

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
CAMPUS GOVERNADOR VALADARES  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

DAVI DIAS TOLEDO FERREIRA

**ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1199 DO STF E A (IR)RETROATIVIDADE DA LEI  
Nº 14.230/2021: A evidenciação da ausência de um estatuto próprio do Direito  
Administrativo Sancionador.**

GOVERNADOR VALADARES – MG

2026

DAVI DIAS TOLEDO FERREIRA

**ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1199 DO STF E A (IR)RETROATIVIDADE DA LEI**

**Nº 14.230/2021:** A evidenciação da ausência de um estatuto próprio do Direito Administrativo Sancionador.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Juiz de Fora, campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro.

GOVERNADOR VALADARES – MG

2026

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Dias Toledo Ferreira, Davi .

ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1199 DO STF E A (IR)RETROATIVIDADE DA LEI Nº 14.230/2021 : A evidenciação da ausência de um estatuto próprio do Direito Administrativo Sancionador. / Davi Dias Toledo Ferreira. -- 2026.  
41 f.

Orientador: Jamir Calili Riberio

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Avançado de Governador Valadares, Faculdade de Direito, 2026.

1. Improbidade administrativa. 2. Tema 1199. 3. Retroatividade. 4. Direito Administrativo Sancionador. 5. Evidenciação de ausência de estatuto para o DAS. I. Calili Riberio, Jamir , orient. II. Título.

DAVI DIAS TOLEDO FERREIRA

**ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1199 DO STF E A (IR)RETROATIVIDADE DA LEI**

**Nº 14.230/2021:** A evidenciação da ausência de um estatuto próprio do Direito Administrativo Sancionador.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Juiz de Fora, campus Governador Valadares, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em (dia) de (mês) de (ano).

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro - Orientador  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Daniel Nascimento Duarte  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Rodrigo de Almeida Leite  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Me. Jerônimo Bezerra Cabral Neto  
Membro externo – Advogado 214.910 OAB/MG

*"Os sonhos não envelhecem."*

Clube da Esquina

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus por ter me guiado até aqui. Também agradeço aos meus pais, Isac e Luciana, e também à minha irmã, Luísa, por sempre se fazerem presentes.

Agradeço ao meu tio, Allan, pela sugestão do tema e por toda orientação profissional até o momento. Agradeço também a todos os professores do curso que foram capazes de ensinar e contribuir para o desenvolvimento do amor ao Direito. Agradeço também ao meu orientador, Prof. Jamir, por todos esses meses de orientação e parceria.

Por fim, agradeço aos meus avós, tios, primos e amigos por estarem comigo e em muitos momentos servirem de incentivo para o meu crescimento.

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso analisa criticamente a aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica no âmbito da improbidade administrativa após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 e interpretada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1199. Com a nova legislação, a responsabilização por atos de improbidade passou a exigir dolo, foram alterados prazos prescricionais e redefinidas sanções, o que suscitou intenso debate se essas disposições poderiam retroagir para beneficiar agentes públicos condenados sob o regime anterior. No Tema 1199, o STF estabeleceu que a retroatividade só deve alcançar processos ainda não transitados em julgado, preservando condenações definitivas, mesmo quando embasadas em condutas culposas. Assim, é observado que no ordenamento jurídico nacional há uma lacuna quanto ao estatuto do Direito Administrativo Sancionador (DAS), sendo ausente uma posição clara do seu funcionamento, que se aproxima mais do Direito Penal ou se possui autonomia e regras próprias. A partir de pesquisa bibliográfica e do exame da fundamentação dos votos dos ministros, o estudo busca investigar se essa limitação da retroatividade é compatível com a lógica do Direito Administrativo Sancionador e com princípios constitucionais, como segurança jurídica, proteção da confiança e proporcionalidade. Avalia-se, ainda, a consonância do entendimento de acordo com a ótica de princípios do Direito Penal, como a tradição penal de retroatividade plena da norma mais favorável para o benefício do réu. E ainda analisa o impacto de tal decisão para a interpretação geral do funcionamento do DAS. Por fim, é discutido se o Tema 1199 representa harmonização adequada entre justiça material e estabilidade institucional ou se produz desigualdades e enfraquecimento do combate à improbidade.

**Palavras-chave:** improbidade administrativa; retroatividade; lei nº 14.230/2021; direito administrativo sancionador; tema 1199 do stf; segurança jurídica; estatuto; direito penal.

## ABSTRACT

This Undergraduate Thesis critically analyzes the application of the principle of the retroactivity of the most beneficial rule within the scope of administrative misconduct following the reform introduced by Law No. 14,230/2021 and interpreted by the Supreme Federal Court (STF) in the judgment of Theme 1199. Under the new legislation, liability for acts of administrative misconduct now requires intent (*dolo*), statute of limitations periods were altered, and sanctions were redefined, sparking intense debate on whether these provisions could retroactively apply to benefit public agents convicted under the previous regime. In Theme 1199, the STF established that retroactivity should only apply to cases that have not yet reached a final and unappealable judgment (*trânsito em julgado*), thereby preserving definitive convictions, even those based on negligent conduct (*conduta culposa*). Thus, it is observed that there is a gap in the national legal system regarding the status of Sanctioning Administrative Law, lacking a clear position on its functioning—specifically, whether it aligns more closely with Criminal Law or possesses its own autonomy and rules. Based on bibliographic research and an examination of the reasoning in the justices' votes, this study seeks to investigate whether this limitation on retroactivity is compatible with the logic of Sanctioning Administrative Law and constitutional principles such as legal certainty, the protection of legitimate expectations, and proportionality. Furthermore, it evaluates the consistency of this understanding from the perspective of Criminal Law principles, such as the penal tradition of full retroactivity of the most favorable rule for the benefit of the defendant. It also analyzes the impact of such a decision on the general interpretation of the functioning of Sanctioning Administrative Law. Finally, the thesis discusses whether Theme 1199 represents an adequate harmonization between substantive justice and institutional stability or whether it produces inequalities and weakens the fight against administrative misconduct.

**Keywords:** administrative misconduct; retroactivity; law no. 14,230/2021; sanctioning administrative law; stf theme 1199; legal certainty; statute; criminal law.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
CF	Constituição Federal
DAS	Direito Administrativo Sancionador
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA REFORMA PELA LEI Nº 14.230/2021 .....</b>	<b>13</b>
2.1	<i>Contexto histórico da Lei de Improbidade Administrativa .....</i>	<b>13</b>
2.2	<i>A Reforma de 2021: alterações que foram feitas através da Lei 14.230/2021 .....</i>	<b>15</b>
2.3	<i>Motivações políticas e críticas doutrinárias: segurança jurídica vs. impunidade.....</i>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>O PRINCÍPIO DAS LEIS NO TEMPO: RETROATIVIDADE E IRRETROATIVIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....</b>	<b>20</b>
3.1	<i>O Direito Administrativo Sancionador e a Transposição de Garantias Penais .....</i>	<b>21</b>
3.2	<i>A Segurança Jurídica e o Princípio da Confiança como Limites à Retroatividade .....</i>	<b>22</b>
3.3	<i>A Construção da Segurança Jurídica em Misabel Derzi: ética, previsibilidade e proteção da confiança legítima .....</i>	<b>23</b>
3.4	<i>A Tensão com a coisa julgada: o limite intransponível?.....</i>	<b>23</b>
<b>4</b>	<b>O JULGAMENTO DO TEMA 1199 DO STF: FUNDAMENTOS, ARGUMENTOS E CONTROVÉRSIAS.....</b>	<b>25</b>
4.1	<i>O contexto do julgamento do Tema 1199 .....</i>	<b>25</b>
4.2	<i>Os votos dos ministros e os fundamentos da decisão e a distinção central que se estabeleceu no início do Tema 1199.....</i>	<b>26</b>
<b>4.2.1</b>	<b><i>Resumo dos votos dos Ministros.....</i></b>	<b>26</b>
4.2.1.1	<i>Vertente da Irretroatividade e do Tempus Regit Actum (Relatoria) .....</i>	<b>26</b>
4.2.1.2	<i>Vertentes Divergentes quanto à Extensão da Retroatividade .....</i>	<b>27</b>
<b>4.2.2</b>	<b><i>O voto vencedor e o posicionamento majoritário .....</i></b>	<b>28</b>
4.3	<i>Argumentos favoráveis à tese fixada pelo STF.....</i>	<b>29</b>
4.4	<i>Argumentos contrários à tese fixada pelo STF.....</i>	<b>30</b>
4.5	<i>O impacto da exigência de dolo e da mudança de prazo prescricional.....</i>	<b>30</b>
<b>5</b>	<b>A TENSÃO ESTRUTURAL DO TEMA 1199: UNIDADE DO PODER PUNITIVO ESTATAL OU AUTONOMIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR? .....</b>	<b>32</b>
5.1	<i>A corrente da aproximação penal do Direito Administrativo Sancionador (unitária) .....</i>	<b>33</b>
5.2	<i>A corrente da autonomia do regime administrativo sancionador (dualista) .....</i>	<b>34</b>
5.3	<i>A insuficiência teórica da solução adotada pelo Supremo Tribunal Federal.....</i>	<b>35</b>
5.4	<i>Demonstração prática da indecisão teórica do STF .....</i>	<b>36</b>

<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO: O TEMA 1199 E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA RETROATIVIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ...</b>	<b>38</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>39</b>

## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

A Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), consolidou-se como um dos mais relevantes instrumentos jurídicos para a responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa no Brasil (Di Pietro, 2025). Por quase três décadas, estruturou um sistema sancionatório de natureza híbrida, situado entre o Direito Penal e o Direito Administrativo, cuja aplicação gerou debates intensos sobre proporcionalidade, alcance das sanções e a necessidade de delimitação mais rigorosa de condutas puníveis.

Assim, havia a preocupação de proteger o administrador público, visto que muitos se abstinham de decisões mais complexas com medo de serem processados (Carneiro, 2025). Além do mais, havia fatores técnicos que necessitavam passar por modificações para aumentar a eficiência e segurança jurídica. Sendo assim, o artigo 11 da LIA era alvo de críticas por ser considerado aberto e permitir que falhas administrativas, inclusive aquelas cometidas por culpa (negligência, imperícia ou imprudência), fossem enquadradas como improbidade administrativa, gerando insegurança jurídica para gestores públicos bem-intencionados (Capistano, 2025). Ademais, as ações de improbidade administrativa muitas vezes não se passavam de instrumento de perseguição política por parte de prefeituras ou governos anteriores (Muraca; Oliveira, 2022), além de que algumas das ações eram extremamente lentas e duravam décadas (Costa, 2017).

Nesse cenário, a promulgação da Lei nº 14.230/2021 representou a mais profunda reforma já realizada na legislação, alterando elementos centrais do regime jurídico, como a eliminação da improbidade culposa, a exigência da comprovação do dolo específico, um rol taxativo para os casos de violação de princípios e a reestruturação dos prazos prescricionais e sanções aplicáveis (Di Pietro, 2025). Dessa forma, a reforma buscou aproximar a Lei de Improbidade Administrativa a princípios do Direito Penal, exigindo então provas claras de intenção criminosa e respeito estrito ao devido processo legal.

Essas mudanças desencadearam controvérsias significativas acerca da possibilidade de retroatividade das normas mais benéficas, especialmente diante da crescente aproximação entre

---

<sup>1</sup> Em observância ao art. 9.º, inciso I, alínea “c”, da Portaria CNPq n.º 2.664/2026, que institui a Política de Integridade na Atividade Científica, declara-se a utilização de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (IAG), notadamente *ChatGPT* e a plataforma *AdaptaOne26*, como instrumentos auxiliares de apoio à elaboração do presente trabalho. O uso restringiu-se à revisão textual, reorganização e redução de trechos, assistência na elaboração de tabela comparativa, apoio à formatação e aperfeiçoamento estilístico do manuscrito, sem substituição da autoria intelectual, da análise crítica, da seleção metodológica, da interpretação dos dados empíricos ou das conclusões desenvolvidas pelos autores.

o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal. A Constituição Federal, em seu art. 5º, XL, consagra a retroatividade da lei penal mais favorável ao réu, princípio cuja extensão para o âmbito administrativo tem sido objeto de debates doutrinários e jurisprudenciais. Assim, a discussão ganhou contornos definitivos com o julgamento do Tema 1199 pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se decidiu que a Lei nº 14.230/2021 deve retroagir apenas para processos ainda não transitados em julgado, preservando a coisa julgada mesmo quando fundada em condutas culposas que deixaram de configurar improbidade.

O entendimento do STF abriu espaço para questionamentos acerca da coerência entre essa limitação e os princípios da isonomia, da proporcionalidade e da própria lógica sancionatória da improbidade. Dessa forma, ao manter condenações definitivas baseadas em condutas que atualmente não são mais puníveis, a decisão parece instaurar um tratamento desigual entre agentes públicos em situações análogas, gerando tensão entre a proteção da confiança legítima e a busca pela justiça material.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar criticamente o alcance e os fundamentos da tese firmada no Tema 1199, investigando se o posicionamento do STF promoveu equilíbrio adequado entre segurança jurídica e aplicação correta da norma mais benéfica ou se, ao contrário, produziu inconsistências com o regime constitucional e com a lógica do Direito Administrativo Sancionador. Além disso, visa discutir se a limitação da retroatividade das normas mais benéficas da Lei nº 14.230/2021, estabelecida pelo STF no Tema 1199, é compatível com os princípios constitucionais que regem o Direito Administrativo Sancionador ou evidencia a ausência de um estatuto teórico próprio para esse ramo do Direito.

Para esta finalidade o trabalho será dividido em 5 tópicos, em que será abordado o contexto histórico da LIA e suas críticas, o princípio da retroatividade em paralelo com a dicotomia entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador, além de uma análise do Tema 1199 e seus impactos no estatuto do DAS. Para iniciar este percurso, descrever-se-á a história e as características da LIA e de sua recente reforma no próximo tópico.

## **2 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA REFORMA PELA LEI Nº 14.230/2021**

A LIA é matéria central neste estudo e por essa razão se faz necessário entender todo o seu contexto de formação, desde os institutos jurídicos que lhe antecederam até a sua elaboração. Neste sentido, será possível compreender as motivações que levaram à reforma aplicada através da Lei nº 14.230/2021.

### *2.1 Contexto normativo da Lei de Improbidade Administrativa*

O próximo tópico teve como base teórica os estudos realizados por Di Pietro (2025), em sua obra *Direito Administrativo*. Assim, é relatado que ao longo da história do país, o ordenamento jurídico nacional passou por muitas modificações e tentou de alguma forma estabelecer limites dos atos dos gestores públicos para evitar abusos e corrupção. Contudo, somente no ano de 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal e de futuras emendas, o instituto da Improbidade Administrativa começou a ter espaço e a estabelecer uma organização (Di Pietro, 2025).

Embora a Constituição de 1988 tenha inovado ao inserir expressamente os atos de improbidade administrativa no capítulo da Administração Pública, a tutela da probidade e do patrimônio público já existia no direito positivo brasileiro desde muito antes. O Decreto-lei nº 3.240/1941 já previa o sequestro de bens de pessoas indiciadas por crimes que causassem prejuízo à Fazenda Pública, como efeito da condenação criminal, medida que não subsistia em caso de absolvição ou extinção da ação penal. Posteriormente, a Constituição de 1946 determinou que a lei dispusesse sobre o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito decorrente do abuso ou influência do cargo público, o que deu origem à Lei nº 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha). Essa lei instituiu sanções de natureza civil, aplicáveis independentemente da responsabilidade penal, prevendo o sequestro e a perda de bens em favor da Fazenda Pública, além da obrigatoriedade de registro do patrimônio privado dos agentes públicos.

A Lei nº 3.502/1958, sem revogar a anterior, ampliou e sistematizou o regime jurídico do enriquecimento ilícito, estendendo sua aplicação a um conceito amplo de servidor público e equiparando dirigentes de diversas entidades paraestatais. Também definiu hipóteses de enriquecimento ilícito, disciplinou o sequestro como medida cautelar e conferiu legitimidade

ativa não apenas aos entes públicos, mas também a qualquer cidadão, mantendo, de forma clara, a natureza civil das sanções, autônomas em relação à esfera penal.

As Constituições de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/1969 mantiveram a previsão de perdimento de bens por danos ao erário ou enriquecimento ilícito, embora durante o regime militar autoritário tenha coexistido o confisco administrativo de bens, previsto no Ato Institucional nº 5, medida excepcional e incompatível com o devido processo legal, posteriormente extinta pela Emenda Constitucional nº 11/1978. Portanto, na ausência de nova legislação, as Leis nºs 3.164/57 e 3.502/58 continuaram sendo aplicadas, por terem sido recepcionadas pela ordem constitucional.

Porém, apenas em 1992 a LIA foi promulgada, isso porque, após anos de uma enorme lacuna legislativa, em um contexto caótico e de muita pressão popular foi vista a necessidade de se criar um mecanismo para combater a corrupção no país, de tal forma que fossem atribuídas consequências aos gestores por seus atos irresponsáveis e abusivos (Passarinho, 1991).

Dessa maneira, a lei surgiu em um vácuo ético deixado pelo impeachment do ex-presidente Fernando Collor, que foi alvo de escândalos de corrupção. Portanto, a lei se estabeleceu com a finalidade de dar concretude à redação do Art. 37, § 4º da Constituição Federal, o qual afirma que:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (Brasil, 1988)

Assim, a LIA veio trazendo diversas disposições com a intenção de sistematizar, tipificar condutas e estabelecer parâmetros para definir atos ímprobos, para assim ter um meio de responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos. A redação da lei trazia a classificação de três categorias de improbidade, sendo elas o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e o atentar contra princípios da administração pública, sendo definidos respectivamente nos Arts. 9º, 10 e 11.

Sendo assim, a lei se tornou o principal mecanismo de combate à corrupção no país, porém, com a constante aplicação foi possível perceber que havia algumas incongruências em seu texto, que formavam lacunas conceituais abertas de forma muito abrangente e sem uma delimitação adequada (Araújo, 2014). Diante disso, essa elasticidade, composta por termos vagos, permitiu uma expansão punitiva que muitas vezes ignorava a distinção entre o

administrador desonesto e o administrador inábil, criminalizando condutas culposas (negligência, imperícia, imprudência) que não deveriam ser enquadradas como improbidade administrativa (Merola, 2025). Outrossim, as ações de improbidade administrativa começaram a surgir como uma ferramenta de perseguição e até mesmo de revanchismo político (Silva, 2022), muitas delas poderiam ser provocadas pelas partes opostas ao governo acusado ou derrotadas por ele, sendo o mero ajuizamento, por si só, a penalização do administrador público, que ficava com aquela marca de estar sendo processado, ainda que pudesse ser absolvido. Levantamento recente aponta que a Lei 14.230/2021 reduziu em 42% o ajuizamento de ações de improbidade, indicando que muitas eram injustificadas (Movimento Pessoas à Frente, 2024a; 2024b).

Sob essa ótica, é possível compreender que a redação já estava defasada e precisava corrigir erros e passar por modernizações. Diante desse contexto, surge a Lei 14.230/2021, que foi promulgada, alterando a redação da LIA, com a finalidade de combater a corrupção e, ao mesmo tempo, garantir uma maior proteção do gestor público, diferenciando o gestor desonesto do incapaz. Diante disso, para melhor compreender, passa-se agora a analisar a reforma de 2021.

## *2.2 A Reforma de 2021: alterações que foram feitas através da Lei 14.230/2021*

A Lei nº 14.230/2021 promoveu profunda reformulação da LIA, alterando substancialmente tanto o regime material quanto o processual da improbidade administrativa. Entre as principais inovações, conforme catalogada por Di Pietro (2025), destacam-se:

- a) **Exclusão da responsabilidade por divergência interpretativa**, afastando a caracterização do ato de improbidade quando a conduta estiver fundada em interpretação razoável do direito, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada (§ 8º do art. 1º).
- b) **Exigência de dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa**, com a eliminação expressa da modalidade culposa, anteriormente admitida sobretudo nos atos que causavam prejuízo ao erário, o que restringe significativamente o alcance sancionatório da lei.
- c) **Revogação do art. 10-A da Lei nº 8.429/92**, suprimindo a tipificação da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário como ato de improbidade administrativa.

- d) **Vedação à alteração judicial da imputação fática e da capitulação jurídica**, impedindo o magistrado de modificar o fato principal ou o enquadramento legal apresentados pelo autor, sob pena de nulidade da decisão que condenar o réu por tipo diverso daquele descrito na petição inicial (arts. 10-C e 10-F).
- e) **Estabelecimento de rol taxativo dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública**, restringindo a aplicação do art. 11 e revogando hipóteses anteriormente previstas, com o objetivo de conter a excessiva abertura normativa baseada exclusivamente na moralidade administrativa.
- f) **Preocupação com a preservação da atividade empresarial**, determinando que a aplicação das sanções observe a continuidade da empresa e evite efeitos desproporcionais que inviabilizem suas atividades (art. 12, §§ 3º e 4º).
- g) **Incorporação expressa do princípio do *non bis in idem***, vedando a aplicação cumulativa de sanções pelo mesmo fato, ainda que em diferentes esferas de responsabilização (art. 12, §§ 6º e 7º).
- h) **Submissão integral da ação de improbidade administrativa às normas do Código de Processo Civil**, reforçando as garantias processuais e a estrutura adversarial do procedimento (art. 17).
- i) **Definição expressa da ação de improbidade administrativa como repressiva e de natureza sancionatória**, afastando interpretações de cunho meramente civil ou reparatório (art. 17-D).
- j) **Possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública**, quando não estiverem presentes os pressupostos para a aplicação das sanções típicas da improbidade administrativa (art. 17, § 17).
- k) **Autorização para instauração de inquérito civil ou procedimento investigatório equivalente**, sistematizando a fase pré-processual da persecução por improbidade (art. 22).
- l) **Permissão expressa de soluções consensuais**, incluindo a celebração de acordo de não persecução civil, com previsão de impedimento temporário para novos acordos em caso de descumprimento (arts. 17, § 10-A, e 17-B).

- m) **Imposição de restrições mais rigorosas à decretação da indisponibilidade de bens**, reforçando seu caráter excepcional e instrumental, bem como a necessidade de proporcionalidade (art. 16 e parágrafos).
- n) **Disciplina mais precisa do ressarcimento ao erário e da reversão de bens ilicitamente adquiridos**, atribuindo à pessoa jurídica lesada a incumbência inicial da liquidação do dano, com atuação subsidiária do Ministério Público em caso de inércia.
- o) **Determinação expressa de observância das normas e princípios da LINDB**, exigindo do intérprete consideração das consequências práticas da decisão e maior atenção à segurança jurídica (art. 17-C).
- p) **Impossibilidade de prosseguimento da ação de improbidade administrativa** quando houver absolvição criminal, confirmada por decisão colegiada, em processo que trate dos mesmos fatos (§ 4º do art. 21).
- q) **Reformulação do regime prescricional**, com fixação de prazo geral de oito anos, previsão expressa das hipóteses de suspensão e interrupção e introdução da prescrição intercorrente (art. 23).

Como se pode notar, houve alterações profundas no atual diploma normativo. Mas para o contexto deste artigo, o foco é na exigência de dolo específico para as condutas consideradas ímprobas e a discussão sobre sua aplicação no tempo. Antes, ser condenado por improbidade era algo muito mais fácil, visto que era possível a condenação por culpa ou dolo eventual. Contudo, após as modificações apresentadas passou a ser necessário haver a comprovação da intenção do agente de cometer a ilicitude, ou seja, o dolo específico. Assim, tal modificação é mais benéfica ao réu e gerou um grande debate a respeito de sua aplicação nas ações já transitadas em julgado e ainda em curso. Para compreendermos melhor esta problemática se faz necessário entender o contexto político para tais mudanças e como elas vêm sendo interpretadas pela comunidade jurídica.

### *2.3 Motivações políticas e críticas doutrinárias: segurança jurídica vs. impunidade*

A reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021 não foi um fenômeno puramente jurídico, mas o resultado de um intenso embate político e social. No centro desse debate, encontram-se

dois valores fundamentais e, por vezes, colidentes: a segurança jurídica necessária para a gestão pública e a efetividade no combate à corrupção.

A principal motivação política para a alteração legislativa residiu na necessidade de mitigar o chamado "apagão das canetas". Conforme sustenta a doutrina de Rodrigo Valgas dos Santos (2020), instalou-se no Brasil um "Direito Administrativo do Medo", onde o excesso de controle e a subjetividade das normas sancionadoras passaram a paralisar o administrador público.

Nesse cenário, a exposição do gestor a bloqueios de bens e suspensão de direitos políticos por meras irregularidades formais gerou um desincentivo à ocupação de cargos públicos por quadros técnicos qualificados. Assim, a reforma buscou oferecer um porto seguro ao administrador honesto, garantindo que apenas o desvio ético consciente, que seria caracterizado pela prática de um ato com dolo, seja passível das graves sanções da LIA.

Por outro lado, a reforma foi recebida com severas críticas por parte de órgãos como o Ministério Público e juristas ligados ao garantismo dos direitos difusos (Tourinho, 2022). O ponto central da crítica é que a exigência do dolo específico e a extinção da modalidade culposa podem criar zonas de imunidade para a má-gestão grosseira.

Argumenta-se que a exigência de comprovação do dolo específico, isto é, da intenção deliberada de violar os princípios da administração pública ou causar lesão ao erário, pode dificultar a responsabilização de agentes em hipóteses de grave negligência administrativa envolvendo recursos públicos (Marques Neto, 2021). Além disso, a introdução da prescrição intercorrente pela Lei n.º 14.230/2021 é apontada por membros do Ministério Público e por parte da doutrina como potencial fator de enfraquecimento da tutela da probidade administrativa, sobretudo em razão da complexidade estrutural e da longa duração típica dessas ações (Oliveira, 2023).

Em suma, o cenário pré-2021 era de expansão punitiva desmedida, enquanto o cenário pós-reforma é de restrição do poder sancionador estatal. Entre os vários desafios que se impõem à jurisprudência com a nova legislação, a que interessa a este artigo e que deságua na análise do Tema 1199 do STF, é determinar se essa busca pela segurança jurídica deve retroagir para alcançar fatos passados. Então, para isto é necessário compreender como se construiu a ideia de (ir)retroatividade no Direito Brasileiro.

### **3 O PRINCÍPIO DAS LEIS NO TEMPO: RETROATIVIDADE E IRRETROATIVIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O conflito de normas no tempo é responsável por uma temática clássica da Teoria Geral do Direito e assume especial relevância quando relacionado ao exercício do poder estatal sancionador. A Constituição Federal de 1988 foi responsável por consagrar como regra geral o princípio da irretroatividade das leis, como é previsto no art. 5º, XXXVI, ao estabelecer que a lei não será capaz de prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada. Assim, tal estabelecimento normativo visa assegurar estabilidade às relações jurídicas, impedindo situações em que ocorram, de forma arbitrária, alterações em normas e leis que foram validadas juridicamente e posteriormente sofreram modificações legislativas (Derzi, 2009).

Nesse contexto, a irretroatividade não se limita a uma técnica do direito intertemporal, mas constitui um instituto que visa garantir a previsibilidade normativa e a confiança dos cidadãos na atuação estatal. Assim sendo, Misabel Derzi (2009) entende que a proteção do ato jurídico perfeito, juntamente com a proteção do direito adquirido e da coisa julgada servem como um elemento estrutural do Estado de Direito, na medida em que impede a revisão ilimitada do passado normativo e jurisdicional.

Contudo, ainda na Constituição Federal, são admitidas exceções para que a lei retroaja. Isso porque, o art. 5º, XL, dispõe que lei penal poderá retroagir para beneficiar o réu, o que consagra o princípio da retroatividade da norma penal mais benéfica. Dessa forma, trata-se de uma opção constitucional que relativiza a estabilidade jurídica em prol da justiça material, o que significa que o Estado reavalia o grau de reprovação de determinada conduta, e em razão disso perde legitimidade para manter e exigir sanções mais gravosas impostas sob o regime anterior (Badaró, 2022).

Diante disso, a retroatividade benéfica não se apresenta como afronta à segurança jurídica, mas como mecanismo de contenção do poder punitivo estatal. Assim, o fundamento deste princípio reside na legalidade em sua dimensão material, pois não é coerente ou legítimo sustentar punições fundadas em juízos normativos superados pelo próprio ordenamento (Silva; Lobo; Sampaio Filho, 2023).

Logo, essa tensão entre irretroatividade como regra de estabilidade e retroatividade benéfica como exceção fundada na justiça constitui o pano de fundo teórico necessário para a análise da aplicação desses princípios no âmbito do Direito Administrativo Sancionador (DAS).

Então, no próximo tópico se faz necessário entender as transposições penais que são aplicadas em determinado campo do Direito.

### *3.1 O Direito Administrativo Sancionador e a Transposição de Garantias Penais*

O Direito Administrativo Sancionador (DAS) consolidou-se como um subsistema jurídico voltado à repressão de condutas ilícitas praticadas no âmbito da administração pública, caracterizando-se por sanções estatais que são impostas e afetam de maneira direta a esfera jurídica pessoal de seus agentes (Ledesma, 2025). Então, mesmo que formalmente inserido no Direito Administrativo, o DAS possui natureza materialmente punitiva, o que o aproxima, do ponto de vista funcional, do Direito Penal.

No contexto da improbidade administrativa, a natureza sancionatória do DAS é ainda mais intensa, o que demonstra de maneira nítida o seu caráter repressivo. Isso porque, a LIA prevê diversas sanções de esfera individual, como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a imposição de multas expressivas e a proibição de contratar com o poder público, medidas que ultrapassam a lógica meramente reparatória.

Sob essa ótica, a classificação ou a origem formal do ilícito não servem como critério decisivo para determinar a aplicação ou não das garantias constitucionais, pois é necessário observar também a natureza da sanção aplicada. Nesse sentido, o DAS, por exercer sanções repressivas, funciona como uma forma de manifestação do poder punitivo do Estado no âmbito penal, e por isso, precisa submeter-se ao núcleo mínimo das garantias fundamentais, como: legalidade estrita, tipicidade, culpabilidade, proporcionalidade e vedação à responsabilidade objetiva (Silva; Lobo; Sampaio Filho, 2023). Logo, tal prática é necessária para se evitar arbitrariedade e abusos no âmbito processual e não menos importante, no âmbito investigativo, ou seja, na fase pré-processual.

Tal conclusão baseia-se na ideia de unidade do poder punitivo estatal, ou seja, o Estado dispõe de um único *ius puniendi*, que apesar de manifestar em diferentes ramos, permanece constitucionalmente limitado pelos mesmos princípios estruturantes. Isso porque, admitir que o DAS constitui uma esfera de menor proteção, significa, de certa forma, a legitimação da criação de um espaço punitivo paralelo, porém menos garantista e potencialmente arbitrário (Ledesma, 2025).

Sob essa perspectiva, a discussão da lei 14.230/2021 e sua retroatividade insere-se diretamente no campo do DAS. Isso porque, as alterações promovidas pelo legislador (a exigência de dolo específico, a eliminação da improbidade culposa e a redefinição dos tipos

sancionatórios) representam verdadeira reconfiguração material do ilícito administrativo, com nítido caráter benéfico ao sancionado (Silva; Lobo; Sampaio Filho, 2023).

Portanto, a irretroatividade da norma mais benéfica no caso da LIA implica admitir, de maneira clara, que o Estado pode punir com maior severidade no âmbito administrativo do que no penal, e assim subverter toda uma lógica constitucional formada, a qual visa conter o excesso de poder repressivo, e então, conseqüentemente, violando a coerência buscada pelo sistema sancionador. Por isso, se faz necessário discutir a Segurança Jurídica e o Princípio da Confiança como Limites à Retroatividade.

### *3.2 A Segurança Jurídica e o Princípio da Confiança como Limites à Retroatividade*

Embora a retroatividade benéfica constitua importante instrumento de justiça material, a doutrina reconhece que ela não possui caráter absoluto. A segurança jurídica atua como limite estrutural à aplicação retroativa das normas, especialmente quando estão em jogo decisões estatais definitivas. Conforme assinala Misabel Derzi (2009), a segurança jurídica não se resume à estabilidade legislativa, mas envolve a preservação das decisões produzidas pelo próprio Estado, sobretudo aquelas dotadas de definitividade.

O princípio da confiança legítima, derivado da segurança jurídica, reforça essa limitação ao assegurar que os cidadãos possam confiar na previsibilidade das conseqüências jurídicas decorrentes das decisões estatais. Assim, Misabel Derzi (2009) também defende que a revisão indiscriminada de situações consolidadas comprometeria a credibilidade do sistema jurídico e geraria um estado permanente de incerteza normativa.

No âmbito do Direito Administrativo Sancionador, essa tensão manifesta-se de forma acentuada. De um lado, há a exigência de coerência e justiça material do sistema punitivo; de outro, a necessidade de garantir que os processos tenham um encerramento definitivo. A retroatividade irrestrita poderia conduzir a um cenário de instabilidade crônica, inviabilizando a própria função jurisdicional, como alegou o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2023).

### *3.3 A Construção da Segurança Jurídica em Misabel Derzi: ética, previsibilidade e proteção da confiança legítima*

A retroatividade de normas não é algo único de um campo específico do direito, mas sim algo que atua de forma recorrente em muitas áreas diferentes. Por isso, compreender a ótica de Misabel Derzi, por mais que seja inicialmente pensada para o Direito Tributário, é de extrema

validade para o DAS. Assim, os estudos promovidos por Misabel Derzi (2009) são capazes de contribuir teoricamente conferindo uma densidade axiológica ao debate acerca da segurança jurídica. Ela entende que a segurança jurídica possui natureza ética, visto que condiciona a legitimidade da atuação estatal à preservação da previsibilidade normativa. Nesse sentido, o cidadão deve ser capaz de se orientar racionalmente a partir de decisões e normas vigentes, para poder definir sua conduta e comportamentos, ou seja, para isso é necessário que haja um mínimo de estabilidade do ordenamento.

Contudo, a autora compreende que quando se trata de matéria penal há um limite constitucional claro, o que prevalece é a retroatividade da norma para o benefício do réu. Essa visão é legitimada por um argumento muito mais complexo que a simples “relativização da coisa julgada”, mas de uma lógica que compreende como é incoerente o Estado continuar promovendo o seu poder punitivo em algo que o próprio sistema jurídico já não reconhece mais como algo típico ou criminoso.

Diante disso, é fato que a coisa julgada possui extrema relevância na estabilidade do sistema jurídico, por essa razão, mudanças jurisprudenciais não deveriam, em regra, destruir automaticamente situações já consolidadas. Todavia, no Direito Penal, a liberdade e a proteção do indivíduo devem prevalecer contra o poder punitivo estatal. Logo, quando se compreende que uma conduta não é criminosa há forte fundamento constitucional para afastar os efeitos da condenação anterior, mantendo então uma lógica humanista e garantista e respeitando o art. 5º, XL, da Constituição Federal de 1988.

### *3.4 A Tensão com a coisa julgada: o limite intransponível?*

Assim, a retroatividade da Lei nº 14.230/2021 foi moderada sob o argumento da existência de um entrave em relação à coisa julgada, visto que mesmo se tratando de uma lei superveniente mais benéfica ao réu, a sua retroatividade poderia desconstituir decisões condenatórias já transitadas em julgado e em fase de execução, o que de certa maneira poderia gerar retrabalho e uma suposta violação à proteção constitucional da coisa julgada e aos princípios da previsibilidade e da estabilidade jurídicas.

Nesse contexto, a doutrina distingue a retroatividade própria da retroatividade imprópria (Silva; Lobo; Sampaio Filho, 2023). A primeira seria aplicável a processos que ainda não foram definitivamente julgados; já a segunda se trata da retroatividade em decisões que se encontram em situação de coisa julgada. No caso da LIA a retroatividade vem sendo aplicada em caráter de retroatividade própria e não vem alcançando aquelas decisões que transitaram em julgado, o

que parece ser inapropriado considerando as teorias do direito punitivo mais coerentes ao nosso Estado Democrático de Direito.

Amparando-se na lição de Misabel Derzi (2009), entende-se que a coisa julgada deve ser valorizada como vetor de previsibilidade e estabilidade jurídica. Sobre isso não há dúvidas. Todavia, tal instituto não deve ser tratado como absoluto ou intransponível, sob pena de o Estado perpetuar sanções fundadas em paradigmas já superados, gerando inclusive situações contraditórias, onde casos similares possuem resultados distintos a depender da capacidade dos judiciários locais de darem uma resposta ao conflito de maneira mais ou menos célere. A coisa julgada no DAS demanda uma releitura que admita a retroatividade, uma vez que o DAS constitui expressão do poder punitivo estatal e, por conseguinte, absorve princípios e garantias fundamentais do Direito Penal.

O STF, ao julgar o Tema 1199, buscou desenvolver um ponto de equilíbrio, ao admitir a retroatividade da lei mais benéfica apenas nos processos ainda em curso e vedando sua aplicação nos processos com decisões condenatórias já transitadas em julgado, sob o argumento de evitar a impunidade. Diante disso, o Tribunal ao tentar buscar a harmonização entre justiça material e estabilidade jurídica, adotou uma concepção de retroatividade moderada que não coaduna com a ideia fundamental de Estado Democrático de Direito inscrita na Constituição de 1988, conforme será demonstrado (Brasil, 2023).

## **4 O JULGAMENTO DO TEMA 1199 DO STF: FUNDAMENTOS, ARGUMENTOS E CONTROVÉRSIAS**

O presente tópico tem por objetivo analisar tecnicamente o julgamento do Tema 1199 da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, identificando os fundamentos jurídicos da decisão, as razões que levaram à limitação da retroatividade das disposições mais benéficas da Lei nº 14.230/2021 e as controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais decorrentes do entendimento firmado. Busca-se, ainda, examinar a recepção da tese pelos tribunais e problematizar a coerência da decisão com os princípios estruturantes do Direito Administrativo Sancionador e do sistema constitucional de limitação do poder punitivo estatal.

### *4.1 O contexto do julgamento do Tema 1199*

Muitas das mudanças aprovadas demonstram ser materialmente benéficas aos acusados, o que veio a desenvolver o debate acerca de sua eficácia temporal e da possibilidade de serem aplicadas retroativamente. Nesse contexto, com a reforma, a improbidade administrativa foi inserida de forma mais explícita no campo do DAS, o que ampliou a discussão sobre a incidência de princípios do direito penal, como a retroatividade da norma sancionadora mais favorável (Vieira et al., 2023).

A exclusão da modalidade culposa e a exigência de dolo específico foram particularmente relevantes, pois implicaram a redefinição do próprio conceito de improbidade administrativa. Dessa maneira, destacam Motta e Araújo (2024) que a reforma legislativa gerou significativa insegurança interpretativa nos tribunais, diante da necessidade de definir se as novas disposições deveriam atingir processos em curso ou mesmo condenações já transitadas em julgado.

Nesse contexto, a controvérsia rapidamente alcançou dimensão nacional, com decisões divergentes nos tribunais estaduais e federais acerca da aplicação retroativa das normas mais benéficas. A multiplicidade de recursos e a relevância institucional do tema levaram o Supremo Tribunal Federal a reconhecer a repercussão geral da matéria, culminando no julgamento do ARE 843.989/PR (Brasil, 2023), ação que julgava uma advogada credenciada do INSS por improbidade, devido à perda de prazos processuais.

A afetação ao regime de repercussão geral demonstrou a centralidade do tema para o sistema de responsabilização por improbidade e para a estabilidade das relações jurídicas. Sendo assim, cabia ao Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da Constituição,

uniformizar a interpretação e definir os limites da retroatividade das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.

#### *4.2 Os votos dos ministros e os fundamentos da decisão e a distinção central que se estabeleceu no início do Tema 1199*

Um dos pontos controvertidos do julgamento foi a aplicação da lei em relação a processos em curso e aqueles já transitados em julgado, ou seja, havia uma preocupação em definir como funcionaria a retroatividade das novas normas e como isso impactaria no campo prático. Assim, havia uma dicotomia entre optar pela exportação de princípios penais para garantir a justiça material ou optar pela estabilidade jurídica e preservação das decisões judiciais.

##### *4.2.1 Resumo dos votos dos Ministros*

A leitura do acórdão do Tema 1199 (Brasil, 2023), originado pelo julgamento da ARE 843989, permite notar que ocorreram divergências ideológicas entre os ministros, ocorrendo então um intenso debate e apresentação de teses, as quais se baseavam em diferentes princípios e teorias. Nesse contexto, durante os votos foi possível observar as seguintes vertentes:

##### *4.2.1.1 Vertente da Irretroatividade e do Tempus Regit Actum (Relatoria)*

Liderada pelo Ministro Alexandre de Moraes (Relator), esta corrente defendeu que o princípio da retroatividade benéfica (Art. 5º, XL da CF) é restrito ao Direito Penal e não se aplica automaticamente ao Direito Administrativo Sancionador. O Relator fundamentou seu argumento na ideia de que a Lei 14.230/2021 não previu “anistia” geral ou regras de transição. Para ele, a segurança jurídica e a proteção do ato jurídico perfeito impedem que a lei retroaja para atingir a coisa julgada ou processos em fase de execução. Moraes estabeleceu que, embora a lei não retroaja para o passado consolidado, ela possui efeito imediato sobre processos em curso sem condenação transitada em julgado. A diferenciação neste caso se dá pelo estágio do processo. Para ele, como a modalidade culposa foi expressamente revogada, não subsiste fundamento legal para condenar alguém por culpa se o trânsito em julgado ainda não ocorreu, mantendo-se, porém, os casos em que a coisa julgada já se formou.

#### *4.2.1.2 Vertentes Divergentes quanto à Extensão da Retroatividade*

Embora o resultado final tenha prestigiado o voto de Moraes, houve significativas dissidências parciais sobre a tese geral, divididas em três subgrupos:

##### a) Defesa da Retroatividade Ampla (Incluindo Coisa Julgada)

Os Ministros André Mendonça, Nunes Marques e Dias Toffoli posicionaram-se de forma mais flexível quanto à aplicação retroativa. Sustentaram que a norma mais benéfica no Direito Sancionador deve retroagir de forma ampla, assemelhando-se à lógica penal, para beneficiar o réu inclusive em casos já julgados, privilegiando o princípio da legalidade e a nova percepção social de que a conduta culposa não deve ser punida com as graves sanções da LIA.

##### b) Defesa da Irretroatividade Estrita

Os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia formaram a vertente mais conservadora quanto à aplicação no tempo. Defenderam a impossibilidade de retroatividade da Lei 14.230/2021 para fatos pretéritos, visando preservar a integridade das ações de combate à corrupção e a eficácia das regras de regência da Administração Pública previstas no Art. 37 da CF.

##### c) Retroatividade para Ações em Curso e Prescrição

Os Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes focaram na viabilidade da retroatividade para ações em curso. Lewandowski admitiu a anulação de condenações transitadas em julgado em casos específicos. Gilmar Mendes divergiu pontualmente quanto ao marco inicial da prescrição intercorrente, defendendo a aplicação imediata dos novos prazos às ações pendentes.

Assim, ao final do julgamento a corte aderiu a uma posição intermediária que respeita a coisa julgada, mas reconhece a abolição do “tipo culposo” para processos em curso, o que será exposto no tópico a seguir, segundo o voto do relator.

#### ***4.2.2 O voto vencedor e o posicionamento majoritário***

O voto vencedor do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, conduziu a maioria do Plenário para a formulação da tese final. A tese de repercussão geral fixada, que reflete o posicionamento majoritário, possui quatro pilares:

- Exigência de Dolo: É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa (arts. 9º, 10 e 11 da LIA).
- Irretroatividade para a Coisa Julgada: A revogação da modalidade culposa (negligência, imprudência ou imperícia) é irretroativa por força da Constituição, não atingindo condenações que já transitaram em julgado, nem seus processos de execução.
- Aplicação aos Processos em Curso: A nova lei aplica-se aos processos em andamento (sem trânsito em julgado) que tratavam de improbidade culposa, pois o tipo culposo foi revogado. Contudo, a ação não é extinta automaticamente: o juiz competente deve analisar se houve eventual dolo por parte do agente.
- Irretroatividade da Prescrição: O novo regime de prescrição (prazos maiores e prescrição intercorrente) é irretroativo. Os novos prazos começam a ser contados apenas a partir da data de publicação da nova lei (25 de outubro de 2021).

Portanto, a maioria do STF buscou um equilíbrio. O Tribunal entendeu que a ação de improbidade tem natureza civil, e não criminal. Sendo assim, a regra constitucional de que "a lei penal mais benéfica retroage" não se aplica automaticamente ao DAS para destruir a "coisa julgada" ou os "atos jurídicos perfeitos".

Por outro lado, o Ministro Alexandre de Moraes fundamentou que, para os processos em curso, vigora o princípio processual do *tempus regit actum*<sup>2</sup> e da não ultraatividade da lei revogada. Então, se a lei que punia a "culpa" deixou de existir, o juiz não pode, hoje, proferir uma sentença baseada em uma lei revogada.

Quanto à prescrição, a maioria entendeu que não se pode punir o Estado por uma "inércia" que não existia na lei anterior. Logo, retroagir a prescrição geraria insegurança jurídica e anistia a atos ímprobos.

---

<sup>2</sup> *Tempus regit actum* é um princípio jurídico que significa "o tempo rege o ato". Responsável por determinar que a validade e a eficácia de um ato jurídico são analisadas de acordo com a lei vigente no momento em que foram praticados, visando garantir segurança jurídica contra mudanças retroativas (Legale, 2026).

#### 4.3 Argumentos favoráveis à tese fixada pelo STF

A fundamentação exarada pelo Supremo Tribunal Federal para a limitação da retroatividade das normas mais benéficas ancora-se, primordialmente, no postulado da segurança jurídica enquanto vetor de estabilidade e previsibilidade do ordenamento. Sob essa ótica, a retroatividade irrestrita é interpretada não como um imperativo absoluto, mas como uma potência jurídica cujos efeitos devem ser sopesados diante da necessidade de preservação das situações jurídicas consolidadas.

Nesse cenário, a coisa julgada emerge como o limite estrutural intransponível à pretensão retroativa. Para a Corte, a imutabilidade das decisões judiciais definitivas constitui uma garantia institucional que assegura a autoridade do Poder Judiciário e a funcionalidade do sistema de justiça (Brasil, 2023). A mitigação desse instituto em favor de uma retroatividade ampla comprometeria a própria integridade da jurisdição, transmutando o processo judicial em um ciclo de revisão permanente, incompatível com o Estado Democrático de Direito. Além disso, para alguns, a nova lei ampliaria os casos de impunidade no âmbito da improbidade administrativa e essa retroatividade deliberada contribuiria para isso (Azevedo; Coelho, 2024; Coelho, 2023).

Por fim, a decisão incorpora uma perspectiva consequencialista, ao reconhecer que a estabilidade institucional depende da avaliação dos impactos sistêmicos da norma. Diante disso, argumentos de ordem pragmática — como o risco de reabertura massiva de demandas findas e os subsequentes reflexos administrativos e orçamentários — foram mobilizados para justificar a restrição. Assim, a limitação da retroatividade apresenta-se como uma medida de prudência jurisdicional, destinada a evitar o colapso operacional do sistema de justiça e a garantir a sustentabilidade das instituições perante o impacto econômico e social de suas decisões.

#### 4.4 Argumentos contrários à tese fixada pelo STF

O entendimento fixado pela Suprema Corte comete uma potencial violação do princípio da isonomia. Dessa forma, a tese estabelece um *discrimen* arbitrário entre jurisdicionados em situações fáticas idênticas, cujos desfechos jurídicos passam a ser determinados não pela gravidade da conduta ou pela tipicidade normativa, mas pela álea do tempo processual. Como adverte Araújo (2023), tal diferenciação transmuda a responsabilidade administrativa em um

fator de contingência temporal, ferindo a previsibilidade e a equidade que devem reger a aplicação das sanções estatais.

Ademais, a crítica estende-se à fragmentação da unidade do Direito Sancionador. Ao restringir a retroatividade da norma mais benéfica no âmbito da improbidade, a decisão ignora a convergência ontológica entre o Direito Penal e o DAS, ambos emanções do mesmo jus puniendi estatal. No sistema penal, a prevalência da *lex mitior* opera inclusive sobre o trânsito em julgado (Loureiro, 2025), via revisão criminal, de modo que a assimetria criada pelo STF impõe à esfera administrativa um rigor excessivo que já foi superado na esfera criminal, rompendo com a coerência sistêmica das garantias fundamentais do acusado.

Por fim, a exegese adotada no Tema 1199 é interpretada por parte da doutrina como a institucionalização de um "garantismo seletivo". Sustenta-se que a exclusão da modalidade culposa e a redefinição dos tipos infracionais refletem uma nova valoração político-jurídica do legislador, que reconheceu a inadequação do regime anterior. Nesse sentido, Vieira et al. (2023) argumentam que a coisa julgada não deve ser instrumentalizada para perpetuar sanções fundadas em normas superadas e reconhecidas como desproporcionais. Para essa corrente, a estabilidade das decisões não possui valor absoluto frente à imperatividade de se fazer cessar punições que o próprio ordenamento jurídico, em sua evolução, passou a considerar indevidas.

#### *4.5 O impacto da exigência de dolo e da mudança de prazo prescricional*

A introdução da prescrição intercorrente, prevista no Art. 23, § 4º da LIA, representou a mudança de maior impacto processual ao estabelecer o prazo de quatro anos entre os marcos interruptivos. A finalidade desta norma é garantir o princípio da razoável duração do processo e evitar a eternização das demandas sancionatórias. No entanto, o impacto real dessa mudança foi mitigado pela modulação de efeitos realizada pelo Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2023). Ao fixar a tese de que a prescrição intercorrente não retroage, o STF preservou a higidez de milhares de processos que seriam extintos de imediato, respeitando o que Derzi (2009) classifica como o princípio da proteção da confiança legítima. Para a autora, a segurança jurídica exige que as mudanças legislativas não destruam de forma abrupta a previsibilidade das ações do Estado, justificando o início da contagem dos novos prazos apenas a partir da publicação da nova lei para os processos já iniciados.

Em última análise, o impacto conjunto dessas alterações revela uma escolha política e jurídica pela proteção das garantias individuais face ao poder sancionador estatal. A observação da prática judiciária pós-2021 sugere uma "higienização do acervo" processual, eliminando

demandas frágeis e baseadas em interpretações excessivamente extensivas da lei original (Neves, 2022). Todavia, a aplicação prática do Tema 1199 demonstra que a segurança jurídica não deve servir de salvo-conduto para a impunidade. O desafio remanescente para o Judiciário é adaptar as técnicas de instrução processual para a demonstração do dolo em um ambiente de prazos mais exíguos, garantindo que a necessária proteção ao gestor público não se converta em uma desproteção crônica e sistêmica ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

Contudo, a aplicação da prescrição intercorrente vinha gerando um gargalo no judiciário brasileiro; Ministério Público e Magistrados vinham se sentindo pressionados com o curto tempo para dar andamento aos processos de improbidade administrativa. Por essa razão, o Ministro Alexandre de Moraes, no dia 23 de setembro de 2025, data próxima de completar os 4 anos previstos na nova LIA, por meio de uma decisão monocrática no curso da ADI 7.236 (2022), suspendeu a prescrição intercorrente (Eduardo, 2025). Nesse contexto, tal decisão não veio acompanhada de justificativas suficientes, o que escancara o desejo do Ministro de impedir que ações prescrevessem, o que vai de encontro aos princípios garantistas.

## **5 A TENSÃO ESTRUTURAL DO TEMA 1199: UNIDADE DO PODER PUNITIVO ESTATAL OU AUTONOMIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR?**

O julgamento do Tema 1199 pelo Supremo Tribunal Federal representou um dos momentos mais relevantes da recente evolução jurisprudencial da Lei de Improbidade Administrativa após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021. A controvérsia submetida à Corte dizia respeito, em termos imediatos, à possibilidade de aplicação retroativa das alterações introduzidas pela nova legislação, especialmente no que se refere à exigência de dolo para a configuração dos atos de improbidade administrativa e à revogação da modalidade culposa anteriormente prevista no art. 10 da Lei nº 8.429/1992.

Embora a discussão tenha sido inicialmente apresentada como um típico problema de direito intertemporal, envolvendo a incidência da norma mais favorável sobre situações jurídicas anteriores, a análise do julgamento revela que o debate ultrapassa essa dimensão técnica. Na realidade, o precedente expõe uma questão estrutural mais profunda: a definição do estatuto constitucional do Direito Administrativo Sancionador no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, as modificações introduzidas pela nova LIA evidenciam duas formas distintas de compreender a natureza das sanções decorrentes da improbidade administrativa. Diante disso, há uma perspectiva que aproxima o regime da improbidade administrativa da lógica do Direito Penal, defendendo que por se tratar de uma área em que se realiza um manifesto do poder punitivo estatal, deve-se irradiar garantias penais fundamentais no DAS. Em contrapartida, há a compreensão de que o regime jurídico da improbidade administrativa possui finalidades institucionais únicas, relacionadas à proteção da probidade administrativa e do patrimônio público, o que de certa maneira permite uma preservação mais robusta da segurança jurídica, da coisa julgada e da estabilidade das relações jurídicas.

Nesse contexto, o julgamento do Tema 1199 pode ser compreendido não apenas como a solução de um problema específico da Lei de Improbidade Administrativa, mas como uma manifestação concreta da tensão existente entre dois modelos teóricos de compreensão do poder sancionador estatal: o modelo da unidade material do *ius puniendi*, que enfatiza a incidência ampliada das garantias penais, e o modelo da autonomia do Direito Administrativo Sancionador, que admite a existência de uma lógica institucional própria para as sanções administrativas.

A partir dessa perspectiva, o presente capítulo tem como objetivo examinar essa tensão estrutural evidenciada pelo julgamento do Tema 1199, analisando os fundamentos das duas

correntes interpretativas que disputam espaço na doutrina e na jurisprudência. Em seguida, será apresentada uma avaliação crítica acerca da solução adotada pelo Supremo Tribunal Federal, buscando compreender em que medida o precedente contribui — ou não — para a consolidação de um modelo constitucionalmente coerente de responsabilização sancionatória no âmbito da improbidade administrativa.

### *5.1 A corrente da aproximação penal do Direito Administrativo Sancionador (unitária)*

A lei de improbidade administrativa, que é a principal forma de expressão do DAS, como explicado anteriormente, surge em um contexto histórico de pressão social, no qual a população se mostrava indignada com recorrentes casos de corrupção no país. Assim, a necessidade de se desenvolver uma lei para realizar um controle dos atos dos políticos ficou escancarada após o impeachment do ex-presidente Collor. Nesse contexto, a lei de improbidade surge com a finalidade de coibir atos ímprobos por meio da aplicação de sanções aos políticos e demais agentes que compõem, participam ou estabelecem relação com a administração pública.

Dessa forma, observa-se que a principal ideia da improbidade administrativa é condenar atos que violam a moralidade (Carvalho, 2021, p.1216). Assim, observa-se uma semelhança nítida entre o DAS e o Direito Penal, que atuam visando manter a ordem social e moral, punindo aqueles que não respeitam as normas impostas. Diante disso, a condição de réu que o denunciado possui em uma ação de improbidade, bem como esse caráter punitivo, que gera pesados encargos na vida daqueles que são condenados, são razões evidentes que demonstram ainda mais a aproximação dessas áreas.

Sob essa ótica, o DAS exporta diversas características do Direito Penal desde a fase pré-processual — como a instauração de inquérito — até a fase de cumprimento de sentença, visto que as condenações são pesadas e capazes de trazer consequências sérias, como bloqueio de bens, proibição de exercer função, aplicação de multas, entre outros. Nesse contexto, é possível compreender que o DAS e o Direito Penal surgem do mesmo elo e com intenções parecidas, ou seja, ambas as áreas se valem do *ius puniendi* estatal para atingirem seus objetivos.

Então, devido a essas similaridades, o DAS também herda diversos princípios fundamentais do direito penal (Ledesma, 2025), com a finalidade de garantir um devido processo legal. Assim, legalidade, tipicidade, culpabilidade, proporcionalidade, *non bis in idem* e presunção de inocência são garantias presentes nos processos de improbidade. Contudo, apesar dessas semelhanças, algumas características do Direito Penal não são exportadas, ou

pelo menos não da maneira correta, para o DAS. Nesse caso, como demonstrado ao longo de todo o estudo há uma grande discussão a respeito da aplicação da retroatividade da norma mais benéfica. Além disso, há outros elementos que são fundamentais para o exercício coerente do Direito Penal como a aplicação do juízo das garantias em inquéritos, a aplicação da taxatividade estrita e do princípio da insignificância, que apesar de serem de extrema relevância são deixados de lado no DAS e poderiam gerar uma relação desproporcional do Estado com o investigado.

Portanto, grande parte da doutrina compreende que por possuírem a mesma origem e se utilizarem de um poder punitivo para cercear e controlar a população o DAS está muito próximo ao Direito Penal, devendo então possuir um caráter mais garantista. Porém, na prática, devido à indefinição do judiciário nacional muitos princípios são deixados de lado, isso porque há a compreensão, da parte de alguns, que o Direito Administrativo Sancionador possui uma autonomia própria, ponto de vista que será demonstrado no próximo tópico.

## *5.2 A corrente da autonomia do regime administrativo sancionador (dualista)*

Em contrapartida à visão explicada no tópico anterior, há a interpretação de que o DAS possui uma autonomia própria, o que justifica certas premissas aplicadas no Tema 1199 (Justo, 2025), como a aplicação específica da retroatividade somente nos processos ainda em curso. Assim, tal corrente se baseia principalmente no argumento da diferença dos bens tutelados no Direito Penal e no DAS. Isso porque, o DAS visa o pleno funcionamento da máquina estatal e execução das políticas públicas, ou seja, sua maior pretensão é garantir o interesse público (Voronoff, 2019), enquanto o Direito Penal possui como principal foco preservar a paz social e tutelar bens como liberdade, vida e patrimônio.

Além disso, a autonomia do DAS fundamenta-se, primordialmente, na flexibilização do dogma da tipicidade fechada, admitindo-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados e a integração normativa por meio de atos infralegais (Osório, 2020), como resoluções e portarias, o que confere à Administração a plasticidade necessária para o exercício da discricionariedade técnica diante da complexidade da gestão pública contemporânea. Essa independência dogmática reflete-se na incomunicabilidade das instâncias, sustentada pela premissa de que os ilícitos administrativo e penal tutelam bens jurídicos de naturezas distintas, permitindo que a sanção administrativa subsista autonomamente em razão de standards probatórios menos rigorosos que os exigidos no juízo criminal. Por fim, tal regime é orientado pelos princípios da eficiência e da autotutela, justificando um rito processual célere e funcional que prioriza a pronta restauração da ordem administrativa e a preservação do interesse público,

distanciando-se, portanto, do garantismo hipertrofiado inerente ao favor libertatis do Direito Penal.

Portanto, observa-se que as diferenças apresentadas entre as duas correntes se tratam de detalhes, basicamente fundados em uma visão da pretensão de tutela do DAS. Diante disso, as duas correntes possuem divergências que, na prática, influenciam na interpretação de certas normas, e devido a isso, a decisão do STF no Tema 1199 vem gerando bastante discussão. Logo, percebe-se que o julgamento do tema não carregava consigo somente uma interpretação normativa, mas sim a escolha clara de um posicionamento sobre a compreensão da natureza jurídica do DAS. O STF ao tomar posição acerca do tema, precisa agir com integridade, uma vez que esses princípios devem ser aplicados a outros casos similares ou de relevante impacto na seara jurídica. Neste quesito, a pacificação da interpretação, ainda que em discordância ao que se defende aqui, seria salutar para o sistema.

### *5.3 A insuficiência teórica da solução adotada pelo Supremo Tribunal Federal*

A interpretação do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1199 revela uma tentativa de conciliação que, embora institucionalmente compreensível, mostra-se insuficiente para resolver de forma consistente o problema teórico subjacente. O objetivo da Corte consistia em definir de que maneira as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 impactariam a atuação dos tribunais na aplicação das novas normas de improbidade administrativa. Todavia, a solução adotada apresenta um caráter marcadamente pragmático, orientado pela preocupação com as consequências sistêmicas da decisão, o que lhe confere uma feição prudente sob o ponto de vista institucional, mas teoricamente incompleta.

Sob essa perspectiva, o STF evitou assumir de forma explícita uma posição definida quanto ao estatuto do DAS no ordenamento jurídico nacional. Dessa forma, em vez de aderir de maneira clara a uma das matrizes interpretativas, seja aquela que aproxima o regime da improbidade da lógica garantista do Direito Penal, seja aquela que enfatiza a autonomia do sistema sancionador administrativo, a Corte optou por uma solução intermediária, preservando elementos de ambas as construções teóricas sem enfrentar, de modo aprofundado, os fundamentos que justificariam tal escolha.

Assim, em alguma medida, essa postura parece demonstrar o reconhecimento de problemas estruturais que historicamente marcaram a aplicação da LIA, especialmente no que se refere à fragilidade de determinadas imputações e à insuficiência de fundamentação probatória em muitos casos. Nesse contexto, a exigência de dolo específico para a configuração

dos atos de improbidade representa um avanço relevante, visto que reforça a necessidade de demonstrar a efetiva intenção do agente de praticar uma ilicitude.

Entretanto, ao mesmo tempo em que qualifica os requisitos para a configuração da improbidade administrativa, o Supremo Tribunal Federal estabelece limites significativos à aplicação retroativa dessas exigências, sobretudo em relação às decisões já transitadas em julgado. Tal opção, justificada pela proteção da segurança jurídica e pela preservação da estabilidade das decisões judiciais, evidencia uma priorização da dimensão institucional em detrimento de uma aplicação mais ampla da retroatividade benéfica.

Em vista disso, como consequência, a solução adotada não permite afirmar com precisão se o DAS brasileiro deve ser compreendido a partir de uma lógica mais próxima do paradigma penal-garantista ou se deve preservar uma autonomia suficiente para justificar restrições mais intensas à incidência de garantias fundamentais. Então, essa indefinição compromete a consistência teórica do precedente e mantém em aberto a tensão estrutural evidenciada ao longo do presente capítulo.

Além disso, a solução adotada pode gerar situações de desigualdade material, na medida em que indivíduos em contextos fáticos semelhantes passam a receber tratamentos distintos em razão do momento processual de seus casos. Assim, agentes públicos podem permanecer condenados com base em um regime normativo posteriormente restringido, enquanto outros, em situações equivalentes, são beneficiados pelas novas exigências legais. Portanto, tal cenário evidencia as limitações práticas da solução intermediária adotada pela Corte e o grande teor político impresso nessa decisão.

#### *5.4 Demonstração prática da indecisão teórica do STF*

No bojo do Processo nº 1000190-89.2017.4.01.3813, em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 6ª Região, debateu-se a ocorrência de atos de improbidade administrativa decorrentes de fraudes em procedimentos licitatórios no Município de São José do Divino/MG, envolvendo recursos de convênios federais. A exordial acusatória, manejada pelo Ministério Público Federal, imputou aos réus condutas tipificadas nos arts. 9º e 10 da redação original da Lei nº 8.429/1992 (LIA), consubstanciadas no direcionamento de certames e no recebimento de vantagens indevidas.

Em sede de primeiro grau, o juízo condenou parte dos requeridos com fulcro no art. 10, VIII, da LIA, sob o fundamento de frustração da licitude de processo licitatório. Por outro lado,

houve absolvições quanto à hipótese de enriquecimento ilícito (art. 9º, I), ante a insuficiência do arcabouço probatório.

Todavia, o ponto principal da presente análise transcende o mérito fático, situando-se na repercussão jurídica da Lei nº 14.230/2021 e na exegese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199 da Repercussão Geral. Assim, dada a ausência de trânsito em julgado quando do advento da reforma legislativa, abriu-se espaço para a aplicação acerca da retroatividade das disposições mais benéficas da nova LIA.

Sob essa ótica, o caso em tela exemplifica a mutação do enquadramento jurídico das condutas, possibilitando o afastamento de sanções baseadas na interpretação extensiva do regime anterior. Ocorre que tal solução descortina uma antinomia sistêmica: a disparidade de tratamento fundada em um critério meramente cronológico-processual.

Como exercício para visualizar esta questão, vamos imaginar que diante de uma boa decisão judicial proferida em sede de primeira instância, o procurador da parte, em ato de boa-fé processual, orientasse seu cliente a não recorrer, uma vez que as chances de vitória fossem nulas diante do quadro jurisprudencial em vigor. Vamos supor que o trânsito em julgado ocorresse um dia antes da promulgação da Lei nº 14.230/2021. A solução adotada pelo STF levaria, portanto, à submissão dos agentes ao rigor do regime pretérito. A solução dada pelo STF não só demonstra uma questão de absurda desigualdade, como estimula condutas processuais disfuncionais, uma vez que sugere aos procuradores que vale a pena manter em curso processos judiciais que estão fadados ao fracasso, uma vez que mudanças legais poderão beneficiar o cliente no futuro. Confiar no sistema tornou-se um problema. Um ambiente de desconfiança pode gerar os efeitos que supostamente a decisão do STF objetivou evitar.

Evidencia-se, assim, não só uma tensão dialética entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da isonomia material, mas o estímulo à posição sempre combativa. A crítica doutrinária converge para o fato de que sujeitos que praticaram atos idênticos, no mesmo contexto histórico, podem sofrer desfechos jurídicos diametralmente opostos, a depender exclusivamente da celeridade ou morosidade da marcha processual. Esse cenário reforça o debate sobre a seletividade dos efeitos da reforma e a fragilidade de um critério temporal para a aplicação de normas sancionadoras mais benéficas.

## **6 CONCLUSÃO: O TEMA 1199 E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA RETROATIVIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

A solução adotada pelo STF no caso da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) indica que a interpretação do Direito Administrativo Sancionador (DAS) no Brasil deve ter critérios próprios, embora permaneça ainda um estado de incerteza jurídica sobre suas características, já que não há legislação específica sobre o tema. O julgamento do Tema 1199 pelo STF trouxe decisão de caráter intermediário e político, que priorizou a mitigação de problemas estruturais, como o receio de um "gargalo judicial", em detrimento de uma aplicação da lei de forma mais coerente ao regime garantista fundado pela Constituição de 1988.

Sob essa perspectiva, torna-se evidente a urgência de se desenvolver um estatuto próprio para o DAS. Diante disso, por uma imposição de lógica sistêmica, este regime jurídico autônomo deve se aproximar do Direito Penal, uma vez que a atividade punitiva do Estado, independentemente da esfera em que ocorra, deve estar vinculada às salvaguardas fundamentais que protegem o indivíduo contra o arbítrio. Portanto, a transposição assistemática de normas sem um norte garantista apenas perpetua a insegurança jurídica, a imprevisibilidade e a violação de direitos fundamentais.

Em última análise, a solução para a probidade administrativa não reside no punitivismo exacerbado ou em soluções judiciais focadas em conter danos, mas na clareza e simplificação normativa. O ponto de partida para essa transformação deve ser a elaboração de leis precisas e de um estatuto que assegure, simultaneamente, a eficiência da gestão pública e o devido processo legal, respeitando os princípios garantistas indissociáveis do Direito Penal.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana Carolina Finkennauer de Souza. **A reforma da Lei de Improbidade Administrativa e seus efeitos**. 2023.

ARAÚJO, Paulo Henrique Figueredo de. A colmatação de lacunas legislativas na ação de improbidade administrativa: diálogo entre o civil e o penal. **Revista da Advocacia-Geral da União**, Brasília, DF, v. 1, p. 211-230, 2014. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/579/2859>. Acesso em: 10 abr. 2026.

AZEVEDO, E. M.; COELHO, H. M. A. A reformulação da improbidade administrativa e as implicações do dolo específico no poder sancionador: Considerações sobre captura e retrocesso normativo na Lei nº 14.230/2021. **CONPEDI. Direito administrativo e gestão pública II**. Florianópolis: CONPEDI, v. 1, p. 298-319, 2024. Acesso em: 14 maio 2026.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. **Direito processual penal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa entram em vigor. Câmara dos Deputados, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/820702-MUDANCAS-NA-LEI-DE-IMPROBIDADE-ADMINISTRATIVA-ENTRAM-EM-VIGOR>. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/114230.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114230.htm). Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Exposição de Motivos nº 372, de 6 de setembro de 1991**. [Projeto de Lei da Lei de Improbidade Administrativa]. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.236/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.199 da Repercussão Geral**. Acórdão. Brasília, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6081018>. Acesso em: 21 dez. 2025.

CARNEIRO, Rafael de Alencar Araripe. Os 4 anos da nova lei de improbidade: distinção entre erro e fraude. **Migalhas**, 2025. Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/444352/os-4-anos-da-nova-lei-de-improbidade-distinca%20entre-erro-e-fraude>. Acesso em: 11 maio 2026.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

CAPISTANO, Erick Borges Vilela. **A reforma da lei de improbidade administrativa: as mudanças feitas pela lei nº 14.230/2021 e os impactos para o agente público**. Orientadora: Pamora Mariz S. de F. Cordeiro. Goiânia: PUC Goiás, 2025. 28 p. Artigo científico (Trabalho de Curso II em Direito) - Escola de Direito, Negócios e Comunicação, Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2025.

COELHO, Henrique Messias Alves. **Aspectos controversos do dolo específico na improbidade administrativa: análise da captura legislativa no poder sancionador**. Orientador: Eder Marques de Azevedo. 2023. Artigo (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Governador Valadares, 2023.

COSTA, Flávio. Brasil leva 6 anos para julgar improbidade; demora dificulta recuperação de dinheiro público. **UOL Notícias**, São Paulo, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/29/brasil-leva-6-anos-para-julgar-improbidade-demora-dificulta-recuperacao-de-dinheiro-publico.htm>. Acesso em: 11 maio 2026.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Modificações da jurisprudência no direito tributário**. São Paulo: Noeses, 2009.

EDUARDO, C. Improbidade administrativa: suspensão da prescrição intercorrente evita extinção de mais de 20 mil ações. **Conjur**, 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-set-29/improbidade-administrativa-suspensao-da-prescricao-intercorrente-evita-extincao-de-mais-de-20-mil-acoaes/>. Acesso em: 16 mar. 2026.

FERREIRA, Daniel. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

JUSTO, Lucas Oliveira. **O necessário distanciamento entre o direito administrativo sancionador e o direito penal**. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação *Lato Sensu* em Novas Tendências do Direito Público) - Centro Universitário de Brasília (CEUB/ICPD), Brasília, 2025.

LEDESMA, Lysandro Alberto. **Direito administrativo sancionador: imputação penal e principiologia no enfrentamento à improbidade administrativa no Brasil**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025.

LEGALE. **Tempus regit actum: lei no tempo e segurança jurídica**. 2026. Disponível em: <https://legale.com.br/blog/tempus-regit-actum-lei-no-tempo-e-seguranca-juridica/>. Acesso em: 23 mar. 2026.

LOUREIRO, Atílio Dambroz Rocha. **Lex mitior à prova - ação de improbidade e direitos humanos**: garantias processuais convencionais versus a modulação do Tema 1.199 DO STF. 2025. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2025.

MARTINS, Tiago. Nova lei da impunidade administrativa. **AJUFE**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.ajufe.org.br/imprensa/artigos/15791-nova-lei-da-impunidade-administrativa>. Acesso em: 10 abr. 2026.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. “A nova improbidade administrativa: avanços e riscos da reforma”. In: DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes (coord.). **Nova Lei de Improbidade Administrativa comentada**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Curso de Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

MEROLA, Sérgio. A reforma da lei de improbidade administrativa e o fim da criminalização do erro: o dolo como elemento essencial após a lei 14.230/21. **Migalhas**, 10 set. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/439666/reforma-da-lei-de-improbidade-administrativa-e-criminalizacao-do-erro>. Acesso em: 11 maio 2026.

MOTTA, Ivan Dias; ARAÚJO, Maria de Lourdes. **O novo regime jurídico vigente no âmbito da probidade administrativa**. 2024.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Ações judiciais caem 42% com a nova Lei de Improbidade Administrativa, aponta levantamento**. 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/acoes-judiciais-caem-42-com-a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-aponta-levantamento-do-movimento-pessoas-a-frente/>. Acesso em: 11 maio 2026.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Balanco sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/07/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa.pdf>. Acesso em: 11 maio 2026.

MURACA, Luiz Felipe Machado; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Controle do poder político e improbidade administrativa: uma análise sobre a necessidade de comprovação do dolo nas ações de improbidade administrativa a partir da obra de Karl Loewenstein. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 10., 2022, Ribeirão Preto. **Anais [...]**. Ribeirão Preto: UNAERP, 2022. p. 155-170.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Improbidade Administrativa: comentários à Lei 8.429/1992 com as alterações da Lei 14.230/2021**. Salvador: JusPodivm, 2022.  
OLIVEIRA, Sérgio Murilo Petri de. **O novo regime de prescrição da tutela da probidade administrativa**. Ribeirão Preto: UNAERP, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unaerp.br/srv-unaerp-s01/api/core/bitstreams/d934dbf9-646e-441a-9d3b-054d617d4701/content>. Acesso em: 11 maio 2026.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

PASSARINHO, Jarbas. Exposição de motivos n.º EM. GM/SAA/0388, de 14 de agosto de 1991. In: BRASIL, **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html>. Acesso em: 11 maio 2026.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 31 dez. 2025.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e segurança jurídica na gestão pública**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SILVA, Alberth Sant'Ana Costa da; LOBO, Alfredo Ribeiro da Cunha; SAMPAIO FILHO, Marco Antônio R. A retroatividade da lei mais benéfica no contexto do direito administrativo sancionador. **Revista Ordinária**, 2023.

SILVA, José Anacleto Abduch. **Improbidade administrativa e insegurança jurídica: o risco da banalização da improbidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, n. 84, p. 147-180, abr./jun. 2022. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho\\_RMP84.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf). Acesso em: 10 abr. 2026.

VIEIRA, Ruan Kennedy *et al.* **Aplicabilidade da retroatividade benéfica nos ilícitos da Lei de Improbidade Administrativa**. 2023.

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. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.79029>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/79029>. Acesso em: 24 mar. 2026.