



Qualis A3 ISSN: 2178-2008

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [DOAJ](#)

Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros



A irretroatividade das disposições da Lei de Improbidade Administrativa sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador

The non-retroactivity of the provisions of the Administrative Improbability Law from the perspective of Administrative Sanctions Law

Recebido: 27/03/2024 | Aceito: 18/05/2024 | Publicado on-line: 20/06/2024

Mauro Sérgio dos Santos¹

<https://orcid.org/0000-0002-5007-2008>

<http://lattes.cnpq.br/8722914313742421>

Centro Universitário Processus – UniProcessus – DF (Brasil)

E-mail: professor.maurosergio@gmail.com

Lucas Miguel Ribeiro Padilha²

<https://orcid.org/0009-0000-1226-6170>

<http://lattes.cnpq.br/8526058746821945>

Centro Universitário Processus – UniProcessus – DF, Brasil

E-mail: lucasmiguel.edu.df@gmail.com

Geovanna Lemos da Rocha³

<https://orcid.org/0009-0009-8031-6972>

<http://lattes.cnpq.br/0011961988018684>

Centro Universitário Processus – UniProcessus – DF, Brasil

E-mail: geovannaestudante@gmail.com



Resumo

A temática do Direito Administrativo Sancionador ganhou destaque com o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989, no qual restaram consignadas teses importantes em matéria de improbidade administrativa. Dada a importância dos princípios da moralidade e da eficiência para a Administração Pública brasileira e para a consecução dos objetivos estabelecidos na Constituição da República de 1988, o julgado da Corte Suprema é paradigmático, pois afastou a irretroatividade da lei mais benigna aos atos de improbidade já praticados. Nesse sentido, o presente artigo investiga sobre o tema do Direito Administrativo Sancionador como ramo do Direito Punitivo Estatal e sua influência no referido julgamento, bem como expõe as inovações da Lei n. 14.230, de 2021, que alterou significativamente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) e que ensejou o questionamento judicial sobre a irretroatividade de suas normas.

Palavras-chave: direito administrativo sancionador. administração pública. improbidade administrativa.

¹ Doutor em Direito Público pela Universidade de Coimbra, Portugal; Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília e Especialista em Direito Público pelo ICAT/AEUDF. É Procurador Federal da Advocacia-Geral da União, Professor de Direito Administrativo no Centro Universitário Processus - UniProcessus (Brasília-DF) e autor de diversos artigos e livros jurídicos, com destaque para a obra "Curso de Direito Administrativo", 4ª edição, Rio de Janeiro: Ed. *Lumen Juris*, 2022.

² Bacharelado em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus (Brasília-DF).

³ Bacharelada em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus (Brasília-DF).

Abstract

The theme of Administrative Sanctioning Law gained prominence with the judgment of the Supreme Court in Extraordinary Appeal No. 843.989, in which important theses on administrative improbity were established. Given the importance of the principles of morality and efficiency for the Brazilian Public Administration and for achieving the objectives set out in the 1988 Constitution, the Supreme Court's judgment is paradigmatic, as it ruled out the non-retroactivity of the most lenient law for acts of improbity already committed. In this sense, this article investigates the theme of Administrative Sanction Law as a branch of State Punitive Law and its influence on the aforementioned judgment, as well as exposing the innovations of Law n. 14.230, of 2021, which significantly altered the Administrative Improbity Law (Law n. 8.429/1992) and which gave rise to judicial questioning about the non-retroactivity of its rules.

Keywords: *sanctioning administrative law. public administration. administrative improbity.*

Introdução

Dada sua importância para a Administração Pública e para o bem-estar da sociedade, o tema da improbidade administrativa mereceu grande destaque do constituinte de 1988, seja no dispositivo que trata diretamente do assunto (art. 37, § 4º), seja nos princípios que orientam a atividade pública, em especial o da moralidade administrativa. No geral, os princípios que orientam a Administração Pública visam a garantir o exercício de uma função administrativa eficiente, econômica e proba, de modo que as disposições presentes no texto constitucional atuam como uma matriz orientadora para todas as demais normas do ordenamento, administrativas ou não, as quais devem se ajustar para garantir os valores fundamentais que foram elencados pelo constituinte.

Em se tratando da matéria administrativa, pretendeu o legislador originário estabelecer diretrizes que pudessem assegurar à Administração Pública uma atuação centrada nas necessidades do corpo coletivo, coibindo a prática de atos de disposição do patrimônio público como se particular fosse, bem como sancionando condutas lesivas aos interesses da coletividade. Aliás, não poderia ser outro o entendimento, haja vista que ao Estado, na qualidade de pessoa jurídica de direito público, compete criar condições e estabelecer limitações visando ao melhor interesse das necessidades públicas, de forma a concretizar os objetivos fundamentais estabelecidos pela própria Constituição.

Todavia, são notórios os casos noticiados recorrentemente acerca da prática de ilícitos contra a Administração Pública, sejam de natureza penal ou administrativa. Com a edição da Lei n. 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, o legislador pretendeu conferir concretude ao dispositivo constitucional, de modo a desestimular e sancionar atos ilícitos praticados em prejuízo da coisa pública.

A prática de atos que violem a probidade administrativa é prejudicial não só à Administração como também – e principalmente – à população. Isso porque, além do efetivo dano de ordem material que eventualmente seja causado aos cofres públicos, há de forma indireta o induzimento a um sentimento de descrença e desconfiança generalizada por parte dos administrados em relação ao administrador público, podendo ocasionar o sério problema de negligência e apatia do cidadão para com a coisa pública e com o bem comum, frustrando assim o ideal de cidadania, justiça e

participação democrática presentes como vetores fundamentais na Constituição Federal.

Depois de quase duas décadas de existência, a Lei 8.429/92, que era bastante criticada pela classe política, foi profundamente modificada pela Lei 14.230/2021, com a inclusão de normas mais benéficas aos infratores.

A partir dessa sucessão de normas, com a mais recente conferindo um tratamento mais privilegiado aos acusados e/ou condenados por improbidade administrativa, surgiu um debate de grande relevância no meio jurídico: se ao ato de improbidade fossem aplicáveis os princípios de direito penal e processual penal, todas as normas benéficas posteriores deveriam ser aplicadas em benefício dos réus; se, diferentemente, a improbidade administrativa for desatrelada dos princípios do direito penal, seguindo princípios próprios do direito administrativo sancionador, as consequências tanto para a Administração quanto para os acusados e/ou condenados seriam bastante distintas. O tema foi objeto de importante decisão nos autos do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989, na qual o STF, levando em consideração a natureza civil e administrativa do ilícito de improbidade, entendeu por desassociar tal conduta dos princípios específicos de direito penal.

Nessa perspectiva, o presente ensaio visa examinar os fundamentos da decisão da Suprema Corte e as consequências que dela emanam, seja para a própria Administração Pública, seja para as pessoas que praticaram atos de improbidade administrativa na vigência da lei anterior.

Para a elaboração deste artigo, partiu-se de uma pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial, na qual foram consultados os principais autores que escrevem sobre o tema, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em especial o Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989.

1. O princípio da moralidade administrativa

A improbidade administrativa, tema deste ensaio, está intrinsecamente vinculada à ideia de moralidade administrativa, elevada a princípio pela Constituição de 1988. Os chamados princípios administrativos são espécies de normas jurídicas que direcionam a atuação da Administração e do administrador público, servindo de fundamento lógico e teleológico para a elaboração, interpretação e aplicação das normas do ordenamento jurídico.

Os princípios materializam os valores máximos de um sistema normativo. É deles a tarefa de conferir coerência, completude e sustentação ao conjunto normativo de um Estado (SANTOS, 2022, p. 23).

Nessa perspectiva, a moralidade pode ser entendida como o padrão ético da conduta do administrador, exigindo-se não só a honestidade, mas também a boa-fé e a lealdade no exercício da função pública, com vistas ao bem-estar da coletividade (CARVALHO, 2024, p.78). Noutras palavras, a moralidade administrativa está relacionada à ação idônea do administrador frente à coisa pública, e não encerra seu escopo na simples observância dos critérios estritos de legalidade do ordenamento. Assim, a conduta do agente público que observar rigorosamente os ditames da lei, “mas divorciar-se da honestidade, da ética, da probidade ou da boa-fé, não se sustenta no mundo jurídico e deve ser invalidada” (SANTOS, 2022, p. 32).

É cediço que tal princípio, consagrado no art. 37 da Lei Magna, materializa um conceito jurídico indeterminado, cuja carga semântica remete à atuação fincada em princípios éticos e respeito ao bem comum. Além disso, a inserção da moralidade administrativa no texto constitucional reforça a preocupação do legislador originário

com o combate à corrupção e à impunidade no setor público (DI PIETRO, 2023, p. 1.020).

Esclareça-se, ainda, que a moralidade administrativa exerce a função de validação dos atos administrativos. Isto é, ainda que os atos da administração observem os padrões de legalidade estrita aos quais estão circunscritos, se a execução do ato violar a moralidade no plano fático, o ato deverá ser reputado inválido.

2. Da Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/92

Tendo por base a principiologia constitucional, sobretudo o mandamento insculpido no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, em 2 de junho de 1992 foi editada a Lei n. 8.429, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, ou simplesmente LIA, alterada pela Lei n. 14.230 de 2021, cujo objetivo precípuo é a tutela da probidade na organização do Estado e no exercício das suas funções como forma de zelar pela integridade do patrimônio público e social.

Trata-se de uma lei federal de caráter nacional, aplicável no âmbito de todos os entes federativos, que coíbe condutas que causam danos ao patrimônio coletivo ou violam os princípios que orientam a atividade administrativa do Estado.

Embora a competência para legislar sobre improbidade administrativa seja da União, em vista do modelo federalista adotado pela República brasileira, as normas de cunho eminentemente administrativo que estejam inseridas na Lei 8.429/92 são atribuídas à competência dos demais entes federados para fixarem exigências específicas (NEVES e OLIVEIRA, 2023, p. 36).

Na mesma linha, José dos Santos Carvalho Filho (2023, p. 923) entende pela possibilidade de competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal no que se refere aos procedimentos em matéria processual e à aplicação da lei local no caso de processo disciplinar, mencionando o art. 14, § 3º, da LIA.

Dito isso, pode-se definir improbidade administrativa como a “conduta dolosa, tipificada em lei, que se contrapõe à ideia de boa administração e aos princípios que orientam a atividade administrativa” (SANTOS, 2022, p. 498).

2.1. Dos sujeitos da improbidade

No que tange aos sujeitos ativos envolvidos nos atos de improbidade administrativa, a lei dispõe que estes podem ser quaisquer agentes públicos, servidores ou não, ainda que exerçam transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou outra forma de vínculo, mandato, cargo, emprego ou função (art. 2º, da LIA).

Ainda, podem ser responsabilizados por atos de improbidade administrativa os particulares (pessoas físicas ou jurídicas) que celebram com o poder público ajustes administrativos, tais como: convênio, contrato de repasse, termos de parceria ou cooperação, conforme inteligência do parágrafo único do art. 2º, da LIA.

Igualmente, podem ser alvos de responsabilização pelos atos descritos na LIA os particulares que, mesmo sem celebrar ajustes com o poder público, induzem ou concorrem de forma dolosa para a prática dos ilícitos tipificados em lei.

Segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao particular não pode ser imposta a responsabilização por atos de improbidade administrativa quando não houver a presença concomitante do agente público (AgInt no REsp 2020205; AgInt no AREsp 1402806; AgInt no REsp 1845674). Assim, em não havendo a identificação do agente público, restar-se-á inviável o manejo de ação de improbidade em face do particular isoladamente.

Contudo, o entendimento jurisprudencial do STJ permite a inclusão isolada de particular no polo passivo de demanda em que se apurem condutas de improbidade, caso a responsabilização do agente público que teria colaborado para a prática do ato esteja sendo apurada em demanda conexa.⁴

Os sujeitos passivos, por sua vez, podem ser os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e as entidades da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º, § 5º da LIA), podendo ser sujeitos passivos, igualmente, as entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício desses entes públicos.

Para além desses entes, também podem ser sujeitos passivos de atos de improbidade as entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido, ou concorra no seu patrimônio, ou receita atual. Entretanto, nesses casos, a responsabilização fica adstrita ao ressarcimento dos prejuízos que influem sobre as contribuições públicas, consoante o § 7º do art. 1º, da LIA.

2.2. Das condutas de improbidade administrativa.

O conceito de improbidade administrativa, segundo a doutrina, pode ser interpretado tendo por referência o princípio da moralidade. Esclarecem os autores que a improbidade não se confunde com o conceito de imoralidade, sendo que a improbidade é uma das espécies de imoralidade tipificadas na lei. Desse modo, nem todo ato que viole a moralidade administrativa será um ato de improbidade. E é assim porque somente os atos imorais dolosos tipificados na LIA é que serão, por lei, considerados atos de improbidade administrativa.

De fato, a violação dolosa da moralidade administrativa, nos casos tipificados em lei, é a conduta denominada improbidade administrativa. A LIA prevê três grandes grupos de condutas ímprobadas, o que leva a inferir que o conceito de improbidade é gênero cujas espécies podem ser classificadas de três tipos: (i) atos que gerem enriquecimento ilícito (art. 9º, da LIA); (ii) atos que causem prejuízo ao erário (art. 10, da LIA) e, (iii) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11, da LIA).

Esclareça-se que o mero descumprimento da lei não gera por si só a configuração de ato de improbidade, sendo necessário que o sujeito ativo aja com má-fé, baseando-se em interesses pessoais e egoístas (BATISTA, 2024, p. 107). Assim, a aplicação da LIA não se presta a apurar meras transgressões de âmbito disciplinar ou meras irregularidades, mas sim efetivos danos ao patrimônio social e aos princípios da administração (CARVALHO, 2024, p. 1.232).

Acerca das condutas tipificadas na lei, esclarece Letícia Batista (2024, p. 107) que o ato que contraria as disposições legais, ainda que seja apto a causar prejuízos ao patrimônio público, não é suficiente para configurar ato de improbidade. Segundo a autora, para a caracterização da improbidade é essencial que se faça “presente no

⁴ (...) 1. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não há que se falar em litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros que supostamente teriam colaborado para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiado. Como se observa, os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado. Precedentes: AgInt no AREsp 1.047.271/MG, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 5.10.2018; REsp 1.696.737/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19.12.2017) 2. Contudo, não é o caso de aplicar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda” (STJ, REsp 1.409.940/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 22.9.2014), pois houve a devida pretensão de responsabilizar os agentes públicos em outra demanda conexa à originária deste Recurso Especial. Isso porque, no caso concreto, “consta da inicial que os ex-servidores demitidos já respondem a ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal, PJE 0801270-88.2014.4.05.8300, em trâmite na 7ª Vara Federal da SJPE, no qual se requereu a condenação às penas da Lei de Improbidade Administrativa.” (fl. 1.967, e-STJ). 3. Agravo Interno não provido. (AgInt no REsp n. 2.020.205/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 20/3/2023, DJe de 4/4/2023.)

agente a iniquidade, a perfídia, a orientarem sua consciência e vontade na direção de perpetuar o ato ilícito e adverso aos princípios constitucionais”.

Nesse sentido, DI PIETRO (2023, p. 1.025), em sua análise sobre as condutas descritas na Lei de Improbidade, conclui que: a) os atos ímprobos, por si só, não configuram crimes, podendo, contudo, corresponder a um ilícito tipificado criminalmente; b) as sanções elencadas no artigo 37, § 4º, do texto constitucional, não detêm natureza jurídica-penal, justificando a disposição final do dispositivo “sem prejuízo da ação penal cabível” e c) se o ato ímprobo corresponder a um delito de ordem criminal, a apuração de improbidade será cabível concomitantemente com o processo criminal.

Adianta-se que o desenvolvimento e a conclusão do presente ensaio passam por uma premissa inafastável e que será explorada adiante: o ato de improbidade não possui natureza penal.

Dito isso, deve-se enfatizar que atualmente os atos previstos na LIA somente podem ser imputados aos agentes quando praticados com dolo específico, não bastando a mera voluntariedade do agente, conforme expressa o § 3º do art. 1º. De fato, as alterações promovidas pela Lei n. 14.230, de 2021 (cuja análise será feita adiante), estabeleceram, dentre outros requisitos, a existência de dolo específico para a imputação do ato de improbidade, ou seja, há de se comprovar a vontade livre e consciente do agente em alcançar os resultados tipificados, sem a qual restará afastada a conduta ímproba. Essa foi uma das principais modificações inseridas pela Lei n. 14.230, de 2021.

A primeira espécie de conduta apta a configurar um ato de improbidade está inscrita no artigo 9º, da LIA: atos que importem enriquecimento ilícito. Nessa tipificação, pretendeu o legislador coibir quaisquer atos dolosos que importem a aquisição de uma vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função e emprego nas entidades públicas que podem figurar como sujeitos passivos desses atos.

Deve-se esclarecer que o rol de condutas especificadas no referido artigo é meramente exemplificativo, o que justifica a adoção do termo “notadamente” na parte final da redação do dispositivo. Assim, uma vez que as situações fáticas se mostram variadas e distintas, não poderia a lei abranger todas as possibilidades de enriquecimento ilícito à custa da Administração Pública e, por essa razão, à vista do plano concreto, a atividade hermenêutica do operador do direito deverá levar em conta não apenas as condutas descritas expressamente, mas também a própria *ratio essendi* do dispositivo: a proteção do patrimônio público e social, sem contudo descurar da necessidade de demonstração clara e distinta da conduta danosa e da responsabilidade pessoal do agente, fundadas (como a própria lei o exige) no elemento subjetivo doloso.

O art. 10 da LIA tipifica os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário. Cuida-se de quaisquer ações ou omissões dolosas aptas a gerarem efetiva perda patrimonial das entidades da Administração Pública, bem como o desvio, apropriação, malbaratamento ou outras formas de dilapidação dos bens do poder público.

Cabe dizer que a não observância pura e simples dos critérios legais, desacompanhada da efetiva perda patrimonial do ente público, não é capaz, por si só, de gerar ato de improbidade, afastando-se dessa forma a acusação com base em danos presumidos – *in re ipsa* – (MARRARA, 2023, p.171).

Ressalta-se que os atos previstos como prejudiciais ao erário não abrangem a mera perda patrimonial decorrente de atividade econômica, conforme a dicção do §

2º do art. 10. Desse modo, a minoração patrimonial decorrente do caráter cambiante e volátil esperado da atividade econômica não é apta a configurar ato ímprobo, desde que não haja comprovação de ato doloso para tal perda patrimonial.

Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, por sua vez, estão descritos no art. 11 da LIA. Também somente podem ser punidos a título de dolo específico. Em relação a esses, pode-se afirmar que estão inseridos num rol taxativo e o respectivo enquadramento em uma das condutas descritas necessita da demonstração objetiva da prática da ilegalidade, bem como a indicação expressa do dispositivo legal ou infralegal que foi violado (art. 11, § 3º).

Nessa modalidade, entretanto, não há a necessidade de produção de danos ao erário ou de enriquecimento ilícito para estar configurado o ato de improbidade. Isso se deve porque o principal bem jurídico violado é a moralidade administrativa, que, à luz de um juízo de sopesamento, revela-se tão importante quanto os bens jurídicos de ordem econômico-material.

3. Da natureza jurídica dos atos de improbidade

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2023, p. 1025), ao analisar o fundamento constitucional que embasa a penalização da improbidade administrativa, conclui que tais atos são ilícitos de natureza civil e política, embora possa haver a concomitante instauração de processo criminal. Isso se deve justamente porque dentre as implicações possíveis estão a perda dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário. Além disso, a possibilidade de aplicação das medidas sancionatórias aos particulares que concorrem ou induziram os atos tipificados na lei reforça a ideia de natureza civil e política das medidas.

José dos Santos Carvalho Filho (2023, p. 943), por sua vez, explicita que a tipologia das sanções cominadas aos ilícitos de improbidade administrativa é dotada de heterogeneidade, sobressaindo-se em cada caso um aspecto jurídico de maior proeminência. Em algumas sanções, destaca-se o caráter político; em outras, o caráter disciplinar-funcional ou mesmo as reprimendas de natureza civil. Entende o autor que tal diversidade sancionatória, independente “das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica” (art. 12, da LIA), permite concluir que as sanções de improbidade constituem categoria própria: sanções de improbidade administrativa.

O artigo 17-D da Lei 8.429 traz a disposição segundo a qual a ação (apuração judicial da conduta de improbidade) detém natureza pessoal e caráter sancionatório, não constituindo “ação civil”. Acerca deste termo, pretendeu o legislador referir-se à ação civil pública (NEVES; OLIVEIRA, 2023, p. 155), o que não descaracteriza o caráter civil e político das condutas e sanções de improbidade. De fato, o parágrafo único do referido artigo dispõe que a tutela dos direitos e interesses difusos está submetida à égide da Lei n. 7.347/85, que dispõe sobre a Ação Civil Pública, a qual constitui mecanismo processual específico para a discussão desses interesses.

Santos, na mesma linha, destaca que a LIA “possui sanções de natureza política, como a suspensão dos direitos políticos, de natureza administrativa, como a perda da função pública, e também de natureza civil, como o ressarcimento ao erário e a indisponibilidade dos bens”. No entanto, continua o autor, “não traz em seu bojo nenhuma punição de caráter penal” (2022, p. 499).

Pode-se concluir, com isso, que a natureza jurídica da ação de improbidade administrativa é de caráter civil, administrativo e político, e, bem por isso, a penalização das condutas deve estar circunscrita aos princípios do direito administrativo sancionador. Conforme a própria dicção legal do § 4º do art. 1º da LIA,

ao mencionar que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”.

4. Das alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 2021.

Importante esclarecer acerca das principais alterações trazidas pela Lei nº 14.230, de 2021, que modificou substancialmente o regime de responsabilização por improbidade administrativa adotado até então.

A inserção do elemento subjetivo doloso para a configuração do ato de improbidade é, talvez, a mudança mais significativa trazida pela nova lei. Portanto, o sistema atual extinguiu a responsabilização fundamentada na prática de conduta culposa, como poderia ocorrer anteriormente.

Não apenas isso. Também o dolo exigido e apto para a responsabilização deve, agora, ser específico, e não somente genérico. Por dolo deve-se entender a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei (art. 1º, § 2º, da LIA). De forma que, a mera ineficiência do gestor público ou mesmo a prática de uma conduta desprovida de efetiva comprovação dolosa afasta a responsabilização pelo ato de improbidade.

Acerca do elemento subjetivo (BATISTA, 2024, p. 108), esclarece que:

Se a improbidade administrativa, conforme sua própria etimologia exige para sua consumação uma disposição psíquica inquinada por má-fé, consciente de que age incorreta e egoisticamente, é inafastável a conclusão de que a improbidade só pode ser concebida enquanto ato doloso.

Dentre outras inovações trazidas pela lei, destacam-se igualmente:

- a) a unificação ao art. 10 do antigo art. 10-A, que dispunha acerca da concessão ou aplicação indevida de benefício tributário ou financeiro;
- b) a exclusão do caráter exemplificativo das condutas do art. 11 da LIA;
- c) o impedimento de aplicação conjunta da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), conforme consta do art. 3 § 2 da LIA;
- d) a incorporação do conteúdo da Súmula Vinculante n. 13 ao inciso XI, do artigo 11 da LIA;
- e) a vedação ao magistrado em modificar a capitulação legal apresentada na acusação (art. 17, § 10-D, da LIA);
- f) a vedação de condenação com base em tipo distinto daquele apresentado pelo autor na petição inicial (art. 17, § 10-F, I, da LIA);
- g) a preocupação com a manutenção das empresas, em respeito ao princípio da função social, impedindo que a sanção inviabilize as atividades empresariais (art. 12, § 3, da LIA);
- h) a consagração do princípio constitucional do *non bis in idem* na dosimetria das sanções aplicáveis aos atos de improbidade, impedindo, com isso, a punição irrazoável (art. 12, § 7, da LIA), valendo dizer que no caso de efetiva lesão ao patrimônio público, o quantum reparatório deverá levar em consideração (isto é, deduzir), o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos (art. 12, § 6 e art. 21, § 5, da LIA).
- i) no caso de responsabilização concomitante nas esferas cível, administrativa e penal, há a determinação de que as sentenças penais e civis deverão produzir efeitos sobre a ação de improbidade quando

concluírem pela não ocorrência da conduta ou mesmo pela negativa da autoria, conforme art. 21, § 3.

- j) A fixação do prazo prescricional de 8 (oito) anos para a propositura da respectiva ação de improbidade, contados da data de ocorrência do fato, ou no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, conforme o art. 23, da LIA.

Feitas essas considerações iniciais acerca das disposições legais, pode-se passar ao estudo do substrato teórico que fundamenta o chamado direito administrativo sancionador e seus reflexos no ordenamento jurídico e no sistema de responsabilização administrativa.

5. Do Direito Administrativo Sancionador

Pode-se entender que ao Estado compete a organização e pacificação dos setores sociais. Como consequência desse entendimento e levando em conta a própria concepção teórica de Estado de Direito, a ordem jurídica elenca situações consideradas reprováveis e passíveis de sanção a depender da natureza do bem jurídico violado e da gravidade da lesão provocada. Sendo que, o descumprimento do comando preceituado nas normas jurídicas faz surgir para o Estado o chamado *jus puniendi* (direito de punir), materializado nas variadas sanções dispostas no ordenamento jurídico (sanções civis, penais, administrativas, tributárias, ambientais, etc.).

Isso posto, uma das formas de influência do Estado nas condutas sociais se dá por meio das sanções administrativas que visam a ordenar a convivência e desestimular a prática de ações contrárias aos interesses coletivos e contra os bens públicos (SERRANO, 2020, p. 118), ou seja, as sanções são consequências da resposta estatal à inobservância dos comandos normativos, exercendo uma função preventiva e dissuasória.

Nessa seara se encontra o chamado Direito Administrativo Sancionador que, de acordo com Gonçalves e Grilo (2021, p. 468), pode ser compreendido 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”. Noutras palavras, na aplicação de sanções de cunho administrativo, o Estado exerce seu poder-dever de punir as transgressões às normas jurídicas.

Para fins do presente estudo, contudo, deve-se atentar para o seguinte: a noção de Direito Administrativo Sancionador não está presente exclusivamente nas sanções impostas pela Lei de Improbidade Administrativa. A compreensão desse ramo sancionatório como corolário do exercício da força coercitiva que o Estado impõe aos administrados permeia todos os campos nos quais a administração pública exerce sua prerrogativa punitiva (GONÇALVES; GRILO, 2021, p. 468), levando em consideração o postulado da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público sobre o privado.

Nessa esteira, Serrano (2020, p. 121) destaca que a doutrina brasileira buscou a construção de um arcabouço teórico próprio do Direito Administrativo Sancionador, com a finalidade de melhoria e aperfeiçoamento dos mecanismos de punibilidade estatal. Essa construção, por sua vez, esteve fincada no escopo de reduzir as práticas ineficientes da administração pública.

Especificamente no contexto brasileiro, Alice Voronoff (2019, p. 110) noticia que o fortalecimento do papel sancionatório do Estado se deu em grande medida a

partir da década de 1990 e teve como um dos fatores principais o programa de modernização do aparato administrativo e de desestatizações. Logo, a saída do agente público como interventor direto em alguns setores econômicos implicou na prevalência de outras estratégias de regulação econômico-social.

Com efeito, a referida autora destaca que, na sociedade contemporânea, espera-se que o Estado responda aos mais diversos anseios sociais e a problemas que acometem o cotidiano vivenciado por todos, tais como matérias relativas à proteção ambiental, à energia nuclear, a novas tecnologias, etc. (VORONOFF, 2019, p. 110). Por consequência, a demanda por respostas céleres e eficazes torna inviáveis os mecanismos de repressão fundados apenas nas normas do campo penal, as quais, por sua gravidade — *ultima ratio* — necessitam de análise aprofundada das circunstâncias concretas, elementos subjetivos e critérios de tipicidade para serem aplicadas.

Por essa razão, uma das discussões doutrinárias mais importantes ao se tratar do tema se refere à correlação do Direito Administrativo Sancionador com o Direito Penal. Gonçalves e Grilo (2021, p. 473), a respeito disso, destacam que ontologicamente e de forma qualitativa se pode afirmar que a imposição da sanção administrativa e da sanção penal não se diferenciam, porquanto em ambos os casos revela-se o poder do Estado em punir condutas antijurídicas, isto é, a interface entre Direito Administrativo e Direito Penal, na qualidade de sistemas normativos destinados à pacificação e ao desenvolvimento social, os revela como segmentos jurídicos integrantes do poder disciplinador do Estado (SERRANO, 2020, p. 121).

Há de se reiterar, contudo, que no que tange às sanções impostas com base na Lei de Improbidade Administrativa, sua natureza jurídica é eminentemente de caráter civil, político e administrativo, conforme já explicitado. O que é dito pelos autores não leva a concluir que Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal são a mesma coisa. Cada ciência é dotada de autonomia e princípios que lhes são próprios e atuam na proteção de bens jurídicos específicos. As sanções aplicadas por esses ramos têm como fundamento comum o exercício do poder de punir exercido pelo Estado contra os infratores da ordem normativa, não se olvidando de que a seara penal é a última medida aplicada pelo Estado, em razão do seu caráter fragmentário e íntima relação com o direito constitucional à liberdade (art. 5, *caput*, da Constituição).

Em outras palavras, o exercício do direito de punir do Estado está baseado numa lógica jurídica una e coerente (DEZAN; PEREIRA, 2022, p. 89), de forma que a divisão dos sistemas ou regimes jurídicos multissetoriais (penal, administrativo, ambiental, tributário, etc.) leva em conta as espécies de bens e objetos jurídicos que serão protegidos de forma específica por cada ramo do Direito. Concluem Dezan e Pereira (2022, p. 102) que as formas de exercício do poder punitivo estatal pertencem a um ramo epistemológico de maior amplitude, o qual denominaram direito público sancionador.

Dessa forma, em se tratando de uma prerrogativa que possibilita a imposição de restrições jurídicas aos administrados (a exemplo das medidas de constrição patrimonial em caráter antecedente ou incidental presentes nos art. 16, da Lei 8.429/92), discute-se sobre a incidência das garantias e direitos fundamentais insculpidos no texto da Constituição, tendo em vista que, conquanto o legislador goze de discricionariedade para elencar as situações consideradas violadoras da ordem jurídica, há de se ponderar a extensão das medidas sancionatórias em relação ao fato tipificado, com respeito ao princípio da proporcionalidade, de forma que as infrações menos graves não resultem em impacto sancionatório desmedido (SERRANO, 2020, p. 125).

Em ambas as esferas (penal e administrativa), o *jus puniendi* estatal está presente, de forma que a atuação repressiva dos comportamentos considerados ilícitos não deve alijar a análise e aplicação dos direitos fundamentais e das garantias presentes no Texto Magno, bem como dos princípios que dele decorrem. Nesse sentido, a atividade sancionadora da administração pública deve estar em consonância com os princípios da legalidade, do devido processo legal, da proteção da confiança, da ampla defesa, do contraditório, da vedação da dupla punição pelo mesmo fato, dentre outros (ARAÚJO, 2022, p. 640).

Vale aquilatar igualmente que a necessidade de maior integração nas instâncias jurídicas (civil, penal e administrativa), com vistas a mitigar o arbítrio estatal e reduzir a insegurança jurídica, é uma característica do direito moderno, de forma que, no âmbito sancionatório, deve-se priorizar e promover a aplicação da proporcionalidade. Nesse sentido, advogando por uma maior interdependência e coordenação das instâncias jurídicas na aplicação de penalidades, Valter Shuenquener de Araújo (2022, p. 647) aduz que a “independência entre as instâncias civil, penal e administrativa não é razão para uma automática reiteração sancionatória”.

O referido autor, contudo, não rejeita a aplicação de variadas sanções por um mesmo fato em instâncias diversas. Entretanto, as esferas punitivas devem dialogar, buscando a aplicação racionalmente aceitável da lei, como forma a alcançar seu papel de desestímulo às condutas ilícitas. Defende em artigo (2020, p. 153) que um sistema punitivo eficiente é dotado de ordem e coerência, cujo enfoque leva em consideração aspectos diversos, tais como: o aspecto político, econômico, cultural e comportamental. E prossegue, ao afirmar que as medidas sancionatórias devem harmonizar os vários interesses que estão em conflito, de forma que o propósito do sistema deve ir além do exclusivo castigo do infrator (ARAÚJO, 2020, p. 155).

Sob o aspecto legal, pode-se mencionar o art. 1º, § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador nas matérias reguladas pela referida lei. Igualmente, outros dispositivos da Lei nº 8.429/92, modificados pela Lei nº 14.230/2021, consagram normas baseadas na axiologia constitucional, tais como:

- a) art. 3º, § 2º, que veda a aplicação conjunta da Lei de Improbidade com a Lei Anticorrupção, como expressão do princípio constitucional do *non bis in idem*;
- b) art. 12, *caput* e §§ 6º e 7º, que retratam a necessidade de proporcionalidade entre a conduta praticada e a aplicação das sanções aplicadas em outras instâncias;
- c) art. 17-C, IV, que regulamenta a sentença proferida no âmbito da matéria de improbidade, dispondo sobre a aplicação da razoabilidade; e
- d) art. 21, § 3 e 5, que enfatizam sobre a compensação de sanções aplicadas em outras esferas jurídicas.

A consagração de garantias fundamentais dos indivíduos, de natureza constitucional, é basilar na concepção do regime democrático, de forma que o âmago do agir administrativo encontra-se circunscrito a essas garantias. Outro não poderia ser o entendimento, uma vez que o caráter eminentemente principiológico e a força normativa da Constituição exigem o alinhamento das normas infraconstitucionais e demais atos normativos conforme suas disposições, de sorte a manter a higidez lógico-jurídica do sistema legal. Assim, afirma-se que “toda expressão do direito sancionatório está submetida às garantias previstas na Constituição Federal” (GONÇALVES; GRILO, 2021, p. 471).

Logo, tanto o Direito Administrativo Sancionador quanto o Direito Penal se qualificam como subgêneros do chamado direito sancionatório, alicerçados no exercício do poder de punir do Estado. Por esta razão, as normas constitucionais se impõem como vetor interpretativo como forma de não dar azo a quaisquer tipos de arbítrios.

Nesse sentido, as alterações trazidas pela Lei n. 14.230/21 ensejaram a atribuição de repercussão geral no âmbito do Supremo Tribunal Federal justamente para se discutir a aplicação do princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica, princípio próprio do Direito Penal, conforme o art. 5, XL, da Carta Magna.

Passa-se, pois, ao exame do referido julgado, que traz interessantes observações acerca do regime administrativo sancionatório na seara da improbidade administrativa.

6. Tema de Repercussão Geral n. 1.199

No que diz respeito especificamente às sanções decorrentes de improbidade administrativa, tendo em vista as mudanças mais benéficas trazidas pela Lei n. 14.230/2021, em 25 de fevereiro de 2022, foi atribuída Repercussão Geral ao caso discutido no âmbito do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989, representante do Tema 1.199 e de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, em que se discutiu acerca da possibilidade de aplicação retroativa das disposições trazidas no bojo daquela lei.

O julgado da Suprema Corte cingiu-se na análise sobre a aplicabilidade retroativa da exclusão do tipo culposos aos casos pretéritos, bem como a aplicabilidade do novo regime de prescrições geral e intercorrente. O julgado trouxe a seguinte tese aprovada pelo Plenário:

- 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.

As discussões suscitadas no âmbito desse Agravo trouxeram interessantes argumentos elucidativos acerca da matéria. No âmago da divergência restou a questão relativa à incidência do princípio constitucional da retroatividade das leis penais mais benéficas aos acusados, conforme inteligência do art. 5, XL, da Constituição Federal e acerca do novo regime prescricional. E, para além disso, discutiu-se amplamente sobre a questão do regime sancionatório administrativo do Estado.

Ao iniciar seu voto, o Relator do Agravo destacou alguns pontos que subsidiam o tema, defendendo amplamente que a Constituição da República pretendeu punir de forma mais severa os agentes públicos corruptos que se utilizam dos bens do erário para enriquecer-se ou causar prejuízos, bem como defendeu, no seu ponto de vista,

a natureza eminentemente civil das disposições contidas na Lei de Improbidade Administrativa.

Conforme mencionado pelo Ministro Relator, a modernização do aparato estatal e a atuação mais incisiva do Direito Administrativo, com sua consequente constitucionalização, representaram um marco no combate à corrupção em todos os níveis da Administração Pública, em defesa do regime democrático. E prosseguiu, afirmando que, em decorrência das sanções da Lei de Improbidade terem caráter civil, restar-se-ia impossibilitada a pretensão de aplicações penais aos casos por ela regulados, mormente no que tange à pretensão de aplicação do princípio da retroatividade benéfica das leis penais (art. 5, XL, da Constituição).

Nas palavras do Relator, tem-se que:

Na impossibilidade de aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, por expressa determinação constitucional que prevê responsabilidades diversas (CF, art. 37, § 4º), a nova lei optou, expressamente, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade.

Logo, consignou que o princípio da retroatividade da lei penal consagrado na Carta Magna não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos de improbidade “por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública”, entendimento este baseado na proteção constitucional do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada, conforme o art. 5, XXXVI da Constituição e art. 6 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Afirmou ainda, que, interpretação contrária levaria ao “flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador”.

Nessa perspectiva, entendeu-se que o vetor hermenêutico que fundamenta a previsão do inciso XL do art. 5º da Constituição deve ser restritivo às leis de caráter penal, não incidindo sobre as sanções de improbidade, uma vez que a própria *ratio* do dispositivo e do conjunto constitucional, interpretados teleologicamente, permitem chegar à conclusão de que o legislador pretendeu tutelar o patrimônio público e social com maior afinco, mas de forma mais específica do que simplesmente a tutela penal. Dessa forma, no entendimento do Relator, a aplicação dos princípios do Direito Administrativo Sancionador não equivale necessariamente à aplicação dos princípios do Direito Penal em sua totalidade, uma vez que a Constituição expressamente atribui responsabilidades diversas (art. 37, § 4º), pois a seara penal está vinculada à liberdade do infrator (princípio do *favor libertatis*).

Portanto, com base no chamado “princípio da não ultra-atividade” da lei revogada, o Ministro Alexandre de Moraes defendeu que a norma mais benéfica trazida pela Lei nº 14.230/2021 — revogação da modalidade culposa dos atos de improbidade — não é retroativa e não incide sobre a coisa julgada, ou mesmo sobre a execução das penas e seus incidentes. Contudo, consignou que, tendo sido o ato revogado antes da decisão condenatória, restar-se-á inviável o prosseguimento da investigação, da ação ou mesmo o proferimento de uma decisão condenatória com base no tipo revogado.

Em outras palavras, pode-se dizer que, a norma mais benéfica trazida pela lei pode incidir nos casos antes de sua entrada em vigor, desde que a apuração judicial ainda não tenha sido finalizada (transitada em julgado).

Em sentido contrário ao do Relator, os Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Cármen Lúcia e Rosa Weber votaram pela total irretroatividade da norma benéfica trazida pela novel legislação.

O Ministro Edson Fachin fundamentou seu voto entendendo que, no atual regime democrático, as leis de natureza não estritamente penal não podem retroagir, e que a previsão do art. 5º, LX da Constituição se refere exclusivamente às normas de caráter penal. Interpretação contrária, segundo o Ministro, violaria o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Segundo seu pensamento, “reconhecer a irretroatividade da nova lei de improbidade significa reconhecer que ela não se aplica às condutas culposas”, pouco importando em que fase processual a causa se encontra: investigação, sentença ou trânsito em julgado, ou seja, o Ministro defendeu a irretroatividade total da nova lei.

Em sentido semelhante, a Ministra Cármen Lúcia, destacou de forma didática em seu voto que, conquanto haja princípios comuns aplicáveis nas searas penal e administrativa sancionadora, a extensão automática de normas do Direito Penal para o Direito Administrativo Sancionador “não se justifica diante da finalidade protetiva distinta desses dois ramos do direito e da diversidade da gravidade das sanções por ele instituídas”, pois enquanto as finalidades das sanções administrativas busquem “afastar o agente desonesto da administração pública e recompor o patrimônio público, assegurando a probidade administrativa”, na esfera criminal o condenado é “alijado da convivência social com a privação da liberdade”. Defendeu, com base nisso, a irretroatividade total das novas disposições.

A Ministra Rosa Weber, por sua vez, igualmente entendeu no sentido de interpretação restrita ao art. 5º, LX, da Constituição. De forma que, tanto na aferição do elemento subjetivo quanto na aplicação do regime prescricional, devem ser observadas as disposições vigentes à época dos fatos ímprobos praticados, uma vez que a supracitada norma constitucional não alcança o Direito Administrativo Sancionador, sendo, por isso, irretroativa.

Por outro lado, o Ministro André Mendonça defendeu em seu voto a possibilidade de retroatividade da norma mais benéfica. Em suas palavras, tem-se que “não mais havendo intenção do Estado em reprimir pelo sistema de combate à improbidade administrativa condutas culposas, esvazia-se por completo a teleologia da norma anterior”. Em sua análise, não há como indicar traço distintivo suficiente entre as peculiaridades do Direito Administrativo Sancionador e os elementos subjetivos (dolo e culpa) do Direito Penal apto a afastar a incidência do princípio da retroatividade da lei mais benéfica.

O Ministro Nunes Marques, por sua vez, argumentou em favor da retroatividade da lei mais benéfica, limitada à coisa julgada. No seu entendimento, quando a lei fez remissão aos princípios do Direito Administrativo Sancionador, “o legislador intentou assimilar os postulados elementares do direito administrativo sancionador ao processo de improbidade, entre os quais está o da retroação da lei mais benéfica”. Para o Ministro, tanto as regras de prescrição quanto a extinção do tipo culposo, no que forem mais benéficas ao réu, devem retroagir.

O Ministro Dias Toffoli, por sua vez, aduziu para a aplicação da norma mais benéfica trazida pela Lei nº 14.230/2021 para os processos futuros, para os processos em curso e às execuções das penas. Em seu pensamento, a novel legislação promoveu uma verdadeira *abolitio criminis* dos tipos culposos, sendo, pois, vedada a continuidade de persecução estatal das penas, uma vez que o fundamento legal que justificaria a execução da sanção se encontraria prejudicado.

Em sentido semelhante, o Ministro Gilmar Mendes também aduziu para a aplicação retroativa da norma benéfica, independentemente do trânsito em julgado da sentença. Nesse caso, devem ser ressalvados os efeitos já exauridos da sentença. Segundo o Ministro, são atípicos os atos de improbidade praticados culposamente sem a presença do elemento doloso antes da vigência da Lei nº 14.230/2021.

Em resumo, pode-se dizer que, com base no julgado, a aplicação das normas mais benéficas às decisões transitadas em julgado não é possível. Contudo, impõe-se a aplicação da norma mais benéfica aos atos praticados antes da reforma legislativa sem que tenha havido o trânsito em julgado.

No que tange ao regime prescricional, a Lei 14.230/2021 ampliou o prazo para 8 anos, contados a partir da ocorrência do fato ou da cessação da permanência no caso de infrações permanentes, bem como instituiu o regime de prescrição intercorrente (art. 23, § 8, da LIA). Anteriormente, o prazo de prescrição no âmbito da Lei 8.429/92 era de 5 anos. Convém mencionar, contudo, que a pretensão de reparação ao erário por atos dolosos de improbidade é imprescritível, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal.⁵

Conforme o julgado ora analisado, o novo regime prescricional trazido pela lei é irretroativo, tanto o regime de prescrição geral como o regime de prescrição intercorrente, e o marco temporal é contado a partir da publicação da lei.

Considerações Finais

O tema do Direito Administrativo Sancionador, no que diz respeito à Lei de Improbidade Administrativa, traz à tona amplos debates e reflexões acerca do poder punitivo do Estado, da Constitucionalização do Direito Administrativo, das garantias individuais do cidadão e, notadamente, da necessidade de políticas públicas, sociais e de medidas legislativas que visem a mitigar o efeito das práticas ímprobas no seio da Administração Pública brasileira.

A elaboração da Lei de Improbidade e seu objetivo de dar maior proteção ao patrimônio social, contra atos que gerem enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário e contra atos que violem a moralidade administrativa, revelaram-se como uma das conquistas no combate à má gestão dos recursos públicos no âmbito administrativo. Seu aspecto sancionatório materializa o que se convencionou chamar de Direito Administrativo Sancionador, que é uma das espécies do *jus puniendi* do Estado em face do descumprimento da ordem jurídica.

A tão debatida e criticada Lei nº 14.230/2021 trouxe em seu bojo diversas disposições mais benéficas, tanto de índole material quanto de índole processual, aos que se viam processados por atos ímprobos, sob a égide da Lei 8.429/92. A nova legislação, como visto, dentre outras medidas, revogou o tipo de ato de improbidade culposo, bem como instituiu novos regimes prescricionais.

Com o abrandamento normativo instaurado pela nova Lei, o STF se viu diante de uma importante controvérsia: decidir se o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, próprio do Direito Penal, teria aplicação também em matéria de improbidade administrativa, que, como visto neste ensaio, não possui natureza penal, mas civil, política e administrativa, ou se, diferentemente, deveriam ser aplicados os princípios e regras do Direito Administrativo Sancionador.

Decidiu-se, como examinado, pela impossibilidade de aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, seja porque a Constituição Federal, ao tratar sobre a improbidade administrativa, apresenta sanções de naturezas diversas (CF, art. 37,

⁵ STF, RE 852.475-SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/ Acórdão: Min. Edson Fachin, Pleno, Julgado em, 08.08.2018, DJe 25.03.2019.

§ 4º), seja porque a Lei nº 14.230/2021, optou, de forma expressa e inequívoca, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil, administrativa e política do ato de improbidade.

Em consequência disso, foi visto que a aplicação automática das normas mais benéficas decorrentes da Lei nº 14.230/2021 não é possível, eis que incompatível com o Direito Administrativo Sancionador.

Noutras palavras, o princípio previsto no inciso XL do art. 5º da Constituição, segundo o qual “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”, deve ser aplicado, apenas, à lei penal, e não à Lei de Improbidade Administrativa, que, como dito e repetido, não possui natureza penal.

Às regras sobre improbidade administrativa, portanto, não se aplicam indistintamente os princípios de Direito Penal, mas sim, como analisado, o denominado Direito Administrativo Sancionador, entendido como o conjunto de normas orientado pelos princípios informadores da Administração Pública, que possuem como bases de sustentação a moralidade administrativa e o interesse público e que permitem ao Estado, nos termos da lei, punir agentes ímprobos.

Por fim, deve-se registrar que o sistema de improbidade deve ser composto por um aparato estatal moderno e eficiente, que possa conferir efetividade aos princípios constitucionais que informam a atividade administrativa na maior medida possível. Como consequência disso e em respeito aos desdobramentos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, deve-se atentar para o fato de que, se as garantias constitucionais vedam a punição desarrazoada de infratores, seja na esfera penal ou administrativa, também impedem, por outro lado, a proteção ineficaz dos bens públicos e sociais, não se prestando tais garantias a acobertar situações de flagrante impunidade.

Referências

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias punitivas e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 23, ed. 131, p. 629-653, 28 jan. 2022. DOI <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2022v23e131-1875>. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1875>.

BATISTA, Letícia Mara Galvão. O elemento subjetivo no tipo de Improbidade Administrativa: uma análise comparativa das alterações promovidas pela Lei Nº 14.230/2021. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 102–121, 2024. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v11i1p102-121. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/214148>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [S. l.: s. n.], 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial n. 2.020.205** (2. Turma). Relator: Ministro Herman Benjamin, 20 de março de 2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?pesquisaAmigavel=+%3Cb%3E2.020.205>

%3C%2Fb%3E&b=ACOR&tp=T&numDocsPagina=10&i=1&O=&ref=&processo=&ementa=¬a=&filtroPorNota=&orgao=&relator=&uf=&classe=&juizo=&data=&dtpb=&dtde=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&livre=2.020.205.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989** (Tribunal Pleno). Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473324/false>.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [S. l.], 4 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm.

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. [S. l.], 25 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14230.htm.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. [S. l.], 24 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm.

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. [S. l.], 2 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2024. 1520 p. ISBN 9788544248683.

DEZAN, S. L.; PEREIRA, E. da S. CONTRIBUTO DA TEORIA DO DELITO PARA A IMPUTAÇÃO JURÍDICA NO DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 88–104, 2022. DOI: 10.21783/rei.v8i1.670.

GONÇALVES, B.; GRILO, R. C. G. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO REGIME DEMOCRÁTICO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467–478, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.636.

MARRARA, Thiago. Atos de improbidade: como a lei nº 14.230/2021 modificou os tipos infrativos da LIA? **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 162–178, 2023. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v10i1p162-178.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645367. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>.

NUCCI, Guilherme de S. **Manual de Direito Penal**. Volume Único. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646630. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646630/>.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SERRANO, Antonio Carlos Alves Pinto. O direito administrativo sancionador e a individualização da conduta dos agentes sancionados. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 117–138, 2020. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v7i1p117;138.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O direito administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 279, n. 1, p. 135–160, 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.81387.

VORONOFF, A. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 278, n. 1, p. 107–140, 2019. DOI: 10.12660/rda.v278.2019.79029.