A INCIDÊNCIA RETROATIVA DA LEI Nº 14.230/2021 NOS PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM TRAMITAÇÃO E OS MECANISMOS PROCESSUAIS DE REVISÃO E DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS ANTERIORES

THE RETROACTIVE APPLICATION OF LAW 14.230/2021 IN ONGOING ADMINISTRATIVE MISCONDUCT PROCEEDINGS AND THE PROCEDURAL MECHANISMS FOR REVIEWING AND OVERTURNING PREVIOUS JUDICIAL DECISIONS

Lorena Hermenegildo de Oliveira[1]
Rodrigo Bueno Coimbra[2]
Igor Vinícius Santos Silva[3]

RESUMO

Este artigo aborda a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa à luz das recentes mudanças no ordenamento jurídico brasileiro e examina como essas alterações afetaram as fases processuais. Para atingir esse objetivo, a pesquisa começa por analisar os aspectos gerais da Ciência Política e depois passa ao Direito para examinar à exigência de dolo específico de improbidade no contexto atual, especialmente no que diz respeito à efetivação dos direitos, em meio a um cenário crescente de demandas judiciais. Em seguida, são discutidos temas como a jurisprudência dos tribunais superiores e a possibilidade de retroatividade. A pesquisa aponta para a retroatividade da nova lei de improbidade administrativa, destacando a necessidade de observância da segurança jurídica pelos operadores do direito.

PALAVRAS-CHAVE: Ações coletivas. Improbidade Administrativa. Retroatividade. Direitos fundamentais. Dolo.

ABSTRACT

This article addresses the retroactive application of the new Administrative Improbity Law in light of recent changes to the Brazilian legal system and examines how these alterations have affected procedural stages. To achieve this objective, the research begins by analyzing general aspects of political science before turning to the law to examine the requirement of specific intent regarding improbity in the current context—particularly concerning the enforcement of rights amidst a rising volume of lawsuits. Subsequently, topics such as the case law of higher courts and the possibility of retroactivity are discussed. The research points to the retroactivity of the new administrative improbity law, highlighting the need for legal practitioners to uphold legal certainty.

KEYWORDS: Class actions. Administrative impropriety. Retroactivity. Fundamental rights. Specific intent.

[1] Doutoranda em Proteção dos Direitos Fundamentais, Universidade de Itaúna (UIT), Minas Gerais, Brasil.
[2] Bacharel em Relações Internacionais pelo IBMEC-BH, Pós Graduado em Inteligência e Contra Inteligência pela ABEIC, Mestrando em Política Internacional pela PUC-Minas.
[3] Bacharel em Direito (UNA Bom Despacho). Mestre em Direito (UIT). Doutorando no PPGD *Stricto Sensu* da Universidade de Itaúna (UIT), Minas Gerais, Brasil.

1 INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo, enquanto ramo autônomo, tem suas raízes no final do século XVIII e início do século XIX, com origem na França, coincidindo com o surgimento do Estado de Direito. Como bem destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro[4], esse desenvolvimento se deu em resposta à necessidade de limitar o poder estatal, de forma a garantir direitos fundamentais aos cidadãos e estabelecer mecanismos de controle sobre a administração pública. O Direito Administrativo, portanto, nasce com a função de regulamentar as relações entre o Estado e os administrados, assegurando a legalidade e a justiça nas ações governamentais.

No contexto brasileiro, durante o período colonial, já se observavam alguns elementos do Direito Administrativo, embora em uma forma mais organizacional e rudimentar, sem que ele existisse como um ramo autônomo ou possuísse princípios próprios. Com o advento do Império, houve um maior desenvolvimento da Administração Pública, ainda que dentro de um regime de monarquia constitucional, onde o Poder Moderador, exercido pelo imperador, coexistia com os demais poderes — Legislativo, Executivo e Judiciário.

Sob a influência do direito francês, foi criado o Conselho de Estado, que tinha uma função consultiva, proporcionando aconselhamento ao imperador e servindo como um marco no aprimoramento da estrutura administrativa, ainda que não detivesse poder decisório. Esse modelo seguia, em parte, a lógica do direito administrativo francês, que também era fortemente marcado pela criação de conselhos com funções consultivas.

O Direito Administrativo no Brasil evoluiu de forma contínua e gradual, exceto durante o período da ditadura militar, instaurada em 1964 após o golpe de estado. Esse período foi marcado pelo fortalecimento do poder executivo, pela imposição de medidas antidemocráticas e arbitrárias, e pela edição de diversos atos institucionais, que serviram para consolidar o regime autoritário e restringir liberdades.

Entretanto, foi com a Constituição Federal de 1988 que o Direito Administrativo se estruturou de forma sólida, com a definição de princípios e normas próprias. A Constituição de 1988 consagrou o Estado Democrático de Direito, fundamentado na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e no pluralismo político.

Nesse novo contexto, a cidadania passou a ocupar um lugar central, com a garantia dos direitos fundamentais ampliada e reforçada. O Direito Administrativo, por sua vez, ajustou- se a esse novo cenário, alinhando-se aos princípios democráticos e buscando promover a transparência,

[4]DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

a legalidade e a participação ativa do cidadão na gestão pública. Dessa forma, o ordenamento jurídico e administrativo tornou-se compatível com os ideais de um Estado que prioriza a participação popular e a defesa dos direitos fundamentais.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "com a Constituição de 1988, optou-se pelos princípios próprios do estado democrático de direito. Duas ideias são inerentes a esse tipo de Estado: uma concepção mais ampla do princípio da legalidade e a ideia de participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública".

A partir da Constituição de 1988, os princípios fundamentais que regem a Administração Pública passaram a estar expressamente previstos, entre eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF/88). Uma importante inovação foi a inclusão do princípio da moralidade administrativa, que se consolidou como um dos pilares fundamentais da atuação estatal. Esse princípio também fundamenta o regime de improbidade administrativa, conforme disposto no artigo 37, parágrafo 4º4, da CF/88, que estabelece sanções para agentes públicos que, no exercício de suas funções, violarem os princípios éticos e jurídicos que devem nortear a Administração Pública.

Esse regime sancionador visa garantir a integridade e a transparência da gestão pública, prevenindo abusos de poder e atos contrários ao interesse público. O instituto da improbidade administrativa foi ampliado em sua importância, ficando a cargo do ordenamento infraconstitucional a sua regulamentação, que só ocorreu com a promulgação da Lei 8.429/92. A referida lei entrou em vigor com eficácia plena, porém sem aplicação retroativa, conforme destacado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

É importante destacar que, antes da promulgação da Lei 8.429/1992, estavam em vigor apenas as Leis 3.164/1957 (Pitombo-Godói Ilha) e 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto), que regulavam a questão da improbidade administrativa, tratando do enriquecimento ilícito de agentes públicos. Essas leis foram editadas com base no artigo 141, §º31, segunda parte, da Constituição Federal de 1946 e foram posteriormente revogadas pela Lei 8.429/1992.

Além disso, durante o período da ditadura militar, foi promulgado o Ato Institucional nº 5, em 1968, que permaneceu em vigor até 1978. Esse ato conferia ao Presidente da República a competência para decretar o confisco de bens de indivíduos que tivessem se enriquecido ilicitamente enquanto exerciam funções públicas.

Nesse contexto, o regime da improbidade administrativa se consolida como um ramo autônomo do Direito, estabelecendo regras e princípios próprios para lidar com as condutas irregulares de agentes públicos. Essa autonomia é resultado da evolução normativa e da necessidade de proteger o interesse público, garantindo a responsabilização de quem age de forma contrária à moralidade e à legalidade no exercício da função pública.

2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB A ÓTICA DA CIÊNCIA POLÍTICA: ACCOUNTABILITY E ESCOLHA PÚBLICA

O entendimento contemporâneo do regime de improbidade administrativa no Brasil demanda uma alteração de foco momentâneo no escopo do texto, que permita ultrapassar os limites estritamente dogmáticos da ciência jurídica com o objetivo de integrar as contribuições da ciência política. A arquitetura institucional de combate aos desvios de conduta no âmbito da gestão pública não irá operar em um vazio, por isso é importante integrar a ciência política no debate jurídico, muitas vezes o direito opta por esvaziar de influências de fora do direito o conteúdo das suas normas, o que leva a um cenário como se o direito operasse em um vácuo social. Mas a arquitetura do sistema, ela irá refletir, o grau de desenvolvimento institucional do Estado, a forma como o sistema de freios e contrapesos foi desenhado e as assimetrias de poder entre os agentes estatais, os reguladores e os regulados.

2.1 O SISTEMA DE ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA E O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

Dentro da perspectiva clássica da Ciência Política, o conceito de accountability conforme sistematizado por teóricos como Guillermo O'Donnell desdobra-se em dimensões verticais (eleições e controle exercido diretamente pelos cidadãos sobre os governantes) e horizontais (a capacidade de agências estatais autônomas fiscalizarem, julgarem e punirem ilegalidades cometidas por outros poderes ou órgãos do Estado).

A raiz etimológica da palavra já nos demonstra que a sua origem não esteve associada a política e ao direito, mas sim na contabilidade, durante a idade média, especialmente na Inglaterra, naquela época os administradores da coroa precisavam demonstrar um uso correto em relação aos recursos financeiros da coroa, curiosamente, isso ocorria ainda antes da formação do Estado moderno no tratado de Westphalia de 1648. Havia a prestação de contas, mas não era para o Estado, e sim para algo maior dentro do âmbito da teoria do direito divino dos reis de Jean Bodin.

A incorporação definitiva do conceito de accountability na Ciência Política e no Estado moderno veio com o fim da segunda guerra mundial (1939-1945), a vitória dos aliados e a necessidade de reconstrução completa da Europa ocidental através do Plano Marshall por parte dos Estados Unidos obrigou um cuidado maior com os recursos do Estado.

As burocracias estatais foram ficando cada vez maiores, complexas e adquirindo poderes discricionários, o que levou os cientistas políticos da segunda metade do século XX a se perguntarem “Quem controla os controladores?”

De acordo com a tipologia clássica da Ciência Política desenvolvida por O´Donell e Robert Dahl observamos a seguinte subdivisão: Accountability Vertical: Ocorre quando os cidadãos e a sociedade civil controlam os governantes. O mecanismo clássico é o voto (eleições), mas também engloba a mobilização social, a imprensa livre e os movimentos de fiscalização cívica. Accountability Horizontal: Refere-se aos freios e contrapesos institucionais (checks and balances). Trata-se da capacidade de órgãos estatais fiscalizarem, julgarem e punirem outros órgãos do próprio Estado (ex: tribunais de contas, ministérios públicos, legislativos fiscalizando o executivo e o poder judiciário independente).

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992 e suas subsequentes alterações) por sua vez se transformou em um dos instrumentos mais robustos de accountability horizontal no ordenamento brasileiro. Ela capacita o Estado a poluir os canais de impunidade e a coibir a apropriação privada do espaço público. No entanto, a Ciência Política contemporânea adverte que o excesso de discricionariedade institucional na aplicação de sanções severas sem parâmetros objetivos pode gerar disfunções sistêmicas, provocando o fenômeno conhecido como o "apagão das canetas", uma espécie de inércia deliberada de gestores públicos com receio de sofrer sanções desproporcionais por meras falhas interpretativas ou erros formais desprovidos de má-fé.

2.2 A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA (PUBLIC CHOICE) E O COMPORTAMENTO DO GESTOR RACIONAL

A introdução da exigência de dolo específico pela Lei nº 14.230/2021 à Lei de Improbidade Administrativa encontra profundo eco na teoria econômica da política e, de modo particular, na Escola da Public Choice (Teoria da Escolha Pública). Desenvolvida a partir de meados do século XX por economistas e cientistas políticos como James M. Buchanan e Gordon Tullock (1962). Essa vertente teórica propõe uma ruptura metodológica com o idealismo clássico da administração pública.

Enquanto a visão weberiana tradicional tratava o burocrata e o político como agentes essencialmente altruístas, guiados de forma exclusiva pelo interesse público, a Public Choice aplica o instrumental da microeconomia neoclássica ao comportamento político. Sob essa ótica, políticos, eleitores, juízes e burocratas são modelados como atores racionais, utilitaristas e maximizadores de suas próprias preferências (seja em termos de reeleição, poder, orçamento, prestígio ou segurança pessoal) sob restrições institucionais dadas (Buchanan; Tullock, 1962).

Quando o marco normativo anterior (antes da reforma de 2021) permitia a responsabilização por culpa genérica ou mera negligência por atos de improbidade administrativa, o arranjo institucional gerava distorções severas nos incentivos racionais dos gestores públicos.

Aplicando a lógica econômica de James Buchanan sobre custos de transação e incentivos institucionais tínhamos um cenário afetado por duas questões graves. A assimetria dos riscos e benefícios e a aversão ao risco. O agente público racional arca com um ônus desproporcional. Os ganhos políticos ou sociais decorrentes de uma inovação gerencial ou de uma decisão complexa e ousada são difusos e, muitas vezes, expropriados pelo ciclo político. Em contrapartida, o risco de uma punição severa (perda de cargo, inelegibilidade e sanções patrimoniais decorrentes de uma decisão culposa julgada a posteriori) concentra-se de forma devastadora sobre o indivíduo. Diante da possibilidade de ser processado por improbidade devido a uma falha técnica ou erro honesto de avaliação (sem dolo ou má-fé), o cálculo de utilidade do burocrata o empurra invariavelmente para a inércia. A estagnação decisória torna-se a estratégia estritamente dominante (dominant strategy) para a sobrevivência funcional do agente.

Como resultado, o sistema legal anterior impunha o que a literatura de custos de transação classifica como barreiras proibitivas à eficiência do Estado, premiando a paralisia e penalizando a criatividade administrativa. As consequências dessa hiper-responsabilização culposa manifestavam-se de forma crônica em setores vitais da gestão pública brasileira. Em licitações de alta complexidade e obras de infraestrutura, os gestores de órgãos de engenharia ou de comissões de licitação frequentemente preferiam declarar licitações desertas ou paralisar contratos em andamento diante de dúvidas interpretativas menores na legislação, por receio de que qualquer falha de planejamento sem dolo fosse tipificada como improbidade, em vez de buscar soluções contratuais eficientes. Também se verificava o mesmo fenômeno com gestão de crises e compras emergenciais: Em cenários de calamidade ou urgência (como desastres naturais ou crises sanitárias), a necessidade de contratações céleres colidia com o medo paralisante de auditorias retroativas que avaliassem decisões gerenciais complexas sob a ótica fria e anacrônica da culpa genérica, travando o socorro estatal.

A alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021 atua, portanto, como um reajuste estrutural das regras do jogo (rules of the game), alinhando-se diretamente às prescrições da análise econômica do direito. Ao restringir a improbidade administrativa às hipóteses de dolo (vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito), o legislador reduziu o ruído regulatório e eliminou o "custo de incerteza" associado ao erro honesto. O sistema institucional deixa de penalizar a assunção calculada de riscos inerente à atividade executiva moderna e concentra o aparato repressivo do Estado naquilo que a teoria econômica justifica punir: a corrupção dolosa, o desvio intencional de finalidade e a má-fé predatória.

3 DELIMITAÇÃO ENTRE CORRUPÇÃO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A partir da nova ordem constitucional e do restabelecimento do Estado de Direito Democrático, exige-se uma atuação íntegra da gestão pública, pautada pelos princípios da moralidade e eficiência. Nesse contexto, as condutas inadequadas dos gestores públicos geram preocupações significativas, uma vez que podem comprometer a confiança da sociedade nas instituições e minar os valores fundamentais da administração pública. A observância rigorosa desses princípios é crucial para garantir a transparência, a responsabilidade e a ética no exercício das funções públicas, assegurando que os interesses da coletividade sejam sempre priorizados.

E, de fato, essas condutas podem deteriorar e corromper uma sociedade. Contudo, é fundamental diferenciar os institutos da corrupção e dos atos de improbidade. A corrupção, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, refere-se a práticas que envolvem a troca de vantagens indevidas, geralmente em troca de favores ou decisões que beneficiem uma das partes. Essas práticas não apenas afetam a administração pública, mas também minam a confiança da sociedade nas instituições e nos mecanismos democráticos, criando um ciclo vicioso de desconfiança e desilusão:

> […] é um mal gravíssimo, que prejudica as bases de sustentação do Estado e ameaça a sociedade como um todo, sendo fonte de descrédito das instituições regentes de um governo democrático.[5]

Na antiguidade, já se podiam observar indícios da ocorrência de corrupção, evidenciados por referências no Novo Império Egípcio e no Código de Hamurabi, que incluía disposições contra práticas desonestas. Além disso, na civilização grega, filósofos como Platão e Aristóteles discutiam a corrupção em suas obras, reconhecendo-a como um problema social e político que comprometia a moralidade e a eficácia da administração pública. Essas manifestações históricas revelam que a corrupção é um fenômeno persistente e que, ao longo dos séculos, tem sido objeto de análise e condenação em diversas culturas e civilizações.

No Brasil, o fenômeno da corrupção esteve presente desde o período colonial, tornando-se quase um elemento cultural da sociedade. Isso se manifestou por meio de práticas clientelistas e do troca de favores em busca de apoios políticos, uma realidade que parece ter persistido mesmo após a Proclamação da República. Essa herança histórica contribui para a manutenção de práticas corruptas que permeiam a administração pública, desafiando a construção de um Estado mais ético e transparente ao longo dos anos.

O Código Penal de 1830 vigorou até 1890, quando um novo Código foi promulgado em função da Proclamação da República, incluindo um título específico para crimes contra a

[5] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e Democracia. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, nº226, out./2001.

administração pública. Esse novo Código permaneceu em vigor até a adoção do Código Penal de 1940, que também ressaltou os crimes contra a administração pública. É importante mencionar a reforma de 1984, que manteve o título relacionado a esses crimes e incorporou a tipificação dos crimes de corrupção passiva e ativa.

A corrupção é classificada como um ilícito penal, enquanto a improbidade administrativa se refere a uma infração de natureza cível. No entanto, é importante notar que um mesmo ato ilícito pode ter repercussões tanto na esfera penal quanto na cível. No Código Penal, a corrupção é mantida como crime nas modalidades ativa e passiva, conforme os artigos 317 e 333. A improbidade administrativa, por outro lado, tem fundamento constitucional e é regulamentada pela Lei 8.429, de 1992, que foi alterada pela Lei 14.230/2021. Essa lei abrange três categorias distintas, conforme os artigos 9º, 10 e 11, além de tipos previstos em legislações especiais.

O autor Marçal Justen Filho ressalta que a improbidade administrativa é uma forma de manifestação de ilegalidade; no entanto, nem toda atuação ilegal pode ser considerada improbidade. Além disso, é necessário estabelecer uma diferença clara entre improbidade e imoralidade. Essa distinção é fundamental para a correta aplicação das normas que regem a administração pública e para a responsabilização de agentes públicos. Veja-se:

> Também não é correto identificar improbidade e moralidade. O conceito de imoralidade é muito mais amplo do que o de improbidade. Há condutas que se configuram como imorais, mas que não se qualificam como ímprobas. Assim, suponha-se a situação de uma autoridade que revele vício no consumo de drogas e, como decorrência, passe a adotar condutas ofensivas à integridade alheia – há situação concreta ocorrida no Canadá, relativamente ao Prefeito de uma grande cidade. Esse caso pode configurar ofensa à moralidade, mas não se enquadra no conceito de improbidade.[6]

3.1 A LEI 8.429/1992: CONTEXTO E REFORMA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

É importante destacar as circunstâncias políticas e sociais em que foi promulgada a Lei 8429/1992, bem como a relevância desse diploma legal para o regime da improbidade administrativa. Nesse período, o Brasil vivia um recente movimento de redemocratização após um longo e rigoroso período de ditadura militar.

Os cidadãos exigiam maior moralidade e eficiência na gestão pública, visando garantir a efetividade dos direitos e das garantias fundamentais. Após várias manifestações e mobilizações sociais e estudantis, o primeiro presidente civil foi eleito através de um colégio eleitoral: Tancredo Neves. No entanto, ele faleceu antes de tomar posse, e o vice, José Sarney, assumiu a presidência.

[6] JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 15.

Esse novo ciclo político foi consolidado com a eleição direta do primeiro presidente em 1990, Fernando Collor de Mello, cujos atos de corrupção acabaram por gerar um grande escândalo, levando-o a renunciar após um processo de impeachment. O vice-presidente Itamar Franco assumiu o governo até 1992, sendo sucedido por Fernando Henrique Cardoso. Esse contexto histórico foi fundamental para a elaboração da lei 8.429/1992, que buscou fortalecer os mecanismos de combate à improbidade administrativa e promover uma gestão pública mais transparente e responsável.

Com a implementação do novo regime jurídico constitucional, reforça-se a redemocratização do País, assim como a proteção dos direitos políticos, econômicos e fundamentais dos cidadãos. Paralelamente, emerge uma preocupação evidente com a integridade administrativa, que se manifesta por meio de um planejamento orçamentário criterioso e alinhado aos objetivos estabelecidos pela nova ordem constitucional.

Este contexto inaugura o regime de orçamento-programa, um modelo que visa garantir a eficiência na alocação de recursos públicos, fundamentado no princípio da moralidade, o qual serve como pilar para o combate à improbidade administrativa e a promoção de uma gestão pública ética e transparente.

A Lei 8.429/92 estabeleceu um regime de improbidade administrativa que ampliou seu escopo além do enriquecimento ilícito, tornando-se um instrumento crucial no combate à má gestão pública. Ela criou três categorias de atos de improbidade: atos que resultam em enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam danos ao erário (art. 10) e atos que violam os princípios da administração pública (art. 11).

Contudo, após quase três décadas, tornou-se evidente a necessidade de atualizações para corrigir excessos, distorções e adequar a legislação às mudanças sociais e jurídicas ocorridas ao longo do tempo. Nesse contexto, após amplos debates, foi promulgada a Lei 14.230/2021, que trouxe alterações significativas à Lei de Improbidade Administrativa. A nova lei tem sua origem no Projeto de Lei 10.887/2018, de autoria do Deputado Roberto Lucena (PODE-SP), inicialmente apresentado em 17 de outubro de 2018 e arquivado. Posteriormente, após pedido de desarquivamento em 5 de fevereiro de 2019, uma comissão especial foi criada, sendo designado o Deputado Carlos Zarattini (PT) como relator em 28 de agosto de 2019.

A versão final do projeto foi fruto do trabalho de uma Comissão de Juristas, criada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e presidida pelo Ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça (STJ). A comissão seguiu o objetivo de conter abusos na aplicação da lei e garantir uma maior segurança jurídica no combate à improbidade administrativa.

A Lei 14.230/2021, embora não tenha revogado a Lei 8.429/92, trouxe mudanças substanciais que, na prática, reformaram profundamente o regime de improbidade administrativa. Essas alterações dividiram o meio jurídico: alguns juristas apoiam a reforma, enquanto outros a

consideram um retrocesso significativo. Esse segundo grupo argumenta que as mudanças enfraquecem o combate à corrupção e à má gestão, ao passo que já foram movidas ações diretas de inconstitucionalidade contra diversos dispositivos da nova lei.

É esperado que, no entanto, que o tempo traga uma maior compreensão e equilíbrio na aplicação dessa legislação, com uma interpretação mais consolidada que possa pacificar as controvérsias e alinhar o novo regime com as exigências sociais e jurídicas do país.

3.2 A EXIGIBILIDADE DA CONDUTA COM DOLO ESPECÍFICO

O regime de improbidade administrativa sofreu alterações significativas, sendo uma das mais notáveis a exigência de conduta dolosa para a configuração do ato de improbidade, eliminando-se a possibilidade de responsabilização por conduta culposa. O art. 1º, § 1º, estabelece que "Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados os tipos previstos em leis especiais".

Dessa forma, para que um ato seja considerado de improbidade, é necessário que haja dolo na conduta, caracterizado pela "vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito previsto nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não sendo suficiente apenas a voluntariedade do agente". Sem prejuízo, as situações são descritas de maneira taxativa (art. 1º, § 2º).

Além disso, para a caracterização do ato de improbidade, o dolo deve estar direcionado à obtenção do resultado ilícito, conforme destacado por Gajardoni, Cruz, Gomes Junior e Favreto, que afirmam se tratar de dolo específico. Veja-se:

> Então o dolo específico, especialmente para finsde caracterização de ato de improbidade, é o ato eivado de má-fé. O erro grosseiro, a falta de zelo com a coisa pública, a negligência, podem até ser punidos em outra esfera, de modo que não ficarão necessariamente impunes, mas não mais caracterizarão atos de improbidade.[7]

A doutrina já discutia a possibilidade de caracterização de improbidade por presunção antes das alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021. Nesse contexto, Ricardo Marcondes Martins oferece um bom panorama desse debate, no qual parte dos doutrinadores considerava inconstitucional o inciso VII do art. 9º da Lei 8.429/1992. Esse dispositivo previa como ato de improbidade "adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público". Enfoque-se:

[7] GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa. 5. ed. São Paulo: Editora RT-Thomson Reuters, 2021. p. 46.

> Há quem considere o dispositivo inconstitucional. Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Jr defendem a necessidadeda prova pelo Ministério Público do nexo entre o abuso do exercício funcional e o enriquecimento. No mesmo sentido doutrina Francisco Octávio de Almeida Prado, para quem a condenação exige a prova de que o acréscimo patrimonial derivou de vantagem patrimonial indevida, e o ônus daprova cabe ao acusador. Em sentido contrário, Wallace Paiva Martins Jr. vislumbra no dispositivo autêntica inversão do ônus da prova, apesar das alterações que o Projeto sofrera no Congresso, e defende sua constitucionalidade.[8]

No entanto, o referido autor defendia a constitucionalidade do dispositivo legal, o que se mostrava pertinente, considerando o sistema vigente à época. Essa defesa se baseava na interpretação de que a presunção de improbidade, ao vincular a aquisição de bens desproporcionais à evolução patrimonial do agente público, buscava proteger a integridade da administração pública e garantir a responsabilidade dos agentes em relação a suas condutas, mesmo diante da dificuldade de se provar o dolo em determinadas situações. *In verbis:*

> A regra do inciso VII do art. 9º da Lei 8.429/1992, por todos esses motivos, é plenamente constitucional. Ao contrário do espírito da lei, que foi de banalização da improbidade administrativa, o dispositivo consiste num importante arma contra a corrupção brasileira. Contudo, as razões apresentadas justificam nãoapenas a validade da regra legislativa. O dever de prestar contas, imposto aos agentes públicos, decorre do próprio texto constitucional; a tutela do dinheiropúblico está estampada no Texto Magno; a supremaciado interesse público sobre o privado, idem. Mesmo que não existissem ao sistema normativo vigentea regra do referido inciso VII, ela seria extraída do conjunto normativo.[9]

De qualquer modo, com as alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021, essas discussões tornaram-se irrelevantes, uma vez que, para a configuração de ato de improbidade—independentemente da tipologia—é necessária a comprovação da conduta dolosa. Essa mudança estabelece um novo padrão de responsabilização, focando na intenção do agente e excluindo a possibilidade de imputação por presunção.

3.3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A TIPIFICAÇÃO TAXATIVA NO DIREITO SANCIONADOR

O artigo 1º, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa, conforme a redação da Lei 14.230/2021, estabelece que "Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais." No parágrafo 4º do mesmo dispositivo, também à luz das recentes alterações, é afirmado que "Aplicam-se ao sistema de improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador."

[8] MARTINS, Ricardo Marcondes. Estudos de direito administrativo neoconstitucional. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 651
[9] MARTINS, Ricardo Marcondes. Estudos de direito administrativo neoconstitucional. São Paulo: Malheiros, 2015. p.653

Essas disposições legais indicam que os princípios do direito administrativo sancionador são aplicáveis ao regime de improbidade administrativa. Nesse sentido, é importante destacar a observação de Ricardo Barros Leonel, que afirma que "o Direito Sancionador, entretanto – e esse dado é fundamental – não é sinônimo de Direito Penal. Está inserido no âmbito daquele, que possui espectro mais amplo[10].

Isso significa que, embora haja divergências nas posições doutrinárias, não se pode afirmar que o direito sancionador e o direito penal se sobreponham completamente. É importante destacar a valiosa contribuição de Alice Voronoff, mencionada por Oliveira e Grotti, que elucida a relação entre esses dois ramos do direito e suas distinções fundamentais:

> Voronoff (2019) sublinha a subordinação do Direito Administrativo Sancionador aos princípios constitucionais da eficiência, proporcionalidade e economicidade, que introduzem e legitimam forte dimensão pragmática nesta seara. Reconhece as garantias do Administrado no Estado Democrático de Direito, como elemento da moralidade constitucional. Com esta compreensão, o DAS não está submetido ao Direito Penal. O Direito Penal pode contribuir na elaboração de um ferramental próprio para o DAS. Mas, aqui, a diretriz é contribuir para integrar, e não desnaturar a índole administrativista dos sistemas sancionadores administrativos. Neste contexto, atribui ao DAS o objetivo de institucionalizar modelos dinâmicos, especializados, sensíveis às demandas e mudanças econômicas, sociais, factuais e tecnológicas cada vez mais comuns. Modelos que promovam o atendimento aos valores de coerência, racionalidade e segurança jurídica na tutela dos objetivos de interesse público[11].

O direito sancionador tem se ampliado e evoluído ao longo do tempo e, por se tratar de um mecanismo que expressa o poder punitivo do Estado, deve observar princípios constitucionais fundamentais, como o princípio da legalidade, do devido processo legal e do contraditório e da ampla defesa. No entanto, é importante destacar que esse sistema não se confunde com o direito penal.

No que diz respeito aos princípios que orientam o direito sancionador, José Roberto Pimenta Oliveira e Dinorá Adelaide Musetti Grotti afirmam:

> O Direito Administrativo Sancionador, no seu caráter instrumental, deve respeitar os fundamentos da República, destacadamente, todos os corolários juridicamente atrelados ao respeito da dignidade da pessoa humana. Direitos e garantias constitucionais individuais que merecem atenção cuidadosa no Direito Administrativo Sancionador podem ser catalogados e classificados como princípios materiais e processuais. São materiais, vez que incidem diretamente na relação jurídico-administrativa sancionadora: legalidade, tipicidade, irretroatividade de norma mais prejudicial, imputação adequada, pessoalidade, proporcionalidade, prescritibilidade e *non bis in idem*. São princípios processuais, vez que incidem na relação jurídico-processual administrativa que objetiva a produção do ato administrativo sancionador: devido processo legal, imparcialidade, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência, garantia da não-auto-responsabilização, inadmissibilidade de provas

[10] LEONEL. Ricardo de Barros. Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao Direito Sancionador. Consultor Jurídico, 17 nov. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/leonel-lia- retroatividade-associada-direito-sancionador. Acesso em: 15 out. 2026.

[11] OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público, 2020. p. 116.

> ilícitas, recorribilidade, definição, a priori, da competência administrativa sancionadora, motivação e duração razoável do processo[12].

Dentro dessa perspectiva de observância dos princípios constitucionais fundamentais, a Lei 14.230/2021 trouxe alterações significativas à Lei de Improbidade Administrativa, estabelecendo um rol taxativo de condutas que podem ser caracterizadas como atos de improbidade, conforme descrito nos artigos 9º, 10 e 11, fundamentando-se no princípio da legalidade.

Uma novidade relevante é a inclusão expressa do nepotismo, tanto em sua forma simples quanto na modalidade cruzada, como ato de improbidade administrativa, conforme previsto no art. 11, XI, da Lei de Improbidade. É importante ressaltar que, anteriormente, o Supremo Tribunal Federal já havia proibido essa prática por violar a Constituição Federal, conforme disposto na Súmula Vinculante 13, *ipsis litteris:*

> A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal[13].

Importante ressaltar que, mesmo em relação às hipóteses enumeradas no art. 11, que trata dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, não se admite mais uma interpretação que considere apenas o tipo aberto. Agora, há descrições específicas que tipificam a improbidade nos itens I a IX, além da exigência de comprovação de dano relevante para a imposição de sanção. Os autores Gajardoni, Cruz, Gomes Junior e Favreto assim ensinam:

> Apesar dos termos do art. 11, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, o certo é que todos os Princípios Constitucionais previstos no art.37, caput ,da CF recebem a proteção legal, aqui por força da cláusula aberta do termo "[…] que atenta contra os princípios da administração pública […]" utilizado no texto legal ora analisado, sem que se possa falar em interpretação extensiva, incompatível com as regras do Direito Sancionador. Contudo, o legislador passa a ser mais preciso em dois aspectos: a-) exigência de dolo (ação ou omissão dolosa), na linha da doutrina e da jurisprudência; e b-) adota a tipificação que complementa o caput, de forma que apenas as condutas descritas nos incisos possam ser apenadas ("caracterizada por uma das seguintes condutas: […]"[14].

A configuração do ato de improbidade, levando em conta a necessidade da conduta dolosa e a tipicidade taxativa, certamente proporciona um quadro de maior segurança, prevenindo abusos nas condenações e promovendo a implementação de princípios característicos do direito

[12] OLIVEIRA. José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público, 2020. p. 122.
[13] Disponível em https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1227 . Acessado em 15 out. 2026.
[14] GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 150.

sancionador. Essa abordagem reforça a proteção dos direitos dos indivíduos e assegura que a responsabilização ocorra de maneira justa e fundamentada.

3.4 A LEGITIMIDADE ATIVA NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O artigo 17 da Lei 8.429/1992, conforme alterado pela Lei 14.230/2021, estabelece que "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 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta lei." Dessa forma, a legitimidade ativa para a propositura da ação passa a ser exclusiva do Ministério Público, eliminando a possibilidade de que a ação seja proposta pela pessoa jurídica interessada.

A legislação também estipulou que o Ministério Público deveria manifestar interesse em assumir os processos já em aberto dentro do prazo de um ano, sob pena de arquivamento dos feitos. Essa inovação poderia ter o efeito de afastar a utilização das ações de improbidade como instrumento político, embora não devesse impactar os processos já em andamento, preservando o papel do Ministério Público na defesa dos interesses da sociedade.

No entanto, qualquer discussão sobre a inconstitucionalidade do dispositivo legal foi esclarecida com o julgamento de mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 7042 e 7043, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Essas ações abrangeram os arts. 17, caput e §§ 14 e 20, e 17-B da Lei 8.429/1992, que foram alterados e incluídos pelo art. 2º da Lei 14.230/2021, bem como os arts. 3º e 4º, X, da mesma lei.

O julgamento foi recentemente concluído, com o Supremo Tribunal Federal decidindo, por maioria de votos, pela invalidação de dispositivos da Lei 14.230/2021 que conferiam ao Ministério Público a legitimidade exclusiva para a propositura das ações por improbidade. Essa decisão representa uma importante reavaliação do papel do Ministério Público e a possibilidade de outras entidades ou pessoas jurídicas também poderem promover ações de improbidade administrativa, reafirmando, assim, a pluralidade de legitimidade no combate à improbidade na administração pública. Ilustre-se:

> O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, 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 redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não existe "obrigatoriedade de defesa judicial"; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria 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; e, em consequência, declarou 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. Tudo nos termos do voto ora reajustado do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, nos termos de seus votos. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.8.2022[15].

3.5 SANÇÕES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa, após as alterações trazidas pela Lei 14.230/2021, estabelece em seu artigo 12 as sanções às quais o responsável pelo ato de improbidade estará sujeito. Isso ocorre independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial e das sanções penais comuns, bem como das responsabilidades civis e administrativas previstas na legislação específica, que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, conforme a gravidade do fato. Com as alterações descritas, observam-se as seguintes mudanças, descritas nos próximos parágrafos.

No que tange à hipótese do artigo 9º, a suspensão dos direitos políticos, que antes variava entre oito e dez anos, agora pode se estender até quatorze anos. A multa civil foi reduzida, passando a ser equivalente ao valor do acréscimo patrimonial, em contraste com a redação original, que permitia multas de até três vezes esse valor. A proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, mesmo através de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, também pode ser fixada por até quatorze anos, enquanto anteriormente o prazo máximo era de dez anos.

Em relação à hipótese do artigo 10, a suspensão dos direitos políticos, que antes variava entre cinco e oito anos, agora pode se estender até doze anos. A multa civil foi reduzida, passando de até duas vezes o valor do dano para ser equivalente ao valor do dano. A proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, mesmo por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, foi ampliada de cinco para até doze anos.

Finalmente, no caso do artigo 11, não há mais previsão de suspensão dos direitos políticos. A multa passa a ser de até 24 vezes o valor da remuneração recebida pelo agente, em vez de até cem vezes, como previa a legislação original. A proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, mesmo por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, foi ampliada para um prazo não superior a quatro anos, enquanto a legislação anterior previa três anos.

[15] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955. Acesso em: 15 out. 2026.

Ademais, a multa pode ser aumentada até o dobro se o valor calculado de acordo com os incisos I, II e III do caput do artigo 12 se mostrar ineficaz para a reprovação e prevenção do ato de improbidade, considerando a situação econômica do réu (art. 12, § 2º).

Importante ressaltar que a sanção de proibição de contratar com o poder público deve, em regra, limitar-se ao ente público lesado pelo ato de improbidade. Somente em caráter excepcional, por motivos relevantes e devidamente justificados, levando em conta os impactos econômicos e sociais das sanções, essa proibição pode ultrapassar esse limite, conforme previsto no art. 12, § 4º. Na responsabilização da pessoa jurídica, devem ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções para viabilizar a manutenção das atividades (art. 12,§ 3º).

A sanção de perda de função, nas hipóteses dos incisos I e II do caput do art. 12, deverá atingir apenas o vínculo da mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público no momento da infração. O magistrado, na hipótese do inciso I do mesmo dispositivo legal, pode, em caráter excepcional, estender essa sanção a outros vínculos, levando em conta as circunstâncias do caso e a gravidade da infração (art. 12, § 1º).

Além disso, em situações que envolvem menor ofensa aos bens jurídicos protegidos pela Lei de Improbidade, a sanção poderá ser limitada à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da devolução dos valores obtidos, quando for o caso (art. 12, § 5º). Uma alteração significativa está no art. 12, § 6º, que determina que, caso ocorra lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei "deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos." Conforme ensinam os doutrinadores Gajardoni, Cruz, Gomes Junior e Favreto:

> O art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa na sua redação original utilizava o critério usual do Sistema Jurídico Brasileiro, qual seja, a independência entre as esferas das responsabilidades penal, civil e administrativa. Sempre adotou a posição de que não haveria qualquer violação ao sistema, nem bis in idem, quando um mesmo fato possa justificar a aplicação de três penalidades distintas contra uma mesma pessoa, sendo certo que a absolvição na esfera penal, como regra geral, poderia não ter qualquer reflexo nas demais. Começamos com as mudanças recentemente aprovadas (Lei 14.230/2021). Uma das mais importantes é que não se utiliza mais a expressão "independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica Aqui resta claro que as sanções nas outras áreas do direito refletem nas sanções previstas na Lei de Improbidade, em acertada opção do legislador"[16].

A doutrina já discute se o dispositivo legal compromete a independência das esferas penal, civil e administrativa, especialmente em situações onde a absolvição em uma instância não se reflete nas demais. Um exemplo disso é quando não há evidência da ocorrência do fato. Outrossim, é importante ressaltar que o caput do artigo 12 enfatiza o dever de reparação do dano patrimonial,

[16] GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 171.

que deve ser observado em todas as situações, incluindo na celebração de acordos de não persecução civil, agora permitidos pela Lei de Improbidade. Isso é válido desde que haja o integral ressarcimento do dano e a devolução à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, além do cumprimento das determinações do § 1º do art. 17-B e seus incisos.

Observa-se um aumento no prazo de suspensão dos direitos políticos, exceto nas hipóteses previstas no artigo 11 da Lei de Improbidade, bem como uma ampliação do prazo de proibição de contratação com o Poder Público, juntamente com uma redução nas multas. Nesse contexto, a legislação demonstra um aperfeiçoamento e um avanço ao permitir sanções mais rigorosas, ao mesmo tempo em que evita multas que poderiam ser consideradas excessivas e desproporcionais. No entanto, é pertinente a advertência dos autores Gajardoni, Cruz, Gomes Junior e Favreto, que apontam que as penas de suspensão dos direitos políticos ou de proibição de contratar não são obrigatórias. Elas podem ser definidas em qualquer prazo ou até mesmo não serem impostas, refletindo.

> De igual modo, a recíproca é verdadeira, não podem as penas serem fixadas além dos limites previstos em lei. E a gradação deve estar sempre relacionada com a gravidade do ato praticado e os prejuízos causados ao erário público e, por pressuposto, à própria coletividade[17].

Certamente, caberá ao Judiciário o temperamento na interpretação da legislação e na aplicação das sanções correspondentes. Um avanço significativo a ser destacado é a possibilidade prevista pela legislação de parcelamento do débito resultante da condenação por improbidade, caso se demonstre a incapacidade financeira de saldar o montante de imediato, conforme disposto no art. 18, § 4º, da Lei de Improbidade. Isso facilita o efetivo ressarcimento dos danos.

Adicionalmente, a legislação estabelece a vedação à indisponibilidade de valores de até 40 (quarenta) salários mínimos depositados em caderneta de poupança ou em outras aplicações financeiras, assim como em contas correntes. Essa posição já foi firmada pelo C. Superior Tribunal de Justiça[18], que reconhece a impenhorabilidade de valores correspondentes a essa quantia.

3.6 AS NOVAS REGRAS DE PRESCRIÇÃO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

As regras sobre prescrição nas ações de improbidade foram reformuladas, resultando em uma nova sistematização. De forma concisa, o prazo prescricional para a ação de improbidade agora é único, fixado em 8 (oito) anos, contados a partir do fato ou desde a cessação da permanência, quando se tratar de infração permanente. O prazo de suspensão foi definido em até 180 (cento e

[17] GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 196.

[18] Embargos de Divergência em Resp nº 1.330.567 – RS (2013/0207404-8) Relator: Ministro Luis Felipe Salomão.

oitenta) dias, a contar da instauração de inquérito civil ou processo administrativo para a apuração do ato ilícito. Além disso, foi prevista a possibilidade de prescrição intercorrente, com marcos interruptivos expressamente e claramente delineados.

É necessário aprofundar a discussão sobre a prescrição. Em primeiro lugar, é importante esclarecer que, conforme o Código Civil (art. 189), a prescrição se refere à perda do exercício da pretensão. "Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os Arts. 205 e 206."

Assim, o artigo 23 da Lei de Improbidade, após as alterações, estabelece que o prazo para a ação de improbidade é de 8 (oito) anos: "A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência."

À primeira vista, parece haver um aumento no prazo prescricional, considerando que a redação original estabelecia, em regra, um prazo de 5 (cinco) anos, salvo o prazo previsto em lei específica para faltas disciplinares passíveis de demissão por motivo de serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Entretanto, houve uma modificação significativa no termo inicial para a contagem do prazo prescricional. Anteriormente, o prazo de cinco anos começava a contar após o término do exercício do mandato, do cargo em comissão ou da função de confiança, ou da data em que a prestação de contas final era apresentada à administração pública pelas entidades mencionadas no parágrafo único da lei.

Com as novas alterações, o prazo passa a ser único, contado a partir do fato, não considerando mais o término do exercício do mandato ou a apresentação da prestação de contas à administração pública, o que é bastante relevante. Além disso, para infrações permanentes, o prazo prescricional é contado a partir do dia em que cessou a permanência. É pertinente destacar a diferença entre ato de efeito permanente e ato que produz efeitos ao longo do tempo, como alerta a ilustre professora Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz:

> Com a alteração da legislação, há de se ter um posicionamento mais cuidadoso, inclusive, para que fique claro o que é ato de efeito permanente, pois, ao nosso ver, não pode ser confundido com o ato que produz efeitos ao longo do tempo. Por exemplo, a contratação irregular (eventualmente violando regras da Lei de Licitações, e que possa ser caracterizada como ato de improbidade), não é necessariamente um ato de efeito permanente, pois o ato irregular foi a contratação, e é a partir dali que deverá ser contado o prazo prescricional de 8 anos[19].

Didaticamente, a autora Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz exemplifica a diferença entre tipos de infrações. A contratação sem licitação é um ato de improbidade que configura uma infração

[19] GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 557.

instantânea, mesmo que seus efeitos se estendam ao longo do tempo. Em contrapartida, a prática da "rachadinha" é considerada uma infração permanente, uma vez que se renova a cada mês.

Além disso, a Lei 14.230/2021 introduziu a suspensão do prazo prescricional durante a instauração de um inquérito civil ou de um processo administrativo para apuração dos ilícitos previstos na Lei de Improbidade, por um prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias corridos. Após esse período, a contagem do prazo prescricional será retomada, independentemente da conclusão do processo ou inquérito (art. 23, § 1º).

O inquérito civil ou o processo administrativo deve ser concluído em até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, podendo ser prorrogado por mais um período igual, mediante ato fundamentado e submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme estabelecido na lei orgânica respectiva (art. 23, § 2º).

> Após o término do prazo estabelecido, a ação deve ser proposta dentro de 30 (trinta) dias, exceto nos casos em que o inquérito civil seja arquivado (art. 23, § 3º). Marçal Justen Filho, ao interpretar o parágrafo 2º do art. 23 da Lei de Improbidade, ressalta que o prazo de trinta dias deve ser considerado não peremptório e não se trata de um prazo decadencial. Veja-se: O prazo de trinta dias deve ser reputado como não peremptório. Não é cabível reputar que, decorridos esses trinta dias, tornar-se-ia vedado o exercício do direito de ação. Essa interpretação é incompatível com a regra do caput do art. 23, que fixa prazo prescricional de oito anos. Nem caberia reputar que o referido prazo de trinta dias seria decadencial, implicando a extinção da pretensão de direito material. Essa interpretação conduziria ao despropósito de existência de um prazo decadencial de trinta dias apenas em relação às hipóteses em que tivesse sido instaurado um inquérito civil. […][20]

O autor argumenta que os prazos estabelecidos nos parágrafos 2º e 3º do art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) possuem natureza administrativa. Assim, a nova sistemática de prazos prescricionais impõe aos órgãos competentes a necessidade de adotar um novo paradigma nas suas atividades de fiscalização e controle, centrando-se nos atos praticados pelos gestores públicos. Isso representa um desafio para que essa atuação seja mais ágil e eficiente.

A legislação estabelece prazos específicos para a conclusão de inquéritos e processos administrativos destinados à apuração de atos que possam configurar improbidade. Esses prazos, embora não sejam peremptórios, estão sujeitos ao limite prescricional de oito anos. Os novos ajustes na lei indicam uma abordagem processual mais moderna e fluida, alinhando-se ao disposto no artigo 5º, inciso LXVIII, da Constituição Federal.

Além disso, é crucial observar as diretrizes do art. 17, § 6º, da LIA, que exige que a petição inicial da ação de improbidade individualize a conduta do réu e apresente os elementos probatórios mínimos que comprovem a ocorrência das hipóteses descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da lei e sua autoria. Caso haja impossibilidade de apresentação dessas provas, a justificativa deve ser

[20] JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 254.

devidamente fundamentada, acompanhada de documentos ou indícios suficientes que sustentem a veracidade dos fatos e o dolo imputado. Caso contrário, a petição poderá ser rejeitada. A petição inicial também será rejeitada nas situações previstas pelo art. 330 do Código de Processo Civil ou quando o ato de improbidade imputado for manifestamente inexistente.

A nova legislação de improbidade administrativa realmente exige não apenas agilidade e rapidez, mas também uma eficiência maior na apuração dos fatos, garantindo assim uma punição concreta e efetiva para atos ímprobos. O artigo 23, §8º, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com as mudanças trazidas pela Lei 14.230/2021, introduziu a figura da prescrição intercorrente, que se refere ao prazo de quatro anos a ser considerado entre os marcos interruptivos estabelecidos pela própria legislação. Isso significa que, se houver uma paralisação na ação por um período de quatro anos, o prazo para a propositura da ação poderá ser considerado prescrito. Importante destacar que o juiz ou tribunal deve reconhecer essa prescrição de ofício, após ouvir o Ministério Público.

Os marcos interruptivos, que definem os momentos em que a contagem do prazo prescricional pode ser interrompida, estão expressamente previstos no art. 23, §4º, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com as mudanças trazidas pela Lei 14.230/2021, e têm como objetivo assegurar que a ação de improbidade não fique indefinidamente suspensa, proporcionando assim uma maior segurança jurídica e eficiência na responsabilização dos agentes públicos. Essa mudança visa a otimização dos processos e a efetivação de uma resposta mais rápida e eficaz do Estado frente à prática de atos de improbidade.

Destaca-se que a improcedência da ação não está entre os marcos interruptivos previstos no parágrafo da LIA, de modo que, ao ser interposto recurso, não ocorrerá reinício do prazo para a contagem da prescrição intercorrente. Nesse caso, o tempo já transcorrido até a prolação da sentença e o momento em que o recurso será julgado são fatores determinantes, podendo ocorrer a prescrição intercorrente simplesmente pelo decurso do prazo de 4 (quatro) anos entre o ajuizamento da ação e a decisão ou acórdão do Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal competentes. Isso exige novamente uma maior celeridade processual por parte dos órgãos de controle e fiscalização, bem como do Ministério Público e/ou da parte interessada.

Ademais, após as alterações introduzidas pela Lei 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa não traz disposições sobre o prazo prescricional para as ações de ressarcimento ao erário, baseadas na prática de ato doloso tipificado na lei, de maneira que parece prevalecer o entendimento já consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 897 de Repercussão Geral, que trata da imprescritibilidade dessas ações. Senão, vejamos:

> O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 897 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso para afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e determinar o retorno dos autos ao

> tribunal recorrido para que, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. Vencidos os Ministros Alexandre do Moraes (Relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa", vencido o Ministro Marco Aurélio. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Nesta assentada, reajustaram seus votos, para acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Edson Fachin, os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso. Presidiu o julgamento a Ministra Carmen Lúcia. Plenário, 8.8.2018[21].

4 REVISÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS PROFERIDAS ANTES DA VIGÊNCIA DA NOVA LEI

Um tema que tem suscitado debates é a questão da retroatividade da Lei de Improbidade, após as modificações trazidas pela Lei 14.230/2021. No que se refere aos atos processuais, será aplicada a chamada teoria do isolamento dos atos processuais como regra de direito intertemporal, conforme bem expõe Humberto Theodoro Júnior. Ilustre-se:

> A regra de direito intertemporal a prevalecer, na espécie, é no sentido de que a lei processual nova deve respeitar os atos processuais já realizados, bem como os seus efeitos, aplicando-se somente aos atos subsequentes que não tenham nexo imediato e inafastável com o ato praticado sob o regime da lei antiga ou com os seus efeitos. É exatamente dessa maneira que se deve interpretar e aplicar a teoria do sistema de isolamento dos atos processuais, no plano do direito intertemporal.[22]

Dessa forma, a lei é aplicada de forma imediata, mas os atos processuais devem ser analisados isoladamente, preservando-se aqueles que já foram praticados. Nesse contexto, dispõe o artigo 14 do Código de Processo Civil[23]. Ainda assim, uma grande incerteza paira sobre a aplicação das demais normas de caráter material, especialmente aquelas que proporcionam um tratamento mais favorável ao réu. A principal discussão gira em torno da possibilidade de aplicar retroativamente uma lei mais benéfica, semelhante ao que ocorre no direito penal, onde há previsão expressa dessa retroatividade. No entanto, como abordado anteriormente, não há uma total correspondência entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador. Embora ambos compartilhem certos princípios, suas finalidades e estruturas normativas diferem, o que torna a transposição automática de regras de um para o outro juridicamente questionável.

A nova versão da Lei de Improbidade Administrativa, trazida pela Lei 14.230/2021, em seu art. 1º, § 4º, estabelece a aplicabilidade dos princípios do direito sancionador, o que implica a adoção de fundamentos que regem esse ramo do Direito, como o princípio da legalidade, do devido

[21] STF, Pleno, RE 852475, Relator Ministro Alexandre de Moraes – Tema 897 – Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa.

[22] Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RBA_n.0.08.PDF. Acesso em: 15 out. 2026.

[23] Art. 14 do CPC. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

processo legal, entre outros, que decorrem dos direitos e garantias individuais assegurados pela Constituição. Esses princípios visam garantir que o Estado, ao aplicar sanções, o faça dentro de um devido processo e com respeito às normas legais.

No entanto, essa previsão não resulta em uma completa equiparação entre o direito sancionador administrativo e o direito penal. Embora ambos compartilhem certos princípios, como a legalidade e o devido processo legal, o Direito Administrativo Sancionador possui características e finalidades distintas do Direito Penal. Por essa razão, não se pode aplicar automaticamente ao direito sancionador todos os princípios e garantias específicos do Direito Penal.

Entre esses princípios que não se aplicam ao direito sancionador está o da retroatividade da lei penal mais benéfica. Diferente do que ocorre no âmbito penal, em que a retroatividade da lei mais benéfica ao réu é uma garantia constitucional expressa, no direito administrativo sancionador, especialmente no regime de improbidade administrativa, essa retroatividade não é prevista.

Como bem destaca Ricardo Barros Leonel, o sistema de improbidade administrativa não adota o princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, reforçando a autonomia e peculiaridades do Direito Administrativo Sancionador em relação ao Direito Penal:

> Tornando à improbidade, é importante recordar que o artigo 37, § 4º, da CF tem redação que faz clara distinção entre as sanções penais e aquelas aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, que têm natureza e conteúdo civil (não penal). Assenta que elas serão aplicáveis "sem prejuízo da ação penal cabível". Por outro lado, ao tratar da irretroatividade da lei penal incriminadora e da excepcional retroatividade da lei penal mais benéfica, o art. 5º, XL, da CF é taxativo ao firmar sua referência à "lei penal"[24].

Assim, não se pode considerar a retroatividade de uma lei mais benéfica no contexto de atos de improbidade administrativa. A aplicabilidade dessa norma se manifesta, por exemplo, em ações de improbidade que visavam a condenação de um ato ímprobo por conduta culposa, mas que agora se enquadram na nova configuração de conduta dolosa, ou que perderam a tipicidade em decorrência das alterações trazidas pela Lei 14.230/2021, desde que ainda não tenham sido definitivamente julgadas.

Por outro lado, parte da doutrina sustenta a possibilidade da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador. A doutrinadora Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz é uma das defensoras desse entendimento, argumentando que, ao se reconhecer a possibilidade de uma legislação mais favorável, estaria se promovendo uma maior justiça e equidade na aplicação das normas sancionadoras. Para essa corrente, a retroatividade da norma mais benéfica não apenas respeitaria princípios fundamentais de direitos humanos e garantias individuais,

[24] LEONEL, Ricardo de Barros. Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao Direito Sancionador. Consultor Jurídico, 17 nov. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/leonel-lia-retroatividade-associada-direito-sancionador. Acesso em: 15. out. 2026.

mas também contribuiria para a eficácia do próprio sistema sancionador, ao incentivar a conformidade com a lei por parte dos administradores públicos.

> No direito penal essa regra está consolidada no inciso XL art. 5º da Constituição Federal que descreve o princípio da irretroatividade da lei penal. Neste contexto, a lei sempre retroagirá para trazer ao réu uma situação mais benéfica. A indagação é se tal princípio é aplicável no âmbito do direito administrativo sancionador e a resposta é, desde já, positiva. E está em total consonância com a Justificativa do Projeto de Lei quando da sua apresentação no Congresso Nacional: "Demais disso, o texto também altera, de maneira direta, a lógica e o sistema de sanções por atos de improbidade. Algum paralelo foi feito com o processo penal, na medida em que se optou por um modelo elástico e aberto, baseado em parâmetros mínimos e máximos a serem aplicados pelo magistrado mediante fundamentação e justificação tal e qual o processo de dosimetria estabelecido nos processos criminais[25].

O Supremo Tribunal Federal, ao abordar a questão no âmbito do ARE 843989, que possui repercussão geral – Tema 1.199, estabeleceu entendimento favorável à irretroatividade das normas em casos de improbidade administrativa. Essa decisão reforça a posição de que as mudanças introduzidas pela legislação não podem retroagir para alcançar situações já consolidadas, assegurando assim a estabilidade das decisões proferidas e a segurança jurídica em relação a atos administrativos praticados antes da vigência da nova lei.

A posição do STF destaca que, mesmo diante de alegações de que a nova norma poderia trazer um tratamento mais favorável aos réus em ações de improbidade, a irretroatividade é uma garantia fundamental que protege os direitos adquiridos e a segurança jurídica, evitando surpresas e incertezas no âmbito do direito administrativo. Portanto, o entendimento firmado pelo Tribunal reafirma a necessidade de se respeitar o marco temporal das normas vigentes à época da prática dos atos administrativos questionados. Nesse jaez:

> O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.199 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a presente ação, e, por maioria, o Tribunal acompanhou os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Na sequência, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: "1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO;
> 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO,

[25] GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 51.

> aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". Redigirá o acórdão o Relator. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.8.2022[26].

Prevaleceu, portanto, o entendimento do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, de que a Lei de Improbidade Administrativa se insere no âmbito do direito administrativo sancionador e não do direito penal. Assim, mesmo que a nova norma apresente disposições mais benéficas, sua aplicação não retroage.

Conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a nova lei de improbidade será aplicável apenas aos atos culposos praticados durante a vigência da norma anterior, desde que a ação correspondente ainda não tenha sido decidida de forma definitiva. Além disso, a continuidade da ação dependerá de uma análise concreta da presença do elemento dolo, que agora é exigido pela nova legislação, sob pena de extinção do processo. Nos casos em que já houver coisa julgada, a nova lei não será aplicada.

O julgamento também abordou os impactos sobre o regime de prescrição, estabelecendo a tese da irretroatividade. Dessa forma, a nova legislação se aplica a partir de sua publicação, tanto em relação à prescrição inicial quanto à intercorrente. Essa decisão visa assegurar a segurança jurídica e a estabilidade das relações jurídicas, respeitando as situações já consolidadas antes da entrada em vigor da nova norma.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Improbidade Administrativa sofreu alterações profundas com a promulgação da Lei 14.230/2021, o que a caracteriza como um novo regime de improbidade administrativa. A versão original da lei (Lei 8.429/1992), embora tenha estabelecido um marco inovador no combate às práticas ímprobas, revelava-se, após anos de aplicação, necessitada de atualização. Essa necessidade emergia tanto das distorções geradas pela aplicação da norma ao longo do tempo quanto da urgência de adequação às novas realidades sociais e jurídicas.

No contexto doutrinário, existe uma divisão entre os especialistas. Um grupo de autores argumenta que a nova lei está mais alinhada aos princípios democráticos e à proteção dos direitos fundamentais, introduzindo mecanismos que garantem maior segurança jurídica. Entre essas mudanças, destaca-se a exigência de que a conduta dolosa seja comprovada para a tipificação de um ato ímprobo, o que evita condenações baseadas exclusivamente em presunções, reforçando, assim, o devido processo legal.

Por outro lado, uma parcela da doutrina manifesta preocupações sobre a nova legislação, temendo que as alterações possam resultar em um afrouxamento na repressão à corrupção e a atos

[26] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199. Acesso em: 15 out. 2026.

ilícitos, fragilizando os mecanismos de responsabilização dos agentes públicos. Essa inquietação reflete a percepção de que a nova lei poderia, em certos aspectos, dificultar o combate efetivo às práticas corruptas que afetam a administração pública.

Entretanto, a nova lei de improbidade também traz avanços significativos, consagrando instrumentos que promovem a observância de direitos e garantias estabelecidos constitucionalmente. Essa abordagem tem o potencial de conferir maior eficácia à aplicação da norma, desde que seus dispositivos sejam interpretados em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Neste sentido, o papel do Judiciário se torna vital, pois a interpretação adequada da nova legislação será crucial para garantir que os direitos fundamentais dos indivíduos sejam respeitados, ao mesmo tempo em que se mantém uma resposta eficaz contra a corrupção.

Em suma, a nova Lei de Improbidade Administrativa, ao buscar equilibrar a proteção dos direitos dos acusados e a necessidade de combater a corrupção, representa um marco importante no sistema jurídico brasileiro. A sua eficácia dependerá da disposição dos órgãos de controle e do Judiciário em aplicar seus dispositivos com a devida interpretação, assegurando que os avanços conquistados não se percam diante de possíveis retrocessos na luta contra a improbidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. O direito administrativo e sua história. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, v 95, p. 147-166, 2000. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67460. Acesso em: 13 out. 2026.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. The Calculus of Consent: logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

BUCHANAN, James M. The Limits of Liberty: between anarchy and leviathan. Chicago: University of Chicago Press, 1975.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Corrupção e democracia. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 226, 2001.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo, GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

GOMES, Gabriel Gorga. O jeitinho brasileiro e a corrupção. Âmbito Jurídico, 1 ago. 2020. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/ cadernos/direito-penal/o-jeitinho-brasileiro-e-a-corrupcao/. Acesso em: 13 out. 2026.

JOTA, Rossini Lopes. Efeitos da sentença penal absolutória na ação de improbidade administrativa: visão crítica. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 11 fev. 2022. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/ blog-do-fausto-macedo/efeitos-da-sentenca-penal-absolutoria-na-acao- de-improbidade-administrativa-visao-critica/. Acesso em: 13 out. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comparada e comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEONEL. Ricardo de Barros. Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao Direito Sancionador. Consultor Jurídico, 17 nov. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/leonel-lia-retroatividade- associada-direito-sancionador. Acesso em: 13 out. 2026.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Estudos de direito administrativo neoconstitucional. São Paulo: Malheiros, 2015

NEHER, Clarissa. Análise histórica mostra que corrupção no Brasil persiste desde o período colonial. G1, Rio de Janeiro, 12 jun. 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/analise-historica-mostra-que- corrupcao-no-brasil-persiste-desde-o-periodo-colonial.ghtml. Acesso em: 13 out. 2026.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. Journal of Democracy, v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

O'DONNELL, Guillermo. Outra institucionalidade: a (falta de) accountability horizontal na América Latina. In: MAINWARING, Scott; SGHS, Matthew (Org.). Democracia, accountability e representação na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 331-379.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público, 2020.

SILVA FILHO, Edson Alves; LIMA, Martônio Mont'Alverne Barreto. O pensamento constitucional do período imperial e a formação da administração pública no Brasil. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito, Salvador, v. 30, n. 2, p. 79-96, 2020.

TEIXEIRA, Juliana Ferrer. Corrupção passiva: análise do artigo 317 do Código Penal e sua relação com as Leis n. 8.429/92, n. 9.034/95 e n. 9.613/98. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – PUC-SP, São Paulo, 2010.

VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. Direito Administrativo. São Paulo: Verbatim, 2011.