no art. 10 da LIA, e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente, no contexto do qual foram fixadas as seguintes teses, sem sede de repercussão geral:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei (Brasil, 2022c).

Apesar de a tese ter se posicionado pela irretroatividade, o que se observou no julgamento foi um cenário de profunda fragmentação argumentativa entre os Ministros, revelando uma ausência de coerência teórica quanto à natureza jurídica da improbidade. Tal fragmentação evidencia não apenas a indefinição dogmática do instituto, mas também expõe os jurisdicionados à insegurança advinda da oscilação interpretativa no seio da mais alta Corte do país.

Segundo parcela significativa da doutrina, o julgamento em questão, em decorrência de divergências e inconsistências hermenêuticas, configurou-se como uma decisão média (Justen Filho, 2023).

Importa analisar a partir do julgado da Excelsa Corte, os votos dos Ministros e suas divergências. Inicia-se com o exame do voto do Ministro relator, Alexandre de Moraes, que reconhece que o Direito Administrativo Sancionador é expressão do poder de punir do Estado e que guarda preciosa relação com o Direito Penal, no entanto afirmou que a natureza da improbidade seria civil. O Ministro votou pela

irretroatividade do ato culposo com condenação transitada em julgado, mas pela sua não ultratividade em processos sem condenação transitada em julgado. Nesse aspecto, sustenta o Ministro que o princípio da retroatividade da norma mais benéfica, previsto no art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal de 1988, deve ser aplicado exclusivamente no âmbito do Direito Penal. Tal posicionamento fundamenta-se na compreensão de que os atos de improbidade administrativa possuem natureza jurídica civil, conforme reiteradamente assinalado em seu voto.

Em seguida ao voto do relator, manifestou-se o Ministro André Mendonça, afirmando que o sistema punitivo do Estado conforma uma unidade normativa, razão pela qual os princípios que regem as diversas esferas sancionatórias devem ser compreendidos de forma integrada e aplicados de maneira unitária, o Ministro votou pela retroatividade do ato culposo até nas ações transitadas em julgado, sendo cabível, neste caso, ação rescisória. Dentre tais princípios, destaca-se a retroatividade da norma mais benéfica, cuja observância se impõe como limite essencial ao exercício legítimo do poder de punir. Do voto do Ministro depreende-se a compreensão de que a improbidade integra o sistema punitivo estatal. Ainda que de forma implícita, reconhece a incidência dos princípios do Direito Administrativo Sancionador. Com isso, afasta-se a tese de natureza meramente civil para os atos ímprobos.

Na sequência votou o Ministro Kassio Nunes Marques, que, convém ressaltar, vislumbrou a unidade principiológica do *ius puniendi* estatal, afirmando que a aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador à improbidade decorre não apenas da nova redação da LIA, mas da própria natureza sancionatória do instituto, que revela o exercício do *ius puniendi* estatal. O ministro votou pela retroatividade total da norma. Por isso, impõe-se a observância das garantias constitucionais típicas dos demais ramos punitivos. Notou-se ainda uma contradição interna em seu voto ao atribuir a natureza civil do instituto da improbidade.

Seguindo o posicionamento do relator, o Ministro Luiz Edson Fachin votou pela natureza civil da improbidade, limitando-se a não possibilitar a retroação da nova LIA em razão de seu caráter civil. O Ministro deixou de expor seu entendimento sobre o Direito Administrativo Sancionador e sua principiológica, tendo votado pela irretroatividade total da norma.

Logo após, votou o Ministro Luís Roberto Barroso, também pela irretroatividade em todos os aspectos, afirmando que a natureza da improbidade e suas sanções

configura-se como estritamente civil, embora se apliquem a ela os princípios do Direito Administrativo Sancionador. Todavia, a aplicação não pode ser de forma completa, em virtude da ausência de expressa previsão constitucional. Igualmente não existe um critério cristalino sobre quais os princípios seriam aplicáveis ao sistema da improbidade administrativa e quais seriam excluídos.

Na contramão, o Ministro Dias Toffoli votou pela retroatividade total da norma, tanto em relação ao elemento subjetivo, quanto em relação às prescrições, ele entendeu que o DAS e o Direito Penal se correlacionam por representarem a pretensão sancionatória do Estado.

Ato contínuo, a Ministra Rosa Weber votou que a improbidade administrativa possui natureza civil, limitando-se a invocar a literalidade da norma expressa no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988. No entanto, votou pela irretroatividade total da norma. Além disso, a Ministra reconheceu que a nova legislação sobre improbidade administrativa incorporou expressamente os princípios do Direito Administrativo Sancionador. Contudo, não firmou posicionamento claro quanto a extensão dessa aplicação, especialmente se dentre tais princípios estaria incluído o da retroatividade da lei mais benéfica.

Alinhando-se ao entendimento pela irretroatividade da lei mais benéfica em matéria de improbidade administrativa, a Ministra Cármen Lúcia acompanhou o voto do relator, sustentando que não se pode transpor, de forma automática, todos os princípios do Direito Penal para o Direito Administrativo Sancionador. A Ministra votou pela irretroatividade total da norma. Argumentou que, enquanto o Direito Penal, como *ultima ratio*, lida com restrições severas à liberdade do indivíduo, o Direito Administrativo impõe sanções de natureza político-civil, menos gravosas.

Na sequência, votou o Ministro Ricardo Lewandowski, afirmando que não restam dúvidas acerca do caráter sancionador da improbidade administrativa, assim como a incidência dos princípios do Direito Penal ao sistema do Direito Administrativo Sancionador, diante da semelhança ontológica e principiológica entre os sistemas. O Ministro votou pela retroatividade da norma quanto ao elemento subjetivo, com ou sem condenação transitada em julgado e pela retroatividade da prescrição geral.

Em seguida, observa-se com clareza a construção hermenêutica e dogmática desenvolvida pelo Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, que afasta a classificação da improbidade como instituto de natureza civil. Para o Ministro, trata-se inequivocamente de matéria inserida no âmbito do Direito Administrativo

Sancionador, razão pela qual a aplicação dos princípios do Direito Penal se torna necessária para firmar uma compreensão dogmática coesa e definir, de forma clara, os direitos e garantias constitucionais aplicáveis ao instituto. Todavia, votou pela retroatividade total no tocante ao elemento subjetivo e quanto às prescrições pela irretroatividade apenas da intercorrente.

Por fim, votou o Ministro Luiz Fux, à época presidente do STF, que contraditoriamente, mesmo atrelando o caráter sancionatório da improbidade e sua inserção no sistema do Direito Administrativo Sancionador, o Ministro defendeu que a improbidade possui natureza civil e, que por isso, não se deve aplicar o princípio da retroatividade da lei mais benéfica. Votou pela retroatividade apenas do ato culposos sem condenação transitada em julgado e irretroatividade de todos os demais casos.

Ao final, foi fixada tese no sentido da irretroatividade da revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa em relação aos processos já transitados em julgado, em atenção à coisa julgada, ou em fase de execução das penas e seus incidentes. Desse modo, a Corte definiu a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade a ato ímprobo culposos, praticado na vigência do texto anterior da lei, sob o fundamento de revogação expressa da lei anterior, assim, de rigor sua incidência retroativa aos casos em que não tenha ocorrido trânsito em julgado, ou seja, às ações que estão em trâmite judicial.

Em conclusão, restou decidido pela irretroatividade do novo regime prescricional – benéfico aos agentes públicos – devendo os novos marcos temporais apenas serem aplicados a partir da publicação da lei.

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), ao estabelecer a irretroatividade das alterações mais benéficas introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 em relação aos processos já transitados em julgado, acabou por legitimar a manutenção de sanções extremamente severas, como a suspensão de direitos políticos e o afastamento de funções públicas, fundadas em condutas que o atual ordenamento jurídico não mais considera como ímprobos.

Tal opção interpretativa, embora formalmente ancorada na proteção da coisa julgada, produz resultados manifestamente desproporcionais, pois permite que determinados agentes permaneçam submetidos a sanções que, à luz da nova legislação, não mais se justificam.

A desproporcionalidade se evidencia ainda mais quando se constata que agentes públicos que praticaram condutas idênticas são tratados de forma distinta,

unicamente em razão do estágio processual, se já houve o trânsito em julgado ou se a ação ainda está em curso. Essa diferenciação compromete não apenas a coerência e a unidade do sistema jurídico sancionador, mas também fere o princípio da isonomia, consagrado no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, que veda distinções arbitrárias entre sujeitos em situação fática idêntica, uma vez que sanções com elevado grau de gravidade são mantidas mesmo quando a ordem jurídica evoluiu para deixar de considerar tais condutas como ilícitas.

Assim, a decisão do STF, ao não reconhecer a necessidade de reavaliação das sanções à luz das mudanças legislativas, corrobora para a perpetuação de um modelo sancionador desalinhado com os parâmetros constitucionais da proporcionalidade, da razoabilidade e da justiça material, pilares indispensáveis à atuação legítima do Estado no exercício de seu poder punitivo.

Portanto, a partir da análise sistemática e sintética dos votos dos Ministros do STF, acerca dos princípios aplicáveis ao sistema da improbidade, constata-se a contradição de alguns membros ao estabelecerem posicionamento sobre a natureza civil da improbidade, mesmo reconhecendo que a ela devem ser utilizados os princípios do Direito Administrativo Sancionador, diante da sua cristalina natureza sancionatória, repressiva e direcionada à atribuir sanções de caráter pessoal.

A análise do julgamento do Tema 1.199 pelo STF revela não apenas uma cisão hermenêutica quanto à aplicação da retroatividade benéfica, mas, sobretudo, a persistente indefinição teórica sobre a natureza jurídica da improbidade administrativa. A divergência entre os Ministros, com votos oscilando entre a adoção da lógica do Direito Administrativo Sancionador e a reafirmação da natureza civil da LIA, tornou evidente a ausência de um critério dogmático consolidado.

Essa instabilidade compromete a segurança jurídica dos jurisdicionados e enfraquece a coerência do sistema sancionador estatal. Ao deixar de fixar, de forma clara, os contornos teóricos do instituto, o Supremo acabou por perpetuar o cenário de incerteza, reforçando a necessidade de uma abordagem que reconheça a improbidade como manifestação do *ius puniendi* estatal, regida por garantias constitucionais próprias da esfera sancionadora. Assim, a superação desse impasse interpretativo exige não apenas consenso jurisprudencial, mas também maturidade doutrinária capaz de construir um modelo unitário e racional para o controle dos desvios éticos na administração pública.

4.1 Debate sobre a retroatividade benéfica e desafios hermenêuticos

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXVI, estabelece que a lei promulgada não poderá prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Do mesmo modo, o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) dispõe que “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitando o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”, consagrando, assim, o princípio da irretroatividade no ordenamento jurídico vigente (Brasil, 1942).

Por outro lado, destaca-se que o princípio da irretroatividade não é absoluto, porquanto há a possibilidade da nova lei retroagir em determinados casos, inclusive para atingir o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, a exemplo da lei penal material apta a desfazer a coisa julgada, desde que para beneficiar o réu, conforme dispõe o art. 5º, XL, da Constituição Federal, sobretudo ao considerar que tais hipóteses são limitadas e possuem condicionantes, até para não conflitar com as garantias constitucionais presentes na Carta Constitucional.

Embora o art. 5º, XL, da Constituição Federal, apenas tenha feito expressa menção à “lei penal”, nota-se a possibilidade de sua aplicação para todo o direito punitivo do Estado em geral, incluindo-se assim, o Direito Administrativo Sancionador, no qual integra os princípios do devido processo legal, da proporcionalidade, da legalidade, da tipicidade e do *ne bis in idem*.

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho (2021, p. 375) afirma que:

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

Dito isto, ainda que não se entenda pela absoluta equiparação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, isso não afasta a aplicabilidade dos princípios penais a este último, na medida em que, sendo ambos advindos do *jus puniendi* estatal, especialmente nas hipóteses em que as sanções afetam direitos fundamentais, as garantias penais devem ser aplicadas ao Direito Administrativo Sancionador (Osório, 2022, p. 227).

Em contrapartida, atentando-se aos fundamentos ventilados pelos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843.989 (Tema 1.199), objeto da controvérsia do problema, relativo à incidência no

tempo das alterações benéficas introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, a tese adotada não é a que melhor se compatibiliza com a nova sistemática que o legislador pretendeu dar ao tratamento dos atos de improbidade com a reforma da LIA (Brasil, 2021).

Em que pese o posicionamento no sentido de que os atos de improbidade possuem natureza civil, que é o cerne da presente controvérsia para considerar a possibilidade ou não da aplicação retroativa das previsões da LIA, percebe-se que o art. 17-D deste diploma legal buscou elidir o caráter civil das ações.

Portanto, é de rigor a aplicação da norma mais benéfica ao administrado, posto que a LIA é um sistema jurídico sancionador equiparado ao sistema penal, sobretudo ao se tratar de normas administrativas que tiveram como escopo a ampliação dos direitos dos réus, no tocante à necessidade da caracterização do elemento subjetivo “dolo” para que seja configurado o ato de improbidade administrativa, o que dá ensejo à aplicação de princípio vinculado, qual seja, da isonomia, mediante o qual às partes, em situação semelhante, não pode ser conferido tratamento desigual.

O mesmo entendimento se extrai da expressa previsão de aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador à Lei de Improbidade Administrativa, inserida no art. 1º, § 4º, do referido diploma (Brasil, 1992).

Isto posto, tratar de modo diferente duas pessoas que praticaram os atos inseridos na mesma situação fática pela tese de que em relação a uma já teve condenação transitada em julgado e à outra o processo ainda está em curso, em razão da divergência quanto à natureza jurídica da improbidade e aos princípios aplicáveis ao instituto, consistiria uma violação ao princípio da isonomia.

Com isso, se à Lei de Improbidade Administrativa são aplicáveis os princípios do Direito Administrativo Sancionador, e levando em consideração que o princípio e direito fundamental da retroatividade benigna está inserido no arcabouço principiológico desse ramo do direito punitivo estatal, verifica-se que as inovações favoráveis ao réu da ação de improbidade devem retroagir.

A superação desse quadro exige a construção de um marco teórico sólido, que reconheça a improbidade administrativa como uma manifestação autônoma do poder sancionador estatal, sujeita aos limites constitucionais próprios dessa atividade. Assim, somente a partir dessa consolidação dogmática será possível promover uma aplicação racional, previsível e proporcional das sanções previstas na legislação, em consonância com os postulados do Estado Democrático de Direito.

Isto posto, impõe-se refletir sobre as implicações que tal posicionamento produz no sistema sancionador, particularmente no que concerne ao princípio da isonomia e à proporcionalidade das sanções aplicadas, temas que se conectam diretamente com a necessidade de consolidar a unidade do Direito Público Sancionador.

4.2 Direito Público Sancionador e o *ius puniendi*

A atuação sancionatória do Estado, independentemente do ramo jurídico em que se insira, deve encontrar fundamento em um modelo normativo coerente e constitucionalmente delimitado. O chamado Direito Público Sancionador emerge, nesse cenário, como expressão da racionalização do Direito de Punir do Estado ou *ius puniendi*, abarcando todas as manifestações do poder punitivo estatal e exigindo o respeito a princípios estruturantes como legalidade, tipicidade, culpabilidade, devido processo legal e proporcionalidade. Tal estrutura visa a evitar o uso arbitrário das sanções, assegurando previsibilidade e controle ao exercício repressivo do Estado.

A improbidade administrativa, nesse contexto, não pode ser compreendida à margem dessa lógica, especialmente diante do caráter aflitivo de suas sanções e da necessidade de garantir tratamento justo aos sujeitos passivos do processo. Reconhecê-la como integrante desse subsistema jurídico é condição para consolidar um regime de responsabilização que combine efetividade no combate à corrupção com fidelidade aos postulados do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, o professor e doutrinador Sandro Dezan (2022) sustenta a teoria de unidade epistemológica do *ius puniendi* estatal e evidencia múltiplos princípios pertencentes ao Direito Penal e que devem ser estendidos aos demais ramos do direito direcionados a punir o cidadão, em detrimento dessa unidade na qual denominou como Direito Público Sancionador:

O Direito é uno e ontologicamente indivisível e apenas se separa em ramos do Direito público e privado com o propósito de melhor estudo e aplicação aos casos concretos. Apenas dividimos o Direito em ramos epistemológicos, com o escopo de organização e sistematização de sua compreensão. Do mesmo modo, o direito de punir do Estado, em uma acepção de Estado Constitucional e Democrático de Direito, também é uno e a sua divisão em sub-ramos público-sancionadores ou punitivos se opera para a compreensão sistêmica do Direito, para a proteção – conquanto factibilidade de aplicação de suas normas – de específicos bens de interesse social (interesse público, interesse coletivo, interesse corporativo, interesse setorial social etc.). Nesse

contexto o direito administrativo sancionador faz parte de um ramo maior do direito, qual seja, o direito público sancionador. Este também abarca, e.g., o direito penal, o direito ambiental, o direito urbanístico, o direito tributário, o direito previdenciário, o direito das agências reguladoras, dentre vários outros ramos do direito público [...] (Dezan, 2022, p. 271).

Segundo Dezan (2022), é necessário normatizar determinados princípios comuns aos sub-ramos punitivo-sancionadores do Estado, admitindo a equivalência de princípios referentes ao Direito Penal com o Direito Administrativo Sancionador, sobretudo, e não exclusivamente, os princípios e garantias estampados na Constituição Federal. Dito isto, ressalta-se que, apesar das inovações legislativas trazidas pela Lei nº 14.230/2021 quanto à aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador ao sistema da improbidade, ainda não existe um consenso efetivo no tocante à exatidão da posição dogmática sobre quais devem ser utilizados no âmbito da improbidade administrativa.

Um dos pontos centrais deste trabalho é a ausência de aplicação uniforme dos princípios e garantias fundamentais nas diferentes esferas do poder punitivo estatal, com destaque para o regime da improbidade administrativa. Parte-se da ideia de que o Direito Público Punitivo, embora se manifeste em ramos distintos, possui natureza unitária. Por isso, os limites constitucionais que protegem os cidadãos contra sanções arbitrárias devem ser igualmente aplicados a todas as formas de responsabilização, incluindo os processos por improbidade. Essa uniformização é essencial para assegurar previsibilidade, coerência e respeito aos direitos fundamentais no exercício do poder sancionador pelo Estado.

Ainda de acordo com Dezan (2021, p. 38):

[...] as normas e os sistemas punitivos do Estado obedecem a uma lógica do punir (ou a uma lógica da sanção de direito público) fundada na certeza e na justiça do Direito. Disso, surge a necessidade de inafastável deferência a garantias de direito material e de direito processual, para se levar a cabo pelo Estado a responsabilização e a aplicação da sanção, que seja ela, v.g., uma pena ou uma sanção administrativa.

Para Dezan (2021, p. 41), não existe distinção ontológica entre as diferentes espécies de atos ilícitos, na medida em que, em qualquer dos âmbitos do direito, o ilícito é configurado quando ocorre a desobediência a uma norma prevista em lei (*lato sensu*) e partir disso, nasce para o Estado o direito de sancionar. A aproximação dogmática entre o Direito Penal e o Direito Administrativo resulta na consolidação do que se denomina Direito Público Sancionador. Esse ramo compreende, de forma

integrada, todas as expressões do poder punitivo estatal e, por essa razão, impõe a aplicação uniforme dos princípios e garantias que limitam o exercício do *ius puniendi*, independentemente da esfera em que se manifeste.

Justen Filho (2022, p. 20) defende a existência de uma estreita aproximação no que tange à natureza jurídica, às peculiaridades e ao regime aplicável tanto ao Direito Penal quanto ao sancionador administrativo.

No entanto, cumpre observar que não se desconhece a existência de respeitável corrente doutrinária, representada por autores como Fábio Medina Osório (2023), que sustenta a autonomia principiológica dos distintos ramos do Direito, entendendo que as garantias próprias do Direito Penal não se estenderiam, automaticamente, ao campo sancionador administrativo. Todavia, compreende-se que a concepção que defende a aplicação unitária dos princípios limitadores do poder punitivo estatal, independentemente da natureza formal do ilícito, revela-se mais coerente com a lógica constitucional vigente e com a necessidade de harmonização sistêmica entre as diversas manifestações do *ius puniendi*, assegurando maior estabilidade e racionalidade ao ordenamento jurídico.

Dessa forma, embora persista relevante divergência doutrinária quanto à existência de uma unidade plena do *ius puniendi*, adota-se, como premissa teórica deste trabalho, a compreensão de que o poder de punir do Estado constitui expressão indivisível da soberania estatal, sendo, por isso, uno, exclusivo e indelegável. Nessa perspectiva, impõe-se que as diversas manifestações sancionatórias observem, de maneira uniforme, os direitos e garantias constitucionais assegurados aos indivíduos, sob pena de esvaziamento das premissas que estruturam o Estado Democrático de Direito e de comprometimento da legitimidade da atuação punitiva estatal.

Assim, a compreensão da improbidade administrativa como manifestação do Direito Público Sancionador demonstra não apenas como uma exigência teórica, mas como um imperativo prático para assegurar a coerência e a legitimidade do sistema punitivo estatal. Essa conclusão será retomada na parte final deste trabalho, onde serão sintetizadas as principais reflexões e os resultados alcançados.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou a improbidade administrativa à luz da necessária unidade do Direito Público Sancionador, especialmente diante das mudanças promovidas pela Lei nº 14.230/2021 e do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Tema 1.199.

Partiu-se do reconhecimento de que as alterações legislativas representaram um avanço importante no sentido de delimitar com maior precisão os pressupostos para a responsabilização por atos ímprobos, com a eliminação da modalidade culposa, a exigência do dolo específico e a introdução da prescrição intercorrente, aproximando ainda mais esse regime das garantias próprias do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal.

Ao longo da pesquisa, verificou-se que, embora a reforma legislativa tenha sinalizado essa aproximação, a interpretação firmada pelo STF no Tema 1.199 manteve uma visão restritiva e fragmentada, ao estabelecer que a revogação da modalidade culposa não retroage para processos já transitados em julgado, mas admite sua aplicação aos processos em tramitação. Em relação ao regime prescricional, reforçou-se a tese da irretroatividade, restringindo a aplicação dos novos marcos temporais aos fatos posteriores à entrada em vigor da lei.

Diante desse panorama, a pesquisa respondeu afirmativamente ao problema proposto: sim, a improbidade administrativa deve ser tratada como uma manifestação do poder punitivo estatal, sujeita às garantias do Direito Público Sancionador, mesmo após a decisão do STF. A manutenção de uma interpretação que distingue o tratamento de sujeitos em situações fáticas idênticas, apenas em razão do momento processual, se o processo já transitou em julgado ou ainda está em curso, compromete o princípio da isonomia e fragiliza a coerência do sistema jurídico sancionador.

Mais grave ainda permitir que determinados agentes permaneçam afastados de suas funções públicas e com seus direitos políticos suspensos por uma conduta que o ordenamento jurídico atual já não considera como ímproba se revela uma violação manifesta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, sobretudo diante da severidade das sanções impostas.

Essa constatação reforça a necessidade de superar a visão tradicional que ainda trata a improbidade administrativa como um instrumento predominantemente

civil ou reparatório, reconhecendo-a como expressão autônoma do *ius puniendi* estatal, que deve se submeter, de forma plena, às garantias constitucionais típicas do sistema sancionador.

Reconhece-se, contudo, que a presente pesquisa possui limites, notadamente em relação à dinamicidade da jurisprudência sobre o tema, que poderá evoluir com a consolidação ou revisão do entendimento atual do STF. Da mesma forma, não se pretendeu esgotar o debate, mas sim contribuir para o seu aperfeiçoamento, especialmente a partir da perspectiva daqueles que atuam na defesa de servidores públicos, como Policiais Federais e Militares, categorias que sentem, de forma particularmente intensa, os impactos das controvérsias dogmáticas e jurisprudenciais sobre a improbidade administrativa.

Por fim, destaca-se que futuras pesquisas podem aprofundar a análise sobre a efetividade da aplicação das garantias do Direito Público Sancionador no âmbito da improbidade administrativa, bem como acompanhar os desdobramentos jurisprudenciais que venham a consolidar ou modificar a atual orientação. O fortalecimento desse debate é fundamental para assegurar a legitimidade do poder punitivo estatal e a proteção dos direitos fundamentais no contexto do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BRANCO, André Soares de Azevedo. **Standards de prova nas ações de improbidade administrativa**: quanto de prova é necessário para condenar por ato de improbidade administrativa. Londrina: Thoth, 2023.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 26 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília-DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 26 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016**. Altera a Lei Complementar no 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp157.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1956.** Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3164impressao.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958.** Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502impressao.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.446, de 1991.** Estabelece o procedimento para suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília-DF: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17AGO1991.pdf>. Acesso em 12 nov. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.446-E, de 1991.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou funcional e dá outras providências. Brasília-DF: Congresso Nacional, 1992. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06MAI1992.pdf>. Acesso em 4 nov. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 10.887/2018.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília-DF: Congresso Nacional, 2018. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018). Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.043/DF. Requerente: Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.042/DF. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário com Agravo 843.989. 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. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 12 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1721349221>. Acesso em: 3 jun. 2025.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Princípios de direito administrativo sancionador**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Uma teoria do direito público sancionador**: fundamentos da unidade do sistema punitivo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FIGUEIREDO, Marcelo. Comentário ao artigo 37, § 4º. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro, 2017.

GONÇALVES, Benedito; GRILLO, Renato César Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 23 mar. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. [Palestra proferida no dia 23/11/2023]. In: CONGRESSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DA ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS – ENFAM. Brasília-DF: ENFAM, 23-24 nov. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=4_InSiaEqKc. Acesso em: 10 fev. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

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.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**: o direito dos administrados dentro da Lei nº 8.429/92. 3. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe (Coords.). **Nova lei de improbidade administrativa**: inspirações e desafios. São Paulo: Almedina, 2022.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. Tema 1.108 e assimilação da reforma pelo STJ. **Consultor Jurídico**, 10 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-10/improbidade-debate-pec-102017/>. Acesso em: 3 jun. 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Infrações e sanções administrativas**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública, corrupção e ineficiência. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública, corrupção e ineficiência. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.