

Revista Processus Multidisciplinar

Página da revista:

<https://periodicos.processus.com.br/index.php/multi/index>



Resenha do artigo intitulado “A irretroatividade das disposições da Lei de Improbidade Administrativa sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador”¹

Review of the article titled “The non-retroactivity of the provisions of the Administrative Misconduct Law from the perspective of Sanctioning Administrative Law”

ARK: 44123/multi.v7i12.1566

Recebido: 04/07/2025 | Aceito: 20/12/2025 | Publicado on-line: 19/02/2026

José Luís Mendonça Neto ²

<https://orcid.org/0009-0001-5024-3532>

<http://lattes.cnpq.br/3534105150404623>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil

E-mail: jmendoncaneto13@gmail.com

Keylla Airane Pereira de Oliveira Antunes Silva³

<https://orcid.org/0009-0000-0062-8242>

<http://lattes.cnpq.br/5154919916492845>

UniProcessus – Centro Universitário Processus, DF, Brasil

E-mail: keyllaairane@yahoo.com

Resumo

Esta é uma resenha do artigo intitulado “A irretroatividade das disposições da Lei de Improbidade Administrativa sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador”. Este artigo é de autoria de: Mauro Sérgio dos Santos; Lucas Miguel Ribeiro Padilha; e Geovanna Lemos da Rocha. O artigo aqui resenhado foi publicado no periódico “Revista Processus: Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros”, no Vol. XV, edição n. 48, jan.-jun., 2024.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Moralidade. Dolo. Sanção.

Abstract

This is a review of the paper titled “The non-retroactivity of the provisions of the Administrative Misconduct Law from the perspective of Sanctioning Administrative Law”. Such paper is authored by Mauro Sérgio dos Santos, Lucas Miguel Ribeiro Padilha and Geovanna Lemos da Rocha. The article hereby reviewed was published on “Processus Journal of Management, Legal and Financial Studies”, Vol. XV, ed. n. 48, jan.-jun., 2024.

Keywords: Administrative Misconduct. Morality. Fraud. Sanction.

¹ Resenha de aproveitamento da disciplina TC (Trabalho de Curso), do curso *Bacharelado em Direito*, do Centro Universitário Processus – UniProcessus, sob a orientação dos professores Jonas Rodrigo Gonçalves e Danilo da Costa. A revisão linguística foi realizada por Roberta dos Anjos Matos Resende.

² Graduando em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus.

³ Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Processus – UniProcessus.

Resenha

O presente trabalho trata de uma resenha do artigo intitulado “A irretroatividade das disposições da Lei de Improbidade Administrativa sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador.” O mencionado tratado acadêmico é de autoria dos seguintes pesquisadores: Mauro Sérgio dos Santos; Lucas Miguel Ribeiro Padilha e Geovanna Lemos da Rocha. O artigo aqui resenhado foi publicado no periódico “Revista Processus: Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros”, no Ano 2024, Vol. XV, n. 48, jan.-jun., 2024.

No tocante aos autores do artigo, conheçamos um pouco sobre o currículo de cada um deles. O primeiro autor do referido artigo é Mauro Sérgio dos Santos. Doutor em Direito Público (2018); Mestre em Direito (2008); Especialista em Direito Público (2002); Graduado em Direito (1998); Procurador Federal da Advocacia-Geral da União, dentre outras atuações profissionais. *Lattes* iD: <http://lattes.cnpq.br/8722914313742421>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-5007-2008>.

O segundo autor é Lucas Miguel Ribeiro Padilha. Graduando em Direito pelo Centro Universitário UniProcessus. *Lattes* iD: <http://lattes.cnpq.br/8526058746821945>. Orcid iD: <https://orcid.org/0009-0000-1226-6170>.

A terceira autora é Geovanna Lemos da Rocha. Graduada em Direito pelo Centro Universitário UniProcessus. *Lattes* iD: <http://lattes.cnpq.br/0011961988018684>. Orcid iD: <https://orcid.org/0009-0009-8031-6972>.

O alegado artigo é segregado nos seguintes capítulos: Resumo, Palavras-chave, *Abstract*, *Keywords*, Introdução, Desenvolvimento: 1. O princípio da moralidade administrativa; 2. Da Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/92: 2.1 Dos sujeitos da improbidade e 2.2 Das condutas de improbidade administrativa; 3. Da natureza jurídica dos atos de improbidade; 4. Das alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 2021; 5. Do Direito Administrativo Sancionador; 6. Tema de Repercussão Geral n. 1.199; Considerações finais e Referências.

O tema do aludido artigo é “A irretroatividade das disposições da Lei de Improbidade Administrativa sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador”. Analisou o seguinte problema: “Os efeitos das alterações promovidas pela atual Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021), sobre a Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992), deveriam ser atrelados aos princípios do Direito Penal e do Processo Penal, partindo do pressuposto de que tais normas retroagem em benefício dos réus?”. O artigo partiu da seguinte hipótese: “Que os efeitos da Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021) não devem retroagir para beneficiar os réus condenados por atos de improbidade administrativa antes da vigência da atual norma”.

Neste artigo, o objetivo foi investigar sobre o Direito Administrativo Sancionador como ramo do direito público estatal, a sua influência no julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), bem como expor as inovações da Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021), que alterou significativamente a Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992) e que oportunizou o questionamento judicial sobre a irretroatividade de suas normas.

A temática da pesquisa contou com a seguinte justificativa: Em decorrência da relevância do tema improbidade administrativa para a Administração Pública e para o bem-estar da sociedade, recebeu sólida visibilidade do constituinte em 1988, seja no dispositivo que trata de forma direta do assunto (art. 37, § 4º), seja por meio dos princípios que norteiam a atividade pública, como a moralidade administrativa. De forma geral, os princípios que conduzem a Administração Pública visam assegurar o exercício de uma função administrativa eficiente, econômica e proba, de tal maneira que as

disposições constantes na Carta Magna exercem uma função de matriz norteadora para todas as demais regulamentações, administrativas ou não, que devem se ajustar para garantir os valores fundamentais que foram elencados pelo constituinte.

A metodologia utilizada para a construção da pesquisa usada no artigo aqui analisado foi pautada em uma pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial, na qual foram examinados os autores mais proeminentes que conduzem estudos sobre o tema, também utilizou da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque ao Agravo em Recurso Extraordinário nº. 843.989.

No capítulo da introdução os autores destacam, com muita eficiência, que a garantia do exercício de uma função administrativa eficiente, econômica e honesta são os elementos de base e norteadores para a Administração Pública (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 02). De forma evidente, estes mesmos autores afirmaram que a criação de condições e a definição de linhas limites, visando o melhor das necessidades públicas, há de ser concretizada pelo Estado (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 02). Continuando ainda neste mesmo capítulo, com o advento da Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992), mecanismos de desestímulo e de punições de atos ilegítimos prejudiciais à coisa pública foram promovidos pelo legislador, de acordo com Santos, Padilha e Rocha (2024, p. 02) e, com ênfase, estes mesmos autores comprovam as vantagens trazidas pelo mencionado referencial legal.

Ainda acrescentam, os mesmos autores, de forma sedimentada, que a sociedade e o Poder Público são prejudicados por atos violadores da probidade administrativa, os quais provocam efeitos nocivos (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 2-3). A nova Lei de Improbidade Administrativa, LIA, Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021) provocou alterações consideráveis na Lei 8.429/1992 (BRASIL, 1992), conforme alegado por Santos, Padilha e Rocha (2024, p. 03) e os referidos pesquisadores, de maneira relevante, destacam estas mudanças. Os autores Santos, Padilha e Rocha (2024, p. 03), de forma cristalina, evidenciam que as bases específicas da área criminal foram segregadas da Lei de Improbidade no que se refere aos atos ilegais, por esta ter essência civil e administrativa.

Com relação ao desenvolvimento, mais precisamente em seu capítulo inicial, qual seja: O princípio da moralidade administrativa, os pesquisadores Santos, Padilha e Rocha (2024, p. 03), com veemência, afirmam que o princípio constitucional da moralidade da Administração Pública encontra-se unido a um ideal constante pela busca da probidade administrativa. Ou seja, o grau de probidade na conduta do agente pode ser compreendido por meio da moralidade (SANTOS, 2022, p. 23).

Na seara pública, a moralidade administrativa intensifica a atuação do legislador no sentido de exigir que os agentes públicos tenham ações éticas, honestas, pautadas na boa-fé, na lealdade, moderação, economicidade e discrição (CARVALHO, 2024, p. 78), bem como afastem condutas relacionadas à corrupção e à impunidade (PIETRO, 2023, p. 1.020). A atribuição de legitimidade dos atos administrativos é exercida pela moralidade administrativa (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 04).

No tocante ao capítulo seguinte do desenvolvimento: Da Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/1992, a Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992) tornou-se amparo da honestidade na estruturação do Poder Público e no desempenho de suas atribuições (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 04). Os autores afirmam, categoricamente, que ela se refere a uma estrutura normativa que estabelece quais são as ações prejudiciais ao patrimônio social e as que desrespeitam suas bases normativas e as punições aplicáveis para tais comportamentos (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 04). Aos demais entes políticos, cabe o cumprimento das regras previstas no aludido

normativo (NEVES e OLIVEIRA, 2023, p. 36). Já para Carvalho Filho (2023, p. 923), aos Estados e ao Distrito Federal, é cabível a oportunidade de intervir em disciplina processual e na aplicação de medidas no normativo local. A Improbidade administrativa é um ato doloso contraposto à perspectiva de administração de qualidade e a suas bases norteadoras (SANTOS, 2022, p. 498).

No primeiro subitem relacionado ao capítulo do desenvolvimento: Da Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992), denominado dos sujeitos da improbidade, os investigadores, de maneira didática, afirmam que os atores ativos na conduta de improbidade administrativa, segundo a norma legal determina, podem ser quaisquer agentes com vínculo público, a saber, podem ser atribuídas condutas de improbidade administrativa para as pessoas físicas ou jurídicas (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 04).

Os particulares que provocam ou apoiam de forma dolosa podem ser responsabilizados (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 04). Se não houver a presença concomitante dos agentes com vínculo público, aos particulares não podem ser atribuídas atitudes de improbidade administrativa (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 04). É possível inserir, de forma apartada, a pessoa privada no polo passivo de uma ação judicial em que se acurem condutas de improbidade (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 05). Os sujeitos passivos podem ser os Entes Políticos (Executivo, Legislativo e Judiciário) e as instituições da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as instituições privadas (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 05).

No segundo subitem relacionado ao capítulo do desenvolvimento: Da Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992), identificado como o das condutas de improbidade administrativa, os autores evidenciam solidamente que de acordo com o estudo enfático e importante dos autores Santos, Padilha e Rocha (2024, p. 05), as condutas desprovidas de moralidade e com dolo e identificadas no normativo legal serão consideradas atitudes de improbidade.

A violação com intenção de dolo na moralidade administrativa é reconhecida como improbidade administrativa (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 05). A norma dispositiva se detém a acurar reais prejuízos ao patrimônio da sociedade e às bases norteadoras da administração (CARVALHO, 2024, p. 1.232). Para caracterizar o ímprobo é indispensável que, na condução de sua ação, uma pessoa a exerça com malevolência e dolo, conforme os apontamentos indicados por Letícia Batista (2024, p. 107). As condutas desonestas unicamente não caracterizam delitos, conforme apontado por Pietro (2023, p. 1.025).

As sanções delimitadas no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), não possuem natureza jurídica-penal, e se a conduta corresponder a uma conduta criminosa, a sua apuração será considerada no processo penal, assim delimita Pietro (2023, p. 1.025). O ato de improbidade não possui essência criminosa (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 06).

É preciso destacar que as condutas configuradas na lei só podem ser imputadas aos agentes quando exercidas com dolo específico, não bastando a simples vontade da pessoa, assim indicam os observadores Santos, Padilha e Rocha (2024, p. 6), de modo contundente. Condutas geradoras de enriquecimento ilícito, que correspondem à relação de atitudes identificadas no mencionado artigo, são ampliativas (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 06). O art. 10 da Lei n.º 8.429 (BRASIL, 1992) coloca em destaque os atos de improbidade administrativa que configuram prejuízo ao erário (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 06). O não cumprimento unicamente de forma isolada dos critérios da lei não gera conduta de improbidade (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 06).

A redução do patrimônio oriundo da natureza cambial e da volatilidade prevista na atividade econômica da instituição não gera atuação de improbidade (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 6-7). As condutas de improbidade que contrariam os princípios da administração são mais restritivas e não há a necessidade de produção de prejuízos ao erário ou de enriquecimento ilícito para serem identificadas como condutas de improbidade (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 07).

Ainda no capítulo do desenvolvimento, mais especificamente em sua segunda parte, nomeada como da natureza jurídica dos atos de improbidade, Pietro (2023, p. 1025) considera que as punições da improbidade administrativa nas supramencionadas condutas são ilegitimidades civis e políticas. A classificação das penas impostas aos ilícitos de improbidade administrativa é plural (CARVALHO FILHO, 2023, p. 943).

O artigo 17-D da Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992) preceitua a disposição, consoante a apuração judicial da atitude de improbidade que possui ambiência pessoal e de cunho sancionatório, não constituindo “ação civil” (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 07). A referida norma possui penalidades políticas, de essência administrativa e de ambiência civil, assim considera Santos (2022, p. 499). A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa é de cunho civil, administrativo e político (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 07).

No capítulo seguinte do desenvolvimento, designado como das alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021, os autores afirmam competentemente que a Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021) alterou de forma considerável o mecanismo de responsabilidade por improbidade administrativa (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 08).

A inclusão do componente subjetivo do dolo para configurar a conduta de improbidade e a extinção da imputação amparada no exercício do comportamento culposos são as modificações mais sólidas trazidas pelo atual modelo normativo (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 08). O dolo demandado e capaz de oferecer uma responsabilização deve ser exato, e não apenas de caráter geral, conforme apontamentos indicados no proeminente estudo dos investigadores Santos, Padilha e Rocha (2024, p. 08).

A improbidade pode ser gerada apenas enquanto conduta dolosa (BATISTA, 2024, p. 108). Mediante as análises convincentes e destacadas dos observadores Santos, Padilha e Rocha (2024, p. 8-9), as reformas trazidas pelo novo instrumento legal são as seguintes: a unificação ao art. 10 do antigo art. 10-A; a exclusão do sentido de exemplificação dos atos do art. 11 da Lei n.º 8.429/1992 (BRASIL, 1992); a não permissão de aplicação simultânea da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei Anticorrupção; a inclusão da Súmula Vinculante n.º 13 ao inciso XI, do artigo 11 da Lei n.º 14.230/2021 (BRASIL, 2021); a proibição ao juiz em alterar a capitulação legal inserta na acusação; a não permissão de condenação com base em tipologia diferente da apresentada pelo requerente no pedido inicial; a prioridade com o funcionamento dos estabelecimentos, não permitindo que a reprimenda impeça a normalidade das atividades comerciais; a consolidação do princípio constitucional do *non bis in idem* na dosimetria das penas que são empregadas às condutas de improbidade; penalidade simultânea nas searas cível, administrativa e penal, existe a determinação de que as sentenças penais e civis culminarão efeitos sobre a ação de improbidade quando arrematarem pela negativa de existência do ato ou pela não autoria; o prazo prescricional passou a ser de 8 anos para o ajuizamento da ação de improbidade, contados do momento em que ocorreu o fato, ou no caso de infrações definitivas, do momento em que findou a permanência.



Por fim, nas considerações finais, é respeitável analisar que o autor promoveu uma análise sobre o Direito administrativo sancionador e os seus efeitos no arcabouço jurídico e no mecanismo de responsabilidade administrativa (SANTOS; PADILHA; ROCHA, 2024, p. 09).

Referências

BATISTA, Leticia 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**, v. 11, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/214148>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989** (Tribunal Pleno). Relator: Min. Alexandre de Moraes, 25 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral12362/false>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989** (Tribunal Pleno). Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. Repercussão geral no Recurso Extraordinário Tema 1199. 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. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 16 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1199>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 07 mar. 2025.

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/del4657.htm. Acesso em: 29 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n. 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n. 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: 07 mar. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.



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

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como elaborar uma resenha de um artigo acadêmico ou científico. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**. Vol. 3, n. 7, p. 95–107, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3969652. Disponível em: <http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/41>. Acesso em: 3 ago. 2021.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Escolha do tema de trabalho de curso na graduação em Direito. **Revista Coleta Científica**. Vol. 5, n. 9, p. 88–118, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.5150811. Disponível em: <http://portalcoleta.com.br/index.php/rcc/article/view/58>. Acesso em: 13 ago. 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023.

SANTOS, Mauro Sérgio dos; PADILHA, Lucas Miguel Ribeiro; ROCHA, Geovanna Lemos da. A irretroatividade das disposições da Lei de Improbidade Administrativa sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**. Vol. 15, n. 48, jan.-jun., 2024. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/egjf/article/view/1274/1241>. Acesso em: 07 mar. 2025.

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