

O JULGAMENTO DO TEMA 1199 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E AS NOVAS PERSPECTIVAS PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

THE BRAZILIAN SUPREME COURT'S RULING ON THE THEME 1199 AND THE NEW PERSPECTIVES FOR THE ADMINISTRATIVE SANCTIONING LAW

Lizandra Pinto de Souza¹

Resumo: O Direito Administrativo Sancionador (DAS), como recente e crescente sub-ramo do Direito Administrativo, ainda carece de uma unidade de entendimento acerca de seus aspectos mais basilares, como princípios e natureza jurídica. O próprio termo “Direito Administrativo Sancionador” é novidade no cenário jurídico nacional e surgiu na legislação brasileira, por meio da Lei 14.230/2021, que alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992. O propósito deste artigo é analisar de que forma o Tema 1199 do STF, que tratou da (ir)retroatividade da lei posterior mais benéfica aos casos de improbidade administrativa, lançou bases para o entendimento atual sobre o Direito Administrativo Sancionador.

Palavras-chave: Improbidade; retroatividade; pragmatismo; teoria complexa.

Abstract: The Administrative Sanctioning Law, as a recent and growing sub-branch of Administrative Law, still lacks a unified understanding of its most fundamental aspects, such as principles and legal nature. The term “Administrative Sanctioning Law” itself is new to the national legal landscape and emerged in Brazilian legislation through Law 14.230/2021, which substantially altered the Law on Administrative Improbability – Law 8.429/1992. The purpose of this article is to analyze

¹ Juíza da 2ª Vara da Fazenda Pública de Chapecó e Mestranda em Ciência Jurídica pela Univali. *E-mail:* lizandra@tjsc.jus.br

ze how Brazilian Supreme Court's ruling on the Theme 1199, which dealt with the (ir)retroactivity of more favorable subsequent laws in cases of administrative improbity, laid the groundwork for the current understanding of Administrative Sanctioning Law.

Keywords: Improbity; retroactivity; pragmatism; complex theory.

1 INTRODUÇÃO

O Direito Administrativo ganhou prestígio na Constituição de 1988, que em seu art. 37 estabeleceu os princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e regramentos mínimos a serem seguidos pelas Administrações Públicas direta e indireta, em todas as esferas de poder.

Com a implementação de princípios e regras de Direito Administrativo no texto da Constituição e o aumento das interações entre o Estado e seus subordinados, este ramo do Direito se alastrou por todos os setores da vida cotidiana, a ponto de, como afirma Voronoff (2019), ter se tornado “onipresente”, desde as relações cotidianas mais mezinhas de trânsito, ordenamento urbano, meio ambiente, fontes de energia e telecomunicações, até saúde suplementar, licitações e contratos, relações disciplinares (envolvendo servidores públicos, particulares, e até àqueles que estão sujeitos à lei de execuções penais), atos de improbidade administrativa, consumidor, entre outras.

A par desse alargamento das margens do Direito Administrativo em nossas vidas devido ao crescimento das relações em complexidade e heterogeneidade, também houve uma espécie de “administrativização” dos serviços privatizados ou meramente regulados pelo Poder Público, com o aumento das especializações das atividades, como forma de obter maior eficiência e também de equilibrar a arrecadação do Estado. Tudo isso gerou reflexos nas sanções atribuídas pelo descumprimento ou infração às prescrições normativas administrativas, impulsionando o Direito Administrativo Sancionador, como importante instrumento do poder punitivo estatal.

Entretanto, como o Direito Administrativo Sancionador cresceu à sombra do Direito Administrativo, sem um arcabouço de fontes jurídicas próprias, utilizando-se, para a sua efetivação, ora de fontes de Di-

reito Penal, ora de Direito Civil, quando a discussão sobre suas regras e princípios se fez efetivamente necessária judicialmente, como no caso da alteração Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, pela Lei 14.230/2021, decisão se deu sob o viés do caso concreto.

Este artigo visa analisar as teorias do Direito utilizadas no julgamento do Tema 1199 do STF, que teve origem na alteração legislativa mencionada, e estabelecer uma relação entre esta decisão e o Direito Administrativo Sancionador, entendido a partir de então.

A análise fixará sua atenção no voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, sob o enfoque das teorias pragmática de Richard Allen Posner e complexa do Direito de Orlando Luiz Zanon Junior, que parecem bem explicitar quais as justificativas para a decisão.

2 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (DAS) – ORIGEM E EVOLUÇÃO

Até a promulgação da Constituição de 1988, este sub-ramo do Direito Administrativo era normalmente abordado, sem destaque, nos manuais especializados, sob a denominação “poder de polícia” e foi ganhando evidência, na medida em que sanções foram sendo inseridas na legislação pós Constituição de 1988, como a Lei 8.112/1990 – Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da União e Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa – LIA.

Não obstante o crescimento e aperfeiçoamento de textos normativos administrativos sancionadores, sempre houve uma lacuna em torno de um campo conceitual e principiológico destes, pois, além daqueles princípios que regem a Administração Pública, dispostos no art. 37 da CF, utiliza-se para a aplicação de regras administrativas sancionadoras, quando necessário, de conceitos doutrinários emprestados do Direito Penal e do Direito Comparado.

O próprio termo “Direito Administrativo Sancionador” (ou suas variantes) era pouco utilizado na doutrina e jurisprudência brasileiras até o início dos anos 2000, quando surgiram trabalhos acadêmicos e obras a tratar do assunto, sempre sob um enfoque estrito, como sanções disciplinares ou advindas das agências reguladoras (Osório, 2023).

A expressão somente ganhou força nos últimos anos, em especial, após ter sido referido no texto da Lei 14.230/2021, que tratou dos novos parâmetros para o tratamento da improbidade administrativa no Brasil, como adiante se verá. Entretanto, já era comumente utilizada na Europa, onde, a partir da década de 1960, as cortes constitucionais passaram a tratar de princípios aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionador, na falta de regramento próprio para a Administração Pública. Em países como a Espanha, onde a jurisdição é dual, judicial e administrativa, o Direito Administrativo Sancionador goza de base doutrinária e legal estáveis (Osório, 2023).

No que importa para tratar da origem e evolução do Direito Administrativo Sancionador no Brasil, observa-se que a doutrina e jurisprudência clássicas partiram do ponto de que às sanções administrativas, como expressão do poder punitivo estatal, tal como o Direito Penal, deveriam ser aplicados os princípios e garantias deste ramo do Direito.

Essa foi a orientação que prevaleceu em nosso ordenamento até o julgamento do Tema 1199, tanto na doutrina penal e administrativista, como na parca jurisprudência a respeito.

Consoante lição de Nelson Hungria, citado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, quando ainda era consultor jurídico e professor da Universidade do Rio de Janeiro:

Não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal. A separação entre um e outro atende apenas a critérios de conveniência e oportunidade, afeiçoados à medida do interesse da sociedade e do Estado, variável no tempo e no espaço. A única diferença que pode ser reconhecida entre as duas espécies de ilicitude é de quantidade e de grau, está na maior ou menor gravidade ou imoralidade de uma em cotejo com outra. Pretender justificar um discrimine pela diversidade qualitativa ou essencial entre ambos, será persistir no que KUKULA justamente chama de ‘estéril especulação’. A identidade essencial entre o delito administrativo e o delito penal é atestada pelo próprio fato histórico, aliás reconhecido por GOLDSCHMIDT, de que ‘existem poucos delitos penais que não tenham passado pelo estádio do delito administrativo’. Entre nós, não há razão alguma para rejeitar-se o sistema de subordinação da ação disciplinar à ação penal. (Hungria, 1945, *apud* Barroso, 2006, p. 514-515).

O administrativista Hely Lopes Meirelles diferencia Direito Punitivo da Administração de Direito Punitivo do Estado, mas, em ponto que muito importa ao presente trabalho (aplicação dos princípios constitucionais penais ao Direito Administrativo Punitivo, em especial, o do art. 5º, XL), ele considera que não incidem diferenças fundamentais entre ambos os ramos do Direito:

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

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

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

[...]

Para a aplicação da retroação benigna é preciso que a sanção não tenha sido cumprida, p. ex, com o pagamento da multa, ou que o processo administrativo instaurado em razão do ato punitivo não esteja concluído na esfera administrativa, em face de defesa ou de recurso (Meirelles, 2012, p. 205).

Na visão de Mello (2005, p. 776): “Não há pois, cogitar de qualquer distinção substancial entre infrações e sanções administrativas e infrações penais. O que as aparta é única e exclusivamente a autoridade competente para impor a sanção”.

Da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, colhe-se: “[...] II – A punição administrativa guarda evidente afinidade estrutural e teleológica, com a sanção penal. É correto, pois, observar-se em sua aplicação, o princípio consagrado no art. 71 do Código Penal [...]” (Brasil, 1994).

[...] III – Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido

no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente. IV – Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenes os demais atos processuais [...] (Brasil, 2018).

[...] 2. O processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador. Por essa razão, a Primeira Turma do STJ declarou que o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares [...] (Brasil, 2021).

Contemporaneamente, no entanto, as opiniões sobre as funções e valores sociais expressos nas sanções penais e administrativas têm se diversificado, até mesmo em razão da evolução das teorias do direito pós-positivistas.

Para Alice Voronoff (2019), em uma análise econômica do Direito, pragmática (que parece ter prevalecido no julgamento do Tema 1199), não é apropriado se afirmar a existência de um regime jurídico único aplicável ao exercício do poder punitivo do Estado, porquanto:

Há uma espécie de “aproximação” perniciosa (ou pouco refletida) entre os dois ramos do direito), que tem levado a indefinições quanto ao papel e às funções atrelados ao direito sancionador e às suas ferramentas. De modo geral, faltam balizas teóricas aptas a orientar o aplicador do direito sobre quando, como e em que extensão aplicar determinados princípios e garantias do direito penal ao campo administrativo. Isso responde por um estado de coisas incerto e pouco claro que potencializa o risco de soluções arbitrárias e ineficientes (Voronoff, 2019, p. 113).

Vê-se que atualmente há uma preocupação em definir em que momento a associação ou dissociação entre Direito Penal e Administrativo Sancionador se faz necessária, pois, a despeito da origem de ambos no Direito Punitivo do Estado, existem diferenças elementares entre eles.

Primeiramente, a sanção criminal, de natureza penal, tem função acima de tudo punitiva, é de competência legislativa privativa da União e sua aplicação incumbe exclusivamente ao Poder Judiciário, mediante o desenvolvimento de um processo penal, também estabelecido pela União.

Já a sanção administrativa, de natureza administrativa, tem uma função de regulação ou garantida da ordem social, a competência legislativa e regulamentadora incumbe a todos os órgãos das Administrações Públicas direta e indireta e em todas as esferas de poder, mediante o desenvolvimento de um processo administrativo, cujas regras também são difusas.

Não se desconhece, ainda, que as sanções penais estão reservadas às infrações de maior impacto à vida, saúde e dignidade humanas, por isso afetam potencialmente a liberdade de ir e vir, o que não ocorre com as sanções administrativas.

A despeito disso, os ilícitos administrativos, por vezes, envolvem interesses de grande relevância para a organização do Estado. O combate à improbidade administrativa, tratado neste estudo, especificamente, tem previsão constitucional no art. 37, § 4º e a lei decorrente de tal dispositivo – Lei 8.429/92 e suas alterações – previu um procedimento necessariamente judicial para a sua apuração², o que difere da maioria dos casos de apuração das infrações administrativas, em que administração impõe as sanções, que, no entanto, podem ser revistas judicialmente, nos termos do art. 5º, XXXV, da CF.

3 UMA NOVA LEI PARA A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PARA O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu profunda mudança no quadro do combate à improbidade administrativa, alterando a quase totalidade dos dispositivos da Lei 8.429/1992, uma vez que apenas os arts. 15 e 19 foram “poupados” de revogação, ou alteração total ou parcial; porém, o poder legislativo optou por manter a numeração anterior.

Dentre as alterações trazidas pela nova lei no trato da matéria da improbidade em si, destacam-se: a necessidade de comprovação de dolo em todas as condutas ímprobadas, inclusive, as que causam lesão ao erário, que antes poderiam ser condutas apenas culposas – art. 1º, §1º e art. 10; a condenação pela malversação dos princípios da Administração Pública passou a exigir também tipificação em conduta descrita nos in-

2 Excetuada a possibilidade de Acordo de Não Persecução Civil – ANCP, atualmente prevista no art. 17-B, da lei 14.230/2021.

cisos do art. 11; alterou-se o quantitativo das penas no art. 12; adotou-se o procedimento comum cível para o processamento das ações, com importantes alterações, mas eliminando a fase preliminar – art. 17; viabilizou-se o Acordo de Não Persecução Civil – art. 17-B; foram alterados os prazos prescricionais e criada prescrição intercorrente ou interfases – art. 23. Luana Pedrosa Figueiredo Cruz defende que o termo correto seria prescrição interfases, porque é irrelevante a inércia das partes na condução do processo, bastando que a fase processual não tenha sido encerrada no prazo de quatro anos (Gajardoni, *et al.*, 2023).

Entrementes, a matéria da improbidade administrativa não foi a única tratada na lei alteradora. Além de um regramento detalhado e específico quanto aos atos e ao procedimento de apuração e julgamento dos atos ímprobos, ela inovou ao trazer em um texto legislativo o termo “Direito Administrativo Sancionador” e, em consequência, trazer à tona a discussão sobre o tema.

Essa inovação é expressa já no art. 1º, § 4º, que prevê: “Aplicam-se ao sistema de improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (Brasil, 2021). A expressão foi criticada, porquanto não existe no ordenamento jurídico brasileiro lei ou instrumento normativo que expresse seu conteúdo normativo ou principiológico (Amadei, 2022).

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

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (Brasil, 2021).

Certo que a letra da lei buscou destacar o caráter sancionatório de seu texto, no entanto, simplesmente negar o caráter civil da lei não contribui para firmar um critério de autonomia que se quis dar ao Direito Administrativo Sancionador, na medida em que a própria lei estabelece

o processamento da ação de improbidade sob o rito comum cível.

Há indicativos claros de que a Lei 14.230/2021 buscou dar autonomia ao DAS e optou por uma aproximação com o Direito Penal, como se pode perceber dos dispositivos acima e do disposto nos §§ 18 e 19 do seu art. 17, que dispõem sobre alterações do processamento de ações de improbidade administrativa em relação ao processo civil comum, consistentes em: direito de “interrogatório” do réu, cuja recusa não implicará confissão e não aplicabilidade dos efeitos da revelia e de imposição de ônus da prova ao autor. Porém, é inegável que a lei disse menos do que pretendia, deixando muita margem para discussão doutrinária e jurisprudencial; por isso, sua aplicação tornou-se um caso difícil, gerando considerável número de demandas no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça³.

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

4 O TEMA 1199

O tema em questão foi apresentado em processo que se iniciou no ano de 2006 e teve Recurso Extraordinário interposto em setembro de 2013, sob a alegação de prescrição, nos termos do art. 37, § 5º da CF, uma vez que se trataria alegadamente de pedido de ressarcimento civil e não propriamente de ato de improbidade administrativa.

Após, algumas suspensões para aguardo do julgamento de outros temas na Suprema Corte (666 e 897)⁴, em fevereiro de 2022, o Ministro Alexandre de Moraes, propôs o julgamento do recurso ARE 843989/

3 STF: temas 1043, 1199, 1260 e 1316 e ADIs 4.294, 6.678, 7.042, 7.043, 7.156 e 7.246. STJ: temas 1108, 1128, 1213, 1257 e 1284 (última consulta em 23/07/2025).

4 Tema 666 STF: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

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

PR, com base no novo Tema 1199, assim proposto:

Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente (Brasil, 2022, p. 6, grifo nosso).

De se observar que o feito paradigmático em si não suscitou debate de maior complexidade no julgamento, pois fatos nele estampados se tratavam de atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como procuradora contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo, ou seja, em conduta culposa que sequer se encontrava prevista no rol das condutas ímprobas ao tempo da proposição do tema em análise.

A decisão final e a fixação da tese se deu, por maioria, com trânsito em julgado em 16/02/2023, e, ao final do julgamento, como se tratava de conduta culposa, foi declarada a prescrição da pretensão, com base em tema antes fixado pela Suprema Corte – Tema 897.

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

O acórdão recebeu uma longa ementa, cuja leitura reflete a preocupação com o legado anticorrupção deixado pela anterior Lei n. 8.429/1992. Segue ementa apresentada em partes:

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

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IRRETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA (LEI 14.230/2021) PARA A RESPONSABILIDADE POR ATOS ILÍCITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPTOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 5º, XL

DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR AUSÊNCIA DE EXPRESSA PREVISÃO NORMATIVA. APLICAÇÃO DOS NOVOS DISPOSITIVOS LEGAIS SOMENTE A PARTIR DA ENTRADA EM VIGOR DA NOVA LEI, OBSERVADO O RESPEITO AO ATO JURÍDICO PERFEITO E A COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI). RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO COM A FIXAÇÃO DE TESE DE REPERCUSSÃO GERAL PARA O TEMA 1199.

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

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

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

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

5. A corrupção é a negativa do Estado Constitucional, que tem por missão a manutenção da retidão e da honestidade na conduta dos negócios públicos, pois não só desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para a preservação da Democracia representativa [...] (Brasil, 2022).

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

6. A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa “natureza civil” retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE n. 976.566/PA).

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

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

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

10. A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, §4º) (Brasil, 2022).

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

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

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

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

14. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa.

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

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

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

18. Inaplicabilidade dos prazos prescricionais da nova lei às ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, que permanecem imprescritíveis, conforme decidido pelo Plenário da CORTE, no TEMA 897, Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN [...] (Brasil, 2022).

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

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

“1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa-, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei (Brasil, 2022).

4.1 O voto do Relator

Como visto, o tema aprovado pelos Ministros da Suprema Corte e a decisão que se seguiu não tinham por objetivo delimitar a natureza jurídica e os princípios do Direito Administrativo Sancionador, mas, especificamente verificar a retroatividade ou não da lei posterior mais benéfica aos demandados por ato de improbidade administrativa, em razão da supressão do ato de improbidade culposo do texto legal e da alteração dos prazos prescricionais. Entretanto, a justificativa da decisão incursionou nas bases do Direito Administrativo Sancionador.

Para iniciar a análise do voto condutor do julgado, convém observar que, no dizer de Manuel Atienza, a argumentação feita pelos juízes nas decisões judiciais, distingue-se em três concepções, a **formal**, a **material** e a **pragmática** e esses tipos de argumentação se mesclam nas decisões difíceis a serem tomadas pelas Cortes Constitucionais, por exemplo. Para o autor:

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

Para la concepción material, lo esencial no es la forma de los enunciados, sino aquello que hace a los enunciados verdaderos o correctos (los hechos naturales o institucionales a los que se refieren) [...]

Finalmente, la concepción pragmática contempla la argumentación com um tipo de actividad (uma serie de actos de lenguaje) dirigida a lograr la persuasión de um auditorio o a interactuar com outro u otros para llegar a algún acuerdo respecto a cualquier problema teórico o práctico [...], em la concepción pragmática la argumentación es necesariamente uma actividad social. [...]

Ahora bien, las argumentaciones realmente existentes no obedecen, em general, a uno sólo de esos (tipos puros), sino que consisten más bien em uma combinación de elementos provenientes de esos tres enfoques (Aguiló, Atienza, Manero, 2007, p. 136-38).

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

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

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

Consoante informa Uadi Lammêgo Bulos (2015), as Constituições de 1824 (art. 179, §3º) e de 1891 (art. 11, §3º), garantiram a irretroatividade da lei de forma genérica. Já as Constituições de 1934 (art. 113, § 27), 1937 (art. 122, § 13), 1946 (art. 141, § 29), 1967 e Emenda constitucional n. 1/69 (art. 153, § 16), previram a retroatividade na hipótese de favorecer o réu da ação penal.

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

Nesse sentido, a segurança jurídica serve como um escudo à justificativa tecida, porquanto “a segurança jurídica se apresenta como um paradoxo, haja vista que, simultaneamente, escraviza, ao limitar as opções axiológicas, e liberta, ao harmonizar os interesses societários de acordo com uma pauta valorativa previsível” (Zanon Junior, 2019, p. 408).

Para o Relator a Lei de Improbidade Administrativa, embora contenha sanções, estas são cíveis, ao contrário do que tenta fazer crer o texto do art. 17-D da lei nova. Defende essa posição mencionando o art. 37, § 4º, CF, que faz referências às sanções por improbidade sem prejuízo das sanções penais cabíveis. Acrescenta que, de maneira

“inexplicável”, o art. 17-D da nova lei, busca retirar a natureza civil da ação de improbidade administrativa, que, nesta condição não goza das garantias do processo penal.

Essa técnica de argumentação, que leva em consideração a interpretação literal de dispositivo constitucional e, por outro lado, defende a importância histórica e prática da lei já revogada no combate à desonestidade dos agentes no setor público, leva a crer que o voto foi no sentido de defender o legado e as conquistas no combate à corrupção representadas pela lei anterior, numa visão pragmática e não necessariamente formalista da decisão judicial. Para Richard Posner, 2010, p. 50 “o formalismo legal pode ser uma estratégia pragmática sólida por analogia com o utilitarianismo das normas” ou ainda, “O formalismo será uma estratégia pragmática em algumas circunstâncias, o ativismo, em outras.” (Posner, 2010, p. 273).

A questão da não retroatividade da Lei n. 14.230/2021, resolvida de maneira aparentemente formal, propiciou a preservação dos efeitos da lei alterada, no que diz respeito aos fatos já definitivamente julgados.

Apenas com relação aos processos por ato de improbidade ainda em trâmite quando do advento da nova lei, abriu-se um parêntese na tese da irretroatividade, uma mitigação ao princípio da irretroatividade total, mas que o próprio Relator afirmou tratar-se da aplicação de outro princípio, o da não ultra-atividade da norma, porquanto, considerando que a lei deixou de punir o ato culposo, o ilícito deixou de existir e não mereceria punição posterior.

Há quem sustente que se tratou de uma aplicação matizada do princípio da retroatividade da lei mais benéfica. Permitiu-se a aplicação imediata para os casos ainda não transitados em julgado, consagrando, nesse sentido, a defesa da tese de que se aplicam, sim, com matizes, os princípios do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador (Gajardoni, *et al.*, 2023). Porém não foi essa a justificativa dada pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, decidiu-se da seguinte maneira no voto vencedor:

Ressalte-se, entretanto, que apesar da irretroatividade, em relação a redação anterior da LIA, mais severa por estabelecer a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa em seu artigo 10,

vige o princípio da não ultra-atividade, uma vez que não retroagirá para aplicar-se a fatos pretéritos com a respectiva condenação transitada em julgado, mas tampouco será permitida sua aplicação a fatos praticados durante sua vigência mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada (Brasil, 2022).

De qualquer sorte, esse ponto da decisão não gerou qualquer discussão entre os Ministros permanecendo o entendimento pacífico, no sentido de que lei não mais existente ao tempo da aplicação da sanção, não pode ser utilizada. Isso aconteceu não só com relação à culpa prevista no art. 10, *caput*, da lei alterada, mas, também, com relação ao art. 11, que passou a prever somente condutas estritamente tipificadas.

Com relação à questão da prescrição, a decisão teceu críticas ao novo prazo e à criação de prazo de prescrição intercorrente, com base em dados de jurimetria do Conselho Nacional de Justiça – CNJ que são no sentido de que, até a publicação da nova lei, a média de tempo de tramitação dos processos de improbidade superavam o prazo de prescrição intercorrente agora fixados, qual seja, quatro anos, o que acarretaria muitas prescrições em processos em tramitação e decidiu que, sem inércia estatal, qualquer novo prazo não poderia iniciar sem um marco interruptivo, no caso, a própria lei.

Especificamente com relação à prescrição intercorrente, anota-se que doutrinariamente já se chamou essa prescrição de interfases, pois não depende de qualquer inércia, mas apenas o decurso do tempo (Gajardoni, *et al.*, 2023).

Vê-se que, embora a decisão tenha sido absolutamente coerente com a interpretação literal do texto constitucional, ela foi contrária à orientação jurisprudencial até então vigente acerca da retroatividade de lei mais benéfica aos atos administrativos sancionadores.

A tese vencedora deixou de considerar até mesmo o ordenamento jurídico vigente, uma vez que a Convenção Interamericana dos Direitos Humanos – Pacto de San Jose da Costa Rica –, da qual o Brasil é signatário, em seu art. 9 prevê a retroatividade da norma mais benéfica, sem qualquer diferenciação entre ramos do Direito. É de se observar, porém, que referido pacto tem status infraconstitucional.

Sobre os tratados internacionais, oportuno referir que, como a orientação para a formalização de tais instrumentos deriva de inspiração nas teorias jusnaturalista e positivista do Direito, privilegiando soluções mais estáveis, de modo que a decisão jurídica possa se sobrepor às consequências econômicas da decisão, estes instrumentos têm sido pouco prestigiados pelas teorias pós-positivistas, em especial, a pragmática/consequencialista. O desmazelo com os tratados e leis internacionais também vêm das estruturas de poder atuais, muito voltadas aos próprios interesses, em detrimento do estabelecimento de normas gerais a serem compartilhadas pelos mais diversos povos.

Pertinente registrar, ainda, que a orientação do voto vencedor e da tese fixada distanciou o Brasil do pensamento predominante nos países de tradição jurídica romano-germânica, que, de regra, acatam indistintamente o princípio da retroatividade da lei posterior mais benéfica, como disposto, por exemplo, no artigo 28 da Lei 30/92, da Espanha.

No entendimento de Posner, citado por Zanon Junior (2019), o pragmatismo legal leva em consideração as consequências sistêmicas da decisão e não apenas específicas ao caso.

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

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

Vale transcrever do voto:

O memorial apresentado pelo Ministério Público de São Paulo aponta que, no ano de 2021, tramitavam aproximadamente 4.760 inquéritos civis, na área do patrimônio público, que potencialmente serão atingidos pela aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021.

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

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

A partir dessa mesma base de dados, verificou-se, a partir de 2011, a existência de 8.130 ações de improbidade administrativa, com acórdãos prolatados, que potencialmente poderão ser atingidos pela aplicação retroativa da Lei 14.230/2021.

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

[...]

A partir desses dados, conclui-se que o trâmite da ação de improbidade até o acórdão da apelação é, em média, de 4 anos. Assim, considerando que o prazo da prescrição intercorrente também é de 4 anos, constata-se que, em regra, incidirá a prescrição nessas ações, notadamente se houve a improcedência do pedido no 1º grau (Brasil, 2022).

Consoante análise de Daniel Raupp (2022, p. 10), o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) “exige ainda que o julgador projete os possíveis cenários resultantes da decisão adotada” e que tais cenários sejam levados em consideração na tomada de decisão.

Nessa visão pragmática, a defesa do texto constitucional, tal qual redigido e do afastamento do Direito Administrativo Sancionador do Direito Penal foi a orientação que melhor se coadunou com a preservação dos efeitos da lei de improbidade alterada, pois a análise da questão

da retroatividade da lei posterior mais benigna sob uma concepção materialista da norma poderia levar à extinção de processos e de condenações já definitivamente julgadas.

Como observa Justen Filho (2025, p.71), o pragmatismo propugna a supressão de fundamentos absolutos, pois caberia ao julgador escolher a melhor solução em vista da realidade concreta e das consequências previsíveis. Para o autor, em uma visão contida, a despeito da eficácia normativa dos princípios, a solução deve considerar as suas consequências.

Sob o olhar do professor e magistrado Zanon Junior, autor da Teoria Complexa do Direito, proposição pós-positivista, que pretende uma rearticulação de conceitos de moral, ética e Direito, a despeito de existência de muitas teorias da decisão judicial, o juiz sempre parte dos fatos para decidir e nesse sentido as teorias prescritivas do Direito, por vezes, nos casos difíceis, dão uma solução incompleta ou insuficiente para o caso concreto, de acordo com um conjunto multidimensional de critérios de julgamento.

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

A decisão depende das características, do grau de complexidade e do impacto social e econômico da matéria a ser resolvida. No caso concreto, entendeu o Supremo Tribunal Federal pela prevalência do interesse público, representado pelo combate à improbidade administrativa sobre o interesse individual; assim, diante de todas as características do caso e do seu impacto, os princípios protetivos do Direito Penal (observados os princípios do Direito Administrativo Sancionador e a matriz constitucional do combate à improbidade administrativa, previstos no art. 37 da CF), não poderiam ser, simplesmente, transpostos ao Direito Administrativo Sancionador.

Descabe na brevidade deste artigo aprofundar as visões apresentadas pelos demais Ministros em seus votos, alguns totalmente ou parcialmente divergentes, os quais também apresentam uma mescla de argumentos para sustentar suas decisões.

Importante observar, no entanto, que a Repercussão Geral dada ao Tema 1199 diz respeito, especificamente, à Lei de Improbidade Administrativa. A decisão foi construída para a solução do problema da alteração daquela, que tem muitas especificidades. Porém, os argumentos utilizados no julgado se espalharam para o tratamento de outros ilícitos administrativos apenados pelo Direito Administrativo Sancionador e estão sendo seguidos pelos Tribunais Brasileiros nas mais diversas áreas envolvendo este sub-ramo do Direito Sancionador, como multas pecuniárias ou restrições de direitos por infrações de trânsito.

Para exemplificar:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI POSTERIOR MAIS BENÉFICA. RETROATIVIDADE. PREVISÃO EXPRESSA. NECESSIDADE.1. A jurisprudência da Primeira Turma vem entendendo pela de possibilidade de retroação de lei mais benéfica nos casos que envolve penalidades administrativas, por compreender que o art. 5º, LV da Constituição da República traria princípio geral de Direito Sancionatório.2. Acontece que no julgamento do Tema 1.199, o STF apontou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do *tempus regit actum*, porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do favor *libertatis*, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador, a exigir nova reflexão deste Tribunal sobre a matéria. 3. Não se mostra coerente (com o entendimento do STF) que se aplique o postulado da retroatividade de lei mais benéfica aos casos em que se discute a mera redução do valor de multa administrativa (portanto, muito mais brandos) e, por outro lado, deixe-se de aplicar o referido princípio às demandas de improbidade administrativa, cuja sanção é seguramente muito mais grave, com consequência que chegam a se equiparar às do Direito Penal. 4. Considerando os critérios delineados pelo STF, a rigor, a penalidade administrativa deve se basear pelo princípio do *tempus regit actum*, salvo se houver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas. [...] (RECURSO ESPECIAL Nº 2.103.140

– ES. Rel. Min. GURGEL DE FARIA. Primeira Turma. Julgado em 04/06/2024. Dje: 18/06/2024).

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. INFRAÇÕES DE TRÂNSITO. SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR POR 8 (OITO) MESES. SENTENÇA DE PARCIAL CONCESSÃO DA ORDEM. INCONFORMISMO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. INOCORRÊNCIA DA DECADÊNCIA. ACOLHIMENTO. Infrações cometidas na vigência da antiga redação do art. 282 do CTB, que não previa prazo decadencial. Irretroatividade da lei mais benéfica. Hipótese aplicável apenas às condutas de natureza penal, excluindo-se as de natureza administrativa. Decadência não configurada. Reexame oficial. Alegada ausência de notificação válida das infrações e do procedimento administrativo, que culminou na sanção. Parcial acolhimento devido. Parte das multas em relação as quais, não há notícia de tentativa de notificação e outra, que foi devolvida pelo motivo “endereço insuficiente”. Posterior intimação editalícia. [...]. (TJSC, Apelação n. 5002480-74.2023.8.24.0078, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Rel. Bettina Maria Maresch de Moura, Terceira Câmara de Direito Público, julgado em: 25-06-2024).

Em sentido contrário, acatando o princípio da retroatividade da lei posterior mais benéfica:

DIREITO PROCESSUAL – DIREITO ADMINISTRATIVO – EMPRESA DE TRANSPORTE COLETIVO – MUNICÍPIO DE CHAPECÓ – INFRAÇÃO (DECRETO 25.029/11) – SANÇIONAMENTO POR MULTA (200 UFRMS) – REVOGAÇÃO PELO DECRETO 44.448/2023 – ILICITUDE MANTIDA, MAS PENALIDADE ABRANDADA (50 UFRMS) – REATROATIVIDADE DA NORMA ADMINISTRATIVA MAIS BENÉFICA – POSSIBILIDADE – IMPOSIÇÃO PECUNIÁRIA EM SI JUSTA FRENTE À GRAVIDADE DA INFRAÇÃO – RECURSO PROVIDO PARA ANULAR A CDA SEM PREJUÍZO DE NOVA DO-SIMETRIA PELO FISCO. 1. Direito administrativo sancionador não é direito penal, mas há proximidades e, tanto quanto possível, as regras liberais existentes no campo criminal migram para o direito público em geral quando haja compatibilidade axiológica. O sistema seria incoerente se um fato fosse por uma lei sancionado e igual fato, já sob império de nova regra, fosse atípico, mesmo

no direito administrativo. Haveria mesmo ofensa à isonomia e ao sentido lógico de uma sanção (que deve fazer sentido quando da aplicação e do cumprimento). [...] (TJSC, Apelação n. 5017691-10.2021.8.24.0018. Rel. Des. Hélio do Valle Pereira. Julgado em: 11/03/2025). (Brasil, 2025).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O viés pragmático na decisão e na fixação do Tema 1199 do STF, visando preservar os efeitos da Lei de Improbidade Administrativa vigente antes da alteração da Lei 8.429/1992 pela Lei 14.230/2021, acabou por mudar a orientação jurisprudencial dominante acerca da retroatividade da lei posterior mais benéfica aos ilícitos administrativos; não só àqueles ilícitos praticados com improbidade administrativa, que, aliás são o objeto específico do Tema 1199.

Dessa forma, a decisão que deu origem ao tema referido surtiu efeito sobre as bases do Direito Administrativo Sancionador ao negar a transposição direta de princípios protetivos de Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, sem estabelecer limites ou clara orientação para a transposição ou não desses princípios.

Embora não fosse objeto do Tema 1199 decidir sobre princípios e natureza jurídica do Direito Administrativo Sancionador, a necessidade de justificação da decisão acabou por abarcar definições acerca do Direito Administrativo Sancionador; além disso, a tese fixada no tema vem sendo utilizada nas mais variadas situações que abrangem o Direito Administrativo Sancionador, mesmo naquelas que envolvem apenas ilícitos do particular perante órgãos da Administração Pública, sem demonstração de interesse público imperioso e sem o perfil constitucional existente em relação aos atos de improbidade administrativa, que fundamentou um especial tratamento legal e jurisprudencial.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2010), não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado, uma vez reconhecido que os interesses públicos correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade.

REFERÊNCIAS

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

AGUILÓ REGLA, Josep; ATIENZA, Manuel; RUIZ MANERO, Juan. **Fragmentos para una teoría de la constitución**. Madri: Iustel, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Grandes temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional. Tomo I**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EDcl no AgInt no RMS 65486/RO**. Embargos de Declaração no Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança 2021/0012771-8. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Órgão Julgador: T2 – Segunda Turma. Data do Julgamento: 23 nov. 2021. Data da Publicação: 29 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EDcl no Recurso Especial n.19560/RJ**. Embargos de declaração no recurso especial. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Órgão Julgador: T1 – Primeira Turma. Data do Julgamento: 10 dez. 1993. Data da Publicação: 21 fev. 1994.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RMS 37031/SP**. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 2012/0016741-5. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Órgão Julgador: T1 – Primeira Turma. Data do Julgamento: 08 fev. 2018. Data da Publicação: 20 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.403.222**. Bahia. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Órgão Julgador: Plenário. Data do Julgamento: 30 set. 2022. Data da Publicação: 04 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação n. 5002480-74.2023.8.24.0078**. Relatora: Des. Bettina Maria Maresch de Moura. Órgão Julgador: Terceira Câmara de Direito Público. Data do Julgamento: 25 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação n. 5017691-10.2021.8.24.0018**. Relator: Des. Hélio do Valle Pereira. Órgão Julgador: Quinta Câmara de Direito Público. Julgado em: 11 mar. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 11. ed. rev. amp. São Paulo: Saraiva, 2015.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. atual. amp. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 9. ed. rev. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

POSNER, Richard A. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

RAUPP, Daniel. Pragmatismo jurídico e a lei de introdução às normas do direito brasileiro (LINDB). **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**, Porto Alegre: RS, ano 8, n. 21, 2022. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2022/edu13_06--daniel-raupp.pdf. Acesso em: 28 set. 2025.

VANIN, Fabio Scopel; ROBL FILHO, Ilton Norberto; ROCHA, Wesley (coord.). **Lei de improbidade administrativa: Lei n. 14.230/2021: comentários e análise comparativa**. São Paulo. Almedina: 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, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/79029/75849>. Acesso em: 26 jun. 2025.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Curso de filosofia jurídica**. 2. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.

ZANON JUNIOR, Orlando Luiz. **Teoria da decisão judicial**. Florianópolis: Emais editora, 2025.