

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: CONSTITUCIONALISMO E PRODUÇÃO DO DIREITO
PROJETO DE PESQUISA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS CONTEMPORÂNEOS DOS
PRINCÍPIOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A DECISÃO DO TEMA
1199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:
PERSPECTIVAS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR NO BRASIL

LIZANDRA PINTO DE SOUZA

Itajaí (SC), março de 2026

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: CONSTITUCIONALISMO E PRODUÇÃO DO DIREITO
PROJETO DE PESQUISA: FUNDAMENTOS TEÓRICOS CONTEMPORÂNEOS DOS
PRINCÍPIOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A DECISÃO DO TEMA
1199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:
PERSPECTIVAS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR NO BRASIL**

LIZANDRA PINTO DE SOUZA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Moraes da Rosa

Itajaí (SC), março de 2026

AGRADECIMENTOS

Esta caminhada, após muitos anos longe da Academia, dependeu do apoio e suporte de muitas pessoas, algumas das quais eu sequer conhecia até o início da jornada e que se tornaram essenciais no percurso. Por isso, agradeço à turma de Alicante (Antonio Ângelo, Edson de Mendonça, Juliano Schneider de Souza, Liana Bardini, Maira Meneghetti, Maurício Mortari, Surami Heerdt, Sônia Odwazny e Taynara Goessel), pelo companheirismo, amizade e sessões de terapia; aos gentis colegas de trabalho Des. Diogo Pitsica, Sabrina Pitsica, Heloisa Beirith Fernandes e ao colaborador Clemir Kades Jr., pelo auxílio na consecução do material de pesquisa. Agradeço ao professor Dr. Paulo Cruz, pela escuta acurada e ao orientador Dr. Alexandre Morais de Rosa, que com seus múltiplos talentos auxiliou na hora certa. Por fim e mais importante, agradeço imensamente ao meu filho Pedro, que compreendeu e acatou minhas escolhas, ao meu marido Anilton, que muito tentou e ao Criador, que tudo permite.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca deste trabalho.

Itajaí (SC), março de 2026.



Lizandra Pinto de Souza
Mestranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de defesa de mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 20/03/2026, às dez horas e trinta minutos, a mestranda Lizandra Pinto De Souza fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título "A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A DECISÃO DO TEMA 1199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: PERSPECTIVAS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NO BRASIL".

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Alexandre Morais da Rosa (UNIVALI), como presidente e orientador, Doutor Alfredo Copetti Neto (UNIVEL/PR), como membro, Doutora Jaqueline Moretti Quintero (UNIVALI), como membro e Doutor José Everton da Silva (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 20 de março de 2026.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
ANPC	Acordo de Não Persecução Civil
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
AREsp	Agravo em Recurso Especial
CADE	Conselho de Defesa dos Direitos Econômicos
CARF	Conselho de Defesa dos Direitos Fiscais
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DAS	Direito Administrativo Sancionador
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PL	Projeto Lei
PROCON	Programa de Proteção em Defesa do Consumidor
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCD	Teoria Complexa do Direito
TEDH	Tribunal Europeu do Direitos Humanos

ROL DE CATEGORIAS

Direito Administrativo Sancionador: Há no Brasil uma dificuldade na definição do conceito e da principiologia que circunda o Direito Administrativo Sancionador. Segundo Fábio Medina Osório, o Direito Administrativo Sancionador ambiciona substituir, em boa medida, a teoria do poder de polícia do estado moderno, não obstante esta denominação ainda ocupe as páginas centrais das obras didáticas de Direito Administrativo. E acrescenta: “É certo que as medidas de polícia podem estar ligadas ao cometimento de um ilícito, mas tal circunstância por si não lhes confere um enquadramento no conceito de sanção administrativa”¹.

Lei de Improbidade Administrativa: Trata-se de lei ordinária (Lei n. 8.429/1992) cuja matriz está no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, segundo o qual “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”. Atualmente, a Lei n. 8.429/1992 prevê um procedimento intrinsecamente judicial, na medida que mesmo as medidas aplicadas extrajudicialmente (como os Acordos de Não Persecução Civil) precisam ser submetidos ao Poder Judiciário².

Repercussão Geral: Segundo o art. 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil, “Para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo”. A repercussão geral é exigida atualmente tanto para a admissibilidade, pelo Supremo Tribunal Federal, de Recursos Extraordinários quanto para submissão da matéria ao regime de julgamento por repercussão geral. Neste último caso, proferem-se decisões prospectivas (não meramente revisionais) e estabilizadoras de jurisprudência, por meio das quais o Supremo Tribunal Federal

¹ *Ibidem*, p. 35 e 109.

² *e.g.* Art. 17-B [...] § 1º A celebração do acordo a que se refere o *caput* deste artigo dependerá, cumulativamente: [...] III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

define, com força vinculante, questões constitucionais relevantes e que têm potencial de serem aplicáveis a um grande número de casos idênticos.

***Ratio Decidendi*:** Embora ainda exista uma divergência sobre o que pode ser caracterizado como *ratio decidendi*, Daniel Mitidiero a entende como sinônimo de precedente, ou seja, “as razões necessárias e suficientes para a solução de uma questão devidamente particularizada do ponto de vista fático-jurídico”³.

Pragmatismo Jurídico: Caracteriza-se, nas palavras de Richard Allen Posner, “como a disposição de basear decisões públicas em fatos e consequências, não em conceitualismos e generalizações”⁴.

³ MITIDIERO, Daniel. **Ratio Decidendi**: quando uma questão é idêntica, semelhante ou distinta? São Paulo: Thomson Reuters. 2025. p. 24.

⁴ POSNER, Richard. A problemática da teoria moral e jurídica. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 358.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	ii
TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE	iii
PÁGINA DE APROVAÇÃO	iv
ROL DE ABREVIATURAS	v
ROL DE CATEGORIAS	vi
RESUMO.....	xi
RESUMEN	xii
 INTRODUÇÃO	 13
 CAPÍTULO 1 – DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (DAS) – ORIGEM E EVOLUÇÃO	 18
1.1 O SURGIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	18
1.2 DAS DEFINIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL.....	20
1.3 DO PERFIL CONSTITUCIONAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO	23
1.4 A NECESSIDADE DE ESPECIALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E O DESENVOLVIMENTO DE UM DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - DAS	26
1.4.1 A sanção penal e a sanção administrativa	29
 CAPÍTULO 2 – A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - UMA LEI PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	 39
2.1 AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEI NO TRATO DA MATÉRIA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM SI	45
2.1.1 Da exclusão de condutas culposas – Art. 1º, §1º, e art. 10.....	45
2.1.2 Da tipificação obrigatória das condutas de violação aos princípios da Administração Pública do art. 11.....	51
2.1.3 Dos qualitativos e quantitativos de penas previstas para os atos de improbidade do art. 12.	54
2.1.4 Do procedimento comum cível, com eliminação da fase preliminar – art. 17.	

.....	56
2.1.5 Da viabilização do Acordo de Não Persecução Civil - ANPC - Art. 17-B ..	59
2.1.6 Dos prazos prescricionais e da prescrição intercorrente ou interfases - art. 23.	62
2.2 DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PARA A PROPAGAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	65
2.2.1 Da aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador	66
2.2.2 Da natureza jurídica da Ação de Improbidade Administrativa	69
2.2.3 Da ruptura com a Ação Civil Pública	73
2.3 A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FRENTE À LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO	74
CAPÍTULO 3 – O TEMA 1199	77
3.1 AS CONCEPÇÕES DA ARGUMENTAÇÃO JUDICIAL DA TEORIA DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA <i>STÁNDAR</i> DE MANUEL ATIENZA.....	84
3.2 O PRAGMATISMO JURÍDICO DE POSNER	85
3.3 A TEORIA COMPLEXA DO DIREITO – TCD DE ORLANDO ZANON JUNIOR	89
3.4 O VOTO DO RELATOR.....	91
3.5 SÍNTESE DOS VOTOS DOS DEMAIS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	99
3.5.1 Ministro André Mendonça	100
3.5.2 Ministro Nunes Marques	102
3.5.3 Ministro Luis Edson Facchin	103
3.5.4 Ministro Luís Roberto Barroso.....	105
3.5.5 Ministro Dias Toffoli.....	106
3.5.6 Ministra Rosa Weber.....	108
3.5.7 Ministra Cármen Lúcia	108
3.5.8 Ministro Ricardo Lewandowski	109
3.5.9 Ministro Gilmar Mendes	109
3.5.10 Ministro Luiz Fux	112
3.5.11 Sumarização dos votos	113
3.6 A ORIENTAÇÃO PRAGMÁTICA PREVALENTE NA DECISÃO DO TEMA 1199 E O RISCO DESSAS DECISÕES EM REPERCUSSÃO GERAL	115

3.6.1 Os riscos das decisões pragmáticas apontados por Posner	115
3.6.2 Os riscos da generalização dos efeitos de decisões pragmáticas	117
3.7 DAS PERSPECTIVAS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	123
CONSIDERAÇÕES FINAIS	129
REFERÊNCIAS.....	135

RESUMO

O tema da presente dissertação é centrado nas implicações que a nova lei de improbidade administrativa e a decisão do tema 1199 do Supremo Tribunal Federal trouxeram para o entendimento do Direito Administrativo Sancionador no Brasil. O objetivo do estudo é analisar a decisão do STF, à luz de teorias pós-positivistas estudadas durante os cursos em Argumentação Jurídica na Universidade de Alicante – ES e de Mestrado em Ciência Jurídica na UNIVALI. A área de concentração é a dos Fundamentos do Direito Positivo, em especial, o Direito Público, com ênfase no Direito Administrativo e no Direito Punitivo, vincula-se à linha de pesquisa Constitucionalismo e Produção do Direito e ao projeto de pesquisa sobre fundamentos teóricos contemporâneos dos princípios e garantias constitucionais. A justificativa para a pesquisa é encontrar as diferenças e semelhanças entre punições penais e administrativas, em especial, no que diz respeito à improbidade administrativa. Para tanto, estruturou-se o trabalho em 3 capítulos, fez-se um apanhado da origem do Direito Administrativo e seu ramo sancionatório no capítulo 1; dos principais motivos para alteração da Lei 8.429/1992 e as efetivas alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, no capítulo 2 e a análise da decisão sobre irretroatividade da lei posterior mais benéfica aos casos de improbidade administrativa (Tema 1199), do perfil pragmático do julgado, que causa reflexos para o Direito Administrativo Sancionador em geral, por ser uma decisão de repercussão geral e, finalmente, das perspectivas para o Direito Administrativo Sancionador no Brasil, no capítulo 3. O assunto vincula-se à ODS 16, que trata da Justiça, Paz e Instituições Eficazes, ainda, em específico, ao item 16.5, que visa reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas. A metodologia empregada é a indutiva, com pesquisa bibliográfica, documental e análise comparativa.

Palavras-chave: Direito; Direito Administrativo Sancionador; Improbidade Administrativa; Tema 1199; Pragmatismo Jurídico.

RESUMEN

El tema de la presente tesis se centra en las implicaciones que la nueva ley de improbidad administrativa y la decisión correspondiente al Tema (Cuestión) n.º 1199 del Supremo Tribunal Federal han tenido para la interpretación del Derecho Administrativo Sancionador en Brasil. El objetivo del estudio es analizar la decisión del STF a la luz de las teorías pospositivistas estudiadas durante los cursos de Argumentación Jurídica, en la Universidad de Alicante (España), y el máster en Ciencias Jurídicas en la Universidad do Vale do Itajaí (UNIVALI). El área de concentración es la de los Fundamentos del derecho positivo, en especial el Derecho Público, con énfasis en el Derecho Administrativo y el Derecho Punitivo, y se vincula a la línea de investigación en Constitucionalismo y producción del derecho y al proyecto de investigación sobre fundamentos teóricos contemporáneos de los principios y garantías constitucionales. La justificación de la investigación radica en identificar las diferencias y similitudes entre las sanciones penales y administrativas, en particular en lo que respecta a la improbidad administrativa. Para ello, el trabajo se ha estructurado en tres capítulos: en el capítulo 1 se ofrece una visión general del origen del Derecho Administrativo y de su rama sancionadora; en el capítulo 2 se analizan los principales motivos de la modificación de la Ley 8429/1992 y los cambios efectivamente introducidos por la Ley 14230/2021; y en el capítulo 3 se examina la decisión relativa a la irretroactividad de la ley posterior más favorable en los casos de improbidad administrativa (Tema 1199), el perfil pragmático del fallo, que tiene repercusiones en el Derecho Administrativo Sancionador en general, por tratarse de una decisión de repercusión general y, por último, las perspectivas del Derecho Administrativo Sancionador en Brasil. El tema se vincula con el ODS 16, relativo a la justicia, la paz y las instituciones sólidas, en particular con la meta 16.5, que busca reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas. La metodología empleada es inductiva, con investigación bibliográfica, documental y análisis comparativo.

Palabras clave: derecho; derecho administrativo sancionador; improbidad administrativa; tema 1199; pragmatismo jurídico.

INTRODUÇÃO

O tema da presente dissertação consiste na análise da nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021) e do Tema 1199 do Supremo Tribunal Federal, referente à irretroatividade da norma posterior mais benéfica aos casos regulados pela citada lei e suas implicações com o Direito Administrativo Sancionador no Brasil.

A Dissertação está inserida na área de concentração Fundamentos do Direito Positivo, sob a linha de pesquisa Constitucionalismo e Produção do Direito, em consonância com o projeto elaborado acerca do Direito Administrativo Sancionador – Análise à Luz do Julgamento do Tema 1199 do STF sobre a Irretroatividade da Lei Posterior Mais Benéfica aos Ilícitos de Improbidade Administrativa, vinculado aos fundamentos teóricos contemporâneos dos princípios e garantias constitucionais.

A proposta e escolha do tema surgiram durante o curso de Argumentação Jurídica, realizado no período de setembro/2023 a setembro/2024, na Universidade de Alicante – ES, cujas matérias integram o presente curso de Ciência Jurídica, no qual foi solicitado, como trabalho final, a análise de decisão emanada de Tribunal Superior, à luz de alguma das teorias da argumentação estudadas durante o curso.

De início, foi utilizada como parâmetro de análise, a teoria *stándar* de argumentação jurídica, de Manuel Atienza; porém alguns questionamentos teóricos sobre a justificação da decisão persistiam, como, qual a teoria da argumentação que melhor justificaria a decisão, na medida em que as teorias europeias, até aquele momento melhor explicitadas, a exemplo do consequencialismo de Neil MacCormick, não se enquadrariam na decisão paradigmática do tema em estudo.

Além disso, a análise do julgado do Tema 1199 trouxe à tona a problemática do Direito Administrativo Sancionador, ainda não plenamente debatido e carente do estabelecimento de bases seguras no Brasil.

A provocação trazida do curso em Alicante, deu origem a um projeto de pesquisa visando aprofundar o estudo acerca do Tema 1199. No decorrer do curso de Mestrado na Univali, em contato com a Teoria Complexa do Direito e com o aprofundamento sobre o pragmatismo jurídico de Richard Posner, foi possível melhor

situar a decisão em foco no campo argumentativo e, enfim, complementar o trabalho de pesquisa à luz dessas teorias pós-positivistas.

A dissertação está inserida na área de concentração dos fundamentos do Direito Positivo, em especial, do Direito Público, com ênfase no Direito Administrativo e no Direito Punitivo, seguindo a linha de pesquisa de Direito e Jurisdição.

O problema deste estudo consiste em buscar responder primordialmente ao seguinte questionamento: Por qual razão o Supremo Tribunal Federal negou a retroatividade de uma lei posterior mais benéfica a um instrumento normativo sancionador e qual a teoria da argumentação jurídica que sustenta essa decisão?

Como problemas secundários, tem-se: Por que a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199 está sendo utilizada como resposta a outras situações envolvendo Direito Administrativo Sancionador além da improbidade administrativa? Qual a natureza jurídica do Direito Administrativo Sancionador?

A primeira hipótese que se pretende demonstrar é que a decisão tomada pelo STF no Tema 1.199 é pragmática, na medida em que visa dar a decisão que melhor se coadune com o sistema existente até a alteração legislativa, em razão de uma lacuna nas previsões da nova Lei de Improbidade Administrativa.

A segunda hipótese é que as decisões pragmáticas, voltadas a um caso concreto, não comportam adequadamente generalizações. Por isso, a solução dada no Tema 1199 deve ter efeito vinculante apenas aos casos envolvendo a Lei de Improbidade Administrativa e não o Direito Administrativo Sancionador como um todo.

A terceira hipótese é que o Direito Administrativo Sancionador tem natureza jurídica própria e autônoma, carecendo de bases seguras que o diferenciem adequadamente.

O objetivo geral deste exame é analisar a decisão do STF à luz de teorias pós-positivistas da argumentação jurídica de Atienza e do pragmatismo de Posner, envolvendo a Teoria Complexa do Direito, visando compreender os motivos e os instrumentos argumentativos utilizados para justificar que a lei posterior mais benéfica tenha sido considerada irretroativa, mesmo em se tratando de um diploma legal sancionador; por fim, busca-se analisar a natureza jurídica do Direito Administrativo Sancionador.

Os objetivos específicos são apresentar um quadro evolutivo do Direito Administrativo e seu ramo sancionador; verificar os motivos e alterações sensíveis da

nova LIA e compreender os votos na decisão do Tema 1199, sob o ponto de vista argumentativo. Por fim, examinar o caminho apontado pela doutrina para o aperfeiçoamento do Direito Administrativo Sancionador no Brasil.

Justifica-se o estudo pela relevância do Direito Administrativo Sancionador na sociedade atual em que o Estado regula ou administra grande parte da vida comunitária; de outra parte, é garante ou responsável pelo equilíbrio de muitos direitos, cuja transgressão pode resultar inúmeras sanções. Trata-se de questão atual, tendo o Superior Tribunal de Justiça, em 25/11/2025, admitido o Tema 13975, no qual novamente será discutida questão referente à alteração promovida pela Lei 14.230/2021 e possível retroatividade desta.

O estudo está organizado em três capítulos.

O primeiro deles diz respeito à origem do Direito Administrativo e seu braço sancionador, como ramos autônomos do Direito, e à ancoragem constitucional do Direito Administrativo.

O segundo capítulo trata das efetivas alterações da LIA, cuja proposta de reforma surgiu do entendimento de que a Lei de Improbidade Administrativa, como norma sancionadora, era excessivamente aberta, de modo a prejudicar e intimidar os agentes públicos, especialmente, quando previa punição a título de dolo ou culpa nos casos de atos que causassem lesão ao erário (art. 10), sem, ao menos, diferenciar as penalidades; bem como possibilitava a condenação por lesão aos princípios da administração (art. 11), sem tipificação exata da conduta.

Esta necessidade de correção pontual da LIA, no entanto, culminou com a publicação da Lei 14.230/2021, que alterou o regramento da improbidade administrativa, para além da reforma e atualização do texto legal. A nova lei introduziu novos conceitos e institutos, como a definição de natureza jurídica da improbidade administrativa e a criação de uma prescrição intercorrente, não pela inércia, mas pelo mero decurso do tempo.

No terceiro capítulo analisa-se a decisão no Tema 1199 e suas consequências para o Direito Administrativo Sancionador.

A despeito de a decisão ter sido adstrita ao microsistema da improbidade administrativa, o seu efeito prático foi amplo, porquanto o fundamento

⁵ **Tema 1.397/STJ** – Definir se, a partir da Lei n. 14.230/2021, exige-se comprovação de dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, inclusive em relação aos casos já em andamento à época da promulgação.

formalista utilizado na decisão, embora com viés pragmático, foi no sentido de vedar a utilização de princípio protetivo penal, sem autorização legal, ao Direito Administrativo Sancionador.

Entretanto, pondera-se que limitar à autorização legal a utilização de princípio protetivo penal a casos envolvendo toda e qualquer sanção administrativa pode trazer riscos, porquanto o Direito Administrativo Sancionador é amplo e atualmente afeta muitos aspectos da vida cotidiana e a vedação imposta ignora a gradação do caráter administrativo e do caráter sancionatório das normas, que podem variar dependendo do caso concreto.

No caso específico da improbidade administrativa, o interesse público, considerado “pedra de toque” desse sub-ramo jurídico - é patente e preponderante, mas nem sempre tal interesse público será tão evidente, tendo em vista a pulverização das relações administrativas e a variedade de punições possíveis decorrentes em nosso meio de vida atual.

O assunto vincula-se à ODS 16, que trata da Justiça, Paz e Instituições Eficazes, ainda, em específico, ao item 16.5, que visa reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas, em razão da improbidade administrativa e do Direito Sancionador aqui tratados.

Impacto social e político revela-se na medida em que o estudo trata de assunto e de lei de grande importância em um país que sofre com a corrupção e a malversação de princípios e recursos públicos, bem como com o alargamento dos poderes do Estado em detrimento da população.

Vislumbra-se também um impacto tecnológico da pesquisa, pois, embora se reconheça o avanço para a segurança jurídica e a celeridade trazidos pelas decisões de uniformização de jurisprudência e de repercussão geral, a utilização indiscriminada e genérica desses instrumentos, quando tratam de assuntos de alcance específico, podem causar, a *contrario sensu*, os danos que a planificação de entendimentos pretende evitar, ou seja, obtenção de decisões iguais para casos diferentes.

O método de abordagem é o indutivo, com pesquisa bibliográfica, documental e análise comparativa. Não se vislumbra conflito de interesse profissional no presente estudo, porquanto se trata de exame de decisão em repercussão geral que só incumbe ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 1.035 do CPC.

Por fim, o curso foi realizado mediante apoio institucional da Academia Judicial do Poder Judiciário de Santa Catarina, que visa o aperfeiçoamento dos integrantes do Poder Judiciário Catarinense.

CAPÍTULO 1

DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (DAS) – ORIGEM E EVOLUÇÃO

1.1 O SURGIMENTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo se desenvolveu na Europa, a partir do século XVIII, com a queda do absolutismo, mediante estabelecimento de regras específicas, que excepcionavam o Direito Civil, para reger as relações envolvendo a Administração Pública.

Essas regras utilizadas para diferenciar as vontades da Administração foram se transformando em regime especial, que conferia aparentes privilégios e vários poderes à administração do Estado, dentre eles o poder sancionador e de execução dos próprios atos.

O absolutismo dava lugar ao Estado de Direito, com a submissão do poder estatal a uma estrutura de separação de poderes independentes, que foi desenvolvida por Montesquieu, na obra *O Espírito das Leis*, de 1748⁶.

Na França pós-revolução, em 1789, quando houve a tripartição do Estado nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e suas funções foram especializadas, organizou-se o Direito Administrativo, em torno da finalidade de atender às necessidades gerais dos administrados. Lá também se desenvolveu uma concepção de total separação dos poderes e dos encargos estatais, a ponto de ter sido criada uma jurisdição administrativa independente da jurisdição judicial, de modo que uma não contaminasse a outra.

O aumento de poderes e a necessidade de regulá-los, fez com que surgissem, do ponto de vista legal e judicial, uma série de sujeições e limites às atividades da administração, dando origem, no século XIX, ao Direito Administrativo, nos moldes da *Civil Law*⁷.

Assim, como ramo autônomo, o Direito Administrativo é recente, tendo surgido para tratar, especificamente, dos interesses da Administração Pública que se

⁶ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 56-57.

desenvolvia naquele momento revolucionário histórico do século XVIII, com a Primeira Revolução Industrial, em que era necessário viabilizar, mas também regular e limitar a ação dos governantes, visando uma melhor organização da vida social.

Nos Estados Unidos da América, a influência inglesa da Common Law fez com que os estudos de Direito Administrativo tardassem e só fossem iniciar no fim do século XIX⁸.

Para Posner⁹, a Constituição Americana de 1787, estabeleceu um sistema legislativo apropriado para um Estado pequeno e de pouca complexidade; daí porque somente no final do século XIX, início do século XX, quando surgiu demanda por um governo mais forte, o Estado Administrativo foi inventado.

Apesar do interesse tardio por esse ramo do direito, a doutrina voltada aos serviços públicos e ao utilitarismo econômico na Administração Pública se desenvolveram com destaque em solo americano, nas últimas décadas, com o desenvolvimento de um pragmatismo jurídico, a partir de uma origem filosófica, o que será alvo de análise ao longo deste estudo.

No Brasil, o Direito Administrativo já era reconhecido no tempo do Império, com produção doutrinária, inclusive¹⁰, tendo a Constituição do Império, de 1824, reproduzido a estrutura de separação dos poderes, com o acréscimo do poder moderador do Imperador. Apesar de prever a inviolabilidade e irresponsabilidade do Soberano, a Constituição assegurou a responsabilização de ministros por abusos de poder, peita, suborno, concussão ou por abuso de poder¹¹.

Entretanto, foi com a República que o Direito Administrativo efetivamente se desenvolveu, de maneira um pouco diversa do seu berço europeu, onde muitos países preveem um sistema dual de jurisdição, administrativa e judicial, a exemplo do que ocorre com Portugal e Espanha.

A primeira Constituição Republicana, em 1891, previu responsabilidade do Chefe de Estado, mediante possibilidade de *impeachment*; além disso estabeleceu

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

⁹ POSNER, Richard. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 361.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 38.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 52.

¹¹ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira. Argumentos históricos e genéricos sobre a Lei nº 8.429/1992: comentários aos artigos 24 e 25. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023. p. 391.

que servidores públicos seriam responsáveis por abusos e omissões no exercício do cargo; já a Constituição de 1934 dispôs sobre a criação de um estatuto para os funcionários públicos¹².

1.2 DAS DEFINIÇÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

Considerando que as regras, limitações e sanções administrativas são muito fragmentadas entre os vários entes estatais da administração direta e indireta, na medida em que emanam dos múltiplos órgãos e entidades da Administração Pública, com consideráveis variações, prevaleceram, no Brasil, conceitos abertos quanto ao objeto e abrangência do Direito Administrativo.

Da definição/conceito fornecido por Carlos de Barros Jr.¹³, em 1954, extrai-se:

Abrangerá, pois, o Direito Administrativo, entre nós, todas as funções exercidas pelas autoridades administrativas de qualquer natureza que sejam; e mais: as atividades que, pela sua natureza e forma de efetivação, possam ser consideradas como tipicamente administrativas.

Para Meirelles¹⁴, trata-se de “Conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

Bandeira de Mello¹⁵ define o Direito Administrativo como “ramo do direito público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem”.

Adverte, ainda, o autor que o Direito Administrativo aglutinaria os deveres da administração em face dos administrados, considerados como corpo social e indica como ponto fundamental de um regime jurídico-administrativo, a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público, ou seja, o grande pilar do Direito Administrativo sempre foi o interesse público (e não o da Administração).

¹² *Ibidem*, p. 391.

¹³ Citado em: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 40.

¹⁴ *Ibidem*, p. 40.

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 35.

Entretanto, os princípios de supremacia e indisponibilidade do interesse público não são absolutos, embora tenham maior relevância nas justificações teóricas dos juristas, devem se conformar com o sistema, razão pela qual não têm valor “intrínseco, perene e imutável”, nas palavras de Bandeira de Mello¹⁶.

Observa, ainda, o jurista que, a despeito do consenso acerca de princípios e normas que formam o todo do Direito Administrativo, a doutrina internacional não desenvolveu um explícito regime administrativo, de modo a conferir um núcleo convergente a todos os princípios e demais fontes do Direito Administrativo. Faltariam estudos visando conferir organicidade a este ramo do direito, a fim de se verificar abstratamente os princípios básicos que o conformam, como se relacionam e os subprincípios que deles derivam.

Contemporaneamente, não obstante a insuficiência de elementos descritivos para se compilar todos os interesses administrativos sob um mesmo conceito, mas visando orientar os estudos, há definições mais específicas, como a de Osório¹⁷, que apresenta o Direito Administrativo como:

Ramo do Direito Público, afeto ao chamado Direito do Estado, constituído por normas de organização e normas de comportamento, que se aplicam às Administrações Públicas, ao Poder Executivo, em todas as esferas, regulando suas relações entre si, com os demais Poderes, órgãos estatais e com os administrados, bem como incidindo sobre a função materialmente administrativa de qualquer entidade pública ou privada.

Para o autor, em consonância com a doutrina clássica, também o interesse público é o pilar e a base do Direito Administrativo, “razão de ser dos poderes, privilégios, sujeições e, conseqüentemente, limites aos quais estão submetidas as Administrações Públicas”¹⁸.

Marçal Justen Filho¹⁹, membro da comissão de juristas formada para a reforma da Lei de Improbidade Administrativa²⁰, afirma que:

¹⁶ *Ibidem*, p. 47-48.

¹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 71.

¹⁸ *Ibidem*, p. 58.

¹⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Atual. Amp. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 1.

²⁰ Ato do Presidente da Câmara dos Deputados de 22/02/2018, publicado no Diário da Câmara dos Deputados – Suplemento de 23/02/2018.

O Direito Administrativo é o conjunto das normas jurídicas que disciplinam a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais investidas da função administrativa estatal e da gestão dos bens públicos e privados necessários, visando à realização dos direitos fundamentais da generalidade do povo e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Seu conceito vai um pouco adiante e declara que a atividade administrativa no Estado Democrático de Direito se subordina a um critério fundamental, anterior ao interesse público, qual seja, a supremacia e indisponibilidade dos direitos fundamentais²¹:

Somente é possível aludir a interesse público como resultado de um processo de produção e aplicação do direito. Não há interesse público prévio ao direito ou anterior à atividade decisória da Administração Pública.

Uma decisão produzida por procedimento satisfatório e com respeito aos direitos fundamentais e aos interesses legítimos poderá ser reputada como uma tradução do interesse público. Porém não se legitimará em virtude da mera invocação a esse interesse público, mas sim porque no caso concreto esse interesse se mostra compatível com a procedimentalização da atividade administrativa e os direitos fundamentais.

[...]

O processo de democratização conduz à necessidade de verificar, em cada oportunidade, como se configura o interesse público. Sempre e em todos os casos, tal medida se dá mediante o reconhecimento da intangibilidade dos direitos fundamentais.

De todo modo, os conceitos são incompletos e servem somente como ponto de partida para estudo, na medida em que são incapazes de definir plenamente o objeto do Direito Administrativo; entretanto, o objetivo de defesa do interesse público, frente a própria Administração Pública, inclusive, é bem claro na doutrina clássica e na contemporânea.

Dessa forma, devido a essa falta de “organicidade” do Direito Administrativo, como refere Bandeira de Mello, sua aplicação sempre se valeu de princípios e de regimes preexistentes e consagrados juridicamente, em especial, os de Direito Penal e Civil, que já tinham base teórica há muito formada.

Essa ausência de uma base teórica bem delimitada foi observada e criticada pela doutrina brasileira clássica, em especial, quanto à utilização de princípios civilistas a casos afetos ao Direito Administrativo, com “imprópria filiação doutrinária das decisões jurisdicionais em matéria administrativa”, como advertiu, no

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Atual. Amp. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 50-51.

início da década de 1950, o jurista e posteriormente Ministro do Supremo Tribunal Federal, Bilac Pinto²².

A crítica doutrinária persiste na atualidade, pois, segundo Osório²³, “a doutrina pátria ainda possui dificuldades na identificação do campo de incidência do próprio Direito Administrativo”. Acrescenta o autor que é necessário buscar uma delimitação do campo de incidência do Direito Administrativo para melhor compreender seu conceito e objeto, inclusive de seus sub-ramos como o Direito Administrativo Sancionador.

Especificamente no ramo sancionador, Alice Voronoff²⁴ refere que a dinâmica entre Direito Penal e Administrativo vem de muito tempo, em uma trajetória nem sempre linear. Houve momentos na história em que se puderam observar políticas sancionatórias centradas em modelos penais, em outros, os modelos administrativos prevaleceram, conforme circunstâncias específicas de cada ordenamento jurídico.

Com efeito, diante do entendimento de que o Direito Administrativo e seu ramo sancionador, em um Estado em constante transformação, ainda carecem de base teórica mais estável, necessário levar em conta, na análise dos seus regramentos, primordialmente, o interesse público que os inspira, este que deve nortear as ações da Administração Pública.

1.3 DO PERFIL CONSTITUCIONAL DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Como referido, desde a primeira constituição brasileira estiveram presentes disposições de regulação para a Administração Pública e seus representantes.

A ancoragem constitucional do Direito Administrativo, porém, só ganhou relevância com o surgimento do estado do bem-estar social, quando passou a ocorrer o arrolamento de direitos sociais nas cartas constitucionais, a exemplo da constituição mexicana de 1917 e da constituição alemã de 1919; na sequência, essa prática

²² Citado em: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 44.

²³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 56.

²⁴ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 38.

prosseguiu como resultado da constitucionalização do direitos na Europa pós segunda guerra.

A ordem social estabelecida a partir da queda dos estados totalitários, na segunda metade do século passado, alterou sobremaneira a forma de interação do indivíduo com o Estado na maior parte da Europa Ocidental e, mais tarde, na América Latina. Passou-se gradativamente do Estado de Direito legal positivista, da norma imposta sem qualquer flexibilização, para o Estado de Direito constitucional, que voltou a contemporizar as normas jurídicas e sua aplicação com o ideário de justiça, como ocorria antes da idade média e do absolutismo.

O fortalecimento da constituição como norma fundamental da organização do Estado foi instrumento para restabelecer equilíbrio entre os poderes, de modo a restringir o poder do chefe de Estado ou de governo, conforme cada regime, visando a proteção dos seus subordinados.

Nessa linha de evolução, na Europa Continental do pós-guerra, a garantia de tutela jurisdicional tornou-se âncora dos Tribunais Administrativos. No Direito Administrativo alemão, a expressão “Direito Administrativo é direito constitucional concretizado”, cunhada em 1955, por Fritz Werner, um dos primeiros presidentes do Supremo Tribunal Federal alemão, tornou-se um paradigma marcante do Direito Administrativo naquele país²⁵.

Para Atienza²⁶, depois da Segunda Guerra Mundial surgiu uma nova concepção de Direito e o fenômeno do constitucionalismo, que supõe maior demanda por justificação e argumentação nas decisões, no sentido de que o Direito deixa de ser somente com uma realidade já concebida, expressa na lei e passa a ser vista como uma prática social, com pretensão de correção e valores, numa visão pós-positivista, como a de Dworkin, Nino e Alexy.

Na visão de Nieto²⁷: *“A partir de la Constitución se ha reavivado – o quizás despertado – entre los autores del Derecho Administrativo um entusiasmo casi obsesivo por esta materia”*.

²⁵ SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. A jurisdição administrativa na Alemanha: entre tarefas clássicas e desafios atuais. **RDU**, v. 12, n. 65, 2015, 45-58. Porto Alegre: set-out 2015.

²⁶ ATIENZA, Manuel. **Curso de argumentación jurídica**. Madri: Editorial Trotta, Sétima edição, 2022. p. 29.

²⁷ NIETO GARCÍA, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5 ed. Madrid: Tecnos. 2018. p. 18.

No Brasil, a Constituição do pós-guerra, em 1946, dispensou tratamento especial à probidade administrativa, nos moldes semelhantes aos hoje vistos, posto que determinou a edição de lei específica para tratar do assunto²⁸.

O Direito Administrativo brasileiro ganhou grande prestígio na Constituição de 1988, que ampliou direitos individuais e sociais e, em seu art. 37, estabeleceu os princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e regramentos a serem seguidos pela Administração Pública direta e indireta, em todas as esferas de poder.

Com a implementação de princípios de Direito Administrativo constitucionalmente e o aumento das interações entre o Estado e seus subordinados, este ramo do Direito se alastrou por todos os setores da vida cotidiana, a ponto de ter se tornado “onipresente”, desde as relações cotidianas mais mezinhas de trânsito, ordenamento urbano, multas tributárias, meio ambiente, fontes de energia, telecomunicações, até saúde suplementar, licitações e contratos, relações disciplinares (envolvendo servidores públicos, particulares, até àqueles que estão sujeitos à lei de execuções penais), atos de improbidade administrativa, consumidor, entre outras²⁹.

Se de um lado o Direito Administrativo cuida das atividades e interesses da Administração Pública, de outro, “cuida de bens e valores diretamente contemplados na Constituição Federal, considerando a constitucionalização do próprio Direito Administrativo”³⁰. Assim, a ancoragem constitucional do Direito Administrativo, no Brasil, tornou este ramo do Direito essencial na organização do Estado.

Ademais, em razão da verdadeira invasão das regras administrativas na vida cotidiana, acompanhadas das respectivas sanções pelo descumprimento, uma melhor compreensão sobre este ramo do Direito, em especial, o Direito Administrativo no seu aspecto sancionador, a partir da constitucionalização de suas regras, resultará no aprimoramento dos textos legais e das decisões judiciais.

²⁸ QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira. Argumentos históricos e genéricos sobre a Lei nº 8.429/1992: comentários aos artigos 24 e 25. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023. p. 392.

²⁹ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 25.

³⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 69.

1.4 A NECESSIDADE DE ESPECIALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E O DESENVOLVIMENTO DE UM DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR - DAS

A par desse alargamento de margens do Direito Administrativo devido à constitucionalização de suas regras e ao crescimento das relações da Administração Pública em complexidade e heterogeneidade, houve, nas últimas décadas, uma espécie de “administrativização” dos serviços privatizados ou meramente regulados pelo Poder Público. Isso se deu pelo aumento da especialização das atividades, como forma de obter maior eficiência, ocasionando a criação de estruturas regulatórias e sancionatórias, a exemplo das agências reguladoras.

A expansão do Direito Administrativo Sancionador acelerou com a intervenção do Estado na ordem social e econômica, a partir da década de 1990. “O programa de reforma do aparato burocrático e as diversas privatizações e desestatizações implicaram, como contraponto à retirada do Estado da posição de agente econômico direto, a prevalência de estratégias de regulação econômico-social”³¹, com destaque para as agências reguladoras.

Ainda, o perfil da sociedade atual exige do Estado a garantia por riscos relacionados a fatores antes fora de seu alcance, como novas tecnologias, aquecimento global, energia nuclear, engenharia genética etc., o que culmina em mais regras restritivas, de fiscalização e sancionatórias³².

Como adverte Nieto³³:

El repertorio de ilícitos comunitarios, estatales, autonómicos, municipales y corporativos ocupa bibliotecas enteras. No ya un ciudadano cualquiera, ni el jurista más estudioso ni el profesional más experimentado son capaces de conocer las infracciones que cada día pueden cometer.

³¹ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 29.

³² VORONOFF, Alice. Direito Administrativo Sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, jan/abr 2019.

³³ NIETO GARCÍA, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5 ed. Madrid: Tecnos. 2018. p. 27.

Para Justen Filho³⁴, houve uma ampliação dos limites do Direito Administrativo pela criação de organizações não estatais voltadas a satisfazer direitos fundamentais, como, por exemplo, as que realizam atividades de educação, que podem ser exercidas por particular, desde que cumpra um sem-número de regras administrativas.

De outro lado, instrumentos de fiscalização e controle atingem cada vez mais essas atividades que se relacionem com a atuação estatal. Todo esse aumento e aprimoramento nas sanções atribuídas pelo descumprimento ou infração às prescrições normativas administrativas gerou reflexos, impulsionando o Direito Administrativo Sancionador, como importante instrumento do poder punitivo estatal.

Com efeito, como sub-ramo do Direito Administrativo dependente do nível de especialização que a evolução social reclamou, o Direito Administrativo Sancionador - DAS cresceu à sombra, sem um arcabouço de fontes jurídicas próprias, utilizando-se, para a sua efetivação, ora de fontes de Direito Penal, ora de Direito Civil e, até a promulgação da Constituição de 1988, era abordado, sem destaque, nos manuais especializados, sob a denominação “poder de polícia”³⁵, tendo ganhando relevância, na medida em que sanções foram sendo inseridas legislação pós Constituição de 1988, como a Lei 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União) e Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA).

Não obstante o crescimento e aperfeiçoamento de textos normativos administrativos sancionadores, sempre houve uma lacuna em torno de um campo conceitual e principiológico destes, além dos daqueles que regem a própria Administração Pública dispostos do artigo 37 da CF, com a aplicação, quando necessário, de conceitos doutrinários emprestados do Direito Penal e do Direito Comparado.

O próprio termo “Direito Administrativo Sancionador” era pouco utilizado na doutrina e jurisprudência brasileiras até o início dos anos 2000, quando surgiram

³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Atual. Amp. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 2.

³⁵ Segundo Osório o Direito Administrativo Sancionador ambiciona substituir, em boa medida, a teoria do poder de polícia do estado moderno. Não obstante, esta denominação ainda ocupe as páginas centrais das obras didáticas de Direito Administrativo. E acrescenta: “É certo que as medidas de polícia podem estar ligadas ao cometimento de um ilícito, mas tal circunstância por si não lhes confere um enquadramento no conceito de sanção administrativa”. (OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 35 e 109).

trabalhos acadêmicos e obras a tratar do assunto, sempre sob um enfoque estrito, como sanções disciplinares ou advindas das agências reguladoras³⁶.

A designação passou a ser mais utilizada a partir da edição da denominada Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), que surgiu para responsabilizar empresas por atos de corrupção contra a Administração Pública, fora do âmbito penal. O penalista Guilherme Nucci, em seu livro *Corrupção e Anticorrupção*³⁷, teceu duras críticas ao Direito Administrativo Sancionador e à Lei 12.846/2013, disse ele que esse “ramo” do Direito “quer ocupar os lugares privilegiados da punição, sem permitir garantias mínimas, desenvolvidas ao longo de séculos pelas ciências criminais”.

A expressão somente ganhou força nos últimos anos, em especial, após ter sido referida expressamente no texto da Lei 14.230/2021, que tratou dos novos parâmetros para o tratamento da improbidade administrativa no Brasil, como adiante se verá.

Entretanto, o ramo administrativo sancionador já era conhecido e difundido na Europa, em países como Itália, Alemanha, Portugal e Espanha, que têm jurisdição dual, judicial e administrativa, o que adiantou e facilitou a teorização a respeito do assunto.

Na Espanha, como ensina Nieto³⁸, o DAS vagou no limbo entre Direito Administrativo e Direito Penal até a década de 1960, quando se iniciou a sistematização deste sub-ramo:

Hasta no hace mucho se encontraba científicamente el Derecho Administrativo Sancionador en una zona de nadie, entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo, abandonada por los cultivadores de ambos con el pretexto de que era más propia de os del outro bando. [...] La incorporación de los administrativistas a este movimiento há sido certamente tardía, y para comprobarlo basta observar las fuentes manejadas em la pioneira tesis doctoral de Montoro Puerto, publicada em 1967, que todavia hubo ser construída com materiales penalísticos o de administrativistas italianos.

Naquele país, ao longo dessas cinco décadas, o DAS se desenvolveu pela jurisprudência contencioso-administrativa complementada pela penal, mas, como seu nome indica é em primeiro plano Direito Administrativo, no qual o “sancionador” é

³⁶ *Ibidem*, p. 15.

³⁷ NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção**. São Paulo: Forense. 2015. p. 87.

³⁸ NIETO GARCÍA, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5 ed. Madrid: Tecnos. 2018. p. 17.

adjetivo que indica que tem influência do Direito Penal sem deixar de ser administrativo³⁹. O Direito Administrativo Sancionador goza de base doutrinária e legal estáveis. Especificamente a Lei 30/1992⁴⁰ estabelece o regime jurídico da Administração Pública, o procedimento administrativo comum e as garantias dos particulares perante à administração.

Também a Corte Europeia de Direitos Humanos tem julgados de casos envolvendo Direito Administrativo Sancionador, como o caso *Oztürk x Germany*⁴¹, julgado em fevereiro de 1984, em que a Corte decidiu pela aplicação de um conceito amplo de direito penal, reconhecendo o Direito Administrativo Sancionador como subsistema penal, de modo que comungariam dos mesmos princípios.

De volta ao Brasil, no que importa para tratar da origem e evolução do Direito Administrativo Sancionador, observa-se que a doutrina e jurisprudência clássicas partiram do ponto de que às sanções administrativas, como expressão do poder punitivo estatal, tal como o Direito Penal, deveriam ser aplicados os princípios e garantias deste ramo do Direito, situação que foi se modificando na medida em que novos direitos se desenvolveram e que os já existentes se alteraram em proporção e complexidade.

1.4.1 A SANÇÃO PENAL E A SANÇÃO ADMINISTRATIVA

Nesse ponto, interessante observar que para a doutrina e jurisprudência clássicas, as diferenças entre sanção penal e administrativa eram tidas como secundárias no cenário jurídico brasileiro e estavam centradas na origem da sanção penal, prevista somente em lei de competência privativa da União e na origem da sanção administrativa, que é difusa entre os Poderes e órgãos do Estado e de menor gravidade, devido à ausência de pena corpórea.

Essa foi a orientação que prevaleceu em nosso ordenamento, tanto na doutrina penal e administrativista, como na parca jurisprudência a respeito, até a

³⁹ *Ibidem*, p. 177.

⁴⁰ *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

⁴¹ UNIÃO EUROPEIA. Corte Europeia de Direitos Humanos. Plenário. **Caso Örtürk v. Germany**: Application n. 8.544/79, Strasbourg, 21 de fevereiro de 1984.

edição da Lei 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa e o julgamento do Tema 1199, dela decorrente.

De acordo com a doutrina clássica, prevalente até então, consoante lição de Nelson Hungria, citado pelo Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso⁴², quando ainda Procurador do Estado do Rio de Janeiro:

Não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal. A separação entre um e outro atende apenas a critérios de conveniência e oportunidade, afeiçoados à medida do interesse da sociedade e do Estado, variável no tempo e no espaço. A única diferença que pode ser reconhecida entre as duas espécies de ilicitude é de quantidade e de grau, está na maior ou menor gravidade ou imoralidade de uma em cotejo com outra. Pretender justificar um discrimine pela diversidade qualitativa ou essencial entre ambos, será persistir no que KUKULA justamente chama de 'estéril especulação'. A identidade essencial entre o delito administrativo e o delito penal é atestada pelo próprio fato histórico, aliás reconhecido por GOLDSCHMIDT, de que 'existem poucos delitos penais que não tenham passado pelo estádio do delito administrativo'. Entre nós, não há razão alguma para rejeitar-se o sistema de subordinação da ação disciplinar à ação penal.

O administrativista Hely Lopes Meirelles⁴³ já diferenciava Direito punitivo da Administração de Direito punitivo do Estado, mas, em ponto que muito importa ao presente trabalho (aplicação dos princípios constitucionais penais ao Direito Administrativo punitivo), ele considerava que não incidem diferenças fundamentais entre ambos os ramos do Direito:

Importa, ainda, distinguir o ato punitivo da Administração, que tem por base o ilícito administrativo, do ato punitivo do Estado, que apenas o ilícito criminal. Aquele é medida de autotutela da Administração, esse é medida de defesa social.

Daí porque a punição administrativa compete a todos os órgãos da administração – federal, estadual ou municipal, suas autarquias e fundações -, ao passo que a punição criminal é da competência legislativa privativa da União e só pode ser aplicada pela Justiça Penal do Poder Judiciário.

Em face do inc. XL do art. 5º da CF, a retroatividade da norma mais favorável ao punido quanto à sanção é de ser aplicada aos atos punitivos.

[...]

Para a aplicação da retroação benigna é preciso que a sanção não tenha sido cumprida, p. ex, com o pagamento da multa, ou que o processo administrativo instaurado em razão do ato punitivo não esteja concluído na esfera administrativa, em face de defesa ou de recurso.

⁴² BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Tomo I. p. 514-515.

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 205.

Na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁴:

Reconhece-se a natureza administrativa de uma infração pela natureza da sanção que lhe corresponde, e se reconhece a natureza da sanção pela autoridade competente para impô-la. Não há pois, cogitar de qualquer distinção substancial entre infrações e sanções administrativas e infrações penais. O que as aparta é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção.

Sob o aspecto processual do processo administrativo sancionador, Lucon⁴⁵ afirma que:

Nem se afirme que essas reflexões oriundas do direito penal não são passíveis de ser transportadas para o âmbito do processo civil sancionador, compreendido este como o microssistema normativo formado por um conjunto de dispositivos que impõem sanções de diferentes naturezas pelo descumprimento de deveres éticos impostos pela lei ou pelo não cumprimento de decisões judiciais.

Esse direito processual sancionador, assim como ocorre com o chamado Direito Administrativo Sancionador, impõe a observância de uma série de garantias que, embora tradicionalmente ligadas ao direito material e processual penais, compõem um núcleo comum, de *status* constitucional, que sempre deve se manifestar diante do exercício do *ius puniendi* estatal. Tratando-se, ontologicamente, de um único fenômeno, o juízo de reprovação estatal pela prática de uma conduta antijurídica, verifica-se uma atração de princípios tipicamente penais também para o processo civil.

Dada a aplicação retroativa da norma processual sancionatória mais benéfica para o litigante ímprobo, tem-se de destacar, logo, de que modo uma nova norma processual sancionatória pode ser mais benigna se comparada com aquela que ela sucedeu. Isso pode se dar tanto com a ausência de reprovação de uma conduta anteriormente reputada como de litigância de má-fé, quanto com a diminuição das sanções até então aplicáveis. Assim, por exemplo, se quando da vigência da Lei “A” a multa aplicada ao litigante de má-fé poderia ser fixada entre 1 e 10% do valor atualizado da causa, e com a entrada em vigor da nova lei essa margem foi reduzida para até o máximo de 1% do valor da causa, esse segundo parâmetro é o que deve ser aplicado pelo juiz, mesmo tendo a conduta ímproba sido praticada sob a vigência da Lei “A”.

Da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, colhe-se:

[...] II - A punição administrativa guarda evidente afinidade, estrutural e teleológica, com a sanção penal. É correto, pois, observar-se em sua aplicação, o princípio consagrado no art. 71 do Código Penal. [...] ⁴⁶.

⁴⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 776.

⁴⁵ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Sanções processuais e aplicação da Lei Processual no tempo. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PESSOA, Fábio Guidi Tabosa (Coord.). **Direito intertemporal**. Salvador: JusPodivm, 2016. P. 391-392.

⁴⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 19.560/RJ**. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. Julgado em 15 set. 1993.

[...] III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o Direito Administrativo Sancionador. Precedente. IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se inderne os demais atos processuais [...] ⁴⁷.

[...] 2. O processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador. Por essa razão, a Primeira Turma do STJ declarou que o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares [...] ⁴⁸.

Em menor número, nessa análise, foram as vozes no sentido de dissociar a sanção administrativa da sanção penal, seja sob os prismas da literalidade do texto constitucional com relação à matéria penal e potencial maior gravidade da sanção penal em relação à administrativa ou da amplitude dos regramentos de Direito Administrativo Sancionador, capazes de envolver direitos além daqueles relacionados somente à Administração Pública e ao particular, como os direitos difusos, por exemplo.

A respeito da potencial maior gravidade da sanção penal frente à administrativa, pela possibilidade de imposição de pena corpórea no Direito Penal (nem sempre imposta, mas sempre possível), pode-se destacar o posicionamento de Rafael Munhoz de Mello ⁴⁹:

A regra é a irretroatividade das normas jurídicas, sendo certo que as leis são editadas para regular situações futuras. O dispositivo constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas do direito penal, inexistentes no Direito Administrativo Sancionador.

Com efeito, a retroatividade da lei penal mais benéfica tem por fundamento razões humanitárias, relacionadas diretamente à liberdade do criminoso, bem jurídico diretamente atingido pela pena criminal. [...]

Por tais fundamentos, não se pode transportar para o Direito Administrativo Sancionador a norma penal da retroatividade da lei que extingue a infração ou torna mais amena a sanção punitiva. No Direito Administrativo Sancionador aplica-se ao infrator a lei vigente à época da adoção do comportamento ilícito, ainda que mais grave que lei posteriormente editada.

⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 37.031/SP**, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 08 fev. 2018, DJe 20 fev. 2018.

⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no Recurso em Mandado de Segurança n. 65.486 - RO (2021/0012771-8)**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17 ago. 2021.

⁴⁹ MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007. (Temas de Direito Administrativo, 17). p. 153.

Diversamente do que ocorre no direito penal, assim, não há no Direito Administrativo Sancionador o princípio da retroatividade da lei mais benéfica ao infrator.

Sobre a inaplicabilidade do princípio penal da retroatividade da lei mais benéfica aos demais ramos do Direito, retira-se do Supremo Tribunal Federal⁵⁰:

A cláusula constitucional inscrita no art. 5º, XL, da Carta Política – que consagra o princípio da irretroatividade da *lex gravior* – incide, no âmbito de sua aplicabilidade, unicamente, sobre as normas de direito penal material, que, no plano da tipificação, ou no da definição das penas aplicáveis, ou no da disciplinação de seu modo de execução, ou, ainda, no do reconhecimento das causas extintivas da punibilidade, agravem a situação jurídico-penal do indiciado, do réu ou do condenado.

Na jurisprudência dos Tribunais Superiores também existem julgados contrários à utilização de princípios protetivos do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, no sentido de que podem existir direitos e princípios diversos a serem sopesados quando da aplicação de sanções administrativas, como no caso dos direitos relativos ao meio ambiente, afastando-se a mera a transposição de princípios do Direito Penal ao DAS.

Como supramencionado, o crescimento do DAS devido à exigência social de que o Estado atue como regulador e minimizador de riscos, controlando o comportamento dos agentes políticos e econômicos, com o fim de minorar lesão aos interesses definidos na Constituição, exigiu da jurisprudência entendimento especializado sobre as mais variadas sanções, de modo a diferenciar os interesses fiscalizatórios ou tributários, daqueles que envolvem direitos difusos e coletivos.

Nesse sentido, retira-se do Superior Tribunal de Justiça⁵¹:

Importa, finalmente, alertar que se deve ter cautela na pura e simples transposição para o âmbito florestal administrativo e civil da previsão constitucional de que “*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*” (art. 5º, inciso XL, grifei). Mesmo que se entenda, de maneira extensiva, que tal dispositivo aplica-se a toda e qualquer norma de imposição sancionatória (postulados extrapenais, isto é, os administrativos e civis), evidente que não se podem colocar sanções tributárias, de trânsito, de pesos e medidas, etc., em pé de igualdade com as de natureza ambiental. Primeiro, porque, na esfera ambiental, a relação jurídica básica não é apenas entre Estado e particular, mas entre as gerações futuras e o utilizador de recursos naturais.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AGR-ED n. 177.313/MG**. 1ª Turma. Rel. Min. Celso de Mello, publicado em 13 set. 1996. Acesso em: 05 ago. 2025.

⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **PET no Recurso Especial nº 1.240.122-PR**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 2 out. 2012.

Aqui, o Estado nada mais é que mero administrador de peculiar e transcendental modalidade de bem de uso comum do povo - valor fundamental da sociedade contemporânea – a quem se atribui o *officium* de cumprir obrigação fiduciária intergeracional, baseada na confiança e nos deveres de lealdade e exercício razoável e proporcional do poder de gestão legislativa, executiva e judiciária. É a concepção do Estado Fiduciário Ambiental, sob o manto do qual, tomando de empréstimo o pensamento de Evan Fox-Decent (*Sovereignty's Promise: The State as Fiduciary*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 35 e 233), jamais se legitimará atuação estatal lastreada, aberta ou disfarçadamente, em discriminações arbitrárias, violadoras da dignidade e da igualdade entre os sujeitos-beneficiários, presentes e futuros, daí decorrendo, por outro ângulo, limites ao próprio conteúdo substantivo de legislação que, a ser diferente, seria válida.

Contemporaneamente, a importância atribuída aos princípios gerais e específicos de cada ramo do direito e constitucionalização de muitos deles, fez reavivar o debate sobre as funções das sanções penais e administrativas, à possível sobreposição da ambas em certos pontos, bem como sobre questões atinentes ao objetivo de cada uma das sanções. Tal debate tem levado a decisões com novos contornos, até mesmo em razão da evolução das teorias do direito pós-positivistas.

Com efeito, em um sistema complexo, que preza pela segurança jurídica e busca reduzir arbitrariedades, a adoção dos princípios requer de uma perspectiva dialética, com enriquecimento do arsenal metodológico, de modo a conciliar coerência com flexibilidade nas decisões judiciais⁵².

Estudioso do DAS, Osório⁵³ afirma que existe um déficit dogmático acentuado a ser encarado no Direito Administrativo Sancionador, o que ocasiona maiores riscos de erosão de garantias e direitos. Entrementes, defende independência de regimes entre sanções penais e administrativas sancionadoras⁵⁴:

De um lado, se a simétrica unidade do poder punitivo estatal enseja necessária incidência de alguns princípios do direito público sobre esses dois institutos normativos, de outra banda resulta claro que esses princípios possuem contornos próprios, distinções, regimes jurídicos diferentes, ainda que as diferenças não possam ultrapassar certas barreiras, esbarrando, pois numa unidade nuclear inscrita na Constituição da República.

[...]

Em realidade, a unidade nada mais é do que a comum origem constitucional: direito penal e Direito Administrativo obedecem a comandos constitucionais e, nesse sentido, submetem-se a princípios constitucionais que norteiam o poder punitivo estatal. Isso não quer dizer, em absoluto que esses princípios sejam idênticos ou que esse poder punitivo se submeta a idênticos regimes jurídicos.

⁵² PERELMAN, Chaim. **La lógica jurídica y la Nueva Retórica**. 1979. p. 116.

⁵³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 43.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 163-164.

No Brasil, segundo Alice Voronoff, o Direito Administrativo Sancionador remete, de modo geral, a um raciocínio em dois estágios: o de extensão e o de contração.

O primeiro vai no sentido de que os princípios penais devem ser transpostos ao exercício do poder punitivo administrativo, por ser mais adequado à proteção dos particulares contra o arbítrio estatal. Já o segundo, decorre da percepção de que essa transposição, embora impositiva, deve ser feita com matizes, na medida em que o Direito Administrativo Sancionador “ocupou muitos espaços e preencheu o dia a dia das pessoas para disciplinar situações da vida que são mais corriqueiras especializadas, dinâmicas e geralmente dissociadas de um juízo de reprovação moral”. Daí a necessidade, muitas vezes, de se “adaptar” o ponto de partida garantista⁵⁵.

Prossegue a autora expondo que o problema nem são as adaptações em si, que seriam inevitáveis, tendo em conta que a rigidez das garantias penais nem sempre seria integralmente cabível à seara administrativa.

O problema seriam as justificativas ou a escassez delas. Para a autora “não se explica por que ou de que forma a incidência de certo princípio deva ser atenuada, nem por que essa mitigação se aplicaria a certos casos, mas não a outros relacionados ao mesmo comando normativo”, outras vezes, recorre-se a formulações genéricas, como a flexibilização por força de “nuances”, em explicar quais seriam elas e como se as exceções fossem absolutamente evidentes, o que não ocorre⁵⁶.

Em uma análise econômica do Direito, pragmática (que parece ter prevalecido no julgamento do Tema 1199), a autora discorre que não é apropriado se afirmar a existência de um regime jurídico único aplicável ao exercício do poder punitivo do Estado fora da esfera penal, porquanto⁵⁷:

Há uma espécie de “aproximação” perniciosa (ou pouco refletida) entre os dois ramos do direito), que tem levado a indefinições quanto ao papel e às funções atrelados ao direito sancionador e às suas ferramentas. De modo geral, faltam balizas teóricas aptas a orientar o aplicador do direito sobre

⁵⁵ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 199-200.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 200.

⁵⁷ VORONOFF, Alice. Direito Administrativo Sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, jan./abr. 2019. p. 113.

quando, como e em que extensão aplicar determinados princípios e garantias do direito penal ao campo administrativo. Isso responde por um estado de coisas incerto e pouco claro que potencializa o risco de soluções arbitrárias e ineficientes.

Explica a autora que o discurso teórico que prega a transposição de garantias e princípios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador é influência do Direito espanhol, uma vez que o ordenamento punitivo do Estado é um só. Entretanto, mesmo na Espanha, a extensão automática de princípios e garantias penais à seara administrativa é objeto de críticas contundentes. Afirma que, na opinião de Alejandro Nieto, a constitucionalização da matriz normativa aplicável ao Direito Administrativo Sancionador, naquele país, foi equivocada⁵⁸.

Ao tratar de direito tributário sancionador, que possui inegável proximidade com o DAS, Coimbra Silva⁵⁹ afirma que:

Na revisão do alcance e abrangência dos princípios que integram o sistema jurídico não deve causar espécie o traspasse de princípios e normas gerais entre os subsistemas. Se ao próprio sistema – sem prejuízo de seu fechamento operacional – são admitidos acoplamentos estruturais, inevitavelmente o mesmo há de ocorrer entre seus subsistemas, cujos lindes tendem a ser operacionalmente fechados, mas permeáveis à vigorosa influência dos princípios gerais fundantes e estruturantes.

Atualmente há uma preocupação em definir em que momento a associação ou dissociação entre os Direitos Penal e Administrativo Sancionador se faz necessária, pois, a despeito da origem de ambos no direito punitivo do Estado, existem diferenças elementares entre eles.

Primeiramente, a sanção criminal, de natureza penal, tem função acima de tudo punitiva, é de competência legislativa privativa da União e sua aplicação incumbe exclusivamente ao Poder Judiciário, mediante o desenvolvimento de um processo penal, também estabelecido pela União. Já a sanção administrativa, de natureza administrativa, tem uma função de regulação ou garantia da ordem social, a competência legislativa e regulamentadora incumbe a todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta e em todas as esferas de poder, mediante o desenvolvimento de um processo administrativo, cujas regras também são difusas.

⁵⁸ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 203 e 210.

⁵⁹ COIMBRA SILVA, Paulo Roberto. **Direito Tributário Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2007. p. 269.

Não se desconhece, ainda, que as sanções penais estão reservadas às infrações de maior impacto à vida, saúde e dignidade humanas, por isso afetam potencialmente à liberdade de ir vir, o que não ocorre com as infrações administrativas, que possuem sanções pecuniárias e restritivas de direitos (que, da mesma forma, também são sanções penais). De se observar, porém, que as sanções restritivas de direito aplicadas na seara administrativa, como a de demissão nas infrações disciplinares, por exemplo, podem ser mais graves e potencialmente mais danosas, que uma sanção criminal, como bem observado na doutrina⁶⁰:

Na prática forense, o que mais preocupa os acusados em geral, não é o desencadear de ações penais, mas a propositura desenfreada de ações públicas punitivas, como aquelas que visam à imposição de sanções aos atos de improbidade administrativa ou mesmo noutros campos como o disciplinar. Não se pode desconhecer que os mesmos fatos na seara penal, podem constituir crimes de menor potencial ofensivo, ou delitos de baixo apenamento como é o caso da prevaricação, e ao mesmo tempo caracterizar atos ímprobos ou graves infrações administrativas.

Acerca da importância e gravidade das sanções administrativas, observa-se que, independentemente da gravidade, a maioria das infrações administrativas são apuradas diretamente pelos órgãos da Administração direta e indireta, como órgãos de trânsito, programas de proteção e defesa do consumidor (PROCONS), Conselho de Defesa dos Direitos Econômicos (CADE) e Conselho de Defesa dos Direitos Fiscais (CARF) e as penalidades uma vez impostas podem ser revistas judicialmente, nos termos do artigo 5º, XXXV, da CF, observado que a subordinação das decisões administrativas à autoridade judicial é limitada ao cumprimento do devido processo legal administrativo e cumprimento dos requisitos do ato administrativo, nos termos da Constituição (art. 5º, XXXV).

No entanto, com relação à improbidade administrativa, suas sanções têm previsão (Lei 8.429/1992 e suas alterações) e estabeleceu-se um procedimento necessariamente judicial para a apuração desses ilícitos⁶¹, o que difere dos demais casos de apuração de infração e aplicação das sanções administrativas, que incumbem à própria Administração Pública.

⁶⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 318.

⁶¹ Excetuada a possibilidade de acordo de não persecução civil – ANCP, atualmente prevista no art. 17-B, da lei 14.230/2021).

Essa diferenciação e especialidade, faz com que a Lei de Improbidade Administrativa forme um microssistema, de grande importância na composição do cenário do Direito Administrativo Sancionador, funcionando como um fio condutor para a compreensão e orientação do DAS em nosso ordenamento.

Constitui um dos objetivos do presente trabalho, porém, atentar ao fato de que o DAS é um sub-ramo do Direito Administrativo difuso, que está em todos os lugares, nas diferentes áreas de atuação da Administração Pública, em uma sociedade que exige cada vez mais respostas do Estado aos imbróglios resultantes do cotidiano atual. Por isso as sanções têm diferentes complexidades e graus de interesse público, o que dificulta um entendimento estanque; e, além disso, sua base teórica está em construção e transformação no ordenamento brasileiro.

Assim, em razão dessa diversidade de bens atingidos, com muitas fontes de várias origens e modos de produção, o Direito Administrativo Sancionador necessita alcançar uma unidade ou conformidade de princípios e garantias, de modo que as decisões administrativas ou judiciais nas mais diferentes áreas de abrangência deste ramo do Direito, como ilícitos de trânsito, urbanísticos, ambientais, consumidor, disciplinares e de improbidade administrativa, deixem de estar tão à mercê de pressões sociais, dos limites interpretativos impostos pela autoridade julgadora e das estratégias corporativas das instituições envolvidas, resultando tratamentos essencialmente diversos, sem critérios isonômicos a depender do momento ou de suas implicações políticas ou institucionais.

A construção das bases teóricas do Direito Administrativo Sancionador, acompanhando as transformações do Estado e da sociedade, exige constante reflexão sobre seus fundamentos, limites e garantias. O aprofundamento do debate acadêmico e a consolidação doutrinária e normativa são fundamentais para assegurar o bom funcionamento e a coerência nas relações entre Administração Pública e administrados.

CAPÍTULO 2

A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - UMA LEI PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Além de ter promovido necessária atualização da Lei 8.429/1992, a Lei 14.230/2021 deu visibilidade ao Direito Administrativo Sancionador e reavivou as discussões a respeito das regras e princípios de direito material e processual a ele aplicáveis.

O debate causado pela edição da lei tem auxiliado na compreensão da evolução do entendimento acerca do Direito punitivo do Estado e na diversidade de fontes a serem consideradas na aplicação das sanções administrativas.

Com a redemocratização do Brasil, em meados da década de 1980 e a promulgação de uma nova Constituição em 1988, inaugurou-se uma fase mais ampla de enfrentamento à corrupção e de controle na Administração Pública.

A despeito da importância do surgimento de uma lei visando o combate à improbidade administrativa já no ano de 1992 – decorrente de comando constitucional específico, o art. 37, § 4º da CF –, sua aplicação ao longo dos anos demonstrou que o texto originário não se conformava adequadamente com postulados constitucionais atinentes às garantias dos cidadãos, considerando a gravidade das sanções nela previstas, algumas também cominadas para crimes e a generalidade na descrição de algumas condutas arroladas como atos de improbidade, consoante afirmam o Ministro Gilmar Mendes e Lucas Faber Rosa⁶².

Devido à amplitude de atos que poderiam ser considerados ímprobos, em um país como o Brasil, de dimensões continentais e com realidades econômicas, culturais e educacionais tão diversas, até mesmo no que diz respeito à capacidade administrativa e jurídica de seus administradores, surgiram, ao longo dos anos, milhares ações por improbidade administrativa; também se evidenciou desproporcional relação entre a gravidade de algumas condutas e as sanções previstas e eventualmente aplicadas para os atos.

⁶² MENDES, Gilmar; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil constitucional do regime de improbidade administrativa: repercussões sistêmicas e a Lei 14.230/2021. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023. p. 23-25.

A proliferação de ações de improbidade com sérias punições, causadas por atos, por vezes, mais afeitos a descuidos ou incapacidade do que corrupção propriamente, foi destacada pelo Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto no julgamento do Tema 1199⁶³, surgido a partir da Lei 14.203/2021.

Essa percepção de desajuste da lei de improbidade com a realidade da Administração Pública brasileira fez com que os Tribunais passassem a, paulatinamente, reconhecer a impropriedade do conceito de culpa em sentido amplo como suficiente para apenamento por ato de improbidade administrativa causador de lesão ao erário. Passou-se a exigir, ao menos, a caracterização da culpa grave para punição do ato de lesão ao erário.

Como decidiu o Ministro Teori Zavascki, quando ainda integrante do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento da Ação de Improbidade Administrativa 30/AM “a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa [...] ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do art. 10”⁶⁴.

No mesmo sentido, cita-se aparte do Ministro Luiz Fux, no julgamento do Tema 1199: “A Lei de Improbidade não é aplicável ao administrador inepto e, sim, ao administrador ímprobo. Essa foi uma jurisprudência praticamente pacificada em nível infraconstitucional”⁶⁵.

Entretanto, mesmo a exigência de culpa grave ainda continha considerável grau de imprecisão e não estabelecia proporcionalidade objetiva entre as sanções. Assim, o Supremo Tribunal Federal entendeu que apenas as ações de ressarcimento ao erário por ato ímprobo doloso seriam imprescritíveis, as decorrentes de ato culposos estariam sujeitas à prescrição, consoante Tema 897 de Repercussão

⁶³ “Lembro-me, quando presidia o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) [...], de ter recebido do então Presidente do Tribunal de Contas, o Ministro José Múcio, um relatório, no qual sete mil pessoas eram inelegíveis, a maior parte em âmbito municipal, por problemas de prestação de contas. E boa parte desses problemas, me disse ele, não são casos nem de improbidade, nem de corrupção; são casos de dificuldades ou de limitações cognitivas para fazer a coisa certa, e o sujeito não acerta a prestação de contas e, muitas vezes, acaba sendo condenado, às vezes até por improbidade, quando, no fundo, é uma incapacidade de compreender a legislação e de fazer a coisa certa nos seis mil municípios brasileiros com nível de escolaridade diferente”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022).

⁶⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de Improbidade Administrativa 30/AM**. Re. Min. Teori Albino Zavascki. Corte Especial. Julgado em 21 set. 2011.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. p. 88.

Geral: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundamentadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

A proposta de atualização da Lei de Improbidade Administrativa surgiu então da constatação de que o regime instituído pela Lei 8.429/1992 admitia a condenação por improbidade administrativa tanto em razão de atos culposos que acarretassem lesão ao erário, quanto pela suposta violação aos princípios gerais da Administração Pública, muitas vezes sem a exigência de conduta específica ou de tipificação precisa. Essa conformação normativa contribuiu para a proliferação de processos e condenações fundadas em meras irregularidades administrativas que, embora passíveis de reprovação e sanção por outros meios, não deveriam ser alçadas à condição de atos de improbidade administrativa.

Para exemplificar, com base em estudos de jurimetria do Ministério Público de São Paulo e do Instituto de Direito Público, por ocasião da decisão do Tema 1199, o Relator do caso, Ministro Alexandre de Moraes, reconheceu que havia necessidade de ajustes na Lei de Improbidade Administrativa, para evitar condenações baseadas em tipos culposos ou abertos, conforme expresso em seu voto⁶⁶:

As condenações são realmente, mais ou menos, dois terços das ações. O que também, por outro lado - e aqui também é importante salientar -, não retira, parcialmente, a razão da crítica feita pelo mundo político, principalmente pelos prefeitos, não retira certa razão daqueles que são condenados. Por quê? Grande parte das condenações, ou a maior parte das condenações, não é por enriquecimento ilícito, a maior parte não é pelo art. 9º. Só 9,51% - números que chegam ao Superior Tribunal de Justiça - são por ato de improbidade, diríamos, realmente clássico: alguém que usou seu cargo ou função, de forma dolosa, para enriquecer - não chega a 10%; 37% acredita-se que acarretaram prejuízo ao erário - aqui também entra tanto a questão dolosa quanto a culposa -, art. 10 da Lei de Improbidade; e 53%, por violação de princípios - aqui há grande reclamação. Há grande necessidade, realmente - e a jurisprudência vem evoluindo nesse sentido -, de sempre diferenciar a ilegalidade, que deve ser combatida, obviamente, da ilegalidade qualificada pela prática ou voltada à prática de corrupção, que é a improbidade administrativa. Exemplo clássico: se toda ilegalidade for considerada uma impropriedade, todo mandado de segurança julgado procedente deve virar ação de improbidade porque aquele ato feriu algum princípio.

Considerando-se a relevância da probidade administrativa no cenário jurídico nacional, formou-se, em fevereiro de 2018, por iniciativa do Presidente da

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. p. 29.

Câmara dos Deputados, uma comissão de juristas⁶⁷, para encaminhar estudos ao Congresso Nacional visando modernizar a lei de combate à improbidade administrativa e torná-la tecnicamente mais acurada, com maior segurança acerca das condutas pelos administradores públicos e observância aos princípios do Direito Administrativo Sancionador.

Findos os trabalhos da comissão, com a realização de reuniões e audiências públicas⁶⁸, o projeto de alteração de lei foi apresentado em 17 de outubro de 2018 (PL 10.887/2018), tendo este tramitado por três anos, quando foi transformado em PL 2.505/2021, que recebeu dezenas de emendas, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado e finalmente foi aprovado como Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Segundo estudo acerca do histórico legislativo da Lei 14.230/2021, feito por Vitor Marcel Pinheiro, a justificativa do projeto de lei e os pareceres dos relatores das emendas em ambas as casas do Congresso Nacional demonstraram o intuito de corrigir a tônica da Lei 8.429/1992, reconhecendo o ato de improbidade administrativa como de especial gravidade em relação àqueles meramente irregulares e oferecer maior segurança jurídica ao administrador que, de boa-fé, adotar interpretações legais razoáveis, mas não uniformes, que poderiam lhe render processos e condenações. Para o autor⁶⁹:

A principal diretriz que motivou a propositura e aprovação o Projeto de Lei nº 10.887/2018 foi a diferenciação de regime jurídico dos atos de improbidade administrativa em relação às demais irregularidades de menor gravidade praticadas por agentes públicos. Em diversos momentos de elaboração da Lei, foi reforçada a ideia de que as sanções por improbidade administrativa somente deveriam ser imputadas em casos dolosos graves e não em

⁶⁷ A Comissão formada pelo Ato do Presidente da Câmara de 22/02/2018, foi originalmente composta pelo Ministro do STJ Mauro Campbell Marques (Presidente), Alexandre Sankiewicz, Adauto Amaral Oliveira, Cassio Scarpinella Bueno, Emerson Garcia, Fabiano da Rosa Tesolin, Fabio Bastos Stica, Guilherme de Souza Nucci, Lilia Ribeiro Fernandes, Marçal Justen Filho, Mauro Roberto Gomes de Mattos, Ney Bello, Rodrigo Mudrovitsch e Sérgio Cruz Arenhart.

⁶⁸ Para o anteprojeto três premissas básicas foram apontadas pelo Ministro Mauro Campbell: 1. Incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA; 2. Compatibilizar a lei com leis posteriores (novo CPC, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) e 3. Sugerir novidades, novos institutos, novas premissas que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA. (ABREU AMADEI, Vicente de. Improbidade administrativa e sua reforma. **Escola Paulista da Magistratura**, São Paulo, 2022).

⁶⁹ PINHEIRO, Victor Marcel. O histórico legislativo da Lei nº 14.230/2021: a tramitação do Projeto de Lei nº 10.887/2018 no Congresso Nacional. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023. p. 70-71.

situações de culpa, nas quais há outros mecanismos de punição e reparação civil do entre lesado.

A lei modificadora, promoveu profunda mudança na conformação do ato de improbidade administrativa e na caracterização do seu microsistema em si, alterando a quase totalidade dos dispositivos da Lei 8.429/1992, uma vez que apenas os artigos 15 e 19 foram “poupados” de revogação, ou alteração total ou parcialmente; porém, o Congresso Nacional optou por manter a numeração anterior.

A despeito do considerável debate legislativo que existiu em torno dessa alteração legal, em tendo a lei reformulado a maioria das disposições da lei anterior, alguns dispositivos da Lei 14.230/2021, foram ou são alvos de impugnações judiciais perante os Tribunais Superiores.

As decisões judiciais resultantes das controvérsias instaladas em torno da nova lei igualmente vêm promovendo a modificação da matéria e do entendimento acerca dos princípios e fundamentos do Direito Administrativo Sancionador por meio da jurisprudência.

Exemplos dessas alterações judiciais são os dispositivos relacionados à natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, que foi tratada na decisão do Tema 1199 STF e serviu como ponto de origem do presente estudo; também a legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público para a ação de improbidade e para a celebração do acordo de não-persecução civil (ANPC), que tinha por objetivo reforçar o caráter sancionatório da norma, mas foi considerada inconstitucional pelas ADIs 7042 e 7043⁷⁰. Outras alterações legais ainda estão sendo debatidas judicialmente, a exemplo da prescrição intercorrente (ADI 7236).

⁷⁰ CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPITOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...] 7. Ação julgada parcialmente procedente para (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não inexistente “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria

De qualquer sorte, como observa Pinheiro⁷¹, o processo legislativo que levou à alteração da LIA, oferece um ponto de partida para a compreensão das profundas modificações pelas quais passou o regime jurídico do sancionamento dos atos de improbidade administrativa e quais foram as questões enfrentadas e soluções adotadas pelo Congresso Nacional.

Para Dworkin⁷², o início do processo interpretativo se dá a partir do texto legal e da intenção dos legisladores disposta no processo legislativo, no sentido de colher as justificativas normativas disponíveis para compreendê-lo, posto que a lei não é decorrência de ato de vontade puramente política, mas está vinculada a princípios jurídicos e morais.

Neste sentido, importante referir que, na visão de Zanon Junior⁷³, texto de lei e norma não são equivalentes, posto que a lei não contém normas, mas somente textos de normas. Ou seja, o que está escrito são enunciados “em bruto”. O texto é apenas o ponto de partida, o limitador, mas não o ponto de chegada, que é a conclusão do *iter* decisório que culmina na norma aplicável ao caso, dependente da compreensão de institutos que adquirem significados reais apenas na jurisprudência ou no discurso jurídico e não meramente nos textos⁷⁴.

Exposto, resumidamente, o quadro de surgimento da LIA e que reclamou sua atualização, incumbe, na sequência, observar os principais pontos de alteração da Lei 14.230/2021 e em que estas alterações implicaram mudança na forma de considerar as normas de Direito Administrativo Sancionador.

jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021. Em consequência, declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7042-DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 31 out. 2022. Publicado em: 28 fev. 2023).

⁷¹ PINHEIRO, Victor Marcel. O histórico legislativo da Lei nº 14.230/2021: a tramitação do Projeto de Lei nº 10.887/2018 no Congresso Nacional. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023. p. 72.

⁷² DWORKIN, Ronald. A justiça de toga. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 120.

⁷³ ZANON JUNIOR, Orlando Luis. **Curso de filosofia jurídica**. 2. ed. Rev. Amp. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2019. p. 414.

⁷⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 173.

2.1 AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEI NO TRATO DA MATÉRIA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM SI

O aprimoramento da tipificação das condutas tidas como ímprobas foi a causa imediata para a deflagração do processo legislativo e para a alteração da LIA. Dentre as alterações trazidas pela nova lei para a caracterização do ato de improbidade e para o desenvolvimento do processo judicial, destacam-se:

2.1.1 DA EXCLUSÃO DE CONDUTAS CULPOSAS – ART. 1º, §1º, E ART. 10.

A alteração foi essencial para a modernização da lei de improbidade e para consolidá-la como instrumento para apuração de graves violações aos princípios da Administração Pública, de acordo com o art. 37 da CF, uma vez que a redação originária do art. 10 da Lei 8.429/1992, previa como atos de improbidade administrativa causadores de lesão ao erário “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa”, que ensejasse perda patrimonial, desvio, apropriação ou dilapidação de bens da Administração Pública.

Essa grande amplitude do elemento subjetivo da conduta fez com que não só o agente desonesto respondesse por ato de improbidade administrativa, mas também o inepto, aquele que não tem ciência da coisa certa e para quem a repressão não será eficiente para a reparação e aperfeiçoamento do sistema, o que depende de uma melhor capacitação ao longo do tempo, sem atemorizar o administrado, como lembrou o Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto no Tema 1199⁷⁵.

De se salientar que o modelo de controle da Administração Pública inspirado pela Constituição de 1988 inibiu a autonomia do gestor público e instituiu uma fiscalização bastante rígida sobre as ações, de modo a fazer com que o administrador ou gestor ficasse, cada vez mais, relutante a tomar decisões e autorizar gastos, por medo de interpretações diversas dos órgãos de controle e que poderiam acarretar uma punição, mesmo em situações urgentes.

As decisões administrativas passaram a representar um risco para os agentes públicos, em especial, os ordenadores de despesas, os quais passaram a

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. p. 192.

adotar uma postura de medo, no que se chamou de “Direito Administrativo do medo” ou “apagão de canetas”⁷⁶.

Como antes mencionado, o Brasil é um país extenso e muito diverso; de mesma forma, a formação dos administradores públicos nos seus mais variados rincões é desigual, de modo que o estabelecimento de padrões de controle tão rígidos e até sobrepostos, com aparelhamento de órgãos de controle interno e externo, na tentativa vã de evitar toda e qualquer improbidade, acabou por inibir as iniciativas e soluções pelos administradores por medo do erro. Além disso, o elevado custo do controle externo e sua ineficiência para evitar danos patrimoniais e para a reputação dos administradores e órgãos públicos reclamou uma solução mais sustentável para a Administração Pública.

Passou-se, então, a experimentar, com base em uma visão pragmática e econômica, um debate sobre governança nas entidades públicas, para incorporar estruturalmente diretrizes de transparência e atenção aos princípios constitucionais da Administração Pública, visando evitar e corrigir falhas no processo administrativo. Isso fez com que o controle punitivo e expiatório deixasse de ser o único modelo previsto, com exigências de adequação organizacional, possibilitando-se melhor qualificação e educação do administrador⁷⁷.

Com efeito, a nova lei, originada para arrefecer os efeitos do “apagão de canetas”, estabelece que todas as condutas ímprobos dispostas nos art. 9º, 10 e 11 devem ser necessariamente dolosas, relegando-se a responsabilidade pelo erro grosseiro a outras esferas de punição, que não à improbidade administrativa (art. 28 da LINDB).

Há quem defenda, como o Ministro Gilmar Mendes⁷⁸, que atualmente não há tão-somente exigência de dolo em todas as condutas da improbidade, como o próprio dolo foi reenquadrado, exigindo-se a partir da nova lei, o dolo específico para caracterização do ato ímprobo, não bastando a mera voluntariedade. Argumenta que

⁷⁶ GULLO, Felipe Ramires. **Improbidade Administrativa: análise econômica**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 7.

⁷⁷ MODESTO, Paulo. O controle Público e o Fetiche da Culpa. In: MODESTO, Paulo. **Direito Administrativo da Experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública**. Editora JusPodivm, 2024. p. 172-174.

⁷⁸ MENDES, Gilmar; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil constitucional do regime de improbidade administrativa: repercussões sistêmicas e a Lei 14.230/2021. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023. p. 45.

o § 1º do art. 1º da nova LIA, prevê a necessidade de dolo nas condutas e seu § 3º esclarece que o mero exercício de funções públicas, sem comprovação de dolo com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade.

Tais afirmações, segundo o Ministro, são corroboradas pelo disposto no § 1º do art. 11 de mesma lei, que, invocando a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, exigiu a finalidade específica para a caracterização do ato ímprobo com relação à malversação dos princípios da Administração Pública.

Essa disposição sobre o dolo específico foi erigida a norma geral do sistema de improbidade, por força do § 2º do mesmo art. 11, que previu que o fim de obter proveito ou benefício ilícito é aplicável “a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais”⁷⁹.

O entendimento é partilhado pelo Desembargador Paulista Vicente de Abreu Amadei⁸⁰:

Em outras palavras, sem o dolo específico o ato ímprobo nem sequer existe (está fora do plano da existência da improbidade administrativa). E isso importa não apenas para a qualificação do ato ilícito como ímprobo no âmbito intrínseco da LIA, mas também têm consequências reflexivas em outros ramos do direito, como nas esferas civil e eleitoral.

Assim, por exemplo, no campo da responsabilidade patrimonial, sem existência de ato ímprobo doloso tipificado na LIA não se pode cogitar em imprescritibilidade (Tema 897/STF) [...]

A configuração do dolo, pela vontade consciente e intenção do agente deve estar orientada a fim específico, a direcionamento da conduta ilícita a resultado inerente ao tipo ímprobo imputado. E isso, sem dúvida, vai exigir maior atenção na qualificação jurídica da conduta (quer pelo autor da petição inicial, quer pelo juiz ao decidir), bem como na instrução processual (nas provas destinadas à formação da culpabilidade por dolo específico – art. 1º, §3º, da LIA: “o mero exercício da função ou desempenho de competência públicas sem comprovação de ato doloso com fim ilícito afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”), com maior cautela na verificação do contexto, do entorno da conduta em que se pode colher, objetivamente, a intenção do agente (prova indireta).

De outro lado, há quem aponte que o dolo específico previsto no § 1º do art. 11, desrespeita a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, recepcionada pelo Decreto 5.687/2006, porquanto nela o dolo previsto é o direto (art.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 45.

⁸⁰ ABREU AMADEI, Vicente de. Improbidade administrativa e sua reforma. Escola **Paulista da Magistratura**, São Paulo, 2022.

28), sem previsão de um elemento subjetivo do injusto, que, ao fim, dificultaria sobremaneira qualquer prova do ilícito⁸¹.

A questão do dolo na nova lei foi levada ao Superior Tribunal de Justiça por meio dos REsp 2.186.838/MG, 2.183.843/MG e 2.148.056/SP, que deram origem à Controvérsia Repetitiva 713⁸², tendo a questão recebido parecer favorável do Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas e da Procuradoria-Geral da República, nos seguintes termos, que demonstram a profundidade da divergência:

11. De fato, a Lei 14.230/2021 promoveu verdadeira revolução no tratamento dispensado aos atos ímprobos, alterando não apenas aspectos procedimentais, mas também elementos substanciais da própria tipificação das condutas, especialmente quanto ao elemento subjetivo necessário à sua configuração.

12. O impacto dessa mudança legislativa transcende em muito os limites subjetivos da causa, alcançando milhares de processos em curso no país. Apenas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, conforme levantamento da própria Comissão Gestora de Precedentes, existem 147 acórdãos e 4.716 decisões monocráticas versando sobre a matéria, números que evidenciam a expressiva multiplicidade de recursos e justificam, por si sós, a necessidade de um pronunciamento uniformizador.

13. A questão torna-se ainda mais sensível quando se considera sua interface com o Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal.

14. Embora o referido precedente vinculante tenha estabelecido importantes balizas sobre a aplicação temporal da nova lei, especialmente quanto aos atos culposos, não esgotou - e nem poderia - todas as nuances interpretativas legais surgidas com o novo regramento, especialmente no que tange à caracterização do elemento subjetivo nos atos dolosos.

15. Lado outro, a indefinição atual tem gerado pronunciamentos díspares nos tribunais do país, comprometendo a segurança jurídica e a isonomia no tratamento jurisdicional da matéria. Alguns tribunais, como o próprio TJMG no caso em análise, têm exigido a comprovação de dolo específico como requisito necessário à configuração do ato ímprobo. Outros, contudo, consideram suficiente a demonstração do dolo genérico, entendendo que a nova lei não alterou substancialmente este aspecto da tipificação.

16. Esta divergência hermenêutica possui graves implicações práticas, de modo que a exigência de dolo específico, se generalizada, pode inviabilizar significativa parcela das ações de improbidade em curso, comprometendo a efetividade do sistema de controle da probidade administrativa, ao passo em que a dispensa deste elemento mais restritivo poderia frustrar o próprio intuito do legislador ao promover a reforma. [...] (Brasil, STJ, 2025).

A tese foi afetada à sistemática dos Recursos Repetitivos em decisão publicada em 25/11/2025, sob o Tema 1397, com a seguinte ementa: “Definir se, a

⁸¹ BRANDALISE, Marcos Augusto. **A inconveniência do dolo específico na improbidade**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/433923/a-inconveniencia-do-dolo-especifico-na-improbidade>. Acesso em 25 ago. 2025.

⁸² Definir a possibilidade de se exigir, a partir da Lei n. 14.230/2021, a comprovação do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, em relação aos casos em andamento.

partir da Lei n. 14.230/2021, exige-se comprovação de dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, inclusive em relação aos casos já em andamento à época da promulgação”.

Veja-se que o novo tema traz à tona a questão da retroatividade da lei mais benéfica na improbidade administrativa, o que já foi alvo de definição no Tema 1199 do STF.

Os desdobramentos e discussões judiciais apontados acerca do dolo demonstram o alcance e profundidade das mudanças inauguradas pela nova LIA, pois se antes da alteração legal a condenação por improbidade em razão de danos ao erário sequer exigia dolo, agora, o elemento volitivo do agente passou a ser alvo de especial atenção⁸³.

⁸³ Colhe-se de voto da relatoria do Desembargador Alexandre Moraes da Rosa na Quinta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

Na redação original da Lei n. 8.429/1992, para configurar ato de improbidade administrativa bastava o dolo genérico de praticar as condutas previstas nos arts. 9º, 10 e 11. Contentava-se com a voluntariedade de praticar os atos tipificados na norma.

A Lei n. 14.230/2021 incluiu o § 2º no art. 1º e passou a exigir o dolo específico para caracterizar ato de improbidade administrativa. Não basta mais a vontade genérica de praticar as condutas previstas na lei. Exige-se o dolo específico de enriquecer ilicitamente [art. 9º], causar prejuízo ao erário [art. 10] ou violar os princípios da administração pública [art. 11].

Em suma, a simples prática voluntária [dolo genérico] dos atos previstos nos arts. 9º, 10 e 11, por si só, não configura ato de improbidade administrativa, sendo necessário demonstrar a intenção específica [dolo específico] de efetivamente se enriquecer ilicitamente, causar prejuízo ao erário ou violar os princípios da administração pública.

Sobre as diferenças entre o dolo genérico e o dolo específico inaugurado pela Lei n. 14.230/2021, são os ensinamentos doutrinários:

A configuração da improbidade exige a presença de dolo. Dolo implica conhecer e querer, de modo que para a configuração de ato de improbidade não basta a prática de conduta descrita normativamente ou a produção do resultado contemplado na norma. É necessário mais do que isto. Esse plus se traduz no dolo, elemento que assume importância central no estudo da improbidade – notadamente após a edição da Lei n. 14.230/2021 que, dentre outras alterações, eliminou a assim chamada improbidade culposa, antes prevista no art. 10 da Lei.

São elementos constitutivos do dolo nos termos da Lei de Improbidade, portanto, a consciência, no sentido de conhecimento do fato, e a vontade, no sentido de intenção de praticar esse fato. Haverá ato de improbidade somente quando o agente, de forma livre e consciente, pratica ato voltado a buscar um resultado tido como ilícito pela lei. E mais: o dolo contemplado pela Lei não é do tipo genérico (vontade de praticar a conduta, mas sem nenhuma finalidade específica), mas específico, isto é, exige-se que a conduta seja praticada com a finalidade específica de se obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (§§ 1º e 2º do art. 11).

O traço que diferencia o dolo geral do específico é a presença ou não de uma finalidade específica na conduta do agente, para além da simples vontade de praticá-la. A previsão da necessidade de presença de dolo específico traduz, quando menos, a intenção do legislador de conter, na medida do possível, o espaço de conformação deixado ao juiz na interpretação e aplicação da Lei de Improbidade, que com a edição da Lei n. 14.230/2021 teve imposto sobre si ônus argumentativo muito mais elevado na fundamentação de suas decisões.

Em todo e qualquer caso, portanto, não basta somente o conhecimento do caráter ímprobo do ato. Há que se comprovar, ainda, que o agente possuía a vontade livre e consciente de violar a probidade administrativa através da prática de ato tipificado nos incisos dos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei.

Neste aspecto, esclarecedora a transcrição de parte do voto do Ministro Luís Roberto Barroso no Tema 1199, no trecho em que observa a dificuldade de retroação do novo texto legal atingir condenações por culpa, na medida em que o elemento volitivo da conduta, nos casos do art. 10, sequer era devidamente observado⁸⁴:

A grande regra em Direito é que as leis só se aplicam prospectivamente. As leis se aplicam do momento em que entram em vigor para frente. Por via de consequência, a aplicação retroativa de uma lei é a exceção. A única exceção prevista constitucionalmente é essa que acabo de ler: uma lei nova deve retroagir para beneficiar o réu, o sujeito passivo de uma ação penal. Essa é a regra constitucional. É bem verdade que, em muitas situações, analogicamente, se aplica a retroatividade benéfica aos casos do chamado Direito Administrativo Sancionador, ou seja, às situações que não são de natureza penal, são de natureza administrativa, mas que envolvem a aplicação e a incidência de penas. E eu acho que, em muitas situações da vida, não é irrazoável, e em algumas é até desejável, a retroação benéfica em caso de Direito Administrativo Sancionador. Nesse caso específico, no entanto, não havendo um mandamento constitucional, eu acho que não é o caso de se dar a retroatividade benéfica plena. E passo aqui a explicar a razão brevemente: na legislação anterior, punia-se a improbidade fosse por culpa, fosse por dolo – por culpa em alguns casos, por dolo em outros casos. Acontecia que, muitas vezes, os inquéritos civis e a propositura das ações não distinguiam entre dolo ou culpa pelo simples fato de que isso não fazia diferença, porque você poderia condenar por dolo ou por culpa. Portanto, a apuração não cuidava de distinguir, e a ação ajuizada também não imputava nem dolo nem culpa, imputava apenas a improbidade.

A posição externada no voto apresenta um problema prático à adoção do princípio da retroatividade da lei mais benéfica a toda e qualquer condenação pelo art. 10 da Lei 8.429/1992, em sua redação anterior, quando os elementos subjetivos do tipo sancionador não eram sequer analisados separadamente, o que denota a complexidade e peculiaridade da lei de improbidade no cenário jurídico.

É exatamente por isso que o § 2º do art. 1º da Lei especifica que a mera voluntariedade do agente, sem a comprovação adicional de que essa vontade foi livre, consciente e direcionada à obtenção de proveito ou benefício indevido (dolo específico), não é suficiente para a configuração de ato de improbidade. Voluntariedade, no sentido de livre vontade de praticar determinado ato, não se confunde com dolo, ao menos não no sistema regido pela Lei de Improbidade. [GUIMARÃES, Bernardo Strobel; SOUZA, Caio Augusto Nazário de; VIOLIN, Jordão; MADALENA, Luiz Henrique. A nova lei de improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Editora Forense Ltda, 2023, p. 39-40]. (BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação n. 0000490-63.2017.8.24.0040**. Rel. para o Acórdão Alexandre Moraes da Rosa, Quinta Câmara de Direito Público, julgado em 19 mar. 2023).

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. p. 193-194.

2.1.2 DA TIPIFICAÇÃO OBRIGATÓRIA DAS CONDUTAS DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ART. 11.

A condenação pela malversação dos princípios da Administração Pública passou a exigir não só a transgressão destes, mas também a tipificação em conduta descrita nos incisos do art. 11.

A tipicidade, na visão de Osório⁸⁵, é um dos princípios basilares do DAS, porquanto a mera violação da norma inscrita no art. 37, *caput*, da CF, enseja consequências gravosas, como a nulidade do ato e a reparação de dano, mas seria insuficiente para fazer incidir sanções pecuniárias ou restritivas de direitos, salvo normativa consistente, com uma correta e adequada especificação do conteúdo da norma proibitiva, dentro do esquema garantista de direitos fundamentais.

Esse ponto da Lei 14.230/2021 igualmente foi um dos propulsores da alteração legislativa, qual seja, a definição de condutas típicas fechadas, “aproximando-se sobremaneira da técnica do Direito Penal, inclusive vedando a tipificação alternativa de condutas”⁸⁶, posto que a redação antiga do dispositivo permitia a condenação por infração apenas ao seu *caput*, *que se remetia aos princípios da Administração Pública*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
[...]

Dessa forma, deixava-se ao alvedrio da autoridade julgadora a própria tipificação do ato de improbidade, o que não se coaduna com os princípios protetivos das regras sancionadoras.

Na mesma linha do que acontecia com a previsão de culpa para os atos lesivos ao erário, a excessiva amplitude do dispositivo sancionador originário do art. 11, causava imenso temor no administrador público, que poderia ser processado e condenado por divergências de avaliações fáticas ou jurídicas, ao simples argumento do órgão de controle ou do autor da ação de que o entendimento utilizado pelo

⁸⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 247.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 363.

administrador viria de encontro aos princípios e violaria os deveres da Administração Pública.

A redação atual atrela a caracterização do ato de improbidade administrativa às condutas devidamente tipificadas nos incisos do dispositivo:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:
[...]

Nesse sentido, tem-se que a alteração legal visou diminuir o espaço para arbitrariedades, dando clareza ao tipo ilícito e diminuindo o risco de *lawfare*, uso estratégico do direito, “para aniquilamento do inimigo, em geral, com fins políticos”, o que é propiciado no Brasil, dentre outros indicadores, pela existência de tipos abertos e pela divulgação de processos com o fim de prejudicar e desgastar a imagem de políticos envolvidos⁸⁷.

Certo que as ações por improbidade administrativa sem uma tipificação específica, pela mera possibilidade de transgressão dos princípios relacionados no art. 37 da CF, foram, em alguma medida, utilizadas como arma político-eleitoreira ao longo dos quase 30 anos de vigência do art. 11 em sua redação original, uma vez que a mera interposição de ação de improbidade administrativa pode ter efeito negativo sobre a imagem de políticos e administradores públicos, efeito este que tende a ser irreversível, mesmo em caso de absolvição.

Para Bobbio⁸⁸, a sanção social, imposta pela coletividade, em razão de prática de ato reprovável à vista dos costumes do grupo, pode acarretar o banimento ou linchamento do sancionado. Tende a ser imediata, caracteriza-se pela desproporção entre a violação e resposta, comumente desmedida, e, não sendo precedida de um processo, é tendenciosa e propícia a abusos.

Os números de condenações por infração ao art. 11, em sua redação anterior, também demonstram o elevado número de condenações com base no dispositivo, tendo a questão sido levantada pelo Ministro Relator no julgamento do

⁸⁷ MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Teoria dos jogos no processo penal: a short introduction**. Florianópolis: Emais, 2020. p. 80-81.

⁸⁸ BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução: Ariane Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. São Paulo: Edipro: 2016. p. 155.

Tema 1199, com base em levantamento feito pelo Instituto de Direito Público⁸⁹. Mas não é só.

Volta-se, aqui, à situação dos órgãos e instrumentos de controle. Na visão de Gullo⁹⁰, em uma análise econômica da improbidade administrativa, o sistema de controle se elevou sobremaneira e passou a ser cultuado como instrumento da legitimação democrática, disseminando-se a compreensão de que o nível de controle deveria ser cada vez mais alto, independente de eventual prejuízo ao bom funcionamento do aparelho administrativo.

Sobre o excessivo controle, Osório⁹¹ adverte que o Estado não deveria ser um amontoado de instituições todas dotadas de competências autônomas, cuja funcionalidade eventualmente conduz a decisões contraditórias e incoerentes, num “universo caótico e obscuro, no qual o Estado fragmenta-se em múltiplos órgãos interessados em castigar um mesmo comportamento”.

Dessa maneira, mesmo quando inequivocamente fosse possível ou preferível, diante da situação fática, uma contratação sem licitação, seria indicada a utilização do processo licitatório para que o administrador e o ordenador de despesas não ficassem expostos ao risco de enquadramento em condutas de improbidade por lesão aos princípios da Administração Pública, utilizando-se do equilíbrio de Nash⁹², pois os instrumentos de controle passaram a ser vistos como fatores diagnósticos de improbidade administrativa.

⁸⁹ Grande parte das condenações, ou a maior parte das condenações, não é por enriquecimento ilícito, a maior parte não é pelo art. 9º. Só 9,51% - números que chegam ao Superior Tribunal de Justiça - são por ato de improbidade, diríamos, realmente clássico: alguém que usou seu cargo ou função, de forma dolosa, para enriquecer - não chega a 10%; 37% acredita-se que acarretaram prejuízo ao erário - aqui também entra tanto a questão dolosa quanto a culposa -, art. 10 da Lei de Improbidade; e 53%, por violação de princípios - aqui há grande reclamação.

Há grande necessidade, realmente - e a jurisprudência vem evoluindo nesse sentido -, de sempre diferenciar a ilegalidade, que deve ser combatida, obviamente, da ilegalidade qualificada pela prática ou voltada à prática de corrupção, que é a improbidade administrativa. Exemplo clássico: se toda ilegalidade for considerada uma impropriedade, todo mandado de segurança julgado procedente deve virar ação de improbidade porque aquele ato feriu algum princípio. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022).

⁹⁰ GULLO, Felipe Ramires. **Improbidade Administrativa: análise econômica**. São Paulo: Almedina, 2023. p. 20.

⁹¹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 213.

⁹² Conceito matemático que aperfeiçoou a teoria dos jogos, permitindo aplicá-la a situações em que a melhor estratégia é buscar as melhores respostas de acordo com as respostas do outro ou dos outros jogadores, chegando-se a um equilíbrio. (GAROUPA, Nuno. PORTO, Antônio Maristello. **Curso de análise econômica do Direito**. 2. ed. Barueri: Atlas, 2022. p. 134).

Este equilíbrio simboliza a inalterabilidade/estabilidade de estratégias entre jogadores, aqui considerados os gestores públicos, órgãos de controle Ministério Público e Juízes, quando nenhum deles pode ganhar se mudar sua estratégia unilateralmente. O equilíbrio seria atingido devido à má utilização de um instituto jurídico de compras públicas conservador como a licitação, pois é sabido que a inovação configuraria improbidade e, nesta visão conservadora, os custos da falta de dinamismo são pagos pela sociedade⁹³.

2.1.3 DOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS DE PENAS PREVISTAS PARA OS ATOS DE IMPROBIDADE DO ART. 12.

A partir da nova lei, o ressarcimento integral do dano, eventualmente ocorrido, passou a ser, explicitamente, considerado mera consequência da procedência do pedido inicial, sem possibilidade de que seja visto como pena, como disposto no *caput* do art. 12 e no § 5º do mesmo dispositivo.

Isso reforça o caráter sancionatório da norma, uma vez que o mero retorno ao *status quo ante* não serve a esse propósito.

Neste particular, já houve deliberação pelo Superior Tribunal de Justiça, na Edição 187 de sua jurisprudência em teses⁹⁴:

Tese 11. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que visam a reprimir a conduta ímproba, pois o ressarcimento não constitui penalidade propriamente dita, mas sim consequência imediata e necessária do prejuízo causado.

Há, no entanto, ao menos, uma situação em que a ação de improbidade servirá apenas ao fim ressarcitório, qual seja, aquela de que trata o Tema 897 do STF, que prevê: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa". Neste caso, mesmo decorrido o prazo prescricional da pretensão sancionatória prevista na LIA, caberá a ação de improbidade administrativa, visando comprovar a ação dolosa

⁹³ GULLO, Felipe Ramires. **Improbidade Administrativa**: análise econômica. São Paulo: Almedina, 2023. p. 21.

⁹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tese n. 11, Edição n. 187 da Jurisprudência em Teses**. <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/doc.jsp?tipo=JT&livre=IMPROBIDADE&b=TEMA&p=true&thesaurus=JURIDICO&l=20&i=11&operador=AND&ordenacao=MAT,@NUM>. Acesso em 22 out. 2025.

devidamente tipificada na lei para determinar, se for o caso, apenas o ressarcimento do dano.

Também foram especificadas as penas que podem ser aplicadas a cada tipo de improbidade, as quais não são todas iguais para as diferentes condutas tipificadas. Nos moldes da redação do artigo em comento, dada pela lei 12.120/2009, ficou consignado no texto que as sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de modo a estabelecer uma gradação, em razão da gravidade do ato ímprobo.

Aqui, considera-se que a alteração fundamental nas penas foi no sentido de que, ao ato de improbidade por infração a princípios da Administração Pública (art. 11), somente são passíveis de penas de multa e de proibição de contratação com o Poder Público ou recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, reservando-se as sanções mais gravosas de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, aos atos de maior gravidade que causem enriquecimento ilícito (art. 9º) ou lesão ao erário (art. 10).

Essa proporcionalidade, melhor esclarecida na lei alteradora, diminui o risco de estratégias de *lawfare*, visto que se trata de lei voltada a coibir atos praticados, precipuamente, por agentes investidos em cargo ou função política na Administração Pública, pessoas cuja imagem é muito vulnerável à exposição pública.

Considerando que a redação antiga do art. 12 previa, para quaisquer das formas de improbidade administrativa (leve ou grave), a possibilidade de cominação de todas as penas possíveis dispostas na lei⁹⁵, a decisão qualitativa e de adequação ficava a cargo do magistrado.

Sobre a alteração qualitativa das penas, importante referir, em razão de decisão de irretroatividade das disposições da Lei 14.230/2021 aos casos definitivamente julgados, consoante Tema 1199, que acaso algum agente público tenha perdido a função pública, por condenação transitada em julgado, exclusivamente em razão de infração ao art. 11, a solução dada pelo STF é de que nada se altera, em respeito à coisa julgada.

⁹⁵ A lei 12.120/2009 alterou o *caput* do art. 12 e dispôs que as sanções poderiam ser “aplicadas isolada ou cumulativamente”; mesmo assim, a decisão continuava a cargo do juiz, o que foi corrigido com uma cominação proporcional nas penas pela lei 14.230/2021.

Nesse sentido, Gomes Junior e Favreto⁹⁶ referem não haver sentido em tal manutenção de penalidade somente em razão da data da condenação:

Difícil defender que um determinado agente público tenha que continuar a sofrer os efeitos de uma pena que não mais é prevista no Ordenamento Jurídico, tendo como parâmetro apenas a data da prática do ato de improbidade.

Por fim, de se observar neste ponto que, com a alteração pela Lei 14.230/2021, o art. 12 passou a contar com 10 parágrafos, que especificam a forma e alcance das penas a serem aplicadas, o que não acontecia na redação originária, a exemplo da contagem retroativa do tempo da pena de suspensão dos direitos políticos, a ser observado no intervalo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado (art. 12, § 10). Muitos desses parágrafos, porém, são alvo da ADI 7.236-DF, que tramita no STF e teve intensa movimentação no ano de 2025.

2.1.4 DO PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL, COM ELIMINAÇÃO DA FASE PRELIMINAR – ART. 17.

Certo que o procedimento previsto para a matéria sempre foi o ordinário/comum cível, mas para no que importa para a tramitação do processo por ato de improbidade administrativa, tem-se que foi abolida a fase preliminar de notificação para apresentação de defesa e posterior recebimento do pedido inicial.

Tal fase preliminar causava demora injustificada na tramitação processual e não havia reais vantagens para os implicados no ato, na medida em que, de regra, superada a etapa, o pedido era recebido e processado, então, pelo rito ordinário/comum cível.

Há vozes no sentido de que a fase preliminar aproximaria a natureza da ação de improbidade administrativa do Direito Penal, ao passo que esta passou a ser inegavelmente cível a partir da Lei 14.230/2021⁹⁷:

A redação originária da Lei 8.429/1992 sugeria ao intérprete mais afoito uma natureza penal ou até mista da ação de improbidade administrativa. O

⁹⁶ Em: GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. 6. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 201.

⁹⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa**: Direito material e processual. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 143.

Capítulo III tinha como título “Das Penas”, enquanto o Capítulo VI tratava “Das disposições penais”. “O art. 17, § 7º, previa uma fase preliminar de recebimento da petição inicial sob o crivo do contraditório típico do procedimento penal previsto para os crimes funcionais, no qual se previa uma fase preliminar de notificação dos demandados para o oferecimento de uma defesa prévia ao recebimento da denúncia (arts. 513 a 515 do CPP).

De se salientar que natureza jurídica da ação de improbidade administrativa e sua legitimidade ativa foi alvo de grande interesse e debate legislativo pela comissão especial formada para a reforma da lei 8.429/1992 e pelos parlamentares na elaboração de seu texto.

O consenso criado para aprovação da nova lei, no entanto, não foi suficiente para aplacar as divergências sobre tais pontos, porquanto, após a promulgação da lei 14.230/2021, tanto a questão da natureza jurídica, como a da legitimidade, passaram a ser de grande interesse judicial, relegando-se à jurisprudência a decisão sobre os temas.

O artigo 17 da nova lei foi ponto de essencial importância no estabelecimento da natureza jurídica (e legitimidade para a propositura) da ação por ato de improbidade administrativa, o que será melhor analisado no subtítulo abaixo.

Optou-se, a partir da Lei 14.230/2021, diretamente pela utilização inicial do processo comum cível, disposto no CPC, entretanto, o processo de improbidade administrativa tem uma série de especificidades dispostas nos artigos 17 a 17-D da nova lei, que o diferenciam do processo comum civil propriamente considerado.

Há indicativos claros de que a lei reformadora, a despeito de continuar a utilizar o processo comum civil para o processo de improbidade administrativa, buscou dar autonomia ao DAS e manteve uma aproximação com o Direito Penal, como se pode perceber dos dispositivos acima e do disposto nos §§ 18 e 19 do artigo 17, que dispõem sobre alterações do processamento de ações de improbidade administrativa em relação ao processo civil comum, consistentes em: direito do réu a “interrogatório”, cuja recusa não implicará confissão e não aplicabilidade dos efeitos da revelia e de imposição de ônus da prova ao réu.

De se observar que no Código de Processo Civil, o depoimento pessoal ocorre no início da audiência de instrução (art. 361, II, CPC), ato que foi chamado de interrogatório na LIA, tal qual ocorre no processo penal, onde o ato de interrogatório, como meio de defesa e cuja recusa não implica confissão, ocorre ao final da audiência de instrução (art. 400, CPP).

Apesar da alteração nominal e conceitual do ato de ouvida da parte ré, é de se observar que a Lei 14.230/2021, não previu expressamente qualquer alteração na ordem da colheita da prova para a improbidade administrativa.

Dessa forma, a instrução processual na improbidade se afigura um híbrido entre processo civil e penal, sendo que a ordem de ocorrência do interrogatório, como forma de suprir a omissão legal, pode ser convencionada pelas partes, se for da vontade do autor, do réu ou de ambas as partes, que tal ato aconteça, observado que ele se constitui em direito do réu e que a recusa não implica confissão⁹⁸.

De todo modo, uma vez estabelecido para a ação de improbidade administrativa o procedimento comum cível e em sendo o processo acusatório, “de caráter sancionatório”, como disposto no art. 17-D, a realização de interrogatório ao final da instrução em audiência, revela-se procedimento adequado, em que pese se trate de questão não definida em lei e que expõe as diferenças do processo de improbidade com relação aos demais processos de jurisdição cível.

Importante referir também que nova LIA estabelece necessária vinculação entre a imputação do ato ímprobo e a condenação, de maneira a vedar a procedência do pedido por “tipo diverso daquele definido na petição inicial”, conforme estabelece o §10-F, I, do art. 17. Tal dispositivo é alvo de discussão no STF, por meio da ADI 7.236-DF, que aguarda conclusão do julgamento.

De acordo com o Relator da ADI 7.236, Ministro Alexandre de Moraes, deve-se estabelecer interpretação conforme ao art. 17, § 10-F, I, no sentido de que será nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial, desde que não tenha havido a possibilidade de ampla defesa, observado o § 10-C⁹⁹.

Como visto, as mudanças procedimentais dispostas para o processo judicial de improbidade administrativa revelam bastante sobre a intenção legislativa, no que diz respeito à matéria da improbidade em si e ao Direito Administrativo

⁹⁸ ABREU AMADEI, Vicente de. **Improbidade administrativa e sua reforma**. São Paulo, março 2022. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Artigo/DireitoPublico/81817?pagina=1>. Acesso em: 17 jul. 2025.

⁹⁹ Art. 17. [...]

§ 10-C. Após a réplica do Ministério Público, o juiz proferirá decisão na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu, sendo-lhe vedado modificar o fato principal e a capitulação legal apresentada pelo autor.

Sancionador, porquanto, buscou-se aproximar o procedimento de tais ações, das garantias do Direito Penal.

Ocorre que, as alterações foram incompletas e insuficientes para se fixar essas diretrizes nas ações da matéria a que se destina, menos ainda para fixar uma orientação para o Direito Administrativo Sancionador.

2.1.5 DA VIABILIZAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL - ANPC - ART. 17-B

O acordo já tinha previsão legal, porém, sem parâmetros devidamente estabelecidos, considerando que o dispositivo inserido na lei 13.964/2019 (art. 17, § 1º) previa que: “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”. Porém, o art. 17-A da mencionada lei, que tratava do tema, foi integralmente vetado.

Reafirma-se que a Lei n. 14.230/2021 instituí a legitimidade ativa exclusiva ao Ministério Público, tanto para a propositura da ação, como para a celebração de acordo de não persecução civil. Contudo, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente a ADI 7.043, para “declarar a inconstitucionalidade parcial com interpretação conforme, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021”, de modo a permitir que, além do Ministério Público, as pessoas jurídicas lesadas ou interessadas possam propor a ação por ato de improbidade administrativa e celebrar acordos de não persecução civil.

O artigo 17-B, inserido pela Lei 14.230/21, disponibiliza parâmetros e requisitos para a composição, porém, a princípio, sem cláusulas essenciais e obrigatórias. O acordo pode se dar mesmo antes da propositura da ação, evitando-se a litigiosidade e controles excessivos impostos pela lei antes da alteração pela Lei 13.964/2019. Apenas os termos deste dependem, em todos os casos, da homologação judicial (art. 17-B, III).

Segundo considerável parte da doutrina, o acordo, ainda que seja viável a qualquer tempo e represente autonomia das partes em relação às decisões do Poder

Judiciário, não perde o caráter sancionatório e deve garantir um mínimo cunho sancionador. Sobre o assunto¹⁰⁰:

Ora, não pode haver imenso grau de indulgência da Lei de Improbidade Administrativa sob pena de completa frustração de sua teleologia e, notadamente, do dever que emana do § 4º do artigo 37, determinante da punição de atos de improbidade administrativa. Se é incontroverso, em doutrina e jurisprudência, que ressarcimento do dano não é sanção, senão obrigação consequente do ilícito, como a própria Lei n. 8.429/92 indica na cabeça de seu artigo 12, e que no acordo de não persecução civil há espaço discricionário para a eleição de medidas tendentes à responsabilização pela prática de improbidade administrativa, a *mens legis* precisa ser depurada. A mensagem transmitida pelo artigo 17-B não é outra senão a afirmação de proibição (de objeto) de composição que exclua o integral ressarcimento do dano ou a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida. O artigo 17-B tem redação defeituosa, pois, é um *nonsense* fixar que a repressão consensual da prática de ato de improbidade administrativa se contente ou se satisfaça com obrigações legais e permite a exclusão de qualquer sanção. Portanto, a interpretação razoável desse preceito deve ter em conta que há impedimento à abdicação daquelas obrigações previstas nos incisos I e II – e cuja ocorrência depende da natureza do ato de improbidade (nem todos geram enriquecimento ilícito ou dano patrimonial) – e o acordo de não persecução civil deve conter uma ou mais sanções estabelecidas no rol do artigo 12 da Lei n. 8.429/92.

Na visão de Fernando Gajardoni¹⁰¹, embora não haja disposição legal que condicione a validade dos acordos à estipulação de sanção prevista no art. 12 da LIA e que os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, em casos de ofensa mínima, possam ser invocados para celebração e homologação de acordo, sem sanção estipulada:

A regra geral, contudo, não é essa. Porque se tem a Lei 8.429/1992 precípua função sancionatória (como, aliás, explicita o art. 1º, § 4º e 17-D) agride a realidade considerar que o agente ímprobo viole a lei e, simplesmente com eventual reparação do dano ou reversão da vantagem obtida com o ilícito, fique isento de qualquer consequência. Teríamos um enorme incentivo aos malfeitores.

Modernizar e dinamizar a Lei de Improbidade Administrativa era consenso entre legislativo e representantes da sociedade civil ligados aos órgãos da Administração Pública, quando da propositura de sua reforma. Dentre os objetivos da Comissão Especial criada para a atualização da lei estava, segundo informa Abreu

¹⁰⁰ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Acordo de Não Persecução Civil. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação Civil Pública Após 40 Anos**. 1. ed. [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

¹⁰¹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. 6. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 429-430.

Amadei¹⁰², “sugerir novidades, novos institutos, novas premissas que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA”.

Nesse sentido, o posicionamento de Alice Voronoff¹⁰³ acerca de um Direito Administrativo Sancionador regulatório e não meramente repressivo:

A sanção administrativa não deve ser tida como uma consequência necessária e automática do descumprimento de uma obrigação pelo administrado. Nem como fim em si mesmo. É preciso que ela se apresente como uma resposta apropriada em cada contexto, à luz dos incentivos que potencialmente pode produzir.

A previsão de um regramento mínimo para o acordo de não persecução representou avanço para a justiça multiportas e para a concepção de que não só o provimento judicial é capaz de pacificar e equacionar os problemas jurídicos de maior relevância social, especificamente envolvendo direito público, oferecendo a solução pretendida e conferindo maior protagonismo aos diretamente envolvidos, quais sejam, os órgãos da administração prejudicados, o Ministério Público e os agentes públicos e particulares implicados no ato de improbidade.

Foi viabilizado, ainda de que forma limitada, instrumento de incentivo à cooperação e estabilização de conflitos, mediante barganha e jogos de cooperação.

Importante observar que um sistema de justiça multiportas acessível, capaz de oferecer soluções adequadas aos problemas jurídicos é meio de concretizar Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, previstos na Agenda 2030 da ONU¹⁰⁴.

Nesse sentido, inclusive, o ANPC parece ter maior alcance do que o ANPP, porquanto pode ser realizado a qualquer tempo, até mesmo em fase de cumprimento de sentença, conforme dicção do § 4º do art. 17-B – sempre dependente de homologação judicial, nos termos do inciso III do § 1º do mesmo dispositivo; ao passo que o ANPP, consoante recente decisão do Superior Tribunal de Justiça, nos autos do AREsp 2.600.503/ES, deve ser proposto na primeira oportunidade em que a defesa se manifestar nos autos.

¹⁰² ABREU AMADEI, Vicente de. Improbidade administrativa e sua reforma. Escola **Paulista da Magistratura**, São Paulo, 2022.

¹⁰³ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 198.

¹⁰⁴ DIDIER JR, Fredie; FERNANDES, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas**: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso no Brasil. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 52.

2.1.6 DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS E DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE OU INTERFASES¹⁰⁵ - ART. 23.

O originário art. 23 era singelo e previa basicamente o prazo de prescrição para a propositura da ação, que era de até 5 anos após o término do mandato, do exercício de cargo ou função, da prestação de contas ou dentro do prazo previsto para possível pena demissão a bem do serviço público, este que, de regra, também é 5 anos (art. 142, I, Lei 8.112/1990).

Passou-se, com a reforma da lei, a um imbricado sistema prescricional, cuja interpretação não foi facilitada pelo julgamento do Tema 1199, inaugurando-se um sistema prescricional singular no ordenamento jurídico brasileiro.

Primeiramente, o prazo para interposição da ação passou a ser de 8 anos, estes contados do fato ou de sua cessação, no caso de ato permanente, consoante art. 23, *caput*.

Na sequência, vê-se que foi criado um prazo suspensivo para a propositura da ação, que é de 180 dias a partir do início de eventual inquérito civil, o qual deve ser concluído em 365 dias, prorrogáveis por igual período, devendo a propositura da ação, se for o caso, ocorrer no prazo de 30 dias, a partir do prazo máximo de conclusão do inquérito (art. 23, §§ 1º, 2º e 3º). Neste caso, a lei não fixa qual seria a consequência da não observância destes prazos, além do retorno à contagem do prazo prescricional findos os 180 dias iniciais do inquérito civil.

Em terceiro lugar, foram criadas também várias causas interruptivas da prescrição, consistentes nos momentos de: ajuizamento da ação; publicação da sentença condenatória; publicação de acórdão condenatório pelos Tribunais Locais; publicação de acórdão condenatório pelo STJ e publicação de acórdão condenatório pelo STF (somente as condenações interrompem os prazos prescicionais). A partir desses marcos, representa o início da ação ou condenação em qualquer instância, recomeça a contagem do prazo prescricional, pelo período correspondente à metade do prazo previsto no *caput*, ou seja, por 4 anos (art. 23, § 4º).

¹⁰⁵ Luana Pedrosa Figueiredo Cruz defende que o termo correto seria prescrição interfases, porque é irrelevante a inércia das partes na condução do processo, bastando que a fase processual não tenha sido encerrada no prazo de quatro anos. (GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. 6. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 628).

Essa alteração trouxe ao mundo jurídico, em especial, ao Direito Administrativo Sancionador, um tipo “peculiar” de prescrição, que se dá sem necessidade de qualquer inércia, pelo mero decurso do prazo, uma prescrição meramente interfases, como refere Luana de Figueiredo Cruz. Explica a autora que a atuação diligente “é irrelevante na espécie, pois o que se almeja é que a ação de improbidade cumpra suas fases no período determinado expressamente pelo legislador”¹⁰⁶.

As alterações na nova LIA, no que diz respeito à prescrição foram tão profundas, que as novas regras foram brevemente objeto de análise pelo STF no Tema 1199.

Houve muito debate entre os Ministros, os quais apresentaram votos diversos sobre o tema.

O Ministro André Mendonça discorreu que, em se tratando de prescrição geral – que expressa o surgimento de uma ação, a partir da violação de um direito sujeito a uma prestação e se caracteriza pela inércia – a lei nova deve ter aplicação imediata, pois o reconhecimento da retroatividade dos prazos prescricionais violaria a ordem natural das coisas, podendo atingir lapsos temporais que antes da norma sequer eram conhecidos da lei alteradora.

Contudo, se a prescrição do direito de ação já havia se iniciado quando do advento da alteração promovida pela Lei 14.230/2021, aplica-se o princípio da ultratividade da norma anterior, ou seja, prevalece o prazo prescricional de cinco anos já em curso.

Já com relação à nova modalidade de prescrição intercorrente, introduzida aos casos de improbidade pela Lei 14.230/2021, defendeu que a aplicação deve ocorrer de maneira imediata, tendo como termo inicial, nestes casos, a data de entrada em vigor da inovação legislativa. Assim, seu voto foi no sentido de que a entrada em vigor da norma cria um novo marco interruptivo da prescrição.

Para o Ministro Dias Toffoli a prescrição é norma de direito material e causa de extinção da punibilidade, nos termos do art. 107 do Código Penal, revelando-se uma garantia do cidadão, a qual deve retroagir, seja no caso da prescrição geral, seja no da prescrição intercorrente.

¹⁰⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. 6. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 607.

Na visão o Ministro Gilmar Mendes a prescrição geral – que era antes de cinco anos, a contar da data do término do mandato do agente público, e agora passou a ser de oito anos, a contar do fato, conforme nova redação do art. 23 – é norma de direito material, a qual tem a ver com o próprio interesse tutelado e, por isso, retroage, se for mais favorável.

Já a prescrição intercorrente, inaugurada na seara da improbidade pela Lei 14.230/2021, é norma processual, que diz com os desdobramentos processuais da ação já iniciada e, por isso, não pode afetar fatos já transcorridos, devendo, neste caso prevalecer o princípio do “*tempus regit actum*”.

Porém, dado o seu caráter processual, a prescrição intercorrente tem imediata vigência, que, para ser respeitada, deve ter como marco inicial, como regra de direito intertemporal, a data de entrada em vigor da Lei 14.230/2021.

O Ministro Luiz Fux, sobre a prescrição geral, afirmou sua irretroatividade por segurança jurídica; e com relação à prescrição intercorrente, como os outros ministros, afirmou que é norma processual de aplicação imediata, não retroativa.

Formado o consenso pela Corte Suprema, a questão prescricional ficou assim ementada no Tema 1199: [...] “O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei”¹⁰⁷.

Neste particular, registra-se que o prazo de prescrição intercorrente, nos termos estabelecidos pelo art. 23, § 5º¹⁰⁸ e pela decisão no Tema 1199, foi suspenso por medida cautelar concedida, de ofício, como complementação de outra antes deferida, pelo Relator da ADI 7236-DF, Ministro Alexandre de Moraes, em 23/09/2025.

A medida suspendeu a eficácia da expressão “pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo”, tendo em vista a proximidade de implementação do prazo de 4 anos desde a publicação da lei, ao argumento de que tal prazo seria exíguo para a tramitação e julgamento dos feitos de improbidade e, em razão de a redação

¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022.

¹⁰⁸ Art. 23. [...]

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo.

do art. 23, § 4º ser problemática, por não prever interrupção do prazo prescricional para as sentenças e acórdãos absolutórios¹⁰⁹.

Sobre os limites subjetivos da suspensão ou interrupção dos prazos, tem-se que aproveitam a todos os possíveis réus do mesmo processo, nos termos dos §§ 5º e 6º do art. 23, o que se revela diverso do que ocorre no Direito Civil (arts. 197 a 204, CC).

Há que se observar, por fim, uma situação em que a ação de improbidade será imprescritível. Cuida-se da situação tratada no Tema 897 do STF, que prevê: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa". Neste caso, mesmo decorrido o prazo prescricional de pretensão sancionatória prevista na LIA, caberá a ação de improbidade administrativa – uma vez demonstrado o dano, visando comprovar a ação dolosa devidamente tipificada na lei, para, então, determinar apenas o ressarcimento do dano.

2.2 DAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PARA A PROPAGAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A matéria da improbidade administrativa não foi a única tratada na lei alteradora. Seu texto, além de trazer um regramento detalhado e específico quanto aos atos e ao procedimento de apuração e julgamento dos atos ímprobos, inovou em disposições conceituais, como a utilização do termo 'Direito Administrativo Sancionador' e, em consequência, trouxe à tona a discussão sobre o tema.

A doutrina clássica defende uma dicotomia entre os Direitos Penal e Civil, como lembrado pelo Ministro Luiz Fux em aparte ao voto do relator no Tema 1199: "O Professor Frederico Marques, em suas Instituições sempre lembradas, afirmava exatamente isto: as lides, ou são lides penais ou são lides civis, assim compreendidas as tributárias, as administrativas, as comerciais, etc."¹¹⁰.

¹⁰⁹ Atualmente, o processo está concluso com o relator, aguardando nova inclusão em pauta (acesso em 13/02/2026).

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. p. 78.

Assim, a nova lei representa um marco para o aprimoramento do Direito Administrativo Sancionador no Brasil, ao tratar de princípios e natureza jurídica de regras sancionatórias não penais.

O grande impacto da nova LIA no ordenamento jurídico brasileiro se deu justamente por ela ter ultrapassado a barreira da questão técnica material e processual acerca da improbidade administrativa em si – a qual é de fundamental importância para a Administração Pública. Por isso o especial tratamento judicial e constitucional para alcançar e contribuir concretamente para o fortalecimento da autonomia do Direito Administrativo Sancionador.

Essa contribuição impulsionou a produção doutrinária e jurisprudencial sobre a matéria, em especial, devido ao fato de que, conforme observação feita por Osório¹¹¹, nos sistemas jurídicos de origem romano-germânica, distintamente do que ocorria no passado, cresce a importância da jurisprudência e da doutrina crítica, das interpretações voltadas menos à erudição e mais à resolução de problemas.

2.2.1 DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A nova LIA buscou enfatizar o caráter sancionatório de seu texto e situá-lo no campo do Direito Administrativo Sancionador.

Essa inovação é expressa já no artigo 1º, § 4º, que prevê: “Aplicam-se ao sistema de improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador”.

A expressão foi criticada, porquanto não existe no ordenamento jurídico brasileiro lei ou instrumento normativo que expresse seu conteúdo normativo ou principiológico¹¹².

Para o desembargador paulista, Abreu Amadei¹¹³:

É necessário, então, um esforço doutrinário e jurisprudencial, para compreender o Direito Administrativo Sancionador em nosso país apenas por

¹¹¹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 31.

¹¹² ABREU AMADEI, Vicente de. Improbidade administrativa e sua reforma. Escola **Paulista da Magistratura**, São Paulo, 2022.

¹¹³ *Ibidem*.

inferência das matizes constitucionais comuns ao seu campo de incidência plural no contexto do Direito Administrativo.

Daí, então, a grande divergência acerca de seu conteúdo e seus contornos (ou limites) normativos ou principiológicos. Em todo caso, parece certo que aqui se abarca, como gênero as diversas espécies do direito sancionador inerentes ao Direito Administrativo, sem confusão com outras espécies do direito sancionador (categoria com maior amplitude, que abarca o direito penal, o direito eleitoral sancionador, o direito político-administrativo sancionador e, também, o Direito Administrativo Sancionador).

Como observado, o direito sancionador se apresenta sob muitas formas, sendo o Direito Penal sua forma essencial. No que diz respeito ao Direito Administrativo Sancionador, este é em primeiro plano Direito Administrativo, no qual o "sancionador" é adjetivo que indica apenas influência do Direito Penal, mas definido pela figura administrativa, como dito por Nieto¹¹⁴.

A nova LIA explicitou que aos atos a ela subordinados se aplicam os princípios do Direito Administrativo Sancionador, os quais, utilizando a definição de Nieto, são os que integram os interesses administrativo e sancionador, com prevalência dos administrativos; além, é claro, dos princípios gerais do Direito.

Cabe observar que a doutrina dedicada ao Direito Administrativo Sancionador, visando reforçar a autonomia deste, entende que a mera transposição de princípios aplicáveis ao direito sancionador ao DAS não seria correta.

Nesse sentido, defende Osório¹¹⁵:

No exame dos princípios que presidem o Direito Administrativo Sancionador, necessário perceber que nem sempre um mesmo princípio possuirá idêntico alcance. Não basta invocar, genericamente, a ideia de "sanção administrativa" para justificar uma aplicação automática e uniforme de um dado princípio do Direito Administrativo Sancionador, v.g. legalidade e culpabilidade. Ocorre que estes princípios, apesar de possuírem um referencial mínimo, um núcleo básico, podem sofrer importantes mudanças conforme se trate de uma ou outra categoria de atos sancionados ou de relações subordinadas ao império da lei. Aliás essa lógica decorre da própria natureza do processo administrativo ou judicial, na perspectiva do discurso de operadores jurídicos que aplicam fórmulas abstratas aos casos concretos, promovendo incessantes adaptações das normas gerais às peculiaridades circunstâncias da vida.

Como visto, não há delimitação clara de quais seriam os princípios do Direito Administrativo Sancionador, uma vez que "se espraia por setores bastante

¹¹⁴ NIETO GARCÍA, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5 ed. Madrid: Tecnos. 2018. p. 177.

¹¹⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 182.

diversos; incide sobre atividades econômicas e sociais extremamente dinâmicas; demanda respostas rápidas e criativas; restringe e suprime direitos dos particulares em graus e com intensidades diferentes”¹¹⁶.

Veja-se que o Direito Administrativo tem em conta a defesa do interesse público, como já observado no Capítulo 1, ou seja, quanto mais evidente este, maior o interesse administrativo na sua defesa. De outro lado, quanto menor o interesse público, mais a relação travada entre o Estado e o particular se aproxima de uma relação privada, diminuindo os privilégios do Estado.

Da doutrina de Osório¹¹⁷, registra-se:

Daí que, vale lembrar, o Direito Administrativo Sancionador não parte da ideia de garantir direitos individuais, e sua dogmática, se é que se poderia designar desta forma sua normativa técnica em perspectiva histórica recente, parte da ideia de interesse público e de responsabilidade balizadas por critérios até mesmo objetivos.

Segundo o entendimento de Bandeira de Mello¹¹⁸ o interesse público que serve ao Direito Administrativo não se trata de uma noção simples que se imponha naturalmente, mas constitui o interesse do próprio conjunto social. Interesse público é a faceta coletiva dos direitos individuais, constituindo grave equívoco supor que todo e qualquer interesse do Estado constituiria *ipso facto* um interesse público.

Este engano “faz resvalar fácil e naturalmente para a concepção simplista e perigosa de identificá-lo com quaisquer interesses da entidade que representa o todo (isto é, o Estado e demais pessoas de direito público interno)”¹¹⁹.

Disso resulta que nem toda sanção tem a mesma relevância para o Direito Administrativo. Pelo contrário, há sanções cujo objetivo é reparar infração a princípios da Administração Pública diretamente emanados da Constituição Federal, como no caso das sanções por improbidade administrativa; outras são destinadas meramente a ordenar os espaços urbanos, como sanções por estacionamento

¹¹⁶ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 198.

¹¹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 138.

¹¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Grandes temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 181-184.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 187.

irregular e, ainda há sanções que podem ter fim eminentemente arrecadatário, como multas por excesso de prazo no cumprimento de obrigação pecuniária.

Observa-se que são muitas as possibilidades de sanções administrativas e quanto menos a penalidade interessar ao Direito Administrativo, mais se aproximará de uma mera punição aplicada pelo Estado. Neste caso, não há motivos para negar a incidência dos princípios protetivos penais a punições administrativas, posto que o interesse de resguardo do interesse público é enfraquecido.

Dada a autonomia do DAS, vem se construindo consenso doutrinário e jurisprudencial de que não há plena e irrestrita transposição de princípios do Direito Penal ao ramo administrativo sancionador e, considerando que não há clara delimitação sobre o alcance dos princípios do Direito Administrativo Sancionador, aqueles meramente sancionatórios não são repelidos, mas, sim, mitigados, e a aplicação será casuística.

Por fim, expõe-se que, na visão de estudiosos, são princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador a legalidade, o devido processo legal, a tipicidade e a proporcionalidade¹²⁰, estes que serão melhor analisados no capítulo seguinte.

2.2.2 DA NATUREZA JURÍDICA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Outro dispositivo incluído pela lei alteradora e que trata de distinguir o Direito Administrativo Sancionador é o art. 17-D, cujo *caput* estabelece:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Esse dispositivo trouxe novas orientações acerca da natureza jurídica da ação de improbidade administrativa – com implicações para todo o Direito

¹²⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 292-293.

Administrativo Sancionador – e foi o mais criticado pelo Relator do Tema 1199, na medida em que estabelece que a ação de improbidade não possui natureza cível.

Na linha de interpretar as disposições da nova LIA, foi proposta e reconhecida, em fevereiro de 2022, quatro meses após a publicação da lei, o Tema 1199, de repercussão geral, que trata especificamente da (ir)retroatividade das disposições posteriores mais benéficas aos casos de improbidade administrativa.

Para o Supremo Tribunal Federal prevaleceu o entendimento de que o Direito Administrativo Sancionador, especificamente tratando de Lei de Improbidade Administrativa, afeiçoava-se ao Direito Civil, embora exista muita crítica da doutrina, no sentido de que a escolha do procedimento cível para o processo da matéria em nada afetaria sua natureza de direito sancionatório.

Destaca-se do voto do Relator Ministro Alexandre de Moraes¹²¹:

Ora, ao errônea e fictamente tentar excluir a natureza civil da ação de improbidade, a lei não teve a força de excluir a natureza civil do ato de improbidade e suas sanções, pois essa “natureza civil” tem substrato diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa CORTE. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL destacou, no julgamento do TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria (RE nº 976.566/PA), a natureza civil dos atos de improbidade administrativa, afirmando que “a Constituição Federal inovou no campo civil para Punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores”. Nesse mesmo sentido, essa SUPREMA CORTE afirmou que: “Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade.... O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil” (PET 3240 AgR/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, j. 10/05/18). [...] Ressalte-se, ainda, que o próprio legislador, ao editar a nova lei e alterar o artigo 17 da LIA, determinou que se seguisse o procedimento comum estabelecido no Código de Processo Civil, deixando óbvia sua natureza civil. Não há, portanto, qualquer dúvida sobre a previsão constitucional da natureza civil dos atos de improbidade administrativa. Em que pese sua natureza civil, o ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da Administração Pública (artigo 11 da LIA).

¹²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. p. 45.

Certo que a letra da lei buscou destacar o caráter sancionatório de seu texto, o próprio Ministro Relator do Tema 1199 admitiu, na ementa do acórdão a ele referente, que a improbidade administrativa é um “ato ilícito civil qualificado”.

No entanto, simplesmente negar o caráter civil da lei não contribui para firmar um critério de autonomia que se quis dar ao Direito Administrativo Sancionador, na medida em que a própria lei estabelece o processamento da ação de improbidade sob o rito comum cível (artigo 17), o que, segundo o entendimento de Osório¹²², não desloca a jurisdição do campo sancionador, apenas a responsabilidade pela reparação do dano tem natureza cível.

De todo modo, a redação do dispositivo não é suficientemente clara e objetiva. Vê-se que o artigo 17 da Lei 14.230/2021 alterou completamente o dispositivo anterior, criando, inclusive, uma série de dispositivos em alíneas (artigos 17-A, 17-B, 17-C e 17-D), visando dar uma autonomia procedimental à ação de improbidade, que parte do procedimento comum estabelecido no Código de Processo Civil, com importantes especificidades que os artigos de número 17 enumeram.

As disposições acerca do procedimento, porém, são imprecisas. Afinal, o artigo 17, *caput*¹²³, estabelece o rito comum cível para o processo das ações improbidade administrativa e o artigo 17-D afirma que a ação de improbidade não se constitui em ação civil.

Esse entendimento acerca da falta de clareza dos termos da Lei 14.203/2021 é compartilhado por Osório¹²⁴, quando afirma que “a responsabilidade por atos de improbidade não é cível, mas apenas pertencem a uma jurisdição cível, pois não se enquadra no Direito Civil e tem caráter sancionatório”.

Alice Voronoff¹²⁵, antes do advento da Lei 14.230/2021, já defendia que a discussão acerca do regime jurídico atribuído pelo legislador ao Direito Administrativo Sancionador não oferece satisfatória resposta sobre sua aplicação:

¹²² OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 10 ed. [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

¹²³ Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. [...]

¹²⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 10 ed. [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

¹²⁵ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 80.

Ao contrário do pensamento jurídico amplamente aceito, não é o regime jurídico que define a natureza administrativa da sanção, mas são as características específicas, o papel e os fins peculiares associados ao Direito Administrativo Sancionador e a seus instrumentos que definem o regime jurídico neste campo. Ou seja, o primeiro passo é o reconhecimento do caráter instrumental e das particularidades funcionais e finalísticas da resposta estatal tipificada para, em seguida, preencher-se o conteúdo de seu regime jurídico. Afirmar que a sanção deva ser tida como administrativa ou penal tão apenas a partir do regime jurídico que o legislador lhe atribuiu pouco ou nada esclarece a propósito de quando ou como aplicá-la.

Para Madalena e Cyrillo¹²⁶, mais que buscar estabelecer a natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, o que o art. 17-D faz é “basicamente, impedir que a ação de improbidade seja utilizada como sucedâneo de ação civil pública”.

De acordo com as autoras, ao evidenciar a natureza repressiva e sancionatória da ação de improbidade, com aumento do ônus argumentativo, acusatório e probatório, foram reservadas para a ação de improbidade apenas lesões graves que não podem ser reparadas pela mera recomposição de danos, ou seja, definiu-se legalmente que esta não pode ser usada para a proteção de bem jurídico tutelado adequadamente pelo Direito Civil¹²⁷.

Importante referir que, quando o *caput* do art. 17-D estabelece que a lei é “destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal”, reforça o estabelecido no art. 3º, no sentido de especializar aqueles que podem ser atingidos por ela, de regra, pessoas naturais, lembrando que a punição de pessoas jurídicas com base na LIA somente se dará quando não cabível ao caso a Lei Anticorrupção, nos termos do § 2º do art. 3º da LIA.

Assim, devido à falta de clareza do texto do art. 17-D, a doutrina e a jurisprudência têm estabelecido que a ação de improbidade administrativa segue o procedimento estabelecido no CPC – e nesse ponto pertencem à jurisdição cível; sua natureza, a despeito de ser sancionadora, é própria do Direito Administrativo, por isso não se pode afirmar que todos os princípios sancionatórios serão a ela aplicáveis, devido às peculiaridades e finalidades dadas pela Administração Pública.

¹²⁶ MADALENA, Luis Henrique; CYRILLO, Carolina. Sentença judicial e natureza da ação de improbidade administrativa: comentários aos Artigos 17-C e 17-D. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa**: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa. São Paulo. Almedina: 2023. p. 312.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 313.

2.2.3 DA RUPTURA COM A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Como visto, o *caput* do art. 17-D explicitou a vedação do uso de ação por improbidade administrativa para a defesa de qualquer interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo. Seu parágrafo único reforça essa impossibilidade.

O entendimento de que a ação de improbidade administrativa seria uma espécie de ação civil pública já foi alvo de considerável debate na doutrina e na jurisprudência brasileiras, mas sob uma ótica limitada à caracterização de uma jurisdição civil apenas ou de direitos difusos, sem considerar o aspecto administrativo sancionador.

Neste ponto, a nova LIA, de forma muito clara e enfática, além de estabelecer o caráter sancionatório do seu texto, repeliu qualquer aproximação com a ação civil pública, superando a tese da natureza coletiva da ação de improbidade administrativa.

Considerável doutrina, há muitos anos, já alertava para o equivocado tratamento da ação de improbidade como modalidade de ação civil pública¹²⁸:

Trata-se, a nosso ver, de prática de pouca técnica jurídica, pois a ação de improbidade administrativa tem natureza, contornos e regramento próprios, não se confundindo com aqueles específicos das ações civis públicas em geral. O fato de ser civil “em oposição a uma ação penal”, ou ser pública, num linguajar leigo “no sentido de proteger o patrimônio público, ou da legitimidade do Ministério Público para propô-la”, não faz da ação de improbidade administrativa uma ação civil pública no sentido jurídico do termo.

Daniel Assumpção Neves, que já defendeu o caráter coletivo da Lei de Improbidade, afirma que, após a Lei 14.230/2021, ficou claro o objetivo sancionatório de caráter pessoal da lei de improbidade, não servindo ela aos fins visados pelo processo coletivo, como o efeito *erga omnes* da sentença (art. 16 da Lei 7347/1985). Ao rever posição anterior, o autor conclui¹²⁹:

¹²⁸ Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes em: MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 31ª Edição, atualizada por Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros. 2008. p. 205.

¹²⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa**: Direito material e processual. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 146.

São, portanto, dois microssistemas absolutamente incompatíveis, que não conseguem conviver num mesmo processo. Não é possível um juiz mais atuante, como se exige num processo coletivo, se o processo é sancionatório. Não é possível uma flexibilização objetiva da demanda como se defende no processo coletivo se o processo é acusatório. Não é possível uma sucessão processual no polo ativo no caso de desistência se o processo é sancionatório. Não é possível coisa julgada *secundum eventum probatinis* se o processo é sancionatório.

O grau de especialização trazido pela nova lei de improbidade, trazendo o assunto para o campo sancionatório apenas, afastou definitivamente a possibilidade de utilização deste instrumento para fins meramente reparatórios ou de ressarcimento, nos termos do § 16 do art. 17 da Lei 14.230/2021.

Estas, brevemente, foram as alterações mais impactantes introduzidas na LIA pela Lei 14.230/2021, no que toca ao seu aspecto sancionatório, embora praticamente todo o microssistema da improbidade administrativa tenha sido modificado.

Todas essas alterações legislativas listadas com relação à LIA servem para demonstrar a busca e afirmação de uma identidade sancionatória para o tema da improbidade administrativa e colocá-lo em um sistema que, embora administrativo é sancionatório. Incumbe agora fixar em que medida devem prevalecer os preceitos administrativos e os sancionatórios.

2.3 A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FRENTE À LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

A mudança da Lei de Improbidade Administrativa ocorreu após a última alteração na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto 4.657/1942), por meio da Lei 13.655/2018.

A nova versão da LINDB foi um passo adiante na orientação já determinada pelo art. 489, § 1º, do CPC/2015, que vedou decisões fundamentadas apenas em dispositivo legal ou em formulações indeterminadas e genéricas. Reforçou a orientação pragmática do sistema jurídico brasileiro, em especial, do Direito Público, pois ao lado de artigos já existentes, como o art. 5º (“na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”), três artigos especificamente incluídos pela Lei 13.655/2018 expressam compromissos do

pragmatismo jurídico, com foco nas consequências da decisão ou nas circunstâncias do caso concreto. São eles:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Além disso, a lei incluiu dispositivos prevendo a necessária modulação de efeitos em casos de revisão de entendimento nos artigos 23, 24 e 26.

Considerando que o objetivo da LINDB é guiar a interpretação e a aplicação das normas no Direito Brasileiro, para Raupp¹³⁰, a justificativa para alteração da LINDB tinha por objetivo:

Submeter a atividade de regulamentação e aplicação das leis “a novas balizas interpretativas, processuais e de controle”, ante o retrocesso na segurança jurídica percebido no desenvolvimento de uma legislação reguladora do funcionamento, da atuação e do controle da Administração Pública. Ainda segundo o projeto, “o aumento de regras sobre processos e controle da administração tem provocado aumento da incerteza e da imprevisibilidade e esse efeito deletério pode colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional”.

¹³⁰ RAUPP, Daniel. **Pragmatismo jurídico e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2022/edu13_06---daniel-raupp.pdf. Acesso em: 21 out. 2025. p. 8.

Diante disso, é possível dizer que o projeto buscou introduzir uma “boa dose de pragmatismo e contextualização na interpretação e na operação das normas de direito público”, e o fez da forma que o país mais está habituado: por texto de lei.

Dessa forma, a alteração da LINDB visou o Direito Administrativo, tendo em vista a maior complexidade e relevância econômica que as relações da Administração Pública têm alcançado. Inclusive, como observado por Justen Filho¹³¹, há implícita referência à LINDB no art. 17-C da nova LIA, quando estabelece vedação à fundamentação com base em valores abstratos, sem tomar em conta a realidade fática.

Nesse cenário, é esperado que a jurisprudência a respeito da nova LIA siga uma tendência pragmática, até mesmo, consequencialista.

Ainda que sob críticas quanto à falta de uma teoria solidamente estruturada, o pragmatismo jurídico tem ganhado muitos adeptos fora dos países da *Common Law*, em razão da aproximação dos sistemas da *Common* e da *Civil Law*, como assinala Raupp¹³²:

No Brasil, o tema “função social e pragmatismo” é obrigatório nos concursos para ingresso na magistratura, tendo em vista a fusão de “elementos provenientes da Civil e da Common Law no Código de Processo Civil de 2015 e nas alterações feitas na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), que consagra o pragmatismo e seus alicerces: contextualismo e consequencialismo” (Resolução n. 423/2021 CNJ).

Dessas substanciais alterações legislativas, no que diz respeito à LIA e à LINDB, pode-se construir um caminho para entendimento do Direito Administrativo Sancionador de forma inter-relacionada com os demais ramos do Direito, tendo em conta o interesse estratégico que a Administração Pública representa no ordenamento jurídico brasileiro.

¹³¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Atual. Amp. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 870.

¹³² RAUPP, Daniel. **Ecojuspragmatismo**. Florianópolis: Habitus Editora, 2025. p. 78.

CAPÍTULO 3

O TEMA 1199

Diante das profundas e impactantes mudanças trazidas pela Lei 14.320/2021 no cenário da improbidade administrativa, com reflexos na compreensão do Direito Administrativo Sancionador como sub-ramo autônomo do Direito Administrativo no Brasil, a doutrina e a jurisprudência se apressaram em interpretar as disposições de seu texto, ou, no caso específico, a omissão nas disposições dela.

Isso ocorreu porque a lei não foi suficientemente clara em alguns de seus aspectos, o que tornou necessário um esforço argumentativo para superar a vagueza de seu texto e a pacificação de entendimentos. Como explica Atienza¹³³:

Lo que hace que surja una argumentación son problemas, cuestiones que pueden tener la naturaleza práctica o teórica (según que tengamos que formarnos una creencia o que decidir) y que, además, pueden ser de carácter abstracto o concreto, real o hipotético. Argumentar, en definitiva, es algo que tiene lugar en el contexto de la resolución de problemas, aunque la resolución de muchos problemas (incluidos los jurídicos) suele requerir otras cosas, otras habilidades, además de la de argumentar.

Nesse sentido, uma vez que as Cortes Superiores, em especial, o Supremo Tribunal Federal, têm exercido importante papel na prospecção da jurisprudência nacional, por meio das súmulas vinculantes e das teses nos recursos repetitivos e de repercussão geral, para sanar a omissão legal, logo após a publicação da lei, em fevereiro de 2022, no recurso ARE 843989/PR, foi proposto o Tema 1199 do STF, que tratou da seguinte tese:

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.

¹³³ ATIENZA, Manuel. **Curso de argumentación jurídica**. Madri: Editorial Trotta, Sétima edição, 2022. p. 108.

A figura jurisprudencial expressa em temas, existentes nos Tribunais Superiores, como afirma Mitidiero¹³⁴, dá origem às teses, que são as respostas aos temas. As teses são muito próximas das súmulas e, assim como elas, não constituem precedentes, embora busquem retratá-los. Além disso, as teses, por si, não são vinculantes, pois o que vincula a decisão é o precedente que se encontra na origem, por isso, não dispensam a avaliação de sua congruência com os fatos-razões que buscam representar, ou seja, as teses não são de aplicação automática.

Sobre o precedente, para Mitidiero¹³⁵ este é sinônimo de *ratio decidendi*, entendido como “as razões necessárias e suficientes para a solução de uma questão devidamente particularizada do ponto de vista fático-jurídico”.

No entendimento de Aguiló Regla¹³⁶, o precedente constitui-se em: “*una regla jurídica justificada en la fundamentación de una sentencia judicial, que resuelve un problema jurídico, que en alguna medida innova el Derecho preexistente a la decisión y que, en consecuencia, puede constituir una autoridad para decisiones judiciales futuras*”.

É de se referir, neste sentido, que o processo que deu origem ao Tema 1199 em questão, iniciou-se no ano de 2006¹³⁷, em ação proposta pelo INSS, visando ressarcimento ao erário, em razão de condutas negligentes de advogada na condução de processos judiciais em que atuou como procuradora contratada da Autarquia (art. 10 da Lei 8.429/1992).

Houve sentença de improcedência em Primeiro Grau; anulação desta, por cerceamento de defesa, pelo Tribunal Federal da 4ª Região e Recursos Especial e Extraordinário interpostos em setembro de 2013, este último, sob a alegação de prescrição, nos termos do art. 37, § 5º da CF¹³⁸, uma vez que se trataria de pedido de ressarcimento civil e não propriamente de ato de improbidade administrativa.

¹³⁴ MITIDIERO, Daniel. **Ratio Decidendi**: quando uma questão é idêntica, semelhante ou distinta? São Paulo: Thomson Reuters. 2025. p. 27-28.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 24.

¹³⁶ REGLA, Josep Aguiló. Prontuario de teoría del precedente para sistemas jurídicos de civil law con un ordenamiento constitucionalizado. In: **Conferencia anual sobre la teoría del derecho y los derechos fundamentales No. 1**. Quito: Corte Constitucional del Ecuador; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2024.

¹³⁷ Ação n. 0003295-20.2006.4.04.7006 – TRF4.

¹³⁸ Art. 37 [...]

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Após algumas suspensões para aguardo do julgamento de outros temas em discussão na Suprema Corte (666 e 897)¹³⁹, o Ministro Alexandre de Moraes, relator do recurso, propôs o julgamento com base no Tema de n. 1199.

Observa-se que, ao pedido original do Instituto Nacional do Seguro Social e à questão constitucional suscitada no recurso extraordinário, sobrepuseram-se outras, conhecidas de ofício, por força da superveniência da Lei 14.230/2021¹⁴⁰, consistentes em avaliar, à luz do art. 5º, incisos XXXVI e XL, da Constituição Federal, a possibilidade de retroatividade da Lei 14.230/2021, em três pontos: a) a supressão da improbidade culposa do art. 10; b) a criação de novo termo inicial e novo prazo para a prescrição geral, no art. 23; e c) a instituição da prescrição intercorrente, no § 8º do art. 23.

Ou seja, o caso subjacente do ARE 43989/PR nasceu antes e por questões um pouco diversas à discussão dos assuntos tratados no Tema de Repercussão Geral n. 1199, sendo que a matéria alvo da deliberação de universalização de jurisprudência foi se descortinando, na medida da passagem do tempo e dos inúmeros recursos havidos no processo.

O feito paradigmático em si não teve maior relevância jurídica, nem suscitou debate no julgamento, pois, a despeito de os fatos nele estampados estarem abarcados na alteração promovida na lei, como se tratava de condutas culposas, ao final do julgamento foi declarada a prescrição, com base em tema fixado anteriormente pela Suprema Corte, o Tema 897: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa".

Assim, a tese firmada no Tema 1199, não foi aplicada no processo que lhe deu origem, mas mudou a página sobre o posicionamento acerca do Direito Administrativo Sancionador no cenário nacional.

O julgamento e a fixação da tese se deram, por maioria, em agosto de 2022, com trânsito em julgado em 16/02/2023. O acórdão conta com 420 páginas e

¹³⁹ Tema 666 STF: "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil".

Tema 897 STF: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa".

¹⁴⁰ Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa.

recebeu uma longa ementa, que segue apresentada em partes, para melhor análise neste estudo¹⁴¹:

A Primeira parte (itens 1 a 5) trata do legado da Lei 8.429/1992:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

1. A Lei de Improbidade Administrativa, de 2 de junho de 1992, representou uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos.

2. O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CF).

3. A Constituição de 1988 privilegiou o combate à improbidade administrativa, para evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, na clássica obra REPÚBLICA, a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva para que os servidores públicos não se deixem "induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado".

4. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade no seio do Poder Público, com graves reflexos na carência de recursos para implementação de políticas públicas de qualidade, deve ser prioridade absoluta no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.

5. A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa [...]

Na sequência (itens 6 a 10), a ementa trata da natureza civil da ação de improbidade administrativa e da exclusão da culpa como conduta ímproba:

6. A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa "natureza civil" retira seu substrato

¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022.

normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA).

7. O ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – “ilegalidade qualificada pela prática de corrupção” – e exige, para a sua consumação, um desvio de conduta do agente público, devidamente tipificado em lei, e que, no exercício indevido de suas funções, afaste-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas (artigo 9º da LIA) ou gerar prejuízos ao patrimônio público (artigo 10 da LIA), mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, apesar de ferir os princípios e preceitos básicos da Administração Pública (artigo 11 da LIA).

8. A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa, exigindo – em todas as hipóteses – a presença do elemento subjetivo do tipo – DOLO, conforme se verifica nas novas redações dos artigos 1º, §§ 1º e 2º; 9º, 10, 11; bem como na revogação do artigo 5º.

9. Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde a edição da Lei 8.429/92 e, a partir da Lei 14.230/2021, foi revogada a modalidade culposa prevista no artigo 10 da LIA.

10. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, §4º).

Nos itens 11 a 18, trata-se da irretroatividade da lei mais benéfica aos delitos de improbidade administrativa e sobre a alteração dos prazos prescricionais.

11. O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

12. Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de “anistia” geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado.

13. A norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Observância do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal.

14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos

exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa.

15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo.

16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.

17. Na aplicação do novo regime prescricional – novos prazos e prescrição intercorrente –, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a IRRETROATIVIDADE da Lei 14.230/2021, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN. [...]

Por fim, trata-se da fixação da tese do Tema 1199:

19. Recurso Extraordinário PROVIDO. Fixação de tese de repercussão geral para o Tema 1199:

“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 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”.

A resposta dada pelo Poder Judiciário à lacuna da lei que deixou de estabelecer quais seriam os efeitos das suas prescrições mais benéficas que a lei anterior demonstrou preocupação com o sistema de combate à corrupção inaugurado a partir da Constituição de 1988 e com a Lei 8.429/1992, assim como a opção por tratar os atos de improbidade administrativa como passíveis de sanção de natureza civil, por isso não incluídos no princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica.

O voto prevalente e orientador da tese é aparentemente formalista, utilizando-se de uma heurística de disponibilidade¹⁴², representada pelo próprio texto

¹⁴² “O juiz se vale de heurísticas para fazer escolhas e decidir questões que lhe são apresentadas. Sempre que possível, ele utiliza atalhos cognitivos que facilitam e agilizam a tomada de decisões,

legal. Entretanto, uma análise um pouco mais acurada revela sua sofisticação e a complexidade das matérias tratadas na decisão.

Verifica-se do teor da ementa e dos votos, que serão abaixo referenciados, que a decisão não tinha por objetivo primordial esmiuçar natureza jurídica e princípios aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador. Entrementes, a justificativa da decisão incursionou nesses assuntos, na medida em que a opção por tratar a ação de improbidade administrativa como mera ação cível exigia um posicionamento sobre tais tópicos.

Relembra-se que a nova LIA, além de alterar a sistemática material e processual da improbidade administrativa, inovou ao incluir em seu texto aspectos referentes ao Direito Administrativo Sancionador, os quais devem ser considerados na aplicação da tese. Além disso, trata-se de decisão em Recurso Extraordinário de repercussão geral, cuja observância é obrigatória pelas instâncias inferiores, nos termos do art. 927, III, do CPC.

Na lição de Mitidiero¹⁴³, a teses fixadas nos temas, embora busquem retratar um precedente, não são vinculantes, porquanto se tratam de interpretações das Cortes Superiores e não dispensam a avaliação da congruência entre os fatos-razões que buscam retratar e o caso concreto.

Alexandre Morais da Rosa¹⁴⁴, ao cuidar da teoria dos jogos no processo penal, traz importante reflexão que vale repetir: “Se o tema já está decidido, muitos não aderem ao verbete sumular por reflexão, mas por mera adesão. Não há trajeto reflexivo quando o ponto de chegada já está dado”.

Em se tratando de um assunto recente no debate jurídico nacional, valioso buscar extrair a *ratio decidendi*, porquanto “para a adequada aplicação de um precedente, cabe ao julgador compreender, com clareza, o seu significado e seu alcance”¹⁴⁵. Daí a importância de se observar os contornos da decisão no Tema 1199,

já que o pensamento é automático, intuitivo. [...] A primeira heurística empregada por todo juiz é a da disponibilidade, pois toma decisões a partir das informações que estão disponíveis em sua mente, a partir de seu conhecimento jurídico, de sua experiência profissional”. (SILVA ANDRADE. Flávio da. **Tomada da Decisão Judicial e Psicologia: heurísticas, vieses e ruído, dissonância cognitiva, falsas memórias e participação**. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 57).

¹⁴³ MITIDIERO, Daniel. **Ratio Decidendi**: quando uma questão é idêntica, semelhante ou distinta? São Paulo: Thomson Reuters. 2025. p. 28.

¹⁴⁴ MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Teoria dos jogos no processo penal: a short introduction**. Florianópolis: Emais, 2020. p. 23.

¹⁴⁵ SIMÕES, Maurício Pereira. **Decisão Judicial: bases para uma teoria do possível**. Leme. Mizuno: 2025. p. 138.

considerando que o objeto do julgamento era a Lei de Improbidade Administrativa e suas disposições benéficas, evitando a utilização da tese de forma irrefletida em relação a toda e qualquer situação envolvendo Direito Administrativo Sancionador.

Salienta-se, neste aspecto, que a teorias pós-positivistas do direito buscam limitar a discricionariedade dos juízes. Porém, para a corrente do pragmatismo jurídico – que é a que parece ter prevalecido no julgamento do Tema 1199 –, a discricionariedade conferida aos juízes é uma liberdade resultante da incapacidade do positivismo, em muitos casos, de apresentar uma resposta aceitável, seja por lógica ou consequências, cuja análise é elemento importante na definição de um caso difícil¹⁴⁶.

3.1 AS CONCEPÇÕES DA ARGUMENTAÇÃO JUDICIAL DA TEORIA DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA STÁNDAR DE MANUEL ATIENZA

Sob uma ótica pós-positivista, na lição de Manuel Atienza, a argumentação feita pelos juízes nas decisões judiciais, distingue-se em três concepções, a formal, a material e a pragmática, e esses tipos de argumentação se mesclam nas decisões difíceis a serem tomadas pelas Cortes Constitucionais, por exemplo. Para o autor¹⁴⁷:

La concepción formal (ejemplo paradigmático, pero no único: la de la lógica deductiva estándar) ve la argumentación como una serie de enunciados sin interpretar (en el sentido de que se hace abstracción del contenido de verdad o de corrección de las premisas y de la conclusión); responde al problema de a sí a partir de enunciados [...]

Para la concepción material, lo esencial no es la forma de los enunciados, sino aquello que hace a los enunciados verdaderos o correctos (los hechos naturales o institucionales a los que se refieren); responde al problema de en que debemos creer o qué debemos hacer y consiste por ello, esencialmente, en una teoría de las premisas [...]

Finalmente, la concepción pragmática contempla la argumentación con un tipo de actividad (una serie de actos de lenguaje) dirigida a lograr la persuasión de un auditorio o a interactuar con otro u otros para llegar a algún acuerdo respecto a cualquier problema teórico o práctico [...], en la concepción pragmática la argumentación es necesariamente una actividad social. [...]

Ahora bien, las argumentaciones realmente existentes no obedecen, en general, a uno sólo de esos (tipos puros), sino que consisten más bien en una combinación de elementos provenientes de esos tres enfoques.

¹⁴⁶ RAUPP, Daniel. **Ecojuspragmatismo**. Florianópolis: Habitus Editora, 2025. p. 145-147.

¹⁴⁷ ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Ruiz; REGLA, Josep Aguiló. **Fragmentos para una teoría de la constitución**. Madrid: lustel, 2007. p. 136-138.

Esclarece que a argumentação jurídica, em particular, a judicial, é um tipo de argumentação prática dirigida a justificar (não a explicar) decisões, na medida em que explicar significa mostrar as causas, que permitam ver uma decisão como efeito da causa; já justificar supõe mostrar razões que permitem considerar a decisão aceitável. Nos dois casos são expostas razões, mas com natureza distinta, posto que é possível explicar uma decisão que resulte injustificável¹⁴⁸.

Logo, na visão de Atienza, uma decisão pode estar justificada, mas não explicada, e incumbe ao juiz fundamentalmente justificar.

Como explica Isabel Lifante¹⁴⁹:

La actividad de “interpretar” acabaría con un momento decisorio, pero como ya hemos señalado interpretar no consiste solo – ni fundamentalmente – en decidir, sino en llevar a cabo la actividad que conduce a la decisión. La cuestión relevante sería, por tanto, analizar las razones que se consideran admisibles para justificar dicha decisión.

De acordo com a concepção trazida por Atienza, a decisão no Tema 1199 possui argumentos formalistas (estes utilizados como estratégia pragmática como adiante se verá) e pragmáticos; ao passo em que as razões expostas no voto vencedor, no que diz respeito ao argumento da legalidade estrita, aparentemente incursionou mais no campo da explicação, por apresentar uma relação de causa e efeito, do que propriamente da justificativa judicial.

3.2 O PRAGMATISMO JURÍDICO DE POSNER

Inspirado no pragmatismo filosófico¹⁵⁰, mas diferente dele, o pragmatismo jurídico desenvolvido nos Estados Unidos, a partir de meados do século

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 140.

¹⁴⁹ VIDAL, Isabel Lifante. **Argumentación e interpretación jurídica, esceptismo, intencionalismo y constructivismo**. Valência: Tirant lo Blanch Alternativa, 2018. p. 122.

¹⁵⁰ A vertente filosófica do pragmatismo surge no início da idade contemporânea, nos Estados Unidos da América, como uma crítica às certezas propaladas pela filosofia clássica. O pragmatismo, ao contrário, incita a dúvida e a investigação, inspirada no empirismo europeu desenvolvido por Francis Bacon, John Locke e David Hume. (ZANON JUNIOR, Orlando Luis. **Curso de filosofia jurídica**. 2. ed. Rev. Amp. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2019. p. 110).

O pragmatismo filosófico, então, tem como características a dúvida sobre as verdades absolutas e metafísicas e a proposição de respostas científicas, que tragam consequências úteis à superação dos problemas.

XX, caracteriza-se, nas palavras do próprio Posner¹⁵¹, “como a disposição de basear decisões públicas em fatos e consequências, não em conceitualismos e generalizações”.

Richard Allen Posner, juiz norte-americano aposentado e professor da Universidade de Chicago, é um dos expoentes da Escola de Direito e Economia, que serve de base a várias propostas paradigmáticas.

Embora sua concepção seja voltada ao contexto da *Common Law*, suas ideias podem ser aplicadas no sistema brasileiro da *Civil Law*, devido à crescente valorização dos precedentes e considerando a autonomia dos aplicadores da lei para interpretá-la, visando alcançar o melhor resultado ao caso concreto¹⁵².

Bruno Makowiecky Salles¹⁵³ observa uma convergência de fontes entre *Common Law* e *Civil Law*, na medida em que nos países daquela tradição cresce o direito legislado e nos países desta se constata perda do espaço das leis e lentidão no processo legislativo, acompanhada de valorização do papel dos juízes e da jurisprudência, com a atribuição de efeitos vinculantes a decisões em recursos com matéria repetitiva ou de repercussão geral.

Há, no pragmatismo, uma análise aprofundada da realidade fática, dando maior importância à busca da melhor solução considerando necessidades e valores presentes e futuros, do que a conceitos e formulações pré-estabelecidas; dessa forma vinculando a decisão à análise das consequências, mas não de forma puramente utilitarista.

Nesse sentido, importa ressaltar que, embora o pragmatismo dê relevância às consequências da decisão judicial, ele não é essencialmente consequencialista, pois há vários aspectos a se considerar na decisão. Ademais,

Os principais expoentes dessa corrente filosófica americana são Charles Peirce (1839-1914), para quem todo o conhecimento é provisório e incompleto, o que leva à ideia do falibilismo, bem como, deve ser orientado a produzir efeitos concretos. William James (1842-1910), autor de maior êxito no pragmatismo. Defendia as ideias de Pierce e que verdades são equilíbrios temporários e John Dewey (1859-1952), que deu especial atenção à experiência sensorial e instrumental da produção do conhecimento à defesa de um planejamento social constante. (ZANON JUNIOR, Orlando Luis. **Curso de filosofia jurídica**. 2. ed. Rev. Amp. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2019).

Um magistrado pragmático não precisa conhecer preceitos de filosofia pragmática ou levá-las em consideração em sua atuação. (RAUPP, Daniel. **Ecojuspragmatismo**. Florianópolis: Habitus Editora, 2025. p. 79).

¹⁵¹ POSNER, Richard. A problemática da teoria moral e jurídica. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 358.

¹⁵² RAUPP, Daniel. **Ecojuspragmatismo**. Florianópolis: Habitus Editora, 2025. p. 80.

¹⁵³ SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à justiça e equilíbrio democrático: intercâmbios entre Civil Law e Common Law**. (Tese de Doutorado). Univali. Itajaí: 2019. p. 432.

reduzir o pragmatismo à análise das consequências resultaria num dogmatismo que se quer evitar¹⁵⁴.

O Pragmatismo de Posner, assim chamado para diferenciá-lo de outras propostas de perfil pragmático, tem suporte no evolucionismo darwiniano, no realismo jurídico americano e na teoria econômica, no sentido de demonstrar como realmente são as práticas jurídicas. É independente de outras construções teóricas pós-positivistas de viés procedimentalista, como as de Perelman e Habermans ou substancialista, como a de Dworkin, de quem, aliás, o pragmatismo recebeu críticas que foram devolvidas por Posner¹⁵⁵.

Diferentemente de Dworkin, que dá mais valor aos princípios e sua ponderação e considera haver apenas uma resposta correta para cada problema jurídico, para Posner o juiz pode balizar sua decisão em dados de outras áreas do conhecimento que não apenas os jurídicos, a moral e os princípios; existe a possibilidade de mais de uma decisão razoável para o mesmo caso, sem que seja possível determinar uma única correta, por isso rejeita a possibilidade de confirmação procedimental ou substancial quanto à correção do resultado ou o único resultado correto, devido à heterogeneidade social e dos juízes, dependendo da sua formação, temperamento e experiência.

É caracterizado pela oposição ao formalismo (como regra), porém, o próprio Posner¹⁵⁶ admite que o formalismo legal pode ser uma sofisticada estratégia pragmática.

Para essa corrente não há incompatibilidade entre ponderação de valores ou princípios com as consequências razoáveis buscadas no processo, o problema para o pragmatismo são os princípios considerados por si sós, sem contextualização com a realidade.

O Pragmatismo de Posner visa auxiliar os operadores do Direito na tomada de decisões sobre políticas públicas, no sentido de promover a maximização da riqueza, em sentido não puramente financeiro, mas naquele que represente os

¹⁵⁴ RAUPP, Daniel. **Ecojuspragmatismo**. Florianópolis: Habitus Editora, 2025. p. 84.

¹⁵⁵ POSNER, Richard. A problemática da teoria moral e jurídica. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 399-402.

¹⁵⁶ POSNER, Richard Allen. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro. Forense: 2010. p. 50.

melhores resultados. Não se dedica especificamente a uma teoria da norma jurídica, voltando-se ao tema da decisão judicial.

Os juízes são agentes políticos encarregados de adjudicar direitos mediante uma reconstrução imaginativa, guiada por uma análise de maximização de riqueza e focada nas consequências para o atingimento de um resultado razoável. Para Posner “as consequências nunca são irrelevantes em direito”¹⁵⁷.

O pragmatismo legal leva em consideração as consequências sistêmicas e não apenas específicas ao caso. Ao efetuar a análise das consequências sistêmicas da decisão jurídica, o magistrado não está só voltado para o futuro, ele também deve ponderar a importância de preservar as tradições jurídicas constituídas, expressas em precedentes anteriores, na legislação e na constituição, as quais entram na balança como elementos altamente relevantes, haja vista que eventual modificação de orientações pode quebrar sólidas expectativas das pessoas, cujo valor para a ordem social e para o bom desenvolvimento das atividades produtivas não pode ser desprezado.

Para o autor, em que pese desejável a redução da amplitude decisória dos magistrados ao deliberar acerca das políticas públicas, sua visão realista entende ser uma característica inafastável. A produção de diversificadas decisões sobre um determinado tema, apesar de indesejável, pode promover aspectos adaptativos do pragmatismo jurídico, estimulando a seleção daquela que apresenta melhores consequências sistêmicas.

Essa parece ser a concepção que melhor se adequa à decisão do Tema 1199, na medida em que a decisão formalista, que adotou o texto do dispositivo constitucional do art. 5º, XL, para negar a retroatividade da lei mais benéfica à LIA, tratou-se de estratégia pragmática para preservar o legado do sistema inaugurado pela Lei de Improbidade Administrativa em 1992, visando a melhor solução para o caso concreto e a estabilidade do sistema.

¹⁵⁷ ZANON JUNIOR, Orlando Luis. **Curso de filosofia jurídica**. 2. ed. Rev. Amp. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2019. p. 350.

3.3 A TEORIA COMPLEXA DO DIREITO – TCD DE ORLANDO ZANON JUNIOR

Trata-se, em linhas gerais, de uma proposição pós-positivista apresentada por Orlando Luiz Zanon Junior, como alternativa ao modelo do positivismo jurídico, sem retroceder ao padrão do jusnaturalismo. Sua teoria é descritiva e incorpora conceitos operacionais do direito, ciência jurídica e verdade paradigmática.

Explicita a vantagem da herança positivista em relação ao jusnaturalismo, na medida em que o positivismo fixou a natureza social e artificial das fontes jurídicas e ampliou a previsibilidade da adequação das condutas ao direito, mediante vinculação do intérprete a textos normativos, estes que não são, por si, normas jurídicas.

Segundo a TCD, a lei não contém normas, mas somente textos de normas. Ou seja, o que está escrito são enunciados “em bruto”, que são utilizados na criação da norma, que resulta de um processo interpretativo que abrange a articulação das fontes jurídicas, diante de um caso concreto¹⁵⁸.

Os padrões decisórios são, dessa forma, baseados em textos normativos, princípios jurídicos, jurisprudência e doutrina. A preponderância de preceitos positivados como critérios de julgamento promove segurança jurídica, que atende à finalidade do direito de conferir previsibilidade às ações humanas em sociedade. Assim, “a segurança jurídica se apresenta com um paradoxo, haja vista que, simultaneamente, escraviza, ao limitar as opções axiológicas, e liberta, ao harmonizar os interesses societários de acordo com uma pauta valorativa previsível”¹⁵⁹.

Adota a tese da relação entre Direito e moral, porquanto os legisladores recebem influências morais ao elaborar os diplomas normativos; posteriormente, também os magistrados não estão intelectualmente blindados de influências de cunho

¹⁵⁸ Nesse sentido, também é a doutrina de Osório, para quem: “Texto e norma não são equivalentes, porque texto é apenas o ponto de partida essencial, decisivo e limitador, mas não é o ponto de chegada, a finalização de um *iter* decisório que culmina no reconhecimento da norma aplicável ao caso, com as consequências cabíveis”. (OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 173).

¹⁵⁹ ZANON JUNIOR, Orlando Luis. **Curso de filosofia jurídica**. 2. ed. Rev. Amp. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2019. p. 48.

moral ao produzir a norma jurídica que serve de fundamento para a resolução do caso concreto¹⁶⁰.

Entretanto, a teoria complexa faz as ressalvas de se entender os valores morais de acordo com a cultura, produto da sociedade humana, não como abstrações metafísicas, e considera inviável uma correção moral subjetiva com relação ao Direito positivo, tudo visando retrocesso ao direito natural.

Para a TCD a atividade decisória consiste na construção de resposta jurídica para o caso concreto, segundo um conjunto amplo de parâmetros previsíveis às partes na data dos fatos, visando a decisão mais correta ao contexto fático.

Nas palavras do autor, o processo de tomada de decisão¹⁶¹:

É um empreendimento com grau de complexidade variável, conduzido com a pretensão de resolver corretamente um caso concreto, cuja justificativa é expressa através de uma norma jurídica, construída mediante a articulação nacional das fontes jurídicas legitimamente incorporadas ao ordenamento jurídico.

Assim entendida a decisão, a lógica formal dedutiva por subsunção é insuficiente. Propõe-se, então, a visualização da complexidade da atividade de deliberação judicial, que ultrapassa a redução do fenômeno a um silogismo subjuntivo ou à mera ponderação de princípios, tendo a lógica formal um papel importante, mas não único, cabendo abordagens argumentativas e pragmáticas analisando e buscando consequências adequadas.

A TCD possui quatro plataformas elementares, quais sejam, a teoria das fontes (argumentos teóricos limitadores para a tomada das decisões); a teoria do ordenamento (padrões de julgamento empregados na aplicação normativa); teoria da norma (resultado da atividade decisória) e da decisão (deliberação judicial).

De acordo com a teoria do ordenamento da TCD, este apresenta estrutura orbital e o subsistema constitucional apresenta três forças: A centrípeta no sentido de atrair apenas os argumentos que lhe são compatíveis, a irradiativa refletindo seus argumentos decisórios aos demais integrantes do sistema e a contramajoritária de proteção de certas opções valorativas. A Constituição ocuparia

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 411.

¹⁶¹ ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Teoria da decisão judicial**. Florianópolis: Emais, 2025. p. 168.

um papel central em nosso ordenamento jurídico, onde orbitariam os demais ramos do direito, em lugar da estrutura/hierarquia piramidal proposta no positivismo.

Todo esse conglomerado de pontos de atenção da TCD auxilia na compreensão das decisões tomadas pelos Tribunais Superiores, em especial, a do Tema 1199.

3.4 O VOTO DO RELATOR

Com base nas teorias mencionadas acima, buscou-se aprofundar a análise da decisão conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao caso difícil tratado na primeira decisão que envolveu uma lei declaradamente afeta ao Direito Administrativo Sancionador.

O Relator e condutor da tese, Ministro Alexandre de Moraes, inicia seu voto com um resgate da história recente do Brasil no combate à corrupção e da importância e relevância da Lei de Improbidade Administrativa inserida nesse contexto, bem como expõe o contingente de casos potencialmente afetados pela retroatividade da lei.

A veemência da defesa do sistema anticorrupção inaugurado pela Constituição de 1988 demonstra uma preocupação com a manutenção dos efeitos da lei revogada, o que permeia todo o voto condutor, revelando uma orientação pragmática de preservação e estabilização do sistema, tendo como justificativa o conteúdo literal da norma constitucional.

Em sua justificativa, o Ministro defende a interpretação gramatical da Constituição Federal, em especial, do conteúdo do artigo 5º, XL, segundo o qual apenas o Direito Penal permitiria a retroação da lei posterior mais benéfica: “A lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”¹⁶².

Para o Relator, embora a LIA contenha sanções, estas são de natureza cível, ao contrário do que tenta fazer crer o texto do artigo 17-D da Lei 14.230/2021.

¹⁶² Consoante informa Uadi Lammêgo Bulos, as constituições de 1824 (art. 179, §3º) e de 1891 (art. 11, §3º), garantiram a irretroatividade da lei de forma genérica, sem se dirigirem, de modo específico, ao direito penal. Já as constituições de 1934 (art. 113, § 27), 1937 (art. 122, § 13), 1946 (art. 141, § 29), 1967 e Emenda constitucional n. 1/69 (art. 153, § 16), previram a retroatividade na hipótese de favorecer o réu. (BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 250).

Nesse sentido, Osório¹⁶³ explica que o voto entendeu “natureza cível como jurisdição cível”.

Sua justificativa menciona o art. 37, § 4º, CF, que faz referências às sanções por improbidade, “sem prejuízo das sanções penais cabíveis”. Aduz o Relator que, de maneira “inexplicável”, o artigo 17-D¹⁶⁴ da nova lei, busca retirar a natureza civil da ação de improbidade administrativa, que, nesta condição não goza das garantias do processo penal. Tal argumento recebeu duras críticas de Osório, porquanto, acaso tratasse a lei meramente de fato cível, sequer se deveria perquirir qualquer retroatividade¹⁶⁵.

Essa técnica de argumentação, que leva em consideração a interpretação literal do disposto no artigo 5º, XL, da CF e, por outro lado, defende a importância histórica e prática da lei já revogada no combate à desonestidade dos agentes no setor público, leva a crer que o voto foi no sentido de defender o legado e as conquistas no combate à corrupção representadas pela lei anterior, numa visão pragmática e não necessariamente formalista da decisão judicial.

Consoante a visão de Posner¹⁶⁶, o formalismo pode ser uma estratégia sofisticada e incomum de se obter uma decisão pragmática, mas plenamente viável.

¹⁶³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 19.

¹⁶⁴ Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

¹⁶⁵ As explicações de alguns votos de Ministros do Supremo Tribunal Federal não podem ser consideradas como um suposto enquadramento da improbidade administrativa no Direito Civil ou mesmo num Direito Civil Sancionador, e sim no Direito Processual. Desse modo, não se encaixam no direito material e tampouco convencem do ponto de vista científico para justificar a retroatividade mitigada. O direito material que justificou a retroatividade foi o Direito Administrativo Sancionador, que regulou a sanção administrativa, e não a sanção penal, atraindo as regras e princípios de direito penal por simetria. Desse modo, as sanções de improbidade foram aplicadas por jurisdição cível, mas à luz do Direito Administrativo Sancionador, revestindo-se de natureza de autênticas sanções de Direito Administrativo. [...]

Não haveria sentido em reconhecer a natureza cível, como se os atos de improbidade pertencessem ao universo do Direito Civil, mas com incidência dos princípios do Direito Administrativo Sancionador. Ora, os princípios de um dado ramo jurídico incidem quando a matéria está sob seu raio de ação. E não apenas os princípios incidem, como também as próprias regras.

A natureza cível, assim, não se reporta ao Direito material, mas sim à jurisdição, porque de fato a ação repressiva referenciada na Lei de Improbidade submete-se ao Código de Processo Civil, apesar de a Lei sustentar que tal ação não tem natureza cível. (OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 10 ed. [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters, 2025).

¹⁶⁶ POSNER, Richard Allen. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro. Forense: 2010. p. 50.

Em suas palavras: “o formalismo legal pode ser uma estratégia pragmática sólida por analogia com o utilitarianismo das normas”.

O formalismo empregado no voto é instrumental, até porque não confere grande importância ao formalismo positivista propriamente, seja ele em uma perspectiva científica (lógico-sistemática) ou ética (ideológica)¹⁶⁷.

O voto também é recheado de argumentos pela segurança jurídica, no sentido de que a retroatividade das leis é hipótese excepcional no ordenamento jurídico, sob pena de malferimento à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito dispostos no artigo 5º, XXXVI da CF.

O argumento da segurança jurídica se coaduna com as teorias pós-positivistas acima citadas, na medida em que representa uma superação do positivismo, no sentido de conferir mais estabilidade ao sistema jurídico.

Nessa toada, a segurança jurídica serve como um escudo à justificativa tecida “a segurança jurídica se apresenta como um paradoxo, haja vista que, simultaneamente, escraviza, ao limitar as opções axiológicas, e liberta, ao harmonizar os interesses societários de acordo com uma pauta valorativa previsível”¹⁶⁸.

Assim, a questão da não retroatividade da Lei n. 14.230/2011, resolvida pelo Relator de maneira aparentemente simples e formal, em verdade se tratou de uma decisão que visou dar ao caso a solução que minimizasse prejuízos ao microsistema de improbidade administrativa, teve uma orientação pragmática, que propiciou a preservação dos efeitos da lei alterada aos fatos já definitivamente julgados.

Apenas com relação aos processos por ato de improbidade ainda em trâmite quando do advento da nova lei houve uma mitigação ao princípio da irretroatividade total, que o próprio Relator afirmou tratar-se da aplicação de outro princípio, o da não ultratividade da norma, porquanto, considerando que a lei deixou de punir o ato culposos, o ilícito deixou de existir.

Há quem sustente que se tratou de uma aplicação matizada do princípio da retroatividade da lei mais benéfica¹⁶⁹ e manifestações no sentido de que a decisão

¹⁶⁷ BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**. Tradução: Luiz Sérgio Henriques. São Paulo: Edipro. 2022. P. 170-171.

¹⁶⁸ ZANON JUNIOR, Orlando Luis. **Curso de filosofia jurídica**. 2. ed. Rev. Amp. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2019. p. 408.

¹⁶⁹ No que tange à caracterização do ato, preservou-se a coisa julgada, mas permitiu-se a aplicação imediata para os casos ainda não transitados em julgado, consagrando, nesse sentido, a defesa da

tratou como direito processual, questão de direito material¹⁷⁰. Na visão de Salles aí a decisão foi modulatória¹⁷¹.

A justificativa prevalente dada pelo Supremo Tribunal Federal, porém, deu-se da seguinte maneira¹⁷²:

Ressalte-se, entretanto, que apesar da irretroatividade, em relação a redação anterior da LIA, mais severa por estabelecer a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa em seu artigo 10, **vige o princípio da não ultratividade**, uma vez que não retroagirá para aplicar-se a fatos pretéritos com a respectiva condenação transitada em julgado, mas tampouco será permitida sua aplicação a fatos praticados durante sua vigência mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada.

De qualquer sorte, esse ponto da decisão não gerou maiores discussões entre os Ministros¹⁷³ e parece ser pacífico, em uma análise dos princípios gerais do Direito, que uma lei mais rigorosa, que não mais existe ao tempo da aplicação da sanção, não pode ser utilizada.

Esse entendimento prevaleceu, não só com relação à culpa prevista no artigo 10, *caput*, da lei alterada, mas, também, ao artigo 11, que passou a prever somente condutas estritamente tipificadas, em vez de se contentar com a infração aos princípios da Administração Pública genericamente considerados.

No que tange à questão da prescrição, a decisão teceu críticas ao novo prazo e à previsão de prescrição intercorrente. Com base em dados de jurimetria do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, verificou-se que, até a publicação da nova lei, a média de tempo de tramitação dos processos de improbidade superava o prazo de prescrição intercorrente agora fixados, qual seja, quatro anos, o que acarretaria muitas

tese de que se aplicam, sim, com matizes, os princípios do direito penal ao Direito Administrativo Sancionador. (GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. 6. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 47).

¹⁷⁰ De fato, o conceito de ultratividade não se aplica ao Direito material para servir como justificativa para uma retroatividade mitigada. (OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 10 ed. [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters, 2025).

¹⁷¹ Entre as decisões modulatórias algumas são mais singelas, como as que meramente elegem um marco temporal diverso do que seria o automático. Nas decisões modulatórias destacam-se preponderantemente feições do pragmatismo, embora isso não implique uma necessária exclusão de conteúdos substanciais ou de processos formativos. (SALLES, Bruno Macowiecky. Tipologias decisórias em jurisdição constitucional. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 6, n. 2, ed. 042, jul./dez. 2021).

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. p. 72.

¹⁷³ Os Ministros Luis Edson Facchin e Luís Roberto Barroso defenderam, neste ponto o princípio do *tempus regit actum*.

prescrições em processos em tramitação. O voto se deu no sentido de que, sem inércia estatal, qualquer novo prazo não poderia iniciar sem um marco interruptivo, no caso, a própria lei.

Especificamente com relação à prescrição intercorrente, anota-se que doutrinariamente essa prescrição se afigura mais como um marco interfases, pois não depende de qualquer inércia, apenas o decurso do tempo¹⁷⁴.

Considerando que a data da publicação da Lei 14.230/2021 foi o marco temporal fixado no Tema 1199 para ocorrência do primeiro interregno de prescrição intercorrente aos processos em andamento quando da publicação da referida lei, tem-se que este prazo deveria ocorrer em 26/10/2025; porém, como já referido no Capítulo 2, nos autos da ADI 7236, em 24/09/2025, o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, estendeu medida cautelar, *ad referendum* do Plenário da Corte Constitucional, para o fim de “suspender a eficácia da expressão ‘pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo’ contida no art. 23, § 5º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021”¹⁷⁵. Assim, o prazo de prescrição intercorrente “pela metade” está suspenso até decisão do plenário do STF.

Tal decisão, diga-se, também é pragmática, considerando que o Ministro Relator acolheu argumento de interventores *amicus curiae*, visando suspender a concretização iminente da alteração legal prejudicial ao sistema de combate à corrupção. Na lição de Posner¹⁷⁶: “O formalismo será uma estratégia pragmática em algumas circunstâncias, o ativismo, em outras”.

De se observar também que o voto vencedor desconsiderou, em certo ponto, o ordenamento jurídico vigente, uma vez que a Convenção Interamericana dos Direitos Humanos – Pacto de San Jose da Costa Rica¹⁷⁷, da qual o Brasil é signatário, em seu artigo 9, prevê a retroatividade da norma mais benéfica, sem qualquer diferenciação entre ramos do Direito. É de se observar, porém que referido pacto tem *status* infraconstitucional, porque aprovado sem quórum qualificado de 3/5, em dois turnos,

¹⁷⁴ GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. 6. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

¹⁷⁵ A nova decisão proferida em 23 de setembro de 2025 ainda não foi apreciada, *ad referendum*, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. A ADI 7.236-DF foi incluída no calendário de julgamento de 10 de dezembro de 2025 e excluída logo em seguida. O processo está atualmente concluso com o relator (acesso em 13 fev. 2026).

¹⁷⁶ POSNER, Richard Allen. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro: Forense: 2010. P. 273.

¹⁷⁷ Datado de 1969 e internalizado no ordenamento jurídico nacional como Decreto n. 678/92.

em cada uma das Casas do Congresso Nacional, conforme estabelece o art. 5, § 3º, da CF, incluído pela EC 45/2004. Conforme narra Osório¹⁷⁸:

A corte Interamericana de Direitos Humanos deixou firme a orientação quanto à retroatividade das normas mais benéficas em matéria de Direito Administrativo Sancionador, independentemente do rótulo que se lhe empreste. Em inúmeros julgados, a Corte enfrentou a questão, mencionando, em sua fundamentação, que as normas retroativas mais benéficas devem retroagir também no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, na medida em que os mesmos direitos fundamentais são protegidos pelo processo administrativo punitivo.

Nesse sentido, conforme se observa na decisão tomada no caso *López Lone e outros vs. Honduras*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que as garantias previstas no art. 9º do Pacto de San Jose da Costa Rica consagra os princípios da legalidade, tipicidade e retroatividade da lei penal mais benéfica, os quais devem ser aplicados no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Esse julgamento ocorreu em 05 de outubro de 2015.

Sobre os tratados internacionais, oportuno referir que, dado que a orientação para a formalização de tais instrumentos deriva de inspiração nas teorias jusnaturalista e positivista do Direito¹⁷⁹, privilegiando soluções gerais, de modo que a decisão jurídica possa se sobrepor às consequências econômicas da decisão, estes instrumentos têm sido pouco prestigiados pelas teorias pós-positivistas, em especial, as de orientação pragmática.

O desmazelo com os tratados e leis internacionais possivelmente também advém das estruturas de poder atuais, muito voltadas aos próprios interesses, em detrimento do estabelecimento de normas gerais a serem compartilhadas pelos mais diversos povos.

Pertinente registrar, ainda, que a orientação do voto vencedor e da tese fixada distanciou o Brasil do pensamento predominante nos países de tradição jurídica romano-germânica, que, de regra, acatam o princípio da retroatividade da lei posterior mais benéfica fora da jurisdição penal¹⁸⁰.

¹⁷⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 309.

¹⁷⁹ Um projeto kantiano de criação de uma “constituição civil” de uma “federação de povos”, para a defesa de interesses que suplantam os limites da regulamentação interna e das fronteiras, mas que geram efeitos e possíveis danos pela proximidade entre eles, foi levantado na obra *Per la pace perpetua* em 1795. Já Hans Kelsen propôs uma jurisdição obrigatória para controvérsias internacionais, como garantia da paz na obra *A paz através do Direito*, em 1944. (FERRAJOLI, Luigi. **Por uma constituição da terra: a humanidade em uma encruzilhada**. Emais: Florianópolis, 2023).

¹⁸⁰ Espanha – *Ley 30/92: “Artículo 128. Irretroactividad. 1. Serán de aplicación las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. 2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retractorio em cuando*

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos aplicou os princípios penais ao DAS de forma contundente no caso Scoppola x Itália, de 17/09/2009. Houve aplicação de pena mais severa ao demandante no julgamento na Corte de Apelações em Roma, devido à publicação de decreto legislativo que previa pena mais grave antes da sentença, e a Corte considerou que o decreto, por conter regras de procedimento, prevaleceria o princípio do *tempus regit actum*, já o Tribunal afirmou que o princípio da *lex mitior* é que deve prevalecer¹⁸¹.

No caso específico, porém, considerando a orientação pragmática, a decisão foi diversa. No entendimento de Richard Posner, citado por Orlando Zanon Junior¹⁸², o pragmatismo legal leva em consideração as consequências sistêmicas da decisão e não apenas as específicas do caso.

Ao efetuar a análise das consequências sistêmicas da decisão jurídica, o magistrado não está só voltado para o futuro. Ele deve ponderar a importância de preservar as tradições jurídicas constituídas, expressas em precedentes anteriores, na legislação e na constituição, haja vista que eventual modificação de orientações pode quebrar sólidas expectativas das pessoas, cujo valor para a ordem social e para o bom desenvolvimento das atividades produtivas não pode jamais ser desprezado.

Sopesou o Relator que a aplicação do princípio da retroatividade da lei posterior mais benéfica poderia alcançar milhares de feitos afetos à improbidade administrativa em andamento ou julgados desde 2011. Seria uma mácula ao interesse público, aos princípios constitucionais da legalidade e probidade e desprestígio a todo o trabalho realizado visando o combate da corrupção no país.

Vale transcrever do voto¹⁸³:

O memorial apresentado pelo Ministério Público de São Paulo aponta que, no ano de 2021, tramitavam aproximadamente 4.760 inquéritos civis, na área

favoreczan al presunto infractor". (OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 300).

A Corte Europeia de Direitos Humanos não destoa deste entendimento, como se pôde ver o famoso caso *Öztürk vs. Alemanha*, ao consagrar o Direito Administrativo Sancionador como um "subsistema penal", comungando de semelhantes princípios, como, v.g., o da retroatividade de normas mais benéficas e o do *non bis in idem*. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022).

¹⁸¹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 311.

¹⁸² ZANON JUNIOR, Orlando Luis. **Curso de filosofia jurídica**. 2. ed. Rev. Amp. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2019. p. 351.

¹⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. p. 37.

do patrimônio público, que potencialmente serão atingidos pela aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021.

Desde o ano de 2011, constatou-se o ajuizamento de 8.768 ações de improbidade administrativa pelo MPSP, potencialmente atingidas pela aplicação retroativa da Lei 14.230/2021.

Com base nos dados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a partir de 2011, identificaram-se 2.798 ações de improbidade administrativa julgada procedentes, com trânsito em julgado, que potencialmente poderão ser atingidas pela aplicação retroativa da Lei 14.230/2021, das quais 1.346 aplicaram sanções de perda do cargo e/ou a suspensão dos direitos políticos. A partir dessa mesma base de dados, verificou-se, a partir de 2011, a existência de 8.130 ações de improbidade administrativa, com acórdãos prolatados, que potencialmente poderão ser atingidos pela aplicação retroativa da Lei 14.230/2021.

Apurou-se que o tempo médio de tramitação das ações de improbidade administrativa até a prolação da sentença nos anos de 2011 a 2021 foram os seguintes:

[...]

A partir desses dados, conclui-se que o trâmite da ação de improbidade até o acórdão da apelação é, em média, de 4 anos. Assim, considerando que o prazo da prescrição intercorrente também é de 4 anos, constata-se que, em regra, incidirá a prescrição nessas ações, notadamente se houve a improcedência do pedido no 1º grau.

Nessa visão pragmática, a defesa literal do texto constitucional e do afastamento do Direito Administrativo Sancionador das bases do Direito Penal foi a orientação que melhor se coadunou com a preservação dos efeitos da lei de improbidade alterada, pois a análise da questão da retroatividade da lei posterior mais benigna sob uma concepção materialista da norma poderia levar à extinção de processos e de condenações já definitivamente julgadas.

Como observa Marçal Justen Filho¹⁸⁴, o pragmatismo propugna a supressão de fundamentos absolutos, pois caberia ao julgador escolher a melhor solução em vista da realidade concreta e das consequências previsíveis. Para o autor, em uma visão contida, a despeito da eficácia normativa dos princípios, a solução deve considerar, inclusive, as consequências.

Sob o olhar de Zanon Junior, a despeito de existência de muitas teorias da decisão judicial, o juiz sempre parte dos fatos para decidir, e nesse sentido as teorias prescritivas do direito, por vezes, notadamente nos casos difíceis, dão uma solução incompleta ou insuficiente sobre como alcançar uma resposta jurídica para o caso concreto, de acordo com um conjunto multidimensional de critérios de julgamento.

¹⁸⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Atual. Amp. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 71.

Explica que assim como o legislador é influenciado moralmente na elaboração dos textos normativos, também os magistrados recebem, em alguma medida, influências morais na construção da norma jurídica para o caso concreto¹⁸⁵.

Nesse aspecto, resta observar que o Relator é egresso no Ministério Público, instituição que, de regra, ocupa o polo ativo nas ações que tem como intuito a defesa do interesse público.

Ainda, com apoio na teoria complexa de Zanon Junior¹⁸⁶:

A moral reflete a pauta valorativa de cada pessoa, que serve de critério de julgamento inafastável, haja vista que, como já dito, o intérprete não tem como blindar suas operações mentais com relação aos próprios preconceitos (ou pré-conceitos) que emprega como base deliberativa.

A decisão depende das características, do grau de complexidade e dos impactos social e econômico do questionamento a ser resolvido. No caso concreto, o Supremo Tribunal Federal entendeu, ao acatar o voto do relator, pela prevalência do interesse público, representado pelo combate à improbidade administrativa sobre o interesse individual; assim, diante de todas as características do caso e do seu impacto social e econômico, para a Corte Constitucional, os princípios protetivos do Direito Penal não poderiam ser, simplesmente, transpostos ao Direito Administrativo Sancionador.

3.5 SÍNTESE DOS VOTOS DOS DEMAIS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A decisão se deu por maioria, tendo alguns ministros divergido total ou parcialmente do voto do relator.

A seguir, apresenta-se os principais pontos de divergência e um quadro resumo dos votos, na sequência em que foram prolatados por ocasião do julgamento.

¹⁸⁵ ZANON JUNIOR, Orlando Luis. **Curso de filosofia jurídica**. 2. ed. Rev. Amp. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2019. p. 411.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 426.

3.5.1 MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA

O voto do Ministro André Mendonça, sob o prisma argumentativo, faz uma análise bem diversa. Ele, que, à época, era o membro mais recente da Corte, declarou seu voto logo após o Relator, seguindo a ordem de antiguidade. Fez um detalhado relatório e um apanhado sobre o princípio irretroatividade da norma, para desenvolver um voto pela retroatividade parcial da Lei 14.230/2021.

Sua argumentação seguiu as seguintes linhas gerais: As naturezas do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador são similares, mas não são idênticas, devendo-se reconhecer, “em certa medida”, a autonomia técnico-científica do Direito Administrativo Sancionador (enquanto gênero) e a responsabilização por ato de improbidade administrativa (enquanto espécie), demandando a concepção de princípios e regras próprios ou adaptados.

Nesse quadro, a parcial autonomia do Direito Administrativo Sancionador em relação ao direito punitivo do Estado impediria a aplicação imediata da norma mais benéfica, como se norma penal fosse. Porém, tendo em conta que o legislador pretendeu extirpar as condutas culposas do rol das improbidades administrativas, trouxe o Ministro, como solução para os casos já definitivamente julgados, representada pela possibilidade de proposição de ação rescisória visando desconstituir a sentença, nos termos dispostos no Código de Processo Civil.

Essa é a solução apresentada no voto: aplicação imediata da norma mais benéfica para os casos de ilícitos culposos em andamento e necessidade de averiguação e confirmação da culpa em ação rescisória para os casos com trânsito em julgado, com prazo de dois anos para interposição desta, conforme art. 975 do CPC.

Sobre o tema, importante a reflexão de Osório¹⁸⁷:

Resulta incompreensível que, no julgamento do RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989/PR, em Repercussão Geral, diante da orientação da própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Supremo Tribunal Federal tenha decidido que a retroatividade das normas mais benéficas da Lei 14.230/2021 no campo da improbidade administrativa não se prestem à ação rescisória e que a retroatividade das normas mais favoráveis em matéria de improbidade seja mitigada. Nesse passo, a Suprema Corte aplicou uma visão demasiado restritiva do Direito

¹⁸⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 312.

Administrativo Sancionador brasileiro, em descompasso com a Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No âmbito criminal, a descaracterização dos tipos penais autoriza a revisão criminal, não se mostrando razoável tenha o Supremo Tribunal Federal buscado um entendimento restritivo do Direito Administrativo Sancionador pátrio para desconstituir direitos no campo da Lei 8.429/92, notadamente quando a própria Lei 14.203/2012 tenha remetido aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador em sua plenitude.

Com relação à prescrição, em resumo, discorreu que, em se tratando de prescrição geral, a lei nova deve ter aplicação imediata, pois o reconhecimento da retroatividade dos prazos prescricionais violaria a ordem natural das coisas, podendo atingir lapsos temporais que antes da norma sequer eram conhecidos da lei alteradora.

Contudo, se a prescrição do direito de ação já havia se iniciado quando do advento da alteração promovida pela Lei 14.230/2021, aplica-se o princípio da ultratividade da norma anterior, ou seja, prevalece o prazo prescricional de cinco anos já em curso.

Já com relação à nova modalidade de prescrição intercorrente, introduzida aos casos de improbidade pela Lei 14.230/2021, defende que a aplicação deve ocorrer de maneira imediata, tendo como termo inicial, nestes casos, a data de entrada em vigor da inovação legislativa.

Assim, seu voto é no sentido de que a entrada em vigor da norma cria um novo marco interruptivo da prescrição.

Como visto, o voto do Ministro André Mendonça faz uma análise sistêmica das questões postas e utiliza uma concepção mais materialista da argumentação, nos moldes apresentados por Atienza, demonstrando preocupação com a compreensão do objeto em estudo.

Porém, ele dá diferentes soluções aos três casos postos sob análise no julgamento, de forma a deixar margem de solução dos casos concretos às partes ou aos juízos, como no caso da ação rescisória e da aplicação da prescrição geral, pois a verificação teria de ser feita caso a caso, o que não se coaduna com uma decisão de uniformização de jurisprudência, que deve ser aplicada de maneira uniforme por todos os juízos.

3.5.2 MINISTRO NUNES MARQUES

O voto do Ministro Nunes Marques traz uma interpretação autêntica no sentido geral¹⁸⁸, não empregada pelos outros Ministros, representada pela utilização do processo legislativo para aprovação da norma como fonte de interpretação.

Nesse sentido, ele transcreve trecho do parecer do Consultor Legislativo do Senado, quando opina pela recusa de emenda aditiva ao projeto de lei para prever sua aplicação desde logo em benefício dos réus, justificando que o Superior Tribunal de Justiça já teria jurisprudência pela retroatividade da norma mais benéfica. Por isso, a emenda seria dispensável.

Colhe-se da transcrição de trecho do parecer feita em seu voto:

A Emenda nº 40, do Senador Dário Berger, propõe a inclusão de artigo, onde couber, no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para que as alterações dadas pela presente proposição, se apliquem desde logo em benefício dos réus. Rendendo homenagens ao Senador Dário Berger, deixo de acolher a proposta tendo em vista que já é consolidada a orientação de longa data do Superior Tribunal de Justiça, na linha de que, considerando os princípios do Direito Sancionador, a *novatio legis in melius* deve retroagir para favorecer o apenado (Extraído do voto).

Essa interpretação sob o ponto de vista da intenção do legislador, trazendo como fonte primária de análise o próprio processo legislativo, busca entender as razões que levaram o legislador a editar nova lei para alterar a Lei de Improbidade Administrativa.

É uma interpretação fortemente defendida por Medeiros e Copetti¹⁸⁹, segundo os quais, “o respeito aos limites semânticos, isto é, o respeito à intenção do texto é de fundamental importância para garantir a legitimidade das decisões judiciais e a sobrevivência do regime democrático”.

¹⁸⁸ Como explica Lifante Vidal, Kelsen, em texto datado de 1949, assinalou que a interpretação autêntica pode ser geral ou individual, sendo que a primeira se daria quando o legislador determina o significado de uma norma de maneira geral e a segunda, seria determinada por um órgão de aplicação diante do caso concreto. (VIDAL, Isabel Lifante. **Argumentación e interpretación jurídica, esceptismo, intencionalismo y constructivismo**. Valência: Tirant lo Blanch Alternativa, 2018. p. 75).

¹⁸⁹ MEDEIROS, Lucas Sipioni Furtado de; NETO, Alfredo Copetti. O respeito à intenção do texto como condição de possibilidade para decisões judiciais corretas: os limites da interpretação (jurídica) à luz da teoria literária de Umberto Eco. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 13, n. 23, p. 165-193, ago/dez 2020. p. 179.

Nessa senda, conforme explica Aguiló Regla¹⁹⁰ em seu texto “*Fuentes del Derecho*”, o Ministro busca demonstrar a legitimidade e independência do legislador para mudar a norma que entende prejudicial, com base nos interesses de um grupo social, no caso, representado pelos administradores públicos.

Dessa forma, buscou demonstrar qual seria a vontade do legislador, embora esta não tenha sido declarada na lei. Como explica Tercio Sampaio¹⁹¹, “do ponto de vista da decisão, seu fim último é subsumir a designação do fato à significação da palavra legal querida pelo legislador (*voluntas legislatoris*) ou querida pela lei (*voluntas legis*) [...], ou negar essa subsunção, tendo em vista as possibilidades de ataque e defesa”.

Ademais, afirma o Ministro que o art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, para além da questão meramente formal, deve ser entendida no sentido de norma que prevê punição ao cidadão, independentemente de a penalidade ser aplicada fora do âmbito do Direito Penal.

Acrescenta que, no Direito Português, o chamado Regime Geral das Contraordenações (Decreto-Lei n. 433/1982) praticamente equipara os ilícitos administrativos e penais, em termos de garantias ao cidadão, em seu art. 3º, n. 2, da seguinte forma: “2 – *Se a lei vigente ao tempo da prática do facto for posteriormente modificada, aplicar-se-á a lei mais favorável ao arguido, salvo se este já tiver sido condenado por decisão definitiva ou transitada em julgado e já executada*”.

Seu voto se deu pela retroatividade da nova norma com relação aos delitos culposos e com relação às normas prescricionais geral e intercorrente.

3.5.3 MINISTRO LUIS EDSON FACCHIN

O Ministro Facchin também apresentou um voto de concepção mais formal e registrou como premissa para a sua decisão a natureza civil das ações de improbidade, conforme se extrai do § 4º do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual “*os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos*

¹⁹⁰ REGLA, Josep Aguiló. *Fuentes del Derecho*. **Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho**, v. 2, p. 1019-1066, 2015.

¹⁹¹ FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Argumentação Jurídica**. Barueri: Manole, 2014. p. 51.

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”.

Assim, dado o caráter civil da norma, sobre ela deve incidir o contido no art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), qual seja, “a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

Registrou, ainda, que as ações de improbidade não têm qualquer foro privilegiado, o que reafirma seu caráter civil, sem possibilidade de aplicação de princípios ou regras do Direito Penal aos casos por ela tratados, razão pela qual a lei nova deve ter efeito somente para fatos a partir da publicação, sem qualquer retroação.

Neste aspecto, por certo, a Constituição Federal não previu qualquer tipo de foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade, como o fez nas ações penais em face de certas autoridades. Porém, é de observar que a Lei de Improbidade Administrativa sequer existia quando da promulgação da Constituição.

De todo modo, o argumento do Foro se tratou de um arrazoado acessório, mas que leva à constatação de que algumas das sanções cabíveis para o ato de improbidade administrativa previstas no § 4º, do art. 37 da Constituição Federal, são iguais às previstas como pena no processo penal, como o caso da perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos.

Verifica-se, também, que a sanção de suspensão dos direitos políticos, em se tratando de condenações por ato de improbidade, é capaz de ser mais gravosa que a sanção penal, pois pode chegar a 14 anos, de acordo com a Lei 14.230/2021, prazo este superior à maior parte das penas de suspensão de direitos políticos previstas na esfera penal (que correspondem ao prazo da pena corpórea), salvo exceções da lei de inelegibilidades, com relação ao Direito Eleitoral (Lei Complementar 64/90). Ou seja, não se tratam de processos e delitos iguais, mas algumas das cominações previstas em ambos são, inegavelmente, da mesma natureza.

Por oportuno, com relação a essa penalidade de suspensão de direitos políticos, há que se lembrar que a Suprema Corte decidiu, no bojo do RE 1.282.553, (Tema 1.190), que a condenação criminal não impede a nomeação e posse em concurso público, desde que não haja incompatibilidade entre o cargo a ser exercido e o crime cometido, nem conflito de horários entre a jornada de trabalho e o regime

de cumprimento da pena. Ou seja, mais uma vez, a suspensão dos direitos políticos na esfera da improbidade se mostra mais gravosa que na esfera criminal, pois, a princípio, a condenação por improbidade administrativa sempre impedirá posse em cargo público.

Acompanhou o relator, na integralidade, embora tenha adicionado ao argumento da jurisdição cível da ação de improbidade, o do *tempus regit actum*, constante no art. 6º da LINDB, argumento este que foi aprofundado, logo depois, pelo Ministro Barroso.

3.5.4 MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

O Ministro Barroso iniciou com breve reflexão acerca do problema da corrupção que ainda assola o Brasil e o problema causado pelas leis anti-corrupção, que acabaram por causar o chamado “apagão das canetas” na Administração Pública, em todas as suas esferas, em razão do temor do administrador público, motivado pelas sucessivas camadas de fiscalização que, por vezes, exacerbam a responsabilização do administrador.

Como consequência de as condutas culposas terem sido consideradas ímprobas pela lei hoje superada, muitos casos de dificuldades ou limitações cognitivas dos agentes públicos foram consideradas improbidade, quando não se tratava, a rigor, de desonestidade administrativa, que deve ser o ponto de interesse da lei.

Referiu que em um país com cerca de 6 mil municípios muito diferentes em tamanho, organização e condições econômico-financeiras, há que se encontrar um ponto de equilíbrio “delicado” no enfrentamento à corrupção, sem atemorizar e paralisar o administrador. Nesse sentido, pelo discurso do Ministro, o ajuste para retirada das condutas culposas do rol de interesse das ações de improbidade foi acertado.

Concordou com o voto do relator, mas fez uma observação, no sentido de que a irretroatividade de lei mais benéfica, para as ações de improbidade, justifica-se pelo princípio do *tempus regit actum*, segundo o qual a lei alteradora não deve atingir atos ou fatos anteriores à sua vigência.

No caso específico, defendeu esta posição, porque os juízes, na vigência da lei pretérita, não precisavam distinguir dolo e culpa na instrução processual na

prolação da sentença e, de regra, não os distinguiram, uma vez que tanto condutas dolosas, como culposas, eram igualmente apenadas, por isso entendeu que não se deveria dar à lei nova qualquer retroatividade, nem mesmo com relação aos processos em andamento.

A justificativa acima não foi a prevalente como solução para não retroatividade da norma posterior mais benéfica aos casos envolvendo a necessidade de comprovação de dolo na conduta (art. 10). De se reconhecer, porém, que a decisão do Ministro Barroso também foi pragmática, na medida em que colocou um problema de ordem prática, cotidiana e social para o reconhecimento de qualquer retroatividade neste particular.

3.5.5 MINISTRO DIAS TOFFOLI

O Ministro propôs – como primeiro processo interpretativo – verificar a natureza jurídica das normas do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal, para concluir que a Lei 8.429/1992 é norma de Direito Público, de caráter sancionador, tal qual o Direito Penal. Afirma, como no dizer do Ministro Teori Zavascki, que, “embora as sanções aplicáveis aos atos de improbidade não tenham natureza penal, há profundos laços de identidade entre as duas espécies”¹⁹². Ou seja, as normas não têm a mesma natureza, mas a mesma origem.

Além disso, o objetivo das leis de combate às ilicitudes dos agentes públicos e a gravidade das sanções por elas impostas não autorizam a sistematização desse microssistema com a lógica do processo civil. As consequências previstas em razão da prática de atos de improbidade administrativa superam em muito as consequências civis dos atos ilícitos em geral, porque as penas aplicadas ao sujeito ativo da improbidade administrativa são gravíssimas, importando, dentre outras consequências, a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, o que as afastam definitivamente da seara civil, meramente reparatória e inibitória.

Dessa forma, em seu entendimento, deve-se aplicar a retroatividade da lei mais benéfica à espécie, não apenas em razão do fato de a relação jurídica subjacente ser de Direito Público, mas também por exteriorizar a manifestação

¹⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. p. 208.

penalizadora do Estado, subtraindo da esfera jurídica do cidadão direitos públicos individuais.

Em arremate, transcreve no voto excerto da doutrina de Fábio Medina Osório¹⁹³:

O certo é que vigora, fortemente, a idéia de que o Estado possui um único e unitário poder punitivo, que estaria submerso em normas de direito público. Essa caracterização teórica do poder punitivo estatal tem múltiplas conseqüências, e, paradoxalmente, parcela das situações que lhe servem de premissa são extremamente problemáticas.

A mais importante e fundamental conseqüência da suposta unidade do ius puniendi do Estado é a aplicação de princípios comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador, reforçando-se, nesse passo as garantias individuais (...)

Pode um ilícito hoje ser penal e no dia seguinte amanhecer administrativo ou vice-versa. Não há um critério qualitativo a separar esses ilícitos e tampouco um critério rigorosamente quantitativo, porque algumas sanções administrativas são mais severas do que as sanções penais. [...] (Fábio Medina Osório. Direito Administrativo Sancionador, 2005. p. 120).

A análise do voto revela que a argumentação seguiu uma concepção material, que envolve valores sociais e institucionais, consoante Manuel Atienza (2022, p. 110):

Lo esencial no es la forma de los enunciados, sino aquello que hace dos mismos verdaderos o correctos: los hechos naturales o institucionales a que se refieren esos enunciados. Responde al problema de en qué debemos creer qué debemos hacer; o sea, no problemas formales, sino materiales: explicar, descubrir o predecir un acontecimiento, recomendar o justificar un curso de acción, etc. El centro de atención no se pone en la inferencia, sino en las premisas (las razones para creer en algo o para realizar o tener la intención de realizar una acción) y en la conclusión.

Sobre a prescrição, discorre que é norma de direito material e causa de extinção da punibilidade, nos termos do art. 107 do Código Penal, revelando-se uma garantia do cidadão, a qual deve retroagir, seja no caso da prescrição geral, seja na intercorrente.

¹⁹³ *Ibidem*, p. 217-218.

3.5.6 MINISTRA ROSA WEBER

A Ministra Rosa Weber, em um voto sucinto, mas bastante incisivo, fez uma defesa do aspecto formal do texto constitucional, para negar qualquer retroatividade à nova norma¹⁹⁴:

Na minha compreensão, a norma do art. 5º XL, da Constituição Federal, da retroatividade benéfica, merece interpretação restritiva, circunscrita ao direito penal, na sua expressa dicção (“lei penal”), não alcançando, portanto, o Direito Administrativo Sancionador, este dotado de maior dinamismo e voltado, em caráter precípuo, à construção de modelos prospectivos de tutela do interesse público.

Interessante notar que o voto, de maneira cirúrgica, toca em ponto essencial para decisão, qual seja, o interesse público. A defesa do texto constitucional, de forma literal, restritiva, no entendimento externado, harmoniza-se com um fundamento do Direito Administrativo e, por consequência, do Direito Administrativo Sancionador, que é a tutela do interesse público. Por isso, consoante classificação de Atienza, mesmo com a prevalência da concepção formal no voto, nele há uma preocupação material, uma vez que busca compreender o sentido do Direito Administrativo Sancionador envolvido.

Por fim, de se observar que os votos dos Ministros Facchin, Barroso e Rosa Weber, mencionados, em que pesem suas fundamentações pela irretroatividade da lei (ao menos no que diz respeito a necessidade de dolo na conduta ímproba), desenvolveram seus argumentos partindo de premissas legais e constitucionais similares, mas não idênticas, embora coincidentes em certos pontos, combinando enfoques das três concepções de julgamento, conforme a teoria de argumentação *standár* de Atienza.

3.5.7 MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

A Ministra Cármen Lúcia, em um voto descritivo, traça um comparativo entre as leis em comento e defende que não pode haver confusão entre Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal, utilizando-se de referências doutrinárias,

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 238.

em especial de Alice Voronoff, que traça um panorama histórico em que verifica que a ‘administrativização’ de condutas antes disciplinadas pelo Direito Penal ou a criminalização de atividades até então tratadas como infrações administrativas, levou a conclusões equivocadas sobre o papel e a função desempenhados pelo Direito Administrativo Sancionador.

Sua argumentação é no sentido de que, “ainda que se afirme não haver diferença ontológica entre os ilícitos penais e administrativos, ficando essa definição a cargo do legislador, inegável a existência de uma gradação de gravidade entre as sanções penais e administrativas”¹⁹⁵. Por isso, entende que não podem ser aplicadas ao Direito Administrativo Sancionador as mesmas regras do Direito Penal, não devendo a Lei 14.230/2021 retroagir em qualquer aspecto.

3.5.8 MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI

Em uma fundamentação didática, tece o Ministro uma consistente argumentação defendendo que os princípios do Direito Administrativo Sancionador e do Direito Penal são os mesmos, pois há intensa similitude ontológica e principiológica entre ambos, sendo o Direito Administrativo Sancionador uma das manifestações do *jus puniendi* do Estado.

Ressalta ser esse o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sua convicção pessoal seria na concepção proposta pelo Ministro André Mendonça.

Entrementes, em que pese a posição externada, votou com a maioria, a bem do consenso para fixação da tese.

3.5.9 MINISTRO GILMAR MENDES

O decano do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, traz um voto bastante elucidativo acerca da controvérsia e inicia sua fundamentação com uma citação de Hartmut Maurer, bastante pertinente para a atividade de análise aqui desenvolvida¹⁹⁶:

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 291.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 326.

A realidade pergunta, o direito responde, mas pela questão também a resposta é determinada e prejudgada até certo grau. Se na prática aparecem novos problemas ou conjecturas existentes mostram-se em nova luz, resultam também para a interpretação novas provocações.

Após, fez comentários, *obter dicta*, sobre a forma de utilização da Lei 8.429/1992, a qual teria levado à alteração legislativa, a seu ver, necessária, a fim de evitar que meros erros administrativos ou exageros do ente acusador fossem sancionados tão gravemente. Assim, diferentemente do Ministro Relator, teceu duras críticas à lei alterada e à atuação do Ministério Público, o que também deu o tom de seu voto pela retroatividade da nova norma.

Com relação à lei alteradora, fez referência ao novo art. 17-D, que estabelece o caráter não civil da ação de improbidade, nos seus exatos termos:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, **destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil**, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Sem grifos no original).

A seu ver, o caráter sancionatório e o severo conjunto de responsabilidades atrelado ao regime da Lei de Improbidade colocam a sanção por infração ao seu conteúdo em uma zona de penumbra interpretativa, que é objeto de estudo pela doutrina especializada desde o início do século XX.

Com base em referências doutrinárias e de Direito Comparado, afirma que a interpretação no sentido da independência absoluta entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador revela um equívoco metodológico que gera diversas inconsistências e prejudica a unidade do sistema jurídico.

No que concerne à seara judicial internacional, relata que o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) estabelece, a partir do paradigmático caso Oztürk, de 1984, um conceito amplo de Direito Penal, o qual reconhece o Direito Administrativo Sancionador como “autêntico subsistema” da ordem jurídico-penal. A

partir disso, determinados princípios jurídico-penais se estenderiam para o âmbito do Direito Administrativo Sancionador, que pertenceria ao sistema penal em sentido *lato*.

Com relação às normas de Direito Comparado, informa que no Direito espanhol há controvérsias a respeito do *status* constitucional ou meramente legal da garantia da retroatividade das normas sancionadoras favoráveis, mas seu reconhecimento é inegável.

Por fim, menciona que nem mesmo o Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana dos Direitos Humanos) restringiu a retroatividade à norma penal em seu art. 9º. Ao contrário, previu que “se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado”.

Sem deixar qualquer dúvida sobre a opção pela retroatividade da norma às condutas culposas consideradas ímprobas pela Lei 8.429/92 e extirpadas pela Lei 14.230/21, a reflexão e justificativa acerca da retroatividade das novas regras de prescrição foi precedida de uma análise da natureza jurídica do instituto, acerca do caráter material ou processual da regra.

Discorreu que a prescrição geral (que era antes de cinco anos, a contar da data do término do mandato do agente público e agora passou a ser de oito anos, a contar do fato, conforme nova redação do art. 23), é norma de direito material, que tem a ver com o próprio interesse tutelado e, por isso, retroage, se for mais favorável.

Já a prescrição intercorrente, inaugurada na seara da improbidade pela Lei 14.230/2021, é norma processual, que diz com os desdobramentos processuais da ação já iniciada e, por isso, não pode afetar fatos já transcorridos, devendo, neste caso prevalecer o princípio do “*tempus regit actum*”.

Porém, dado o seu caráter processual, a prescrição intercorrente tem imediata vigência, que, para ser respeitada, deve ter como marco inicial, como regra de Direito Intertemporal, a data de entrada em vigor da Lei 14.230/2021.

Votou pelo reconhecimento da atipicidade das condutas “praticadas culposamente, sem a comprovação de dolo, antes de 21 de outubro de 2021”, pelo reconhecimento da retroatividade da prescrição geral e pela irretroatividade da prescrição intercorrente, que deve ter marco inicial imediato, ou seja, da data de início da vigência da Lei 14.230/2021.

Neste último ponto, acerca da prescrição intercorrente, também o Ministro André Mendonça votou com a tese de considerar a data de entrada em vigor da lei como marco inicial da prescrição intercorrente.

Já com relação às condutas culposas, a solução dada no voto do Ministro Gilmar Mendes, com o reconhecimento da atipicidade das condutas “praticadas culposamente, sem a comprovação de dolo, antes de 21 de outubro de 2021”, representa conclusão problemática para o Direito brasileiro e incoerente com o que estabelecia a Lei de Improbidade antes da alteração pela Lei 14.230/2021.

É que, consoante mencionado pelo Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto, a norma alterada não exigia diferenciação entre dolo e culpa para caracterização do ato de improbidade por infração ao seu artigo 10, uma vez que ambas as condutas eram igualmente puníveis. Por essa razão, os autores das ações de improbidade e os juízes, muitas vezes, não faziam diferenciação entre as modalidades de atuação, pois, como a análise do tipo de conduta não era relevante para a caracterização do ilícito administrativo, por vezes, ela nem mesmo era perquirida durante a instrução processual e as sentenças, em geral, não faziam essa diferenciação (pelo menos não com o rigor para caracterizar a conduta de uma forma ou de outra).

Dessa forma, a prevalência da posição do Ministro Gilmar Mendes poderia levar a uma “quase” anistia das condenações pelo art. 10, porquanto essa perfeita diferenciação entre dolo e culpa não era feita, pois a lei assim não exigia, de maneira que boa parte das condenações por dano ao erário anteriores à Lei 14.230/21, seria enquadrada na expressão “sem comprovação de dolo”.

3.5.10 MINISTRO LUIZ FUX

Enfim, tem-se o voto do então Presidente da Casa, Ministro Luiz Fux, que reforçou a tese majoritária sob três premissas declaradas em seu voto: a) o Supremo Tribunal Federal deve reafirmar o avanço que o sistema de responsabilização da Lei de Improbidade Administrativa trouxe para a tutela da integridade do patrimônio público-social brasileiro (porém, admitindo que foi necessária adequação para evitar a Administração Pública do medo); b) a Lei n. 8.429/1992 deve atingir apenas o administrador desonesto; c) o Poder Judiciário não pode ir aquém nem além do necessário e proporcional para reservar à probidade administrativa.

Especificamente acerca dessa terceira premissa discorre sobre o giro pragmático ocorrido no Direito Administrativo brasileiro, qual seja, na persecução e no combate às condutas ímprobas, o Estado não deve estar preso a dogmas (antifundacionalismo). Para enfrentar a improbidade administrativa, a estratégia que melhor atenderá ao interesse público não deve ser mensurada em abstrato, mas concretamente à luz das consequências que produzirá dentro do contexto em que inserida.

E cita da doutrina de Alice Voronoff¹⁹⁷:

Em síntese, o enfoque pragmático é benéfico ao Direito Administrativo em geral, guardando “especial pertinência no campo sancionatório”, porquanto visualiza o interesse público “não como um conceito abstrato e *ex ante*, mas (...) como expressão de finalidades respaldadas no ordenamento jurídico, informadas pela prevalência e proteção dos direitos fundamentais e concretamente delimitadas a partir do contexto e dos fatos em curso na sociedade” (Voronoff, Alice. Direito Administrativo Sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, jan./abr. 2019, p. 115-116).

Na linha desse enfoque pragmático (consequencialista) quanto aos efeitos que a aplicação da lei de improbidade deve gerar na sociedade, seu voto acompanhou a concepção formalista dada pelo Relator.

Afirmou, como a maioria de seus pares, que o núcleo constitucional do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador é comum, mas que não se tratam de figuras idênticas, de modo que os princípios do Direito Penal devem ser transpostos ao Direito Administrativo Sancionador com cautela, nunca de forma automática.

Sobre a prescrição geral, afirmou sua irretroatividade por segurança jurídica; e com relação à prescrição intercorrente, como os outros Ministros, afirmou que é norma processual de aplicação imediata, não retroativa.

3.5.11 SUMARIZAÇÃO DOS VOTOS

Para melhor visualização das posições externadas pelos 11 ministros do Supremo Tribunal Federal, elaborou-se o seguinte quadro-resumo, com os principais

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 376.

fundamentos utilizados por eles e a sua alocação sob o ponto de vista da argumentação:

Quadro 1: Resumo Votos

Ministros	Viés Argumentativo	Voto
Alexandre de Moraes	Concepção pragmática, com emprego da concepção formal da argumentação.	- Irretroatividade da nova norma aos processos já definitivamente julgados e aplicação aos processos em andamento com relação às condutas culposas (não ultratividade). - Prescrição geral irretroativa e prescrição intercorrente segue os marcos estabelecidos na nova lei.
André Mendonça	Concepção materialista de argumentação; análise sistêmica.	- Retroatividade da lei e possibilidade de ação rescisória para condenações definitivas por condutas culposas. - Irretroatividade da prescrição geral (ressalvados os casos em que a prescrição do direito de ação tenha iniciado na lei antiga) e prescrição intercorrente tem como marco inicial a publicação da lei.
Nunes Marques	Interpretação autêntica, análise da intenção do legislador.	Retroatividade da norma.
Ricardo Lewandowski	Interpretação sistêmica, adoção de conclusão contrária à fundamentação do voto.	Irretroatividade da norma, nos termos do voto do relator.
Edson Facchin	Concepção formal da argumentação, emprego de interpretação literal.	Irretroatividade da norma. Acompanhou relator
Luís Roberto Barroso	Concepção formal da argumentação, emprego de interpretação literal.	Irretroatividade total da norma com relação à necessidade de dolo na conduta, em razão do <i>tempus regit actum</i>. Acompanhou relator
Rosa Weber	Concepção formal e materialista da argumentação, emprego de interpretação literal.	Irretroatividade total da norma. Acompanhou relator
Dias Toffoli	Interpretação teleológica	Retroatividade da norma.
Cármem Lúcia	Concepção formal da	Irretroatividade da norma. Acompanhou

argumentação, emprego de interpretação literal.

relator

Gilmar Mendes	• Interpretação sistêmica e teleológica	• Retroatividade da norma. • Prescrição intercorrente, considerando marco inicial a publicação da lei.
Luiz Fux	• Interpretação pragmática/consequencialista, emprego de interpretação literal.	• Irretroatividade da norma. Acompanhou relator

Fonte: elaborado pela autora.

3.6 A ORIENTAÇÃO PRAGMÁTICA PREVALENTE NA DECISÃO DO TEMA 1199 E O RISCO DESSAS DECISÕES EM REPERCUSSÃO GERAL

3.6.1 OS RISCOS DAS DECISÕES PRAGMÁTICAS APONTADOS POR POSNER

Das três perspectivas da decisão judicial, segundo Atienza¹⁹⁸, a prevalente no Tema 1199 foi a pragmática, utilizando-se o voto condutor da perspectiva formalista como meio ou estratégia para alcançar a decisão com melhor adequação ao caso concreto, no sentido de preservar os efeitos da lei alterada, durante sua vigência.

Em que pese o pragmatismo seja antiformalista, segundo Posner¹⁹⁹: “O formalismo será uma estratégia pragmática em algumas circunstâncias, o ativismo, em outras”.

Embora o ativismo seja uma estratégia comumente usada nas decisões pragmáticas, as decisões de cunho formalista são mais raras, pois sua utilização depende da utilidade do texto normativo para o caso concreto, como ocorreu no Tema 1199.

¹⁹⁸ ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Ruiz; REGLA, Josep Aguiló. **Fragmentos para uma teoria de la constitución**. Madrid: Iustel, 2007.

¹⁹⁹ POSNER, Richard Allen. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro. Forense: 2010. p. 273.

Posner adverte sobre alguns riscos do pragmatismo. Afirma que um dos perigos de um juiz ir além das fontes tradicionais ortodoxas ou, não jurídicas, é que ele não têm formação para analisar e absorver as teorias e os dados das ciências sociais; além disso estas podem levá-lo a decidir por “reação instintiva”, baseada em dados sem o devido tratamento, em mero precedente ou mesmo em sentimentos pessoais ou profissionais e não uma investigação disciplinada e claramente formulada.

Há que se ter em conta, ainda, que os litígios não acontecem somente após o acúmulo de conhecimentos das ciências sociais que habilite o julgador a chegar a uma decisão que produza os melhores resultados²⁰⁰.

Outra consequência da concepção pragmática, em especial nos juízos recursais, é a tendência a tratar a Constituição (no caso da *Common Law*) – e até a legislação – como uma espécie de “massa plástica” para preencher lacunas que existem na estrutura jurídica e social. Esse risco de excessiva maleabilidade interpretativa pode ocorrer devido ao fato de o juiz pragmático não ficar adstrito somente a fontes jurídicas para resolver os problemas postos²⁰¹.

O juiz deve tomar o cuidado de não se tornar um engenheiro social, nem criar direitos, em vez de interpretá-los. O jurista pragmático não deve rejeitar a norma, mas estar aberto a qualquer argumento pragmático em favor destas.

Dessa forma, seria bom que juízes e juristas fossem um pouco melhor informados sobre ciências sociais e econômicas, abastecidos com dados qualitativos e das ciências sociais, de modo que seus juízos emocionais tivessem mais consistência, com melhores resultados, sem grandes dúvidas filosóficas.

Em suma, na visão de Posner²⁰², o maior perigo do pragmatismo é a preguiça intelectual, pois é mais fácil reagir instintivamente a uma demanda do que analisá-la e levar em conta todas as fontes do Direito e os argumentos trazidos pelas partes.

²⁰⁰ POSNER, Richard. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 403-404.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 408.

²⁰² *Ibidem*, p. 415.

3.6.2 OS RISCOS DA GENERALIZAÇÃO DOS EFEITOS DE DECISÕES PRAGMÁTICAS

Como dito, embora não fosse objeto do Tema 1199 decidir sobre princípios e natureza jurídica do Direito Administrativo Sancionador, a necessidade de justificação da decisão acabou por abarcar definições sobre o assunto. Como consequência, considerando o fato de a decisão ter sido tomada em matéria de repercussão geral, a tese fixada no tema vem sendo utilizada nas mais variadas situações que abrangem o Direito Administrativo Sancionador, mesmo naquelas que envolvem apenas ilícitos do particular perante órgãos da Administração Pública, sem demonstração de interesse público imperioso e sem o perfil constitucional existente em relação aos atos de improbidade administrativa, que fundamentou um especial tratamento legal e jurisprudencial.

Para o caso em debate, considerando que o Direito Administrativo Sancionador ainda não foi plenamente debatido e delimitado no Brasil, o uso irrefletido da decisão no Tema 1199 para além das causas envolvendo a improbidade administrativa, às quais foi aplicada sanção administrativa, pode resultar decisão meramente “instintiva”, como acima referido, ou, ainda, meramente positivista e não a mais adequada ao caso concreto, justamente o que busca o pragmatismo.

No sistema jurídico brasileiro, a Emenda Constitucional 45/2004 previu a possibilidade de edição de súmulas vinculantes pelo Supremo Tribunal Federal, tendo a primeira delas sido editada em 2008, o que representou uma mudança de um sistema de jurisprudência meramente persuasiva, para outro, de precedente vinculante.

Na sequência, o Código de Processo Civil de 2015 introduziu vários mecanismos para transformar julgados dos Tribunais Superiores em decisões com força vinculante, conforme dispõe o art. 927. A partir de então, as decisões dos Tribunais Superiores, em especial, as do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional, passaram a se revestir, cada vez mais, do caráter de obrigatoriedade.

Em meio à força crescente dos precedentes, surge importante alteração na LINDB, em 2018, ocasião em que se reconhece a importância estratégica das regras e decisões administrativas para o ordenamento jurídico com a determinação legal de que a fundamentação das decisões não se daria com base em elementos

abstratos e sem análise das suas consequências, nos termos dos arts. 20, 21 e 22 da LINDB.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

As decisões vinculantes muito auxiliam a produtividade e desenvolvimento dos trabalhos no Judiciário e na Administração Pública, devido ao evidente aumento do volume de processos nos últimos anos. Ocorre que um juiz pragmático não se contenta com as fórmulas prontas e, neste sentido, a preguiça intelectual, que deveria ser atributo somente dos juízes positivistas, que não discutem suas premissas, poderia também acometer o sistema atual, pós-positivista²⁰³.

Para o autor americano, o juiz pragmático não deve cair na armadilha de ter alcançado a certeza, porquanto a guia motora da investigação dos melhores resultados é a dúvida²⁰⁴.

Essa preocupação tem relevância no Direito brasileiro, na medida em que a conformação do sistema jurídico nas últimas duas décadas orientou o sistema,

²⁰³ *Ibidem*, p. 417.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 418.

em especial, a dos julgamentos pelos Tribunais Superiores, para as decisões vinculantes e de repercussão geral.

Houve aproximação com o sistema de precedentes da *Common Law*. Porém, especificamente as decisões pragmáticas visam dar a solução mais adequada, com melhores resultados ao caso concreto, considerando a estrutura social vigente. Como observa Atienza²⁰⁵, no pragmatismo a decisão há de estar fundamentada nos efeitos que ela provavelmente terá, com prevalência sobre o texto de uma lei ou precedente previamente estabelecidos.

Dessa forma, considerando um possível crescimento de decisões pragmáticas nos casos paradigma, para serem utilizadas como precedentes de observância obrigatória, o mais adequado é reduzir o espectro de seu alcance a situações que reclamem a mesma solução, o que exige uma análise concreta.

Importante observar que a repercussão geral dada ao Tema 1199 diz respeito, especificamente, à Lei de Improbidade Administrativa; a decisão foi construída para a solução do problema da alteração daquela lei, que tem muitas especificidades desde a especial proteção do assunto pela Constituição Federal até o processo necessariamente judicial. No entanto, os argumentos utilizados no julgado se espalharam para o tratamento irrestrito dos ilícitos administrativos e estão sendo seguidos pelos Tribunais brasileiros nas mais diversas áreas envolvendo sanções administrativas, como multas pecuniárias ou restrições de direitos por infrações de trânsito, por exemplo²⁰⁶.

²⁰⁵ ATIENZA, Manuel. **Curso de argumentación jurídica**. Madri: Editorial Trotta, Sétima edição, 2022. p. 156.

²⁰⁶ PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. RETROATIVIDADE. PREVISÃO EXPRESSA. NECESSIDADE. 1. A jurisprudência da Primeira Turma vem entendendo pela de possibilidade de retroação de lei mais benéfica nos casos que envolve penalidades administrativas, por compreender que o art. 5º, LV da Constituição da República traria princípio geral de Direito Sancionatório. 2. Acontece que no julgamento do Tema 1.199, o STF apontou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do *tempus regit actum*, porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do favor libertatis, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador, a exigir nova reflexão deste Tribunal sobre a matéria. 3. Não se mostra coerente (com o entendimento do STF) que se aplique o postulado da retroatividade de lei mais benéfica aos casos em que se discute a mera redução do valor de multa administrativa (portanto, muito mais brandos) e, por outro lado, deixe-se de aplicar o referido princípio às demandas de improbidade administrativa, cuja sanção é seguramente muito mais grave, com consequência que chegam a se equiparar às do Direito Penal. 4. Considerando os critérios delineados pelo STF, a rigor, a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas. 5. No caso, é incontroverso que: a) após a prática da infração, houve a modificação do ato normativo que fixava a penalidade administrativa, pois, embora tenha sido

Assim, há considerável risco em se estabelecer decisões pragmáticas para além do modelo de caso nela especificamente considerado, sob pena de aproximá-las da concepção meramente formalista. Essa é, sem dúvida, uma ameaça aos julgados dos Tribunais Superiores, pois decisões de repercussão geral ou

preservada a sanção em si, o valor da multa foi reduzido; b) a aplicação retroativa da nova norma mais benéfica não se operou em razão da aplicação da própria norma, mas sim em decorrência de determinação judicial (acórdão recorrido), pelo que esta última decisão deve ser reformada. 6. Recurso especial provido (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 2.103.140 – ES**. Rel. Min. Gurgel de Faria. Primeira Turma. Julgado em 04 jun. 2024. Dje: 18 jun. 2024).

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. INFRAÇÕES DE TRÂNSITO. SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR POR 8 (OITO) MESES. SENTENÇA DE PARCIAL CONCESSÃO DA ORDEM. INCONFORMISMO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. INOCORRÊNCIA DA DECADÊNCIA. ACOLHIMENTO. INFRAÇÕES COMETIDAS NA VIGÊNCIA DA ANTIGA REDAÇÃO DO ART. 282 DO CTB, QUE NÃO PREVIA PRAZO DECADENCIAL. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. HIPÓTESE APLICÁVEL APENAS ÀS CONDUTAS DE NATUREZA PENAL, EXCLUINDO-SE AS DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. REEXAME OFICIAL. ALEGADA AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO VÁLIDA DAS INFRAÇÕES E DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, QUE CULMINOU NA SANÇÃO. PARCIAL ACOLHIMENTO DEVIDO. PARTE DAS MULTAS EM RELAÇÃO AS QUAIS, NÃO HÁ NOTÍCIA DE TENTATIVA DE NOTIFICAÇÃO E OUTRA, QUE FOI DEVOLVIDA PELO MOTIVO "ENDEREÇO INSUFICIENTE". [...]. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. SENTENÇA, NO MAIS, MANTIDA PELOS SEUS FUNDAMENTOS DE MÉRITO, EM REMESSA NECESSÁRIA (BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação n. 5002480-74.2023.8.24.0078**. Rel. Des. Bettina Maria Maresch de Moura, Terceira Câmara de Direito Público, julgado em: 25 jun. 2024).

Em sentido contrário ao julgado no Tema 1199:

DIREITO PROCESSUAL - DIREITO ADMINISTRATIVO - EMPRESA DE TRANSPORTE COLETIVO - MUNICÍPIO DE CHAPECÓ - INFRAÇÃO (DECRETO 25.029/11) - SANCIONAMENTO POR MULTA (200 UFRMS) - REVOGAÇÃO PELO DECRETO 44.448/2023 - ILICITUDE MANTIDA, MAS PENALIDADE ABRANDADA (50 UFRMS) - REATROATIVIDADE DA NORMA ADMINISTRATIVA MAIS BENÉFICA - POSSIBILIDADE - IMPOSIÇÃO PECUNIÁRIA EM SI JUSTA FRENTE À GRAVIDADE DA INFRAÇÃO - RECURSO PROVIDO PARA ANULAR A CDA SEM PREJUÍZO DE NOVA DOSIMETRIA PELO FISCO. 1. Direito administrativo sancionador não é direito penal, mas há proximidades e, tanto quanto possível, as regras liberais existentes no campo criminal migram para o direito público em geral quando haja compatibilidade axiológica. O sistema seria incoerente se um fato fosse por uma lei sancionado e igual fato, já sob império de nova regra, fosse atípico, mesmo no direito administrativo. Haveria mesmo ofensa à isonomia e ao sentido lógico de uma sanção (que deve fazer sentido quando da aplicação e do cumprimento). 2. A municipalidade em certo momento compreendeu que a legislação sobre o serviço de transporte urbano (Decreto 25.031/2011) deveria impor uma política de penalização mais branda, tanto que, em face das mesmas infrações administrativas, o Decreto 44.448/23 trouxe penas pecuniárias menos expressivas. Retrocedeu e isso só pode ser debitado a uma nova valoração dos fatos. Seria injusto que uma entidade fosse admoestada com a mesma gravidade por evento que, em seguida, passou a ser objeto de reprovação legal menos severa. 3. Empresa de transportes foi multada por trafegar com veículo em más condições de funcionamento, conservação ou asseio, quando sem risco à segurança, pois detectado mal funcionamento de suas plataformas elevatórias para pessoas com deficiência. Mesmo que o defeito possa ter atingido uma pequena parte da frota de veículos, a inadequação é representativa, pois inviabilizou a locomoção de pessoas bastante vulneráveis. Por outro lado, ainda que o concedente tenha hipoteticamente falhado em fiscalizar a concessionária, isso não a desobriga de fornecer as condições de transporte e mobilidade nos termos em que se comprometeu contratualmente. Multa bem aplicada em razão da gravidade da infração. 4. Recurso provido em parte para anular a CDA, extinguindo-se a execução fiscal, mas sem prejuízo de que, respeitadas as premissas do acórdão, seja feita nova dosimetria administrativamente (BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação n. 5017691-10.2021.8.24.0018**. Rel. para o Acórdão Des. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, julgado em: 11 mar. 2025).

vinculantes visam à estabilização da jurisprudência, tornando mais fácil as decisões puramente baseadas no precedente, sem reflexão acerca do caso concreto. Como observa Raupp²⁰⁷:

O menor esforço intelectual pode vir, na verdade de uma decisão puramente formalista, que encaixa a lide na lei e na jurisprudência postas, sem considerar de forma adequada os fatos em questão e as consequências específicas daquela decisão, deixando de alcançar, muitas vezes, a almejada pacificação social.

Ser pragmático não significa simplesmente rejeitar regras ou princípios, mas sim renunciar à visão de que as regras ditam dos resultados, esperando que uma técnica milagrosa forneça respostas precisas a questões complexas.

Observa-se que o Direito Administrativo Sancionador, como dito, é bastante abrangente. Já a decisão do Tema 1199, mesmo com repercussão geral, é limitada à matéria de improbidade administrativa, que encerra um verdadeiro microsistema, diferente da maioria das demais infrações administrativas sujeitas a sanções.

Com efeito, no que diz respeito às fontes e princípios a serem considerados no Direito Administrativo Sancionador, decidiu-se que, dado o caráter não penal do DAS, não haveria possibilidade de aplicação de norma posterior mais benéfica, a menos que o próprio texto legal assim previsse, uma vez que o texto constitucional prevê que apenas a lei penal retroagirá para beneficiar o réu.

Entrementes, se não há elementos para transpor princípios penais ao Direito Administrativo Sancionador, também não há elementos para, simplesmente, repelir a aplicação de um princípio protetivo penal às sanções administrativas, mesmo sem clara permissão legal para sua aplicação.

O fato de o texto constitucional ter dito menos do que poderia, de regra, não seria suficiente para vedar a utilização de um princípio a determinado ramo do Direito, a menos que, na visão pragmática, outro fundamento social ou jurídico assim o reclamasse. Isso está dito, de alguma maneira no próprio julgamento do caso em questão, como logo adiante se observa.

Veja-se que, mesmo com o posicionamento pela natureza jurídica cível da Lei de Improbidade Administrativa, com relação ao Direito Administrativo Sancionador, de um modo geral, os votos dos Ministros não são, necessariamente, pela vedação da aplicação de princípios penais ao DAS.

²⁰⁷ RAUPP, Daniel. **Ecojuspragmatismo**. Florianópolis: Habitus Editora, 2025. p. 81.

O Relator, Ministro Alexandre de Moraes, afirma em seu voto que, além do caráter cível da lei, outros fatores influenciam na irretroatividade – fatores estes que são considerados primordiais na decisão²⁰⁸:

A análise conjunta desses vetores interpretativos nos conduz à conclusão de que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não *retroagirá*, salvo para *beneficiar o réu*”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

Além disso, o Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, faz uma interessante reflexão acerca da possibilidade de retroação benéfica às sanções administrativas, que passo a reproduzir²⁰⁹:

A Constituição Federal brasileira, no art. 5º - capítulo dedicado aos direitos e garantias individuais -, prevê o seguinte, no inciso XL: “XL - a Lei Penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.” A grande regra em Direito é que as leis só se aplicam prospectivamente. As leis se aplicam do momento em que entram em vigor para frente. Por via de consequência, a aplicação retroativa de uma lei é a exceção. A única exceção prevista constitucionalmente é essa que acabo de ler: uma lei nova deve retroagir para beneficiar o réu, o sujeito passivo de uma ação penal. Essa é a regra constitucional. É bem verdade que, em muitas situações, analogicamente, se aplica a retroatividade benéfica aos casos do chamado Direito Administrativo Sancionador, ou seja, às situações que não são de natureza penal, são de natureza administrativa, mas que envolvem a aplicação e a incidência de penas. E eu acho que, em muitas situações da vida, não é irrazoável, e em algumas é até desejável, a retroação benéfica em caso de Direito Administrativo Sancionador.

[...]

Acontecia que, muitas vezes, os inquéritos civis e a propositura das ações não distinguiam entre dolo ou culpa pelo simples fato de que isso não fazia diferença, porque você poderia condenar por dolo ou por culpa. Portanto, a apuração não cuidava de distinguir, e a ação ajuizada também não imputava nem dolo nem culpa, imputava apenas a improbidade.

[...]

Desse modo, a razão pela qual eu estou votando pela não retroatividade é que, nos casos pretéritos, em muitas situações, não se fazia essa distinção. De modo que penso que se deve seguir, no caso específico, não a retroatividade benéfica, mas o *tempus regit actum*. Eu nem acho que seja propriamente uma ultra-atividade - embora se alguém preferir pode chamar assim -, eu acho que é *tempus regit actum*: este fato vai ser julgado à luz da lei vigente naquele momento, porque pela lei vigente naquele momento os juízes, com muita frequência, não distinguiam o dolo ou a culpa. Imagino que

²⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. p. 67.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 193-194.

possa continuar não sendo assim propriamente uma anistia geral, como observou o Ministro Edson Fachin.

Diferente de utilizar uma estratégia formalista para dar a melhor solução ao caso, o Ministro Barroso levantou um problema de ordem prática à aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica e, dessa forma, justificou a aplicação do princípio do *tempus regit actum* aos casos de improbidade administrativa.

Sua solução também foi pragmática, tendo em vista que tinha por finalidade evitar graves prejuízos ao sistema até então existente, mas sua solução não incorria em risco de generalização, abrangia somente o caso concreto; aliás, uma das características do pragmatismo é basear as decisões públicas em fatos e consequências, não em conceitualismos e generalizações²¹⁰.

A decisão prevalente, no entanto, acabou por abranger fundamentos do Direito Administrativo Sancionador, para além da questão de fato posta, deixando de considerar o dinamismo, abrangência e descentralização do DAS, que não comporta adequadamente uma generalização ou presunção absoluta.

Assim, o Tema 1199, dado a sua repercussão geral, passou a influir nas mais diversas questões afetas ao Direito Administrativo Sancionador. Essa visão generalista das repercussões gerais, em um mundo tecnológico, que exige decisões rápidas, acabou por criar uma percepção automática de um assunto amplo, que ainda carece de sistematização e debate, como o DAS.

Como visto, as decisões pragmáticas envolvem riscos de repetição de decisões ou padrões sem análise, o que pode ser potencializado em decisões de repercussão geral.

3.7 DAS PERSPECTIVAS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A nova LIA, afirmou o caráter administrativo sancionador do sistema de improbidade administrativa logo em seu art. 1º, § 4º, ao reconhecer que a ele se aplicam os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador. Com efeito, o Poder Judiciário, nas decisões judiciais que se seguiram acerca do assunto,

²¹⁰ POSNER, Richard. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 358.

bem como os atores processuais envolvidos e a doutrina especializada, tocaram esse ramo do Direito, até então pouco propalado.

Como adverte Nieto²¹¹, para o desenvolvimento e familiarização com o DAS: “Não se pode limitar a comentar os preceitos que apareçam em leis setoriais, sem se atentar a uma sistematização mínima ou uma fundamentação, por sumária que seja de uma Teoria Geral”.

Para Voronoff²¹², “faltam balizas teóricas mais consistentes voltadas a orientar o aplicador do direito sobre quando e como utilizar determinados princípios e garantias no campo administrativo, ou como delimitar sua extensão”.

Entrementes, a autora entende que o ponto de partida é a legalidade, princípio que no Direito Administrativo Sancionador não possui o rigor protetivo do Direito Penal, primeiramente porque o DAS não é Direito Penal por derivação, diferenciação que já inicia no princípio da reserva legal, disposto no art. 5º, XXXIX, da CF, porquanto a edição de lei no aspecto formal não é exigida nas sanções administrativas.

Também no aspecto material, há a percepção da reprovação social do crime de forma permanente, o que não acontece necessariamente com as sanções administrativas, que são mais dinâmicas e podem decorrer de situação especial e transitória²¹³.

A legalidade no Direito Administrativo Sancionador deve ser aquela que se conforma com o conceito de juridicidade, no sentido de abarcar valores, princípios e objetivos jurídicos maiores da sociedade e não alcançar a legalidade estrita²¹⁴, o que, lado outro, reforça a necessidade da devida fundamentação das decisões administrativas e judiciais.

No entendimento de Osório, que em seus estudos desenvolvidos na obra Direito Administrativo Sancionador ocupou-se de examinar princípios fundamentais de Direito Administrativo Sancionador, de modo a propiciar o desenvolvimento de uma teoria das fontes e a fundamentar um regime jurídico constitucional aplicável do DAS, estes seriam, sumariamente:

²¹¹ NIETO GARCÍA, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5 ed. Madrid: Tecnos. 2018. p. 17.

²¹² VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 26.

²¹³ *Ibidem*, p. 217-218.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 221.

O princípio do **devido processo legal**, em sentido formal e substancial, o que engloba o princípio da razoabilidade; o princípio ou postulado da **proporcionalidade**, no sentido de fornecer o necessário equilíbrio entre os direitos individuais atingidos pelas sanções e os direitos da comunidade protegidos pelo mesmo legislador; o princípio de **legalidade**, esta entendida num sentido mais profundo, como também defendido por Alice Voronoff; o princípio da **tipicidade**, que deve ter alcance formal e material, com uma correta e adequada especificação do conteúdo da norma proibitiva e da **reprovação jurídico-administrativa**, que, como ele mesmo refere, não se trata, a rigor, de um princípio, significa que a tipificação formal de um comportamento deve ser efetivamente reprovada pelo ordenamento globalmente considerado²¹⁵. Nesse norte, acerca da reprovação da conduta, a própria LIA, em seu art. 11, § 4º, dispõe que os atos de improbidade “exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento”.

Sobre o tema, transcreve-se o entendimento do Ministro Gilmar Mendes e de Lucas Faber Rosa²¹⁶, na linha da proposta de Osório e que comporta aplicação ao Direito Administrativo Sancionador como um todo:

Ao analisar o tema 1199 da Repercussão Geral, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, embora não tenha endossado a completa coincidência do sistema de improbidade administrativa com o direito penal, expressamente estabeleceu que ao processo de responsabilização por ato de improbidade administrativa aplicam-se postulados do Direito Administrativo Sancionador. O sistema de responsabilização de atos de improbidade deve comportar, a partir do perfil constitucional revelado pelo conjunto de sanções a ele atrelados, a tipicidade adequadamente delimitada, inclusive com relação ao elemento subjetivo da conduta, de modo a permitir o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como limitar as atividades de persecução estatal e de entrega da prestação jurisdicional. Essa moldura não se limita à tipologia da improbidade, alcançando também os próprios meios processuais que conduzem à imposição de penalidades severas aos imputados.

[...]

As sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição Federal e a concorrência de regimes de responsabilização revelam a gravidade do sistema de improbidade, a exigir integração dos sistemas repressivos do Estado em dois planos: (i) principiológico, por meio do diálogo das fontes normativas que informam e estruturam os regimes de responsabilidade, tal como ampla defesa, contraditório, devido processo legal, tipicidade e individualização das penas; e (ii) operacional, consubstanciado na compatibilização prática dos sistemas de responsabilização, como ocorre com as regras de competência,

²¹⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 292-293.

²¹⁶ MENDES, Gilmar; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil constitucional do regime de improbidade administrativa: repercussões sistêmicas e a Lei 14.230/2021. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023. p. 40-41.

abrangendo ainda normas infraconstitucionais de comunicação entre as imputações e suas consequências.

No que diz respeito à aplicação da norma sancionatória no tempo, com base na doutrina espanhola, Osório defende a vigência do princípio da irretroatividade da norma mais gravosa. Já no que diz respeito à retroatividade da norma mais favorável, de forma contida discorre que *“parece-nos prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao Direito Criminal, dado seu maior dinamismo”*²¹⁷. Na linha de pensamento defendida na TCD, afirma que²¹⁸:

Pensamos que, em tese, o problema há que ser resolvido à luz de alguns critérios gerais facilmente perceptíveis na ordem jurídica brasileira, não se podendo partir, aprioristicamente, de forma absoluta, de uma presunção de retroatividade das normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador, como se fosse este equiparado ao Direito Penal, por várias razões relevantes, mas sobretudo, pela ausência de identidade entre esses dois ramos jurídicos, como temos afirmado. Porém, se é certo que não se pode arrancar de uma presunção absoluta, também é verdade que não se pode ignorar os fatores normativos condicionantes da retroatividade da norma mais benéfica, no campo punitivo. Soluções equilibradas advêm desse olhar marcado pela complexidade e pelo respeito aos detalhes e matizes dos ramos jurídicos em jogo.

Retira-se, ainda, da doutrina espanhola²¹⁹:

Las garantías jurídicas básicas del ciudadano frente a la actuación de la Administración se aplican de manera rigurosa en el ejercicio de la potestad sancionadora. La actuación sancionadora está así presidida por los principios de culpabilidad, proporcionalidad, prescripción y non bis in idem.

Alejandro Nieto²²⁰ defende que o Direito Administrativo Sancionador deve se voltar à construção de uma identidade própria independente do Direito Penal, vinda do próprio Direito Administrativo, a partir de sua matriz constitucional e do Direito Público estatal. Para ele:

La extensión de los principios del Derecho Penal – que ha demostrado no ser precisa desde el momento en que la traspolación automática es imposible y que las matizaciones de adaptación son tan difíciles como inseguras; hasta

²¹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 9. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 300-303.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 305.

²¹⁹ LAGUNA DE PAZ, José Carlos. **Derecho Administrativo Económico**. Pamplona: Thomson Reuters. 2016. p. 368.

²²⁰ NIETO GARCÍA, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5 ed. Madrid: Tecnos. 2018. p. 30.

tal punto que el resultado final nada tiene a ver con las reglas originarias, cuyo contenido se ve en la práctica profundamente falseado. Para rectificar este fracaso no hay más remedio que volver empezar desde el principio y en principio están, como he repetido, la Constitución, el Derecho Público estatal y el Derecho Administrativo, por este orden.

Reconhece, porém, que o Direito Penal deve servir como ponto de referência, sobretudo como cota máxima das garantias individuais, que o Direito Administrativo Sancionador deve ter sempre em conta²²¹.

Na mesma linha, ao se referir à realidade norte americana e europeia, que inspiram os entendimentos no Brasil, o também catedrático espanhol Laguna de Paz²²² afirma que, por mais tautológico que pareça, as sanções administrativas têm natureza administrativa e a jurisprudência espanhola bem mostra a existência de duas vertentes do poder punitivo estatal, a penal e a administrativa²²³:

No obstante, la existencia de zonas limítrofes no puede llevar a negar que la legalidad penal protege bienes jurídicos esenciales, sin cuya tutela no se puede garantizar la convivencia. [...] En cambio, la legalidad administrativa protege bienes jurídicos que, aunque resultan socialmente valiosos, en la mayor parte dos casos, están conectados con decisiones político-administrativas mucho más contingentes, que pueden incluso variar de un municipio a otro.

Por fim, como explica Nieto²²⁴, o princípio repressivo fundamental, o real objetivo do poder sancionado é não ter que sancionar:

La sanción es la ultima ratio del Estado, quién solo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios más convincentes para lograr que lo particular cumplan las órdenes y las prohibiciones [...] El llamado principio de subsidiariedad debe generalizarse en un plano más elevado.

O Direito Administrativo Sancionador, como o Direito em geral, é instrumento do Estado Democrático a serviço de finalidades protegidas e previstas no ordenamento jurídico. Não se trata, portanto, de fim em si mesmo²²⁵. Nessa linha, afirma que há, subjacente aos modelos sancionatórios administrativos, uma complexa

²²¹ *Ibidem*, p. 30.

²²² LAGUNA DE PAZ, José Carlos. **Derecho Administrativo Económico**. Pamplona: Thomson Reuters. 2016. p. 365.

²²³ *Ibidem*, p. 366.

²²⁴ NIETO GARCÍA, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5 ed. Madrid: Tecnos. 2018. p. 33.

²²⁵ VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 103.

lógica de incentivos que deve ser ajustada à luz do papel esperado da sanção em cada contexto, para se chegar ao ponto de avaliar se a sanção administrativa produz os incentivos corretos, adequados e necessários para dissuadir o cometimento da infração, para, dessa forma, proporcionar os resultados esperados de adequação na prestação do serviço público²²⁶.

Assim, haverá boas perspectivas para esse ramo jurídico no Brasil, a partir do reconhecimento de sua identidade constitucional, administrativa (visando o interesse público) e sancionadora, nesta ordem, como defende Nieto, com adequados princípios como supra referido, tendo em conta que, por vezes, o caráter administrativo é menos preponderante que o sancionador, quando então, alterada a ordem de preponderância dos direitos envolvidos, deve-se aplicar a fonte jurídica que melhor defenda o direito individual, uma vez que “não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado”. Ademais, só refletem interesses públicos aqueles que “correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade”²²⁷.

²²⁶ *Ibidem*, p. 104-105.

²²⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Grandes temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 187.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação, elaborada como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pela Univali, foi desenvolvida a partir da proposta efetivada pela Universidade de Alicante para análise argumentativa de decisão de Tribunal Superior, visando a conclusão das disciplinas realizadas naquela Universidade e que levou ao estudo da decisão acerca da (ir)retroatividade das disposições benéficas da Lei 14.230/2021 pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1199) e ao desenvolvimento de projeto de pesquisa acerca do mencionado assunto.

Dedicou-se nesta exposição ao exame das alterações na Lei 8.429/1992 trazidas pela Lei 14.230/2021 e dos elementos jurídicos para a compreensão da improbidade administrativa inserida no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, sub-ramo do Direito Administrativo, que ainda carece de plena individualização na doutrina e jurisprudência brasileiras.

Ocupou-se também da análise da decisão no Tema 1199 do Supremo Tribunal Federal, que se seguiu logo após à alteração legal e fixou que a lacuna legislativa em determinar o início dos seus efeitos acarreta a irretroatividade da lei posterior mais benéfica nos casos afetos ao Direito Administrativo Sancionador, bem como compreender o impacto deste julgado.

Demonstrou-se ao longo do exame que a mudança legislativa e a tese fixada no julgado, para além das transformações materiais e processuais na matéria da improbidade administrativa, atingiram o entendimento atual acerca do Direito Administrativo Sancionador, porquanto, na decisão do Tema 1199, o Supremo Tribunal Federal negou a transposição direta de princípios protetivos de Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, sem estabelecer limites ou clara orientação para eventuais casos em que essa transposição seria possível, uma vez que a utilização de princípios e garantias penais ao DAS não foi, simplesmente negada, apenas ficou decidido que essa transposição ou utilização não poderia ser automática.

Verificou-se, ademais, que a discussão sobre a origem e delimitação do DAS se deu de maneira instrumental e superficial naquele julgado, que é especificamente voltado para a improbidade administrativa, assunto que tem especial proteção constitucional e judicial e representa uma pequena fração dos casos afetos ao Direito Administrativo Sancionador.

Em resposta ao problema de pesquisa primário, evidenciou-se que a decisão do STF no Tema 1199, ao negar a retroatividade da lei posterior mais benéfica, privilegiou a segurança jurídica e a estabilidade do sistema anticorrupção trazido pela Lei 8.429/1992, evitando a anulação de processos e condenações já transitadas em julgado, numa linha de argumentação pragmática e bastante restritiva dos direitos individuais, justamente para preservar o legado do sistema inaugurado pela lei originária e o interesse público constitucionalmente assegurado para o trato da probidade administrativa, o que se coaduna com o pragmatismo jurídico.

No que toca aos problemas secundários, verificou-se que tal opção decisória pragmática, contudo, por ter se dado em caso de repercussão geral, efetivamente causou indevida generalização, no sentido de possibilitar o tratamento de todos os casos afetos ao Direito Administrativo Sancionador como se casos de improbidade administrativa fossem, olvidando, dessa forma, a especialidade do assunto tratado e o fato de que nem todas as sanções administrativas dizem respeito aos mesmos interesses jurídicos.

Há um extenso leque de ramos do Direito Público passíveis de sanções, como o ramo administrativo disciplinar, o tributário, a proteção ao meio ambiente e ao consumidor, agências reguladoras, o urbanístico, o de trânsito e por aí afora, devendo-se observar, no entanto, que nem todas as infrações geradoras de sanções possuem o mesmo grau de interesse público que justificou a tomada de decisão no Tema 1199.

Com efeito, devido à amplitude de alcance de normas de Direito Administrativo Sancionador e do fato de que decisões pragmáticas têm em conta o caso concreto e o contexto social em que se apresenta, buscou-se atentar que na aplicação da tese do Tema 1199 há que se averiguar a identidade ou grau de similitude da situação fático-jurídica, também reconhecida doutrinariamente como *ratio decidendi*, “reconstruída pela atividade do intérprete diante da questão que deve ser julgada”, o que difere da tese, que “constitui formulação do próprio colegiado que apreciou a questão que servirá como precedente”²²⁸. Assim, de se observar que *ratio* e tese podem ser espelhadas, mas tecnicamente são distintas.

A decisão analisada também suscitou questões sobre a extensão das garantias penais ao âmbito administrativo, à luz dos tratados internacionais e do

²²⁸ MITIDIERO, Daniel. ***Ratio Decidendi***: quando uma questão é idêntica, semelhante ou distinta? São Paulo: Thomson Reuters. 2025. p. 28.

Direito Comparado, especialmente porque o Direito Administrativo Sancionador vem tomando muitos espaços na sociedade atual.

Demonstrou-se a necessidade de redefinição dos limites, princípios e garantias aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador, uma vez que é assunto que ainda carece de debate e definições mais claras e objetivas. A demonstrar essa necessidade de aprimoramento das discussões e definições, cita-se a admissão do Tema 1397 pelo Superior Tribunal de Justiça, em novembro de 2025, para tratar de assunto análogo ao do Tema 1199.

O estudo procurou evidenciar que o Direito Administrativo Sancionador não é um Direito Penal por derivação, mas sim Direito Administrativo. A despeito de serem ramos jurídicos próximos e de o DAS ser influenciado por princípios penais, deve ser compreendido como um ramo autônomo, dotado de princípios próprios, orientados para a proteção do interesse público.

Desenvolveu-se o assunto em três capítulos, tendo o Capítulo I resgatado o percurso histórico do Direito Administrativo Sancionador, desde o surgimento do Estado de Direito na Europa até à consolidação do ramo sancionador como instrumento de regulação e controle da Administração Pública.

Destacou-se a influência das doutrinas clássicas e contemporâneas e o fortalecimento do Direito Administrativo a partir do Direito Constitucional; após, foi salientada a necessidade de especialização e autonomia do ramo sancionador administrativo, inclusive em face do Direito Penal, a despeito da mesma origem no direito punitivo do Estado, em razão das necessidades da vida cotidiana atual, que exige cada vez mais respostas e intervenções do Estado para viabilizar a vida em sociedade.

Na sequência, o Capítulo 2 avaliou as razões existentes para alteração da Lei de Improbidade Administrativa e as principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, que na verdade representou um novo regramento para o trato do assunto, embora, a opção legislativa tenha sido por se manter o número da lei originária (Lei 8.429/1992).

Destacam-se, entre as mudanças legislativas, a exclusão das condutas culposas do rol de atos ímprobos e a obrigatoriedade da tipificação de todas as condutas em lei, não bastando a mera transgressão de princípios da Administração Pública. Estas alterações visam fortalecer a autonomia do Direito Administrativo Sancionador e representam um avanço, seja no campo sancionatório – porquanto

permite o exercício do contraditório e ampla defesa de forma objetiva –, como no campo administrativo – evitando que agentes públicos deixem de agir por medo de entendimentos diversos acerca dos princípios da Administração Pública.

Por fim, o capítulo ainda tratou das inovações que a nova LIA trouxe para a internalização do entendimento do Direito Administrativo Sancionador jurídico brasileiro.

O capítulo 3 analisou o julgamento do Tema 1199 pelo STF, que fixou a irretroatividade da lei mais benéfica à lei de improbidade, por falta de autorização constitucional, uma vez que a lei de regência foi considerada uma lei civil.

Foram discutidas as diferentes concepções argumentativas dos ministros, tendo por base as teorias da argumentação jurídica de Atienza, o pragmatismo de Posner e a Teoria Complexa do Direito de Orlando Zanon. Foram, ainda, observados os riscos da generalização dos efeitos das decisões de repercussão geral em decisões de cunho pragmático, como ocorreu no caso em estudo.

Por fim, sobre a natureza jurídica do Direito Administrativo Sancionador, evidenciou-se que o DAS não é um Direito Penal por derivação. Trata-se de um ramo autônomo do Direito Administrativo, dotado de princípios próprios e orientado para a proteção do interesse público. De todo modo, ele carece de definições claras de seus limites e garantias no cenário jurídico brasileiro.

No que tange ao efeito social e político do tema e do estudo realizado, tem-se que a reforma da LIA representou um avanço em relação à anterior, porquanto a nova lei é mais técnica, viabiliza melhores possibilidades de defesa, autoriza e regulamenta a composição entre as partes envolvidas e incorpora disposições previstas no CPC e na LINDB no combate à corrupção e na promoção da transparência e eficiência administrativa, em um país que muito necessita de leis eficientes no combate à corrupção, consolidando instituições eficazes e responsáveis.

Há ainda um inegável componente político nas decisões de repercussão geral como a em estudo, na medida em que estas possibilitam ao Supremo Tribunal Federal a tomada de decisões não meramente corretivas, mas preditivas das ações dos jurisdicionados e dos demais juízos com relação a casos idênticos e até semelhantes. Exemplo dessa função política é a decisão no o tema 1234 do STF, que trata da legitimidade da União e competência da Justiça Federal nas ações de

medicamentos e que acabou por trazer toda uma regulamentação a esse tipo de demanda.

Em relação a eventuais impactos tecnológicos envolvidos, tem-se que a quase totalidade das decisões de relevância nacional atualmente implica ou é implicada pelo uso de ferramentas tecnológicas. Retrospectivamente, há que se reconhecer que a utilização de instrumentos e sistemas de jurimetria e digitalização dos processos contribuíram nos argumentos da decisão pragmática, o que ressaltou claro do voto do Relator do Tema 1199, pois foi possível se apontar quantitativos precisos sobre número de processos, tempo de tramitação nas diferentes instâncias, tipos de condenação, etc. Já prospectivamente, observa-se que decisões pragmáticas, que visam a melhor solução ao caso concreto, quando tomadas em sede de repercussão geral ou de uniformização de jurisprudência, conquanto contribuam para a celeridade de julgamento e segurança jurídica, podem causar danos que a planificação de entendimentos pretende evitar, quais sejam, obtenção de decisões iguais para casos diferentes.

O assunto do trabalho está diretamente vinculado ao objetivo de desenvolvimento sustentável - ODS 16 da Agenda 2030 das Nações Unidas, centrado em “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes e responsáveis. A reforma legislativa e a orientação jurisprudencial do STF, para além do aperfeiçoamento e atualização do sistema jurídico, contribuem para preservação do sistema anticorrupção e de probidade no serviço público inaugurado pela Lei 8.429/1992, em sua versão originária e isso se vincula também a uma das metas da ODS 16, de número 16.5, segundo a qual deve-se “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”.

A relevância do tema reside na necessidade de aprimorar o sistema jurídico brasileiro para enfrentar os desafios contemporâneos pelos quais passe a Administração Pública. O estudo apresenta uma análise das mudanças sociais e legislativas ocorridas no Direito Administrativo, principalmente após a Constituição de 1988.

Buscou-se, por meio de teorias da argumentação jurídica, tema do curso realizado em convênio com a Universidade de Alicante – ES, viabilizar o entendimento acerca do contexto em que inserido o Direito Administrativo Sancionador em nosso ordenamento, sugerindo o debate acadêmico e prático sobre a construção de um

sistema mais eficiente e alinhado com os princípios constitucionais e os objetivos de desenvolvimento sustentável.

Por fim, a reforma da Lei de Improbidade Administrativa e a decisão do Tema 1199 do STF representam um marco na evolução do Direito Administrativo Sancionador no Brasil. O alinhamento do tema com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável reforça o compromisso com a construção de uma sociedade compromissada com o combate à corrupção.

O presente trabalho, apesar das limitações, aborda um assunto de relevância para o Direito Público, com desdobramentos para o direito punitivo como um todo. Espera-se que esta dissertação contribua para o debate acadêmico e prático, oferecendo uma análise crítica das mudanças legislativas e jurisprudenciais e apontando caminhos para a construção de um sistema jurídico eficiente e alinhado com os princípios constitucionais.

REFERÊNCIAS

ABREU AMADEI, Vicente de. Improbidade administrativa e sua reforma. Escola **Paulista da Magistratura**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Artigo/DireitoPublico/81817?pagina=1>. Acesso em: 17 jul. 2025.

ALEXY, Robert. **Conceito e validade do Direito**. Tradução: Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo: WMF Martins Fontes. 2023.

ALEXY, Robert. **Teoria da Argumentação Jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. Tradução: Zilda Hutchinson Schild Silva. Rio de Janeiro: Forense. 2023.

ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Ruiz; REGLA, Josep Aguiló. **Fragmentos para uma teoría de la constitución**. Madrid: Iustel, 2007.

ATIENZA, Manuel. Exposición del Método. In: ATIENZA, Manuel; PRADO, Alí Lozada. **Cómo analizar una argumentación jurídica**. Quito: Cevallos Editora Jurídica, 2009.

ATIENZA, Manuel. **As razões do Direito**: teoria da argumentação jurídica. Tradução: Maria Cristina Guimarães Cupertino. 2 ed. 3. Reimp. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ATIENZA, Manuel. **Curso de argumentación jurídica**. Madri: Editorial Trotta, Sétima edição, 2022.

ATIENZA, Manuel. **Justicia genética y ética humanista**. León: Eolas & Menoslobos, 2023.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Grandes temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Tomo I.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução: Arianne Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. São Paulo: Edipro: 2016.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**. Tradução: Luiz Sérgio Henriques. São Paulo: Edipro. 2022.

BOOTH, Wayne C; COLOMB, Gregory G; WILLIAMS, Joseph M. **A arte da pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

BRANDALISE, Marcos Augusto. **A inconvenção do dolo específico na improbidade**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/433923/a-inconvenção-do-dolo-específico-na-improbidade>. Acesso em 25 ago. 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. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 23 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 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: 25 nov. 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: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n. 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: 25 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação n. 0000490-63.2017.8.24.0040.** Rel. para o Acórdão Alexandre Moraes da Rosa, Quinta Câmara de Direito Público, julgado em 19 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação n. 5002480-74.2023.8.24.0078.** Rel. Des. Bettina Maria Maresch de Moura, Terceira Câmara de Direito Público, julgado em: 25 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação n. 5017691-10.2021.8.24.0018.** Rel. para o Acórdão Des. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, julgado em: 11 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 19.560/RJ.** Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. Julgado em 15 set. 1993.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Ação de Improbidade Administrativa 30/AM.** Re. Min. Teori Albino Zavascki. Corte Especial. Julgado em 21 set. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 37.031/SP,** Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 08 fev. 2018, DJe 20 fev. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no Recurso em Mandado de Segurança n. 65.486 - RO (2021/0012771-8).** Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 17 ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 2.103.140 – ES**. Rel. Min. Gurgel de Faria. Primeira Turma. Julgado em 04 jun. 2024. Dje: 18 jun. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.186.838/MG**. Segunda Turma. Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz. Publicado DJEN 10 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **PET no Recurso Especial nº 1.240.122-PR**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 2 out. 2012. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=24675985&tipo=51&nreg=201100461496&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20121219&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema 1397**. https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1397&cod_tema_final=1397. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tese n. 11, Edição n. 187 da Jurisprudência em Teses**. <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/doc.jsp?tipo=JT&livre=IMPROBIDADE&b=TEMA&p=true&thesaurus=JURIDICO&l=20&i=11&operador=AND&ordenacao=MAT,@NUM>. Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7042-DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 31 out. 2022. Publicado em: 28 fev. 2023 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7236-DF**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AGR-ED n. 177.313/MG**. 1ª Turma. Rel. Min. Celso de Mello, publicado em 13 set. 1996. Acesso em: 05 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 852475**. Rel. para o Acórdão Min. Edson Facchin. Tribunal Pleno, julgado em 08 ago. 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 843.989 - Tema 1199**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 18 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em 25 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.282.553, com Repercussão Geral (Tema 1190)**. Rel Min. Alexandre de Moraes. https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/2RE1282553InformaosociadadevF_ODSV3_6out23_17h551.pdf. Acesso em: 30 nov. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COIMBRA SILVA, Paulo Roberto. **Direito Tributário Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

DEZAN, Sandro Lucio; PARENTE, Dante Aguiar. **Revista da AGU**. Brasília-DF. v. 22, n. 01, Jan/mar/2023, p.139.

DIDIER JR, Fredie; FERNANDES, Leandro. **Introdução à Justiça Multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso no Brasil**. São Paulo: JusPodivm, 2025.

DWORKIN, Ronald. **A justiça de toga**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ESPANHA. **Ley 30/1992**. Disponível em:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318#a128>. Acesso em: 31 jul. 2025.

FABRA ZAMORA, Jorge Luis; RODRIGUES BLANCO, Veronica (Coord). **Enciclopedia de filosofía y teoría des derecho**. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015. v. 2. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros.htm?!=3796>. Acesso em: 05 nov. 2025.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Argumentação Jurídica**. Barueri: Manole, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma constituição da terra: a humanidade em uma encruzilhada**. Emais: Florianópolis, 2023.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à nova lei de improbidade administrativa**. 6. ed. Rev. Amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

GAROUPA, Nuno. PORTO, Antônio Maristello. **Curso de análise econômica do Direito**. 2. ed. Barueri: Atlas, 2022.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Zênite Fácil**, 01 set. 2020. Disponível em: <https://zenite.blog.br/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

GULLO, Felipe Ramires. **Improbidade Administrativa: análise econômica**. São Paulo: Almedina, 2023.

IBÁÑEZ, Perfecto Andrés; LAGIER, Daniel González. **Argumentación jurídica y prueba de los hechos**. Lima: Palestra Editores, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Atual. Amp. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

LAGUNA DE PAZ. José Carlos. **Derecho Administrativo Económico**. Pamplona: Thomson Reuters. 2016.

LÓPEZ, Jesús Vega. Legislación, racionalidad y argumentación en Aristóteles. **Revista Iberoamerica de Argumentación**, v. 13. p. 1-39. 2016.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Sanções processuais e aplicação da Lei Processual no tempo. In: YARSHELL, Flávio Luiz; PESSOA, Fabio Guidi Tabosa (Coord.). **Direito intertemporal**. Salvador: JusPodivm, 2016.

MACCORMICK, Neil. Argumentación e interpretación en el Derecho. **DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho**, Alicante, v. 33, p. 65-78, 2010.

MADALENA, Luis Henrique; CYRILLO, Carolina. Sentença judicial e natureza da ação de improbidade administrativa: comentários aos Artigos 17-C e 17-D. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Acordo de Não Persecução Civil. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação Civil Pública Após 40 Anos**. 1. ed. [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

MEDEIROS, Lucas Sipioni Furtado de; NETO, Alfredo Copetti. O respeito à intenção do texto como condição de possibilidade para decisões judiciais corretas: os limites da interpretação (jurídica) à luz da teoria literária de Umberto Eco. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 13, n. 23, p. 165-193, ago/dez 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 38.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 31ª Edição, atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros. 2008.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007. 280 p. (Temas de Direito Administrativo, 17). ISBN 978-85-7420-810-7.

MENDES, Gilmar; ROSA, Lucas Faber de Almeida. Perfil constitucional do regime de improbidade administrativa: repercussões sistêmicas e a Lei 14.230/2021. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023.

MITIDIERO, Daniel. **Ratio Decidendi**: quando uma questão é idêntica, semelhante ou distinta? São Paulo: Thomson Reuters. 2025.

MODESTO, Paulo. O controle Público e o Fetiche da Culpa. In: MODESTO, Paulo. **Direito Administrativo da Experimentação**: inovação e pragmatismo na gestão pública. Editora JusPodivm, 2024. Disponível em: <https://juspodivmdigital.com.br/cdn/pdf/JUS3693-Degustacao.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2025.

MORAIS DA ROSA, Alexandre. **Teoria dos jogos no processo penal: a short introduction**. Florianópolis: Emais. 2020.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: Direito material e processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NIETO GARCÍA, Alejandro. **Derecho administrativo sancionador**. 5 ed. Madrid: Tecnos, 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção**. São Paulo: Forense, 2015.

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

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 10 ed. [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters, 2025.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 15. ed. Rev. Atual. Ampl. Florianópolis: Empório Modara, Emais, 2021.

PERELMAN, Chaim. **La lógica jurídica y la Nueva Retórica**. 1979.

PINHEIRO, Victor Marcel. O histórico legislativo da Lei nº 14.230/2021: a tramitação do Projeto de Lei nº 10.887/2018 no Congresso Nacional. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023.

POSNER, Richard Allen. **How judges think**. Cambridge: Harvard University Press, 2008.

POSNER, Richard Allen. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro. Forense: 2010.

POSNER, Richard. **A problemática da teoria moral e jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

POSNER, Richard Allen. **A problemática da teoria moral e jurídica**. Tradução Marcelo Brandão Copolla. 1. ed. 2 tir. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2021.

QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira. Argumentos históricos e genéricos sobre a Lei nº 8.429/1992: comentários aos artigos 24 e 25. In: VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 2023.

QUINZACARA, Eduardo Cordero. El Derecho Administrativo Sancionador y su relación con el Derecho Penal. **Revista de Derecho**, Valdivia, v. XXV, n. 2, p. 131-157, dez. 2012.

RAUPP, Daniel. **Ecojuspragmatismo**. Florianópolis: Habitus Editora, 2025.

RAUPP, Daniel. **Pragmatismo jurídico e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2022/edu13_06---daniel-raupp.pdf. Acesso em: 21 out. 2025.

REGLA, Josep Aguiló. **El arte de la mediación**: argumentación, negociación y mediación. Madrid: Editorial Trotta, 2015.

REGLA, Josep Aguiló. Fuentes del Derecho. **Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho**, v. 2, p. 1019-1066, 2015.

REGLA, Josep Aguiló. Prontuario de teoría del precedente para sistemas jurídicos de civil law con un ordenamiento constitucionalizado. In: **Conferencia anual sobre la teoría del derecho y los derechos fundamentales No. 1**. Quito: Corte Constitucional del Ecuador; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2024.

SALLES, Bruno Makowiecky. **Acesso à justiça e equilíbrio democrático**: intercâmbios entre Civil Law e Common Law. (Tese de Doutorado). Univali. Itajaí: 2019.

SALLES, Bruno Macowiecky. Tipologias decisórias em jurisdição constitucional. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, Londrina, v. 6, n. 2, ed. 042, jul./dez. 2021. ISSN 2596-0075 | DOI: [HTTPS://DOI.ORG/10.48159/REVISTADOIDCC.V6N2.E042](https://doi.org/10.48159/REVISTADOIDCC.V6N2.E042). Acesso em: 25 jan. 2026.

SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. A jurisdição administrativa na Alemanha: entre tarefas clássicas e desafios atuais. **RDU**, v. 12, n. 65, 2015, 45-58. Porto Alegre: set-out 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/download/2333/pdf/10726>. Acesso em: 03 set. 2025.

SIMÕES, Maurício Pereira. **Decisão Judicial**: bases para uma teoria do possível. Leme. Mizuno: 2025.

SILVA ANDRADE, Flávio da. **Tomada da Decisão Judicial e Psicologia**: heurísticas, vieses e ruído, dissonância cognitiva, falsas memórias e participação. São Paulo: JusPodivm, 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Corte Europeia de Direitos Humanos. Plenário. **Caso Örtürk v. Germany**: Application n. 8.544/79, Strasbourg, 21 de fevereiro de 1984. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/tur#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-57552%22%5D%7D>. Acesso em: 02 ago. 2025.

VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (Coords). **Lei de improbidade administrativa**: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa. São Paulo. Almedina: 2023.

VEGA LÓPEZ, Jesús. Legislación, racionalidad y argumentación en Aristóteles. **Revista Iberoamerica de Argumentación**, v. 13, p. 1-39, 2016.

VIDAL, Isabel Lifante. **Argumentación e interpretação jurídica, esceptismo, intencionalismo y constructivismo**. Valência: Tirant lo Blanch Alternativa, 2018.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

VORONOFF, Alice. Direito Administrativo Sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do Direito. **Revista de Direito**

Administrativo, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/79029/75849>. Acesso em: 26 jun. 2025.

ZANON JUNIOR, Orlando Luis. **Curso de filosofia jurídica**. 2. ed. Rev. Amp. São Paulo: Tirant Lo Blanc, 2019.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Teoria da decisão judicial**. Florianópolis: Emais, 2025.