

## Extinção da forma culposa de improbidade administrativa e (ir)retroatividade em relação às condenações definitivas

*Extinction of the culpable form of administrative improbity and (ir)retroactivity in relation to final convictions*

Marcos Vinicio Schmidt Ferreira<sup>1</sup>

v. 13/ n. 4 (2025)  
Outubro/Dezembro

Aceito para publicação em  
26/12/2025.

<sup>1</sup>Graduado em Direito pelo Centro Universitário do Espírito Santo, Cotalina, Espírito Santo. Procurador do Estado de São Paulo, São Paulo, São Paulo. ORCID: 0009-0001-7569-5682. E-mail: marcoschmidt@outlook.com.

**RESUMO:** O presente trabalho analisa as consequências da extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa, promovida pela Lei 14.230/2021, especialmente quanto à possibilidade de retroatividade dessa alteração para beneficiar réus já condenados definitivamente por improbidade culposa. O problema central investigado é se a revogação da modalidade culposa pode ou não retroagir para alcançar condenações transitadas em julgado, diante do embate doutrinário e jurisprudencial sobre o tema. O objetivo geral é examinar o sistema de responsabilização por improbidade administrativa à luz das recentes alterações legislativas, com ênfase nos efeitos da revogação da modalidade culposa sobre decisões já consolidadas. A metodologia adotada consiste em pesquisa bibliográfica e explicativa, com análise de doutrina especializada, artigos científicos e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Os resultados evidenciam a existência de duas correntes principais: a primeira, favorável à retroatividade da lei mais benéfica, fundamenta-se na aproximação entre o direito administrativo sancionador e o direito penal; a segunda, adotada pelo Supremo Tribunal Federal, afasta a retroatividade, privilegiando a proteção à coisa julgada e a distinção entre os regimes sancionatórios penal e administrativo. Como consideração final, conclui-se que, segundo entendimento vinculante do STF, a extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa não retroage para beneficiar condenações definitivas, mantendo-se hígidas as sentenças transitadas em julgado anteriores à Lei 14.230/2021.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa; Retroatividade; Lei 14.230/2021; Coisa Julgada; Direito Administrativo Sancionador.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the consequences of the extinction of the culpable modality of administrative improbity, promoted by Law 14.230/2021, especially regarding the possibility of retroactivity of this change to benefit defendants already definitively convicted of culpable improbity. The central problem investigated is whether or not the revocation of the culpable modality can retroact to reach final and unappealable convictions, in view of the doctrinal and jurisprudential clash on the subject. The general objective is to examine the system of liability for administrative improbity in the light of recent legislative changes, with emphasis on the effects of the revocation of the culpable modality on decisions already consolidated. The methodology adopted consists of bibliographic and explanatory research, with analysis of specialized doctrine, scientific articles and jurisprudence of the Superior Court of Justice and the Federal Supreme Court. The results show the existence of two main currents: the first, favorable to the retroactivity of the most beneficial law, is based on the approximation between sanctioning administrative law and criminal law; the second, adopted by the Federal Supreme Court, rules out retroactivity, favoring the protection of res judicata and the distinction between criminal and administrative sanctioning regimes. As a final consideration, it is concluded that, according to the binding understanding of the STF, the extinction of the culpable modality of administrative improbity does not retroact to benefit final convictions, maintaining the final and unappealable judgments prior to Law 14,230/2021.

**Keywords:** Administrative Improbity; Retroactivity; Law 14,230/2021; res judicata; Administrative Sanctioning Law.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

## **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A conformação da improbidade administrativa passou por uma alteração substancial em 2021, por conta da Lei 14.230, de 25 de outubro daquele ano, que alterou vários dispositivos da Lei 8.429/1992. Dentre outras mudanças, a nova lei extinguiu a modalidade culposa de improbidade administrativa, o que levou a doutrina e os tribunais a discutirem se tal alteração poderia retroagir em benefício de réus já condenados definitivamente por improbidade culposa. A pesquisa busca abordar esse debate e responder à questão por ele gerada.

A pesquisa tem por objetivo geral analisar o sistema de responsabilização por improbidade administrativa, com enfoque nas alterações promovidas pela já mencionada Lei 14.230/2021, especialmente no que se refere à revogação da modalidade culposa do ato de improbidade e seus efeitos sobre as condenações já transitadas em julgado.

Os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar o objetivo da pesquisa são a pesquisa bibliográfica, destacando-se a análise de artigos científicos, da doutrina administrativista e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, bem como a pesquisa explicativa.

Por fim, a pesquisa é relevante para que possa ser compreendido o regime jurídico da improbidade administrativa em face das alterações legislativas que ocorreram no ano de 2021, a partir não só da análise da lei em sua atual redação, mas também da posição da doutrina administrativa e do entendimento dos tribunais superiores do País.

## **2. ASPECTOS CONCEITUAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS**

A improbidade administrativa corresponde a uma ação ou omissão praticada no exercício de função pública, com dolo específico, que importe enriquecimento ilícito, cause prejuízo ao erário ou viole aos princípios da Administração Pública. Sua prática fundamenta a imposição de sanções no plano político e administrativo (Justen Filho, 2023).

Tais sanções incluem, nos termos do art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário (Brasil, 1988).

Conforme Mazza (2022), os agentes públicos estão sujeitos a diferentes formas de responsabilização por suas condutas funcionais, como a responsabilidade na esfera civil, no campo

penal e no âmbito administrativo. A responsabilização por improbidade administrativa seria compreendida, então, como uma quarta esfera de responsabilização, ao lado daquelas mencionadas.

A apuração da responsabilidade de agente público por improbidade se dá no âmbito de um processo judicial autônomo em relação às demais esferas. Por conta disso, afirma-se que, ao menos como regra, as diferentes instâncias de punição são independentes entre si, com o resultado de uma não dependendo necessariamente do desfecho de outra (Mazza, 2022).

Tendo em vista que a responsabilização por improbidade ocorre mediante ação judicial própria, a doutrina especializada classifica tal responsabilização como uma forma de controle judicial dos atos da Administração Pública, considerando que há, também, os controles executivo e legislativo. O controle judicial pode ser entendido como “o poder de fiscalização que os órgãos do Poder Judiciário exercem sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário” (Carvalho filho, 2023, p. 869).

Destaca-se que, além das formas já referidas, a doutrina ainda identifica mais duas esferas de responsabilização dos agentes públicos, que seriam a instância política, pela prática dos chamados crimes de responsabilidade, previstos na Lei 1.079/50, e a instância de controle, levada a efeito, por exemplo, pelos tribunais de contas (Mazza, 2022).

### **3. APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE AS NORMAS DE COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E À CORRUPÇÃO**

Numa perspectiva histórica, o combate à improbidade administrativa, entendida em acepção ampla, se confunde com o próprio combate à corrupção. Nesse sentido, o tema não passou despercebido pelos diferentes ordenamentos jurídicos concebidos ao longo da evolução do Direito (Garcia; Alves, 2014).

O Direito da Grécia, por exemplo, já contava com a penalidade de devolução de valores em caso de má gestão da coisa pública. Já em Roma, a mesma sanção de ressarcimento ao erário era imposta àqueles que praticassem atos de corrupção ou concussão, sem prejuízo da punição criminal (Garcia; Alves, 2014).

Passada a antiguidade, o Direito Medieval também conheceu punições impostas a juízes e outros agentes públicos por atos corruptos, com a ressalva de tais sanções usualmente eram aplicadas arbitrariamente pelo soberano. Da mesma forma, na idade moderna foram tipificadas as condutas ímprobas, tanto na Europa como nas Américas, inclusive com a previsão, na Constituição dos Estados Unidos, de que corrupção e outros ilícitos graves sujeitariam o Presidente da República, o Vice-Presidente da República e os servidores civis à destituição do cargo (Garcia; Alves, 2014).

No Brasil, de acordo com Di Pietro (2022), todas as constituições previram a lesão à probidade administrativa como crime de responsabilidade do Presidente da República. Foi a Constituição de 1946, porém, que primeiro conformou a tutela da moralidade administrativa em moldes parecidos com o que consta da Constituição vigente (Carvalho Filho, 2023).

De fato, a Carta de 1946 previu, no art. 141, § 3º, *in fine*, que a lei deveria dispor “sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica” (Brasil, 1946). As constituições seguintes continham previsões parecidas: a de 1967, além de mencionar o enriquecimento ilícito no âmbito da Administração Direta e Indireta, incluiu sanções por danos ao erário (Brasil, 1967), e a 1969 seguiu a mesma linha da anterior (Brasil, 1969).

A Constituição de 1988, porém, inovou e ampliou o escopo do sistema de repressão à improbidade ao fundamentar o ato de improbidade administrativa como infração imputável não só aos agentes políticos, mas à generalidade dos servidores públicos e aos particulares que tenham se coligado com eles. De fato, a expressão ato de improbidade administrativa, aplicável às infrações praticadas por agentes públicos em geral (e por particulares que com eles interajam), só foi introduzida pela Constituição de 1988, não sendo utilizada nas Constituições anteriores a não ser para designar as infrações de natureza política.

#### **4. A POSITIVAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DA IMPROBIDADE NO DIREITO BRASILEIRO**

Contando, como visto, com fundamento constitucional, a improbidade administrativa veio a ter seus contornos definidos em 1992, por força da Lei 8.429, de 2 de junho daquele ano, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (Di Pietro, 2022). De acordo com o art. 1º dessa Lei, o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa destina-se à “tutela da probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social” (Brasil, 1992).

A par disso, a Lei 8.249/92 também define quais são os atos de improbidade, seus autores, as sanções aplicáveis e os mecanismos de investigação e punição. Quanto à definição dos atos, parte central do microsistema, a Lei prevê três categorias diversas: atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos de improbidade que causam lesão ao erário (art. 10) e, por fim, atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) (Carvalho Filho, 2023), sem prejuízo dos tipos previstos em leis especiais (art. 1º, § 1º) (Brasil, 1992).

Os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito são, segundo o art. 9º da Lei, aqueles em que o agente, por meio da prática de ato doloso, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em virtude do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade pública (Brasil, 1992). Segundo Carvalho Filho (2023), a configuração desse tipo dispensa a ocorrência de dano aos cofres públicos, bastando a obtenção de vantagem patrimonial ilícita pelo exercício da função, como se dá, por exemplo, na hipótese em que um servidor recebe propina para propiciar vantagem a um terceiro.

De sua parte, os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário são, segundo o art. 10 da LIA, “qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades” públicas (Brasil, 1992). Exige-se, então, a ocorrência de dano ao patrimônio estatal, como se dá no caso de agente público que realize operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares (art. 10, VI, da LIA) (Brasil, 1992).

Finalmente, os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública são aqueles em que há conduta comissiva ou omissiva violadora dos deveres honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das condutas descritas no art. 11 da Lei, a exemplo do nepotismo, seja direto ou cruzado (inciso XI) (Brasil, 1992). Consoante Justein Filho (2023), essa forma de improbidade exige o propósito de obter benefício ou proveito indevido, para o agente ou terceiro, mas dispensa a consumação de dano ao erário e enriquecimento ilícito do agente.

Por outro lado, em relação aos possíveis autores dos atos de improbidade, a LIA prevê, nos arts. 2º e 3º, que podem ser tanto agentes públicos quanto terceiros (Brasil, 1992). No caso dos primeiros, foi adotada uma concepção ampla de agente público, que alcança agentes políticos, servidores públicos e todos os que exercem função pública, inclusive transitoriamente, mas desde que vinculados à Administração Pública Direta ou Indireta de qualquer dos Poderes em qualquer dos entes da federação, a entidades privadas destinatárias de benefícios de entes públicos ou governamentais ou, ainda, a entidades privadas que contém ou tenham contado com contribuição do erário para sua criação ou custeio (Oliveira, 2023).

Já os terceiros que podem ser responsabilizados na via da improbidade administrativa são, de acordo com Oliveira (2023), aqueles que, não tendo a condição de agentes públicos, induzam ou concorram de maneira dolosa para a prática do ato qualificado como ímprobo.

## **5. REFORMA DA LIA: A EXTINÇÃO DA FORMA CULPOSA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A REPERCUSSÃO DESSA MUDANÇA SOBRE AS CONDENAÇÕES DEFINITIVAS**

A Lei 8.429/1992 foi substancialmente alterada em 2021, por força da Lei 14.230, de 25 de outubro daquele ano. Segundo Mazza (2022), as mudanças decorrentes da reforma legislativa incluem a eliminação da improbidade na forma culposa; o elastecimento do prazo de prescrição para oito anos (antes era de cinco anos); a instituição da prescrição intercorrente, com prazo de quatro anos; ampliação das penas de multa e de suspensão dos direitos políticos; e a fixação do prazo de 365 dias, prorrogável uma única vez por igual período, para conclusão de inquérito civil a cargo do Ministério Público.

Ademais, a Lei 14.230/2021 restringiu a legitimidade para ajuizamento da ação de improbidade, conferindo-a apenas ao Ministério Público, e, como decorrência disso, previu que as ações movidas pela Fazenda Pública, inclusive as que se encontravam em grau de recurso, ficariam suspensas pelo prazo de um ano até que o órgão competente do Ministério Público manifestasse interesse no seu prosseguimento (Brasil, 2021).

Essa restrição à legitimidade para propositura da ação, porém, veio a ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADIs 7.042 e 7.043, restabelecendo-se a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada (Brasil, 2022a; 2022b).

De toda forma, a reforma implementada na Lei de Improbidade Administrativa foi marcada, em geral, por alterações benéficas aos acusados e processados por improbidade, sendo que uma das principais mudanças foi a extinção dos atos de improbidade culposos (Oliveira, 2022). De fato, a Lei passou a exigir a presença de dolo para configuração do ato de improbidade, excluindo-se a ação ou omissão culposa (Di pietro, 2022).

A necessidade do dolo é reforçada por várias passagens da LIA, na redação reformada, conforme se constata, por exemplo, a partir de seu art. 17, § 1º: “a ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade” (Brasil, 1992). No mesmo sentido está o § 3º do art. 1º, segundo o qual “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (Brasil, 1992).

E dolo, para o legislador, é a vontade livre e consciente de alcançar os resultados ilícitos tipificados na Lei de Improbidade Administrativa, não sendo suficiente a mera voluntariedade do agente (art. 1º, § 2º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021) (Brasil, 1992).

Diante disso, passou-se a discutir, no âmbito da doutrina e dos tribunais, se tal mudança poderia ser aplicada retroativamente, de modo a beneficiar aqueles que, ao tempo da edição da Lei 14.230/21, já haviam sido condenados definitivamente por ato de improbidade na modalidade

culposa. Conforme Esteves e Sampaio (2022), a discussão opôs duas correntes: uma expansiva e outra restritiva.

A corrente expansiva sustenta que é cabível a aplicação retroativa das normas mais brandas inseridas na Lei de Improbidade Administrativa – entre elas a abolição da improbidade culposa –, com base no princípio da retroatividade da lei mais benéfica:

[...] entendemos que seria possível a aplicação retroativa da atual redação do art. 10 da LIA, dada pela Lei 14.230/2021, para alcançar os fatos pretéritos, com a **descaracterização dos atos de improbidade praticados de forma culposa**.

Isso porque o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, expressamente indicado no âmbito do Direito Penal (art. 5º, XL, da CRFB: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”), seria aplicável no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

[...]

Independentemente das eventuais tentativas de distinção entre os dois campos principais do Direito Público Sancionador, é possível sustentar que os dois ramos jurídicos decorrem de um *ius puniendi* estatal único, inexistindo diferença ontológica, mas apenas de regimes jurídicos, em conformidade com a discricionariedade conferida ao legislador (Neves; Oliveira, 2022, p. 6).

Como se percebe, os que aderem à tese expansiva buscam aproximar o regime penal e o regime administrativo-sancionador (no qual se insere a improbidade administrativa), estendendo aos administrados, no contexto das sanções administrativas, às garantias do réu no processo penal. Afinal, para essa corrente, não há por que distinguir qualitativamente a punição administrativa da sanção criminal, já que em ambos os casos o Estado manifesta seu poder de punir condutas ilícitas por meio das instâncias competentes (Gonçalves; Grilo, 2021).

A única diferença é que, no âmbito penal, a retroatividade seria alcançada por meio da revisão criminal, que não se submete a prazo, ao passo que, no campo da improbidade administrativa, seria necessário o ajuizamento de ação rescisória, dentro do prazo decadencial de dois anos, a fim de desconstituir as sanções aplicadas (Oliveira, 2022).

Em sentido análogo, de acordo com Trindade (2021), o réu que já foi condenado, com trânsito em julgado, por improbidade culposa, pode buscar a desconstituição da coisa julgada, face à retroatividade da nova regra, preferencialmente por meio de ação rescisória, ou subsidiariamente mediante *querela nullitatis* (ação declaratória de nulidade).

A ideia de direito administrativo sancionador – e sua aproximação com o direito penal – já foi adotada em precedentes do Superior Tribunal de Justiça. O tribunal já decidiu que a superveniência de diploma legal mais favorável aos acusados por infração administrativa deve ter aplicação retroativa, nos seguintes termos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA

RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição.

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 íntegros os demais atos processuais.

V - A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança, deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes.

VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido. (BRASIL, 2018, p. 1, destaques acrescidos).

O STJ continuou a perfilhar essa ideia em 2023. Ao apreciar o AgInt no REsp 2.024.133/ES, o tribunal decidiu pela aplicação retroativa de uma norma da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) que reduziu multa de caráter administrativo (norma mais benéfica, portanto) em acórdão assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - **O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage no caso de sanções menos graves, como a administrativa.** Precedentes.

III - A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V - Agravo Interno improvido. (Brasil, 2023, p. 1).

Na mesma linha, o legislador reformista valeu-se dessa noção ao incluir na Lei de Improbidade Administrativa dispositivo segundo o qual seriam aplicáveis ao sistema da improbidade os princípios

constitucionais do direito administrativo sancionador (§ 4º do art. 1º da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021) (Brasil, 1992).

Por outro lado, os partidários da corrente restritiva defendem não ser cabível a retroação das novas regras a ponto de alcançar sentenças condenatórias de improbidade culposa que já tenham transitado em julgado. Segundo Leonel (2021), um dos expoentes dessa linha, o fato de a ação de improbidade ter caráter sancionador não leva à aplicação dos princípios próprios do direito penal (como é o caso da retroatividade) ao sistema da improbidade, pois, neste sistema, as sanções têm natureza civil, e não criminal.

O citado autor entende que a distinção entre as sanções penais e as sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa decorre da própria Constituição Federal de 1988, que prevê, no § 4º do art. 37, que as sanções ao agente ímprobo devem ser aplicadas sem prejuízo da ação penal cabível. Logo, os regimes não se confundem (Leonel, 2021).

Mello (2007), no mesmo sentido, aponta que não é possível transportar para o direito administrativo sancionador a garantia constitucional da retroatividade da lei que extingue a infração ou torna mais branda a sanção punitiva, uma vez essa garantia fundamenta-se em peculiaridades únicas do direito penal, que não existem no regime administrativo-sancionador, como a possibilidade de privação da liberdade do agente infrator.

A discussão chegou até o Supremo Tribunal Federal, que a submeteu à sistemática da repercussão geral, sob o tema n. 1.199 do ementário da repercussão geral. O tema destinava-se à deliberação sobre eventual (ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021 (reforma da Lei de Improbidade), sobretudo as disposições relativas à necessidade da presença do dolo para configuração do ato de improbidade e à aplicação dos prazos de prescrição que foram alterados (Brasil, 2022c).

Por maioria, o tribunal alinhou-se à corrente restritiva, tendo fixado tese no sentido de que a norma benéfica oriunda da Lei 14.230/21, consistente na revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa e não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada, nem durante a fase de execução das sanções por improbidade e seus incidentes (Brasil, 2022d). Dito de outro modo, aqueles que já foram condenados definitivamente por ato culposo de improbidade não podem se beneficiar da posterior extinção dessa modalidade.

O entendimento da Suprema Corte fundou-se em três principais argumentos. Em primeiro lugar, o tribunal considerou que o já mencionado princípio da retroatividade da lei penal, previsto no inciso XL do art. 5º da Constituição Federal, não tem aplicação automática no âmbito da improbidade administrativa, seja por ausência de expressa previsão legal nesse sentido, seja porque sua aplicação conduziria ao enfraquecimento do direito administrativo sancionador, que tem matriz constitucional (Brasil, 2022d).

Em segundo lugar, a Corte entendeu que o afastamento das condenações já transitadas em julgado por improbidade culposa, com fundamento na reforma legislativa, implicaria violação ao inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que prevê que a lei não pode prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (Brasil, 2022d).

Por fim, o STF assentou que o princípio da retroatividade da lei penal constitui uma exceção no direito intertemporal e, justamente por isso, deve ser interpretado restritivamente. Assim, deve-se prestigiar a regra geral da irretroatividade da lei, sobretudo porque, na esfera da jurisdição civil — onde a improbidade se insere —, aplica-se o princípio *tempus regit actum* (o tempo rege o ato) (Brasil, 2022).

Assim, a despeito da controvérsia que instaurou na doutrina, o entendimento prevalecente foi o correspondente à corrente restritiva, no sentido de que a revogação da modalidade culposa de improbidade administrativa, levada a efeito pela Lei 14.230/2021, não retroage para beneficiar réus que já haviam sido condenados por sentença transitada em julgado em razão da prática de ato de improbidade culposo (Justen Filho, 2023).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo abordou o sistema de responsabilização por improbidade administrativa no Direito brasileiro, com foco nas alterações operadas pela Lei 14.230/2021. Discutiu-se, em perspectiva doutrinária e jurisprudencial, os efeitos — ou a ausência deles — da revogação da modalidade culposa do ato de improbidade sobre as condenações já transitadas em julgado ao tempo dessa mudança.

Nessa linha, foi possível identificar duas grandes tendências na discussão jurídica. Viu-se que a primeira dessas tendências, com sustentação em boa parte da doutrina administrativa, admite que a exclusão do ato culposo, levada a cargo em 2021, possa produzir efeitos retroativos, inclusive para alcançar condenações definitivas por improbidade culposa. E isso com fundamento na ideia de que o microssistema da improbidade administrativa integra o chamado Direito Administrativo Sancionador e que esse ramo do Direito compartilha os mesmos princípios do Direito Penal, entre os quais o da retroatividade da lei mais benéfica ao acusado ou sancionado.

Assim, por um simples silogismo chegar-se-ia à conclusão de que a supressão da forma culposa do ato ímprobo, enquanto alteração benéfica ao réu, tem o condão de produzir efeitos retroativos e lhe favorecer.

Também foi visto que o fundamento por detrás dessa primeira tendência — isto é, a ideia de Direito Sancionatório alinhado ao Direito Penal — contava com a aderência do Superior Tribunal Justiça. Esse tribunal, porém, não chegou a aplicar a ideia especificamente no âmbito da

responsabilização por improbidade, mas apenas em outras instâncias que, analogamente, envolviam o poder punitivo estatal e se inseriam dentro do contexto do Direito Administrativo Sancionador.

Apontou-se, ainda, que essa primeira tendência não veio a prevalecer no Supremo Tribunal Federal, que seguiu orientação diversa. Deliberando sobre o tema em sede de repercussão geral — com efeitos vinculantes, portanto —, o Supremo tomou em conta uma segunda tendência, para a qual a alteração benéfica promovida na LIA em 2021, consistente na revogação do tipo culposo de improbidade, é irretroatividade, não tendo qualquer efeito sobre condenações definitivas.

Entendeu o STF que, dada a ausência de previsão constitucional específica, não seria cabível a aproximação automática entre o Direito Penal e seus princípios peculiares e a seara administrativa e civil, na qual se situa o microssistema da improbidade. Além disso, privilegiou-se a proteção conferida pela Constituição Federal à coisa julgada.

Portanto, é possível afirmar que, à luz da decisão do Supremo Tribunal Federal, não se admite, no Direito Administrativo brasileiro, que a abolição da forma culposa do ato de improbidade possa retroagir em benefício de indivíduos que, antes da Lei de 2021, já contavam com condenações definitivas, mantendo-se assim as sentenças transitadas em julgado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm). Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992]. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. [Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021]. **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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm). Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial nº 2.024.133/ES. Relatora: Min. Regina Helena Costa. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16 mar. 2023. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202200171707&dt\\_publicacao=16/03/2023](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200171707&dt_publicacao=16/03/2023). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 37.031/SP. Relatora: Min. Regina Helena Costa. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 20 fev. 2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=75793882&num\\_registro=201200167415&data=20180220&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=75793882&num_registro=201200167415&data=20180220&tipo=5&formato=PDF). Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.042/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765828894>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.043/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&ext=.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR. Repercussão Geral. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759464660>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 18 ago. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. Barueri: Atlas, 2023.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Retroatividade da reforma da lei de improbidade administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. (Texto para Discussão n. 305). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td305>. Acesso em: 24 abr. 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GONÇALVES, B.; GRILO, R. C. G. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. **REI - Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 25 abr. 2023.

INFORMATIVO STF. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, n. 1065, set. 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>. Acesso em: 25 abr. 2023.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LEONEL, R. de B. Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao direito sancionador. **ConJur**, [S. 1.], 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/leonel-lia-retroatividade-associada-direito-sancionador>. Acesso em: 23 abr. 2023.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

MELLO, R. M. de. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador**: as sanções administrativas à luz da Constituição federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa**: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

SAMPAIO, M. D. L.; ESTEVES, S. R. R. Repercussões da nova lei de improbidade administrativa nos processos administrativos disciplinares: análise doutrinária e das jurisprudências administrativa e pretoriana. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 95, p. 259-300, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/1319>. Acesso em: 22 abr. 2023.