

NATUREZA JURÍDICA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ABOLITIO DELICTUS NA AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO

LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT AND ABOLITIO DELICTUS IN THE ABSENCE OF SPECIFIC INTENT

NATURALEZA JURÍDICA DE LA IMPROBIDAD ADMINISTRATIVA Y ABOLITIO DELICTUS EN LA AUSENCIA DE DOLO ESPECÍFICO

João Paulo Forni*

Luciano Ferraz**

1 Introdução. 2 O dolo específico exigido para a configuração da improbidade na LIA. 3 A natureza jurídica da improbidade na LIA. 4 A natureza jurídica da improbidade e a retroatividade do dolo específico à luz dos votos dos ministros do STF no tema 1.199. 5 A natureza jurídica da improbidade e a retroatividade da ausência do dolo específico à luz da doutrina especializada. 6 Conclusão. Referências.

RESUMO

Contexto: A natureza jurídica da improbidade administrativa é alvo de controvérsia. Tanto a redação dos dispositivos legais atinentes à matéria (substancialmente alterados pela Lei 14.230/2021) quanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), notadamente no Tema 1.199 (Repercussão geral), pouco elucidam a esse respeito. Ora apontam para a natureza civil, ora para a natureza de direito administrativo sancionador, o que gera repercussões práticas para o réu, com destaque para a retroatividade (ou não) do dolo específico.

Objetivos: Este artigo teve dois objetivos principais: elucidar a natureza jurídica da improbidade administrativa à luz da lei, da jurisprudência do STF e, especialmente, da doutrina especializada; e delinear as repercussões práticas da compreensão da

* Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Auditor federal de controle externo no Tribunal de Contas da União (TCU). Belo Horizonte - MG - BR. E-mail: joao.forni@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7872-9200>

**Professor Titular de Direito Administrativo na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor e mestre em Direito Administrativo pela UFMG, com pós-doutorado em Direito pela Universidade Nova de Lisboa (UNL). E-mail: ferrazadv@terra.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-0511-8909>



improbidade como fenômeno inserido no contexto do direito administrativo sancionador.

Método: A pesquisa é bibliográfica e jurisprudencial. Após a elucidação do que caracteriza o dolo específico, são abordados os dispositivos legais pertinentes, enfatizando-se a contradição entre eles no que concerne à definição acerca da natureza jurídica da improbidade. Na sequência, o foco recai nos votos dos ministros do STF no Tema 1.199, igualmente contraditórios no que concerne ao tema tratado. Passa-se, então, à análise da doutrina especializada, o que permite o deslinde da investigação, bem como das repercussões práticas da interpretação proposta.

Resultados: Os resultados da análise realizada revelam contradição entre os dispositivos legais atinentes à natureza jurídica da improbidade, bem como nos votos dos ministros do STF no Tema 1.199, com uma variação que vai da compreensão pela natureza cível do fenômeno até o entendimento pela proximidade com o direito penal. A consulta à doutrina especializada permitiu a construção de uma interpretação que insere a improbidade no contexto do direito administrativo sancionador, o que repercute na retroatividade do dolo específico.

Conclusões: Concluiu-se pela natureza de direito administrativo sancionador da improbidade, o que acarreta a aplicação dos princípios norteadores desse ramo ao fenômeno, repercutindo na retroatividade do dolo específico, que deve ser máxima, encontrando limites apenas no exaurimento da sanção e na mera mudança topográfica de dispositivos.

Palavras-chave: improbidade administrativa; direito administrativo sancionador; dolo específico.

ABSTRACT

Context: The legal nature of administrative impropriety (improbidade administrativa) is a subject of controversy. Both the wording of the pertinent legal provisions (substantially altered by Law 14.230/2021) and the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF), notably in Theme 1.199 (General Repercussion), offer little clarification on this matter. They sometimes point to a civil nature, sometimes to a nature of sanctioning administrative law, which generates practical repercussions for the defendant, with an emphasis on the retroactivity (or lack thereof) of specific intent (dolo específico).

Objectives: This article had two main objectives: to elucidate the legal nature of administrative impropriety in light of the law, the STF's jurisprudence, and, especially, specialized doctrine; and to delineate the practical repercussions of understanding impropriety as a phenomenon inserted in the context of sanctioning administrative law.

Method: The research is bibliographic and jurisprudential. After elucidating what characterizes specific intent, the pertinent legal provisions are addressed, emphasizing the contradiction between them regarding the definition of the impropriety's legal nature. Subsequently, the focus shifts to the votes of the STF justices in Theme 1.199, which are also contradictory concerning the subject matter. The analysis then proceeds to specialized doctrine, which allows for the unraveling of the investigation, as well as the practical repercussions of the proposed interpretation.

Results: The results of the analysis reveal a contradiction between the legal provisions pertinent to the legal nature of impropriety, as well as in the votes of the STF justices in Theme 1.199, with a variation ranging from the understanding of the phenomenon's civil nature to the understanding of its proximity to criminal law. Consultation with specialized doctrine allowed for the construction of an interpretation that inserts impropriety into the context of sanctioning administrative law, which impacts the retroactivity of specific intent.

Conclusions: The conclusion was drawn that impropriety has the nature of sanctioning administrative law, which entails the application of the guiding principles of this branch to the phenomenon, impacting the retroactivity of specific intent, which must be maximal, limited only by the exhaustion of the sanction and by the mere topographical change of provisions.

Keywords: administrative misconduct; punitive administrative law; specific intent.

RESUMEN

Contexto: La naturaleza jurídica de la improbidad administrativa (improbidad administrativa) es objeto de controversia. Tanto la redacción de las disposiciones legales pertinentes (sustancialmente modificadas por la Ley 14.230/2021) como la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal (STF), notablemente en el Tema 1.199 (Repercusión general), ofrecen poca claridad al respecto. A veces apuntan a la naturaleza civil, a veces a la naturaleza de derecho administrativo sancionador, lo que genera repercusiones prácticas para el demandado, destacándose la retroactividad (o no) del dolo específico.

Objetivos: Este artículo tuvo dos objetivos principales: dilucidar la naturaleza jurídica de la improbidad administrativa a la luz de la ley, la jurisprudencia del STF y, especialmente, la doctrina especializada; y delinear las repercusiones prácticas de comprender la improbidad como un fenómeno inserto en el contexto del derecho administrativo sancionador.

Método: La investigación es bibliográfica y jurisprudencial. Después de la dilucidación de lo que caracteriza el dolo específico, se abordan las disposiciones legales pertinentes, enfatizando la contradicción entre ellas en lo que concierne a la definición sobre la

natureza jurídica de la improbidad. A continuación, el foco recae en los votos de los ministros del STF en el Tema 1.199, igualmente contradictorios en lo que concierne al tema tratado. Se procede entonces al análisis de la doctrina especializada, lo que permite la solución de la investigación, así como de las repercusiones prácticas de la interpretación propuesta.

Resultados: Los resultados del análisis realizado revelan contradicción entre las disposiciones legales atinentes a la naturaleza jurídica de la improbidad, así como en los votos de los ministros del STF en el Tema 1.199, con una variación que va desde la comprensión de la naturaleza civil del fenómeno hasta el entendimiento de la proximidad con el derecho penal. La consulta a la doctrina especializada permitió la construcción de una interpretación que inserta la improbidad en el contexto del derecho administrativo sancionador, lo que repercute en la retroactividad del dolo específico.

Conclusiones: Se concluyó por la naturaleza de derecho administrativo sancionador de la improbidad, lo que conlleva la aplicación de los principios rectores de esta rama al fenómeno, repercutiendo en la retroactividad del dolo específico, que debe ser máxima, encontrando límites solo en el agotamiento de la sanción y en el mero cambio topográfico de las disposiciones.

Palabras clave: improbidad administrativa; derecho administrativo sancionador; dolo específico.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito da Teoria do Direito, a “natureza jurídica” dos institutos está intimamente ligada à elucidação de relações de generalidade e especialidade entre conceitos jurídicos, partindo da premissa de ser o direito um sistema¹. Mais especificamente, um sistema dinâmico, que capta as normas dentro de um processo de contínua transformação, incorporando a noção de limite – linha diferencial abstrata que autoriza a identificar o que está dentro, o que entra, o que sai e o que permanece fora do dito sistema –, absolutamente necessária para atender às exigências da decidibilidade de conflitos, razão de ser do direito (Ferraz Júnior, 2016, p. 141).

A determinação da natureza jurídica, ressalta-se, não é apenas a descrição de algo posto no meio de um sistema, a ser conhecido pelos operadores do direito, mas encerra uma decisão a respeito do contorno normativo de um conceito, ou seja, a formulação de um juízo normativo. Em outras palavras: “natureza jurídica não se descobre ou conhece, natureza jurídica se decide, e o que se decide deve ser fundamentado” (Vivan Filho, 2017,

¹ Esta premissa, por si só, já gera incontáveis discussões, mas é antecedente necessário para o desenvolvimento do tema, como em Vivan Filho (2017, p. 35).

p. 50). Nesse sentido, a “natureza jurídica” pode ser resumida como o posicionamento de um objeto de análise em categorias jurídicas ou em institutos mais ou menos amplos (Bernardes, 2021, p. 54), ou de que forma determinado instituto se insere dentro do quadro jurídico (Carvalho Filho, 2021, p. 291).

Assentado o conceito de natureza jurídica e tendo-se ressaltado o caráter decisório de sua definição, destaca-se que, no que concerne à improbidade administrativa, a repercussão desse enquadramento não é apenas teórica, pois, a depender de sua natureza jurídica – do ato ímprobo e das sanções correspondentes –, suas normas podem retroagir ou não para beneficiar o réu.

A avaliação da retroatividade ganha especial relevo quando se perquire a aplicação do dolo específico (detalhamento no tópico 2), exigido pela Lei 8.429/1992, reformada pela Lei 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA reformada), aos processos pendentes de decisão e às decisões que transitaram em julgado. A definição acerca da natureza jurídica da improbidade administrativa e das sanções correspondentes significa, portanto, decidir entre a aplicação do filtro do dolo específico apenas aos processos pendentes (natureza civil) ou, de outro modo, a esses e, também, às ações que possuem decisões já transitadas em julgado (natureza de direito administrativo sancionador), o que marca uma diferença significativa na situação jurídica dos agentes imputados.

A LIA reformada consagra dispositivos que fornecem pistas úteis na elucidação da temática, entretanto, como se discorrerá em detalhe (tópico 3), um cotejo amplo das disposições normativas não permite clareza na classificação almejada, por apontarem caminhos distintos e contraditórios, ora com ênfase na natureza penal ou de direito administrativo sancionador tanto do ato ímprobo (ou da improbidade em si e de suas sanções) quanto da ação de improbidade, ora fixando a natureza cível de ambos.

A jurisprudência recente (tema do tópico 4), mais especificamente o teor dos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento e na edição do Tema 1.199 (Repercussão geral)² igualmente não permite uma definição clara a respeito da natureza jurídica do ato ímprobo e das sanções correspondentes.

As razões do julgamento também não deixam de apresentar um marcado conflito entre o enquadramento da ação de improbidade administrativa no direito administrativo sancionador ou no âmbito civil (*stricto sensu*), o que repercute (ou deveria repercutir) diretamente na retroatividade ou não dos dispositivos legais para beneficiar o réu. A

² Todas as menções à aludida decisão ao longo deste artigo dizem respeito a Brasil (2022a). As páginas referenciadas correspondem ao inteiro teor do acórdão (420 páginas no total). Nessa ação, foi discutida eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) À necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA e; (II) À aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

ementa e o acórdão atinentes ao Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR, provido, à unanimidade, com a fixação de tese de repercussão geral para o referido Tema 1.199, não refletem, sequer proximamente, no cotejo dos votos dos ministros (Brasil, 2022a, p. 2-9)³.

A partir desse quadro, é imprescindível consultar o acervo de obras especializadas (tópico 5), em busca de elucidação clara do problema apresentado. A pesquisa bibliográfica e jurisprudencial realizada sugere que o melhor enquadramento do ato ímprobo (ou da improbidade) é no âmbito do direito administrativo sancionador, o que atrai aplicação do princípio da retroatividade máxima da lei mais benéfica, inclusive quanto ao dolo específico, embora o STF tenha aplicado mitigadamente o referido princípio, ao preservar da incidência da lei nova a coisa julgada. Já quanto à ação de improbidade administrativa, na falta de uma classificação mais específica, tendo em vista o rito aplicado, vinculado ao Código de Processo Civil (CPC), o melhor enquadramento é seu tratamento como ação civil, mas não como ação civil pública clássica, nos moldes da Lei 7.347/1985.

2 O DOLO ESPECÍFICO EXIGIDO PARA A CONFIGURAÇÃO DA IMPROBIDADE NA LIA

As alterações promovidas na LIA pela Lei 14.230/2021 demonstram a necessidade de comprovação do “dolo específico”, sem o qual fica afastada a possibilidade de responsabilização do agente alvo da ação de improbidade. O dolo específico exigido pela reforma da LIA diz respeito ao elemento subjetivo específico do tipo⁴, quando, a par da consciência e da vontade, haverá uma finalidade ilícita específica para a configuração do tipo de improbidade (Torres; Holanda Junior, 2023, p. 91⁵), como se depreende dos seguintes dispositivos (Brasil, 1992):

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

³ Há diversos ângulos pelos quais se poderia analisar a consonância da reforma da LIA com o ordenamento jurídico. Este texto não tem por foco a convencionalidade da temática, no sentido de sua compatibilidade com normas internacionais. Cf., sobre o assunto, Mazzuoli e Andrade (2024).

⁴ O “tipo” expressa o modelo de conduta proibida, não sendo o processo de adequação típica privativo do direito penal, mas plenamente aplicável ao direito administrativo sancionador (Osório, 2022, p. 268).

⁵ Segundo os autores, “a exigência de dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa fica evidenciada nos §§ 2º e 3º do art. 1º da LIA [...], na medida em que se estabelece que não basta a voluntariedade do agente ou o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas para a configuração do dolo, sendo imprescindível a comprovação de que a conduta consciente e voluntária do agente seja voltada especificamente à realização do resultado ou fim ilícito dos elementos objetivos que compõem os atos de improbidade administrativa” (Torres; Holanda Junior, 2023, p. 91).

[...]

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

§ 3º 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, grifo nosso).

A Procuradoria-Geral da República (PGR), entretanto, manifestou-se em sentido diametralmente oposto no âmbito das discussões do Tema 1.199 no STF, asseverando o seguinte (Brasil, 2022a, p. 22-23):

2. A Lei 14.230/2021, ao alterar disposições da LIA quanto ao elemento subjetivo, apenas explicitou o entendimento já estabelecido no sistema sancionador pátrio de rejeição da responsabilização meramente objetiva e de imprescindibilidade de demonstração de grau suficiente da consciência de improbidade para a caracterização do ilícito administrativo.

3. A nova legislação apenas reafirma a vedação de se presumir a má-fé e de se promover a responsabilização objetiva do agente, evidenciando que, uma vez presentes as elementares objetivas e subjetivas, há de se fazer o enquadramento e consequente sancionamento no tipo legal.

4. A interpretação a ser dada ao disposto na LIA, especialmente ao art. 10, há de ser feita em harmonia com as demais normas do ordenamento jurídico pátrio, que preveem explicitamente a punição da culpa consciente grave, associada ao erro grosseiro (art. 28 da LINDB).

5. Entender que o novo regime exige a comprovação de má-fé ou de dolo para enquadramento nos tipos da LIA consistiria em retrocesso que iria de encontro a ordem jurídico-constitucional de preservação da probidade.

A posição externada não reflete a melhor interpretação dos dispositivos em tela, que não poderiam ter sido mais claros a respeito da insuficiência não apenas da culpa grave para a configuração de improbidade administrativa, mas também do dolo genérico e do dolo eventual. Nessa linha, coloca-se o Enunciado 2 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) (Jornadas de Pirenópolis): “O ato de improbidade administrativa exige para sua configuração, em todas as modalidades, dolo específico, não sendo cabível a aplicação de sanção em caso de dolo eventual e de dolo genérico” (IBDA, 2021, p. 2).

Com efeito, Mattos (2023, p. 33) assenta que, a partir da reforma da LIA, ficou superada a suficiência do dolo genérico para a configuração da improbidade, pois o ato ímprobo deve vir “acompanhado do dolo direto [...] ligado à desonestidade e à má-fé na obtenção do resultado”. Isso resulta de um aprimoramento legislativo que reconheceu a especificidade do princípio da culpabilidade no âmbito do direito administrativo sancionador, afastando-o da racionalidade civilista atinente à responsabilidade objetiva⁶. Logo, para a configuração da improbidade administrativa, exige-se a ação praticada com

⁶ Referimo-nos à responsabilização que mitiga ou até mesmo suprime a aferição do elemento subjetivo para configuração do ilícito.

“dolo livre e consciente, direcionado ao resultado pretendido pelo agente” (Mattos, 2023, p. 34). O dolo eventual também está descartado pela reforma da LIA, como “consequência lógica de que nessa modalidade o agente não quer o resultado, por ele previsto, mas [apenas] assume o risco de produzi-lo” (Mattos, 2023, p. 35).

Entendimento similar é externado por Neves e Olivera, que ressaltam a superação do entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que assinalava a suficiência do dolo genérico para a configuração da improbidade. A partir da reforma, exige-se dolo específico, caracterizado pela “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9.º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (Neves; Oliveira, 2022, p. 24)⁷.

É relevante pontuar, ainda, que o dolo específico faz parte do tipo da improbidade administrativa, no mesmo sentido em que o elemento subjetivo faz parte do tipo penal – analisado quando da verificação da tipicidade do fato, e não apenas na avaliação da culpabilidade: “é um elemento externo de valoração exercido sobre o autor do crime” (Capez, 2022, p. 62). Aplica-se à improbidade o finalismo, do que resulta: se não há dolo específico, não há tipo de improbidade configurado pela falta de um de seus elementos. Daí que um indício de dolo específico é curial para se movimentar o arsenal judicial da improbidade administrativa (art. 7º e art. 17, §6º, I, da Lei 8.429/92, reformada pela Lei 14.230/21).

Por fim, acerca da prova do dolo, vale consignar que sua avaliação decorre do conjunto probatório capaz de demonstrar a existência de indícios configuradores (Mattos, 2023, p. 28-29). O conhecimento exigido para tal demonstração não recai sobre uma entidade psicologicamente real situada apenas no interior do agente perpetrador, mas sim sobre o componente exteriorizado dotado de sentido (Porciúncula, 2014, p. 309-310), donde se depreende que eventuais alegações que façam alusão a uma virtual impossibilidade de prova não merecem prosperar.

⁷ Cf. tendência similar na jurisprudência: “PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO DAS NOVAS DISPOSIÇÕES LEGAIS AOS PROCESSOS PENDENTES. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. NOVA REDAÇÃO DO ART. 11, VI, DA LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA. DOLO ESPECÍFICO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. ACOLHIMENTO DOS DECLARATÓRIOS. 1. A Lei 14.230/2021 trouxe diversas inovações à Lei 8.429/92, inovações essas que se aplicam aos processos pendentes, conforme entendimento que vem se consolidando no âmbito dos tribunais pátrios e que pode ser observado nos julgados proferidos nesta Corte a partir da edição desse novo diploma legal. 2. A nova disciplina legal passou a exigir a presença de dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11, VI, da Lei 8.429/92, não sendo mais suficiente a demonstração do dolo meramente genérico, consistente na voluntariedade do agente público em não prestar contas. 3. No caso, considerando que nem os fundamentos de fato e de direito expostos na conduta narrada na petição inicial nem os elementos de prova coligidos aos autos apontam no sentido de que o agente público teria deixado de prestar contas dos recursos questionados com a finalidade específica de ocultar irregularidades, a improcedência dos pedidos é medida que se impõe. 4. Embargos de declaração acolhidos” (Brasil, 2022b).

Assentada a premissa de que a LIA reformada exige dolo específico para a configuração da conduta ímproba, bem como de que referida mudança é benéfica ao réu⁸, passamos a analisar a natureza jurídica da improbidade administrativa e da ação correspondente a partir dos dispositivos da Lei 8.429/1992, reformada pela Lei 14.230/2021.

3 A NATUREZA JURÍDICA DA IMPROBIDADE NA LIA

As dificuldades na elucidação do problema, objeto deste artigo, começam no texto da Lei 8.429/92, reformada pela Lei 14.230/2021, tendo em vista algumas contradições em seus dispositivos.

Quanto à natureza jurídica do ato ímprobo e das sanções correspondentes, o art. 12 da LIA parece colocá-lo ao lado das esferas penal, civil e administrativa, como uma quarta esfera ou quarto gênero de responsabilização do agente. Se o responsável está sujeito às cominações da LIA independentemente das “sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica” (Brasil, 1992, art. 12, *caput*), bem como deverá ser deduzido, no bojo da ação de improbidade, o ressarcimento “ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos” (Brasil, 1992, art. 12, § 6º), dever-se-ia concluir que a ação de improbidade não coincide com as três esferas ditas tradicionais⁹, bem como que o ato ímprobo não apresenta natureza nem civil, nem penal, nem administrativa (Brasil, 1992).

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [...]

§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos (Brasil, 1992).

Contudo, o art. 21 da norma, em seus parágrafos, arrola efeitos das sentenças civis e penais em relação à LIA, prestigiando a seara criminal, que nem sequer exige trânsito em julgado para afetar a ação de improbidade – bastando a decisão colegiada –, extrapolando a tradicional exigência de negativa de autoria e inexistência de fato, para

⁸ Segundo Toledo (2002, p. 36), são mais benéficas normas posteriores que ampliem “as hipóteses de inimputabilidade, de atipicidade, de exclusão da ilicitude, de exclusão de culpabilidade, ou de isenção da pena”. No caso da reforma da LIA, no que concerne ao elemento subjetivo, trata-se de atipicidade posterior.

⁹ Diz-se “tradicionais”, pois é possível acrescentar às citadas a esfera “controladora”, em linha com o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e com parcela da doutrina (Forni, 2020, p. 81; Forni; Heller, 2025, p. 176).

albergar a “comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos” no Código de Processo Penal. Há, aqui, aproximação com o contexto penal (Brasil, 1992).

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe: [...]

§ 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

§ 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei (Brasil, 1992).

No que se refere à natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, os arts. 17, § 16, e 17-D, tomados em conjunto (transcritos abaixo), rechaçam o entendimento de que a ação de improbidade tem natureza civil pura e simples. Lê-se, neste último, que “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**” (Brasil, 1992, grifo nosso). O § 16 do art. 17 da LIA assenta que ilegalidades ou irregularidades administrativas verificadas pelo magistrado, mas sem os requisitos rigorosos da capitulação, fazem surgir a possibilidade de “converter a ação de improbidade administrativa em Ação Civil Pública” (ACP) (Brasil, 1992). Depreende-se que a ação de improbidade não é substituta da ACP, sendo ações com objetos e objetivos distintos, tendo esta última natureza residual.

Entretanto, o *caput* do art. 17 da LIA assenta que o procedimento a ser observado para a aplicação das sanções previstas é o comum, previsto no Código de Processo Civil (CPC); e, ainda, o art. 17-B possibilita ao Ministério Público a celebração de acordo de não persecução civil diante do cometimento de atos ímprobos (Brasil, 1992). Ora, se é permitido um acordo cível para abrandamento de sanções decorrentes da LIA, e a ação segue o CPC, há aproximação da ação de improbidade com a ação civil. A natureza civil, portanto, é enfatizada nos referidos dispositivos (Brasil, 1992).

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

§ 16 A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. [...]

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I - o integral ressarcimento do dano;

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o **caput** deste artigo dependerá, cumulativamente:

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa. [...]

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

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Brasil, 1992).

Por fim, a LIA assenta, já em seu art. 1º, § 4º, que se aplicam “ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”, ramo cuja aproximação com o direito penal é reconhecida pela melhor doutrina, mas que com ele não se confunde (Brasil, 1992).

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. [...] § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (Brasil, 1992, art. 1).

A literalidade dos dispositivos da LIA, portanto, tomados em conjunto, não possibilitam decifrar, de maneira clara, qual seria a natureza jurídica do ato ímprobo ou da ação de improbidade administrativa, conquanto se possa dizer que não se trata de uma ação civil pública pura. A partir disso, deve-se recorrer à jurisprudência em busca de elucidação. Nesse intuito, serão analisadas as posições dos ministros do Supremo Tribunal Federal cristalizadas em seus votos no âmbito do Tema 1.199 (Repercussão geral).

4 A NATUREZA JURÍDICA DA IMPROBIDADE E A RETROATIVIDADE DO DOLO ESPECÍFICO À LUZ DOS VOTOS DOS MINISTROS DO STF NO TEMA 1.199

Como adiantado na introdução, no Tema 1.199 (Repercussão geral), o STF dedicou-se à discussão a respeito de *eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) À necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) À aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente*. Importa, para os fins deste artigo, o primeiro ponto.

A partir da ementa e da posição do relator, os votos inicialmente apresentados cristalizam posições das quais se diverge. Na sequência (após a alusão ao voto do ministro André Mendonça), as posições vão, paulatinamente, alinhando-se ao que se defende neste artigo, encontrando amparo integral no voto do ministro Gilmar Mendes, o último a que faremos referência.

Da ementa, consta que “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”, bem como que o princípio da retroatividade da lei penal “não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa”, sendo que a revogação da modalidade culposa não significa “anistia geral” (Brasil, 2022a, p. 3-5). A partir disso, foram fixadas as seguintes teses:

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;

A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; [...] (Brasil, 2022a, p. 6).

Vê-se, pois, que a ementa assenta a natureza civil da improbidade administrativa e de suas sanções, no sentido do voto do relator, ministro Alexandre de Moraes, que chegou ao extremo de classificar como um “erro da lei” a exclusão da natureza civil da ação correspondente, em alusão ao já citado art. 17-D, como se depreende dos seguintes trechos de seu voto (Brasil, 2022a, p. 43-46, grifo nosso):

A LIA definiu os **atos de improbidade administrativa como aqueles que, possuindo natureza civil** e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da Administração

Pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário. [...] **A natureza civil dos atos de improbidade administrativa** é essencial para a análise da possibilidade ou não de aplicação retroativa das previsões da nova lei e decorre – diretamente – do comando constitucional, que é bastante claro ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula ‘sem prejuízo da ação penal cabível’.
[...]

A Lei 14.230/21, de maneira inexplicável, pretendeu, em seu artigo 17-D, excluir a natureza civil da ação de improbidade, em que pese, esse substrato partir da própria Constituição Federal [...]. Ora, ao **errônea e fictamente tentar excluir a natureza civil da ação de improbidade**, a lei não teve a força de excluir a natureza civil do ato de improbidade e suas sanções, pois essa ‘natureza civil’ tem substrato diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa CORTE [...].

Não há, portanto, qualquer dúvida sobre a previsão constitucional da **natureza civil dos atos de improbidade administrativa**.

O ministro Alexandre de Moraes, portanto, endossou a natureza civil tanto do ato quanto da ação de improbidade e ressaltou que “a natureza civil dos atos de improbidade administrativa é essencial para a análise da possibilidade ou não de aplicação retroativa das previsões da nova lei” (Brasil, 2022a, p. 44). Afirmando a irretroatividade dos dispositivos relativos à exigência exclusiva de dolo para a configuração do ilícito, mas endossando sua aplicação aos processos pendentes (ultratatividade), asseverou o ministro o seguinte (Brasil, 2022a, p. 68-73):

A norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do *favor libertatis*), fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador; sendo, portanto, regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, prestigiando-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos; principalmente porque no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio *tempus regit actum*.
[...]

A irretroatividade da norma benéfica da Lei 14.230/2021, 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;

A aplicação dos princípios da não ultra-atividade e *tempus regit actum* à modalidade culposa do ato de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente.

O ministro Luiz Fux acompanhou integralmente o relator, afirmando ser “fora de dúvidas que a ação por improbidade e as suas eventuais sanções possuem natureza

eminentemente cível” (Brasil, 2022a, p. 382-383), bem como o seguinte (Brasil, 2022a, p. 384):

Destarte, especificamente quanto à aplicação do artigo 5º, XL, da CF/88 às ações de improbidade administrativa com base na modalidade culposa, a natureza não-penal das normas e das ações relativas à improbidade administrativa me levam a crer que as alterações promovidas NÃO devem retroagir a fatos e a ações pretéritas à sua vigência, sobretudo nas hipóteses de condenação transitada em julgado e de exaurimento dos efeitos da sanção administrativa aplicada.

O ministro Edson Fachin apresentou entendimento similar, entretanto mais rigoroso no que toca à irretroatividade, que não atinge sequer os processos pendentes, *in verbis* (Brasil, 2022a, p. 179 e 186-188, grifo nosso):

[...] a Constituição é cirúrgica ao distinguir a **natureza cível da improbidade administrativa** dos princípios aplicados ao Direito Penal. [...]

Reconhecida a natureza civil das ações de improbidade administrativa, aplica-se a este sistema o postulado *tempus regit actum*: a lei vigente à época dos fatos regulamenta sua entrada no mundo jurídico e seus efeitos nesse mundo.

[...] reconhecer a irretroatividade da nova lei de improbidade administrativa significa reconhecer que ela não se aplica às condutas culposas praticadas antes de sua vigência, não havendo importância a existência de investigação, processo, sentença ou trânsito em julgado.

[...] **Assim, reconhecido** [sic] **a natureza civil da improbidade administrativa** não vislumbro forma de aplicar a irretroatividade das suas alterações de forma parcial. A irretroatividade deve ser total.

O ministro Roberto Barroso acompanhou integralmente o posicionamento do ministro Edson Fachin, acrescentando um curioso aspecto de ordem prática, ligado à dificuldade de processamento judicial de ações anteriores nas quais não se distinguia entre dolo e culpa (Brasil, 2022a, p. 193-194):

E eu acho que, em muitas situações da vida, não é irrazoável, e em algumas é até desejável, a retroação benéfica em caso de Direito Administrativo sancionador.

Nesse caso específico, no entanto, não havendo um mandamento constitucional, eu acho que não é o caso de se dar a retroatividade benéfica plena. E passo aqui a explicar a razão brevemente: na legislação anterior, punia-se a improbidade fosse por culpa, fosse por dolo – por culpa em alguns casos, por dolo em outros casos.

Acontecia que, muitas vezes, os inquéritos civis e a propositura das ações não distinguiam entre dolo ou culpa pelo simples fato de que isso não fazia diferença, porque você poderia condenar por dolo ou por culpa. Portanto, a apuração não cuidava de distinguir, e a ação ajuizada também não imputava nem dolo nem culpa, imputava apenas a improbidade.

[...]

Desse modo, a razão pela qual eu estou votando pela não retroatividade é que, nos casos pretéritos, em muitas situações, não se fazia essa distinção.

A ministra Rosa Weber se alinhou ao posicionamento acima transcrito, cravando ser inequívoca “a natureza cível, ou não penal, do microsistema de tutela da probidade administrativa, este não abarcado, portanto, nos lindes do direito penal”, e aborda que “a aplicação da lei revogadora mais benéfica a fatos ocorridos antes de sua vigência implica, sim, retroatividade que não prescinde de norma expressa a autorizá-la, como existe no direito penal e não há na seara do direito administrativo sancionador” (Brasil, 2022a, p. 238-239).

A ministra Carmen Lúcia seguiu a mesma posição, aduzindo que “a irretroatividade se deve à circunstância de que estamos aplicando aqui Direito Administrativo que, mesmo em termos de sanções, não se confunde com a matéria penal” (Brasil, 2022a, p. 242), sem, contudo, especificar qual seria natureza jurídica da improbidade.

Em sentido diametralmente oposto, o ministro André Mendonça vê grande aproximação das ações de improbidade com a seara penal, o que desemboca na aplicação da retroatividade da lei mais benéfica àquele ramo, enquadrado no campo do direito administrativo sancionador (gênero do qual a improbidade administrativa é espécie), que guarda, apesar disso, certa autonomia técnico-científica, donde se depreende que o ministro não enxerga uma quarta esfera, ao lado da penal, da civil e da administrativa, mas sim o enquadramento do ato ímprobo nesta última, na vertente sancionadora. *In verbis* (Brasil, 2022a, p. 99-103, grifo nosso):

[...] há que se reconhecer, em certa medida, a **autonomia técnico-científica tanto do direito administrativo sancionador, enquanto gênero, quanto da responsabilização por ato de improbidade administrativa, enquanto espécie**, demandando a concepção de princípios e regras que lhes sejam próprios (ou adaptados), operando como construtores de uma identidade particular e distintiva em relação aos demais ramos do direito punitivo estatal – e que devem ser construídos a partir de tal perspectiva. [...]

Antecipo, desde logo, que, a meu sentir, a resposta deve ser afirmativa, ou seja, pela aplicação retroativa dos novos contornos conformadores do elemento anímico que a Lei nº 14.230, de 2021, passou a exigir para caracterização do ato ímprobo.

Isso porque, **promovendo o aludido cotejo entre as peculiaridades do direito administrativo sancionador, de um lado, e os conceitos de culpa e dolo segundo o direito penal, de outro, não vislumbro traço distintivo suficiente para afastar a incidência do princípio da retroatividade da lei mais benéfica à espécie.**

Para o ministro, “não mais havendo intenção do Estado em reprimir pelo sistema de combate à improbidade administrativa condutas culposas, esvazia-se por completo a teleologia da norma anterior” (Brasil, 2022a, p. 105), o que resulta na retroatividade benéfica da reforma da LIA que deve ser equalizada processualmente pela via da ação rescisória. Nesse sentido, propôs as seguintes teses (Brasil, 2022a, p. 126):

I) as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 em relação ao elemento subjetivo apto a configurar o ato de improbidade administrativa, inclusive na modalidade do artigo 10 da LIA, aplicam-se aos processos em curso e aos fatos ainda não processados.

II) diante da proteção constitucional à coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Carta de 1988, a aplicação da referida tese, quando cabível, aos processos já transitados em julgado, dependerá do manejo da respectiva ação rescisória, nos termos do art. 525, §§ 12 a 15 do CPC/2015.

O ministro Dias Toffoli seguiu entendimento similar, sem nada consignar, entretanto a respeito da possibilidade do manejo da ação rescisória. Asseverou que “todas essas evidências e razões [...] levam à conclusão de que o direito penal e o direito administrativo sancionador se correlacionam por ambos exteriorizarem a manifestação penalizadora do Estado, subtraindo do cidadão direitos públicos individuais” (Brasil, 2022a, p. 217). Para o ministro, “deve-se aplicar a retroatividade benigna, porquanto as penas – como estabelece a própria lei – aplicadas ao sujeito ativo da improbidade administrativa são gravíssimas” (Brasil, 2022a, p. 217), acarretando, entre outras consequências, “a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, **o que as afastam definitivamente da seara civil**” (Brasil, 2022a, p. 217-218, grifo nosso). Entende, nesse sentido, “aplicáveis os dispositivos [benéficos] previstos na Lei no 14.230/21 aos processos futuros, aos que ainda estão em curso e as execuções das penas, assim como aos demais incidentes dos atos de improbidade culposos” (Brasil, 2022a, p. 223). Além disso, ao discorrer a respeito das prescrições geral e intercorrente, afirmou que (Brasil, 2022a, p. 221-222, grifo nosso):

[...] o mesmo raciocínio deve ser aplicado, seja porque, conforme demonstrado, **as penas impostas pela Lei de Probidade Administrativa não têm natureza civil, aproximando-se ontologicamente do direito penal**, seja porque a prescrição é norma de direito material, que, na hipótese vertente, tem natureza jurídica de causa de extinção de punibilidade, consoante o disposto no art. 107 do Código Penal.

O ministro Nunes Marques, por sua vez, destacou “o caráter infamante da ação por improbidade, que a aproxima muito de uma ação penal, embora se mantenha ainda no âmbito cível”, bem como “a aproximação hermenêutica dos temas relativos às ações de improbidade aos de direito penal” (Brasil, 2022a, p. 155-162). Depreende-se de seu voto que entende pela natureza cível da ação de improbidade e pela natureza de direito administrativo sancionador do ato ímprobo, o que dá ensejo à retroatividade da lei mais benéfica, *ad litteris* (Brasil, 2022a, p. 146-159, grifo nosso):

Os anais do processo legislativo apontam que **a matéria da retroatividade foi expressamente discutida pelo Congresso Nacional, firmando-se a orientação no sentido de que ela deveria ser obviamente aplicável**, a ponto de sequer se fazer necessário mencionar expressamente isso no texto. [...]

Ao fazer remissão aos princípios do direito administrativo sancionador, o legislador intentou assimilar os postulados elementares do direito sancionador ao processo de improbidade, entre os quais está o da retroação da lei mais benéfica. [...]

O Supremo Tribunal Federal tem se orientado no sentido de qualificar a ação de improbidade como ação civil, disso não há dúvida. [...]

O ilícito que constitui improbidade administrativa está mais próximo de um crime que de um ilícito civil. [...]

Não importa se estamos diante de um crime ou de um ilícito administrativo.

Em face de uma pretensão punitiva, quer no âmbito penal, quer no campo administrativo, o regime jurídico aplicável é o de direito sancionador. [...]

A Constituição deve ser interpretada de forma sistemática, prestigiando-se os valores positivados em todo o texto. Se compreendermos que é vontade constitucional garantir os direitos daqueles que podem sofrer sanção estatal, surge evidente a ausência de lógica na diferenciação profunda entre garantias aplicáveis ao direito penal e aquelas pertinentes ao direito administrativo sancionador – salvo, é claro, as que dizem respeito estritamente à liberdade de locomoção e à integridade física e moral do preso, porquanto essas de fato apenas podem ser aplicadas no campo criminal.

Sobre o dispositivo constitucional que determina a retroatividade da lei penal mais benéfica, o ministro assim se posiciona: “Lei penal”, aqui, precisa ser compreendida no sentido mais profundo, de norma que prevê penalidades contra o cidadão, e não apenas como ‘lei de direito penal’ (Brasil, 2022a, p. 152). Ademais, Nunes Marques deixa clara a atração de princípios do direito penal à LIA dado seu caráter de direito administrativo sancionador, em homenagem à unidade do poder punitivo estatal (Brasil, 2022a, p. 143-155, grifo nosso):

Não há [...] espaço hermenêutico para invocar-se a cláusula da irretroatividade da lei a fim de proteger a moralidade pública, ou o direito difuso a probidade na Administração, favorecendo-se o poder punitivo do Estado, tanto mais se o próprio legislador determinou a retroação da lei superveniente mais benigna – e isso me parece que ocorreu, ao expressamente dizer o legislador reformador que se aplicam ao sistema da improbidade os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador [...]. O direito administrativo sancionador pode ser entendido como aquele que diz respeito ao poder que o Estado tem de punir com sanções não penais (isto é, sanções não privativas da liberdade de ir e vir), o qual é exercido pela Administração Pública contra particular ou administrado em decorrência de infrações de natureza administrativa. [...]

A retroação da lei mais benigna, no campo sancionador, resulta do fato de que a sua edição, em si mesma, indica avanço no pensamento do Estado a respeito do fato ilícito e da respectiva punição, de modo que não faz sentido continuar caprichosamente aplicando a lei anterior, mais gravosa, quando o próprio legislador (editor tanto da lei nova como da antiga), sem qualquer ressalva expressa, tiver feito nova avaliação, menos onerosa, da sanção e dos seus acessórios.

Assinala, ainda, que, “se o Estado inova legislativamente, abrindo mão de punir certos fatos, reduzindo penas ou criando mecanismos pelos quais torna mais exigente a

observância de certos procedimentos pelo órgão da acusação”, isso deve “beneficiar a todos os cidadãos em vez de apenas aqueles que casualmente foram acusados de cometer infração antes da edição da nova lei”. E arremata: “Pensar de outro modo, com a devida vênia, seria admitir que o Estado (representado, nas ações de improbidade, pelo Ministério Público) poderia invocar a garantia da irretroatividade da lei a favor de si mesmo” (Brasil, 2022a, p. 157).

Por outro lado, Nunes Marques entende que a aludida retroatividade não alcança as condenações transitadas em julgado, a ver: “[...] em relação às condenações transitadas em julgado, mesmo por improbidade culposa, não vejo como aplicar retroativamente a lei” (Brasil, 2022a, p. 152).

O ministro Ricardo Lewandowski, com posição mais garantista, defende a retroatividade máxima da exigência de dolo específico, que deveria atingir até as decisões transitadas em julgado, bem como assinala que a improbidade e as suas sanções se inserem no contexto do direito administrativo sancionador, nada afirmando sobre a natureza jurídica da ação correspondente, *verbatim* (Brasil, 2022a, p. 323, grifo nosso):

A toda evidência, portanto, o **direito administrativo sancionador traduz uma das manifestações do jus puniendi estatal**, o que, exatamente por sua natureza conceitual, a meu ver, reclama moderação hermenêutica. Para tanto, **é preciso haver o diálogo de fontes entre o direito administrativo sancionador e o direito penal**, este, com a autoridade de tutelar os bens jurídicos mais relevantes contra as infrações mais graves. Disso decorre **a máxima retroatividade da lei mais benéfica, constitucionalmente assegurada, e que deve ser aplicada**, com a devida vênia àqueles que pensam em sentido contrário, **ao microsistema da improbidade administrativa**.

No mesmo sentido, assevera que “o direito administrativo sancionador e o direito penal possuem considerável similitude ontológica e principiológica, pois ambos se materializam no poder-dever de punir do Estado”, objetivando “apenar o jurisdicionado com sanções de natureza patrimonial, pessoal e funcional, todas de invulgar repercussão em sua esfera privada” (Brasil, 2022a, p. 322).

Por fim, o ministro Gilmar Mendes crava a natureza civil da ação de improbidade, mas assinala a “zona de penumbra interpretativa” (Brasil, 2022a, p. 332) que circunda o ato ímprobo. De todo modo, ressalta sua aproximação com o direito penal e o seu relativo distanciamento do âmbito civil, ao asseverar que “o tratamento conferido no âmbito do Direito Penal constitui baliza adequada para a aplicação retroativa dos dispositivos” da LIA, “mantendo-se coerente com a premissa [...] da proximidade entre a persecução criminal e o sistema de combate a atos de improbidade administrativa” (Brasil, 2022a, p. 359). Vide, nesse sentido, o seguinte trecho do voto (Brasil, 2022a, p. 332-333, grifo nosso):

Este ponto é importante para compreensão da abordagem proposta neste voto. É inequívoco que a ação de improbidade administrativa não se desdobra no âmbito penal, bem como que há uma relativa independência entre as esferas, nos termos da parte final do § 4º do art. 37 da Constituição Federal. Trata-se de responsabilidade formada na seara cível, fora do processo penal.

Disso não resulta, porém, que a questão esteja definitivamente resolvida, com a solução das controvérsias da ação de improbidade administrativa mediante a mera transposição de conceitos e princípios do direito civil. Isso porque o caráter sancionatório e o severo conjunto de responsabilidades atrelado ao regime de improbidade coloca-os em zona de penumbra interpretativa.

Nesse sentido, a questão da retroatividade das inovações inseridas pela Lei 14.230/2021 relaciona-se profundamente com a **natureza das normas de improbidade administrativa, ora agregadas à principiologia do direito penal, ora dele apartadas, com a incidência de regras do direito administrativo sancionador ou, quando menos, do próprio direito civil.** Reservadas as devidas vênias, **não comungo do entendimento daqueles que posicionam os atos de improbidade administrativa exclusivamente no âmbito do direito civil, negligenciando o seu inequívoco caráter sancionador, bem como a profunda conexão entre o direito sancionador e o direito penal.**

Da manifestação do ministro Gilmar Mendes, é pertinente destacar, ainda, trecho que deixa clara a transformação valorativa pela qual passou a LIA, objeto de excessos persecutórios que motivaram o aperfeiçoamento, no sentido de punir não o administrador inábil, mas o desonesto, o institucionalmente desleal, em homenagem à maturidade do Estado Democrático de direito (Brasil, 2022a, p. 327-331):

Aqueles que, sinceramente ou de modo dissimulado, fingem espanto com a reforma empreendida pelo Congresso Nacional, precisam recobrar os vários casos de agentes políticos que, **independentemente da coloração política**, foram alvos de ações de improbidade predestinadas ao fracasso, porquanto amparadas em nada mais do que numa estória bem contada; ou, ainda quanto baseadas em algum material probatório, curiosamente propostas no contexto de disputa eleitoral e, depois, invariavelmente arquivadas após o pleito, ocasião em que o estrago à reputação política já se consumou de forma irreversível.

Do dissabor de uma ação de improbidade temerária não estiveram imunes, sublinho, políticos e gestores de todo e qualquer posicionamento político-partidário. Não são necessários maiores desenvolvimentos argumentativos para imaginar que ser acusado, numa ação de improbidade administrativa, de comandar uma “indústria da multa”, como o foi, por exemplo, Fernando Haddad, causa danos político-eleitorais irreparáveis (mesmo porque o arquivamento da ação, que se deu em 2021, nunca obtém a mesma publicidade).

[...]

É premente evidenciar, aos plantonistas do rigor sancionatório, o tortuoso caminho que nos conduziu à Lei 14.230/2021. Se a Lei 8.429/1992 consistiu em avanço no combate à corrupção, a Lei 14.230/2021 constitui passo na direção do aperfeiçoamento institucional, da correção de rumos para que o enfrentamento de atos de improbidade ocorra dentro da moldura da Constituição. É preciso deixar claro que o debate em torno das alterações ao regime jurídico da improbidade administrativa insere-se no contexto institucional de um país que luta não apenas contra a corrupção e a má

administração da coisa pública, mas também contra as mazelas da infância do Estado Democrático de Direito.

O ministro ressalta, ainda, que “a retroatividade da norma penal mais benéfica ao réu consubstancia direito fundamental e como tal não comporta interpretação restritiva”, bem como que, “diante da incidência do poder punitivo estatal, que se apresenta único, quando considerados o direito penal e os atos de improbidade, em relação às sanções aplicadas e ao próprio conteúdo das condutas”, é imprescindível “a aplicação dos direitos e [das] garantias fundamentais pertinentes, independentemente de sua natureza penal” (Brasil, 2022a, p. 347-348). Destaca, ademais, a sua opção pela retroatividade máxima (Brasil, 2022a, p. 359-361):

[...] a regra geral da aplicação retroativa dos dispositivos da Lei 14.230/2021 é a imediata paralisação dos efeitos pendentes da sentença condenatória, independentemente do trânsito em julgado. É dizer, a penalidade de suspensão de direitos políticos cujo lapso ainda não se esvaiu, o ressarcimento e a multa inadimplidos ou adimplidos parcialmente e a perda da função pública não implementada devem ter sua execução imediatamente cessada.

Entretanto, os efeitos já exauridos da sentença condenatória não são impactados pela nova legislação. O montante pago a título de multa ou ressarcimento ao erário não pode ser reavido por força da superveniente atipicidade da conduta. Tampouco a perda da função pública, devidamente formalizada, pode ser revertida em virtude da retroatividade das novas disposições.

[...]

Dessa forma, proponho as seguintes teses de julgamento:

(i) são atípicos os atos de improbidade administrativas praticados culposamente, sem a comprovação de dolo, antes de 21 de outubro de 2021, tendo em vista a retroatividade da Lei 14.230/2021; [...]

iii) a retroatividade da Lei 14.230/2021, para alcançar atos de improbidade administrativa praticados antes de sua vigência, opera-se independentemente do trânsito em julgado, ressalvados os efeitos já exauridos da sentença condenatória e a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Tema 897 da Repercussão Geral).

Depreende-se dos votos apresentados que há relativo consenso a respeito da natureza civil especial da ação de improbidade administrativa¹⁰. Endossamos essa posição, no sentido de que a melhor interpretação do art. 17-D¹¹ aponta para uma cisão entre a ação de improbidade administrativa e a Ação Civil Pública (ACP), regulada pela Lei

¹⁰Essa conclusão é bastante para abandonar, aqui expressamente, uma das possibilidades aventadas por Ferraz (2022), a de encarar a ação de improbidade administrativa como ação penal, de natureza não criminal, ou ação não civil, de caráter *sui generis*. Mais exato é considerá-la como ação civil especial, de caráter sancionatório.

¹¹“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 [...]” (Brasil, 2022a, p. 347).

7.347/85, e não sua retirada completa do âmbito civil, o que é reforçado pela aplicação, à improbidade, do rito comum previsto no Código de Processo Civil (Neves; Oliveira, 2022; Araújo, 2022; Justen Filho, 2022)¹². Intuiu-se evitar que ações de improbidade fossem manejadas com feição unicamente desconstitutiva e/ou ressarcitória (Marques Neto, 2022, p. 41)¹³, pois a defesa única do patrimônio público deve ser realizada via ACP¹⁴, voltando-se a LIA para casos que exijam sanções, além da reparação. A distinção foi bem ressaltada por Zavascki (2008), ao destacar que a ação de improbidade administrativa tem a função principal de punir, e, como função secundária, o ressarcimento do erário, no que se distingue da ação popular e da ação civil pública tradicional. Nesse sentido, “malversada a ação de improbidade para pretensão que não eminentemente sancionadora, caberia ao juízo, à luz do artigo 17, §16, realizar conversão, [...] a convolar em civil pública a original ação de improbidade administrativa” (Mudrovitsch; Nóbrega, 2021). Na falta de um enquadramento mais específico, portanto, é razoável cravar a natureza civil especial da ação de improbidade administrativa.

¹²In *verbis*, Neves e Oliveira (2022, p. 154-162): “O art. 17-D, caput, do CPC, ao prever que a ação de improbidade administrativa não é uma ação civil, parece, na realidade, se referir à ação civil pública, o que pode ser confirmado pela segunda parte do dispositivo, ao prever que seu ajuizamento seja vedado 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. [...] A natureza civil da ação, por outro lado, parece inegável a partir do momento em que o próprio legislador determina de forma expressa, no art. 17, caput, da LIA, a aplicação à ação de improbidade administrativa do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil”; Araujo (2022, p. 326-328) “A natureza civil da ação, por outro lado, parece inegável a partir do momento em que o próprio legislador determina de forma expressa, no art. 17, caput, da LIA, a aplicação à ação de improbidade administrativa do procedimento comum previsto no Código de Processo Civil. [...] A ação de improbidade é tradicionalmente considerada uma ação de natureza civil e política, tendo em vista o caráter de suas sanções. E, mesmo após a reforma legal de 2021, essa deve ser considerada a sua natureza”; e Justen Filho (2022, p. 208): “A Lei 14.230/2021 previu que a ação de improbidade se configura como uma ‘ação típica’. Isso significa a superação de uma prática tradicionalmente adotada de veiculação da pretensão de sancionamento por improbidade por meio da ação civil pública prevista na Lei 7.347”.

¹³Marques Neto (2022, p. 40) considera que “o principal avanço da Lei nº 14.230/2021 foi superar o entendimento que se consolidou nos anos noventa, de que a ação para combater atos de improbidade seria uma espécie de ação civil”, entendimento cuja formulação adveio do Ministério Público e ganhou endosso da jurisprudência. As regras processuais da Lei nº 7347/1985, aplicáveis aos atos ímprobos em decorrência de um suposto “microsistema de tutela coletiva”, em derrogação do CPC, têm por objeto “a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” (art. 3º), e não a aplicação de sanções, como a lei de improbidade. Seria, nesse sentido, um equívoco sanções “submeter a uma ação especial, com escopo de buscar o ressarcimento, pecuniário ou fático, de um dano, para se aplicar uma lei cujo escopo principal fora aplicar penas, sanções, a quem agisse de forma ímproba. O art. 17 da nova LGIA, no caput e no seu §16, corrige essa prática” (Marques Neto, 2022, p. 41).

¹⁴Contra esse entendimento, alegando que a ação de improbidade é ação civil pública, Wanis (2022, p. 156): “não há como se conceber, sob o pálio da mencionada *summa divisio* do sistema jurídico brasileiro, um *tertium genus* de ação para a responsabilização por improbidade administrativa que não seja civil; e mais, que não seja, pelas razões adiante esposadas e respeitadas as posições em contrário, uma verdadeira espécie de Ação Civil Pública”.

Mais espinhoso, no entanto, é delinear a natureza do ato ímprobo (da improbidade em si) e das sanções correspondentes. Há posicionamentos irreconciliáveis nos votos apresentados, sendo a ementa, aprovada à unanimidade, pouco representativa das discussões e das divergências. Um cotejo entre os votos não permite ter clareza a respeito dessa definição, que repercute de maneira direta na eventual retroatividade da exigência do dolo específico, que é o foco central do artigo.

A seguir, em busca de elucidação a esse respeito, passa-se ao exame da doutrina especializada, desde logo, deixando clara a inclinação pela retroatividade máxima, alinhada à natureza sancionadora da improbidade administrativa.

5 A NATUREZA JURÍDICA DA IMPROBIDADE E A RETROATIVIDADE DA AUSÊNCIA DO DOLO ESPECÍFICO À LUZ DA DOCTRINA ESPECIALIZADA

O ímprobo, perpetrador da improbidade administrativa, é, nas palavras de Silva (2005, p. 715), aquele privado de idoneidade e de boa fama, “mau, perverso, corrupto, devasso, falso, enganador”, que procede atentando contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. Nesse sentido, a ação ou a omissão funcional ilícita deve ter esse traço comum ou característico de desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública para que possa caracterizar ato de improbidade (Pazzaglini Filho, 2023, p. 20; Forni; Lima, 2023, p. 42), que ganha contornos de “imoralidade administrativa qualificada” (Osório, 2022, p. 132).

No momento em que veio a lume, a Lei 8.429/1992 enalteceu “a revolta do povo brasileiro contra a corrupção nos escalões governamentais e administrativos” (Ferreira Filho, 1997, p. 253). Essa era a axiologia da época, quando palpitava na sociedade a descrença na boa-fé do agente público¹⁵.

Entretanto, passados cerca de trinta anos, especialmente após o advento da Lei 13.655/2018, que reformou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), é outra a tábua valorativa que permeia o direito público, com ênfase na punição apenas dos agentes imbuídos de má-fé e de um nível maior de tolerância com o erro administrativo (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 218). Busca-se, ademais, maior convergência e uniformidade entre as diversas manifestações punitivas do Estado.

¹⁵ De certo modo, a referida axiologia permeou o processo de redemocratização, marcado “por uma retomada do ideário burocrático, que, tendo em vista combater práticas nocivas que imperavam no modelo patrimonialista, como a confusão entre patrimônio público e privado, clientelismo, nepotismo e corrupção, enaltece a impessoalidade e o profissionalismo no tratamento da coisa pública” (Forni, 2018, p. 2).

O poder de punir do Estado deve ser encarado, nesse sentido, pela lente da unidade. Deve pautar-se por uma lógica de coerência¹⁶ jurídico-coercitiva, cujos sub-ramos prestam deferência aos princípios informativos de um direito sancionador aprioristicamente geral, componentes da “coluna vertebral punitiva estatal” (Dezan, 2021, p. 5).

É importante, neste momento, delimitar o direito sancionador estatal. A responsabilidade aquiliana (civil), que decorre da inobservância de norma jurídica, por aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, viola direito e causa danos a outrem, ainda que exclusivamente morais (Gagliano; Pamplona Filho, 2008, p. 286), conforme o art. 186¹⁷ do Código Civil, não se insere no âmbito do direito público sancionador. Trata-se de um ilícito aquiliano, que visa exclusivamente à reparação patrimonial, diferindo da responsabilização de direito administrativo sancionador, que objetiva a prevenção geral, a prevenção especial, bem como a reparação pedagógica. Há um distanciamento ontológico entre os conceitos (Dezan, 2021, p. 3-4)¹⁸.

O direito administrativo sancionador – sub-ramo do direito público sancionador – situa-se em um meio termo entre o ilícito penal e o civil, em um “terceiro círculo, intermédio entre o menor (criminal) e maior (civil)”, cravando-se em manifestação do poder sancionador do Estado (Giacomuzzi, 2002, p. 297), com traços características específicos, e por isso são merecedores de categorização também específica. Não se trata, portanto, de mera penalidade disciplinar, mas de uma nódoa que é imposta pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, a lei de improbidade traz sanções judiciais cujo regime é de direito administrativo, mais especificamente da vertente sancionadora (Osório, 2022, p. 201-210).

Enquanto ramo do poder punitivo estatal, o direito administrativo sancionador vai buscar parte significativa de seus princípios norteadores no direito penal, tendo em vista superioridade teórica da dogmática penal, que pode auxiliar no delineamento de limites e contornos a um ramo ainda nascente no Brasil, no sentido do garantismo frente às sanções públicas (Osório, 2022, p. 224). De todo modo, “ontologicamente rarefeita é a distinção entre o *ius puniendi* estatal criminal e a atuação estatal punitiva/sancionatória no campo administrativo” (Ferraz; Dallari, 2020, p. 212-213), o que aproxima referidos ramos.

¹⁶A necessidade de coerência no agir estatal é bem destacada por Araújo (2022, p. 632), quando aponta que “sobressai a necessidade de uma maior comunicação, integração e coordenação entre as instâncias civil, penal e administrativa, com a finalidade de se coibir o arbítrio estatal, diminuir a insegurança jurídica e de se garantir a proporcionalidade sancionatória”.

¹⁷Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (Brasil, 2002).

¹⁸Contra nossa posição, Leonel (2021) afirma que: “a tutela da probidade administrativa e as sanções relacionadas aos atos ilícitos não são penais, mas sim civis”.

A proximidade conceitual com o direito penal faz incidir no direito administrativo sancionador também a retroatividade da lei mais benéfica. A interpretação construtiva do art. 5º, XL, da Constituição Federal – a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu – leva à sua aplicação a “qualquer ramo do direito de punir do Estado, ou seja, a toda e qualquer seara do direito público sancionador, irradiando efeitos para obstar sanções aplicadas ou em vias de aplicação quando discordantes de norma posterior que refute os fundamentos da sanção” (Dezan, 2022, p. 149), sendo, indubitavelmente, um princípio do direito administrativo sancionador (Féo, 2021, p. 102-106)¹⁹.

O princípio citado possibilita a retroatividade da nova lei mais benéfica a fatos pretéritos, seja quando atenua as consequências do regime-jurídico sancionador relativas ao fato, seja quando promove a abolição do tipo sancionador (Torres; Holanda Junior, 2023, p. 96).

A aplicação dos princípios de direito administrativo sancionador ao contexto da improbidade²⁰ decorre de expressa disposição legal (art. 1º, § 4º, da LIA). Logo, sendo a retroatividade da lei mais benéfica um princípio de direito administrativo sancionador e partindo da premissa de que a improbidade se insere nesse ramo do direito, a ela se aplica o princípio citado. É a posição de Osório quando assevera que a reforma da LIA trouxe inovações benéficas aos réus, aos acusados e aos investigados em geral no que concerne aos tipos sancionadores que, por se tratar de normas de direito material, “devem retroagir, pois se submetem às regras e princípios constitucionais comuns ao Direito Penal, que aplica com matizes ao direito administrativo sancionador”²¹. Além disso, assenta o autor que uma mudança radical de valores, ou seja, da orientação axiológica da norma, enseja a retroatividade benéfica, em homenagem ao princípio da igualdade. As transformações axiológicas da LIA são “produto de uma nova mentalidade do Legislador”, sendo possível “discordar dessa concepção e até formular críticas às alterações, mas resulta necessário respeitar o princípio democrático” (Osório, 2022, p. 224-227).

O raciocínio exposto é plenamente aplicável à reconfiguração do elemento subjetivo pela reforma da LIA, que passa a exigir dolo específico para a caracterização da

¹⁹Recente julgado do STJ é no mesmo sentido: “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” (Brasil, 2023).

²⁰O STJ já reconhecia a aproximação entre improbidade e direito penal: “[...] o objeto próprio da ação de improbidade é a aplicação de penalidades ao infrator, penalidades essas substancialmente semelhantes às das infrações penais. Ora, todos os sistemas punitivos estão sujeitos a princípios constitucionais semelhantes, e isso tem reflexos diretos no regime processual. É evidente, assim – a exemplo do que ocorre, no plano material, entre a Lei de Improbidade e o direito penal –, a atração, pela ação de improbidade, de princípios típicos do processo penal (Brasil, 2007).

²¹De maneira ainda mais clara, o autor afirma que “não se pode questionar a força da retroatividade da norma mais benéfica, por conta da simetria do direito administrativo sancionador com o direito penal, ainda que se aplique a incidência com matizes” (Osório, 2022, p. 226-227).

improbidade, refletindo mudança axiológica direcionada à punição exclusiva do agente desonesto, e não dos inábeis. Recorrendo mais uma vez a Osório (2022, p. 227), a ausência de equiparação absoluta entre direito penal e direito administrativo sancionador não afasta a aplicabilidade dos princípios penais a este último, incluído o princípio da retroatividade da lei mais benéfica. É como se posiciona Almeida (2019), para quem prevalece no direito administrativo sancionador o princípio da retroatividade da norma mais benéfica, com configuração fundamentalmente idêntica à do direito penal²².

Na mesma linha, é irretocável Zavascki ao escrever que a ação de improbidade administrativa tem caráter eminentemente repressivo, não se prestando a prevenir a lesão ao direito, mas a aplicar sanções em sentido lato, o que significa a generalidade das consequências jurídicas decorrentes do descumprimento da norma. No caso da LIA, há sanções com natureza eminentemente punitiva, no que se diferenciam das sanções civis, pois sua função não é a de recompor o patrimônio material ou moral lesado, nem a de desfazer os atos contrários ao direito, mas a de punir o infrator, aplicando-lhe um castigo. É forte o elemento aflagante, ligado à força pedagógica e intimidadora de inibir a reiteração da conduta ilícita pelo apenado ou por outros membros da sociedade. As referidas sanções (sentido estrito) compõem o *ius puniendi* do Estado, “cuja face mais evidente é a da repressão de ilícitos penais, mas que se manifesta também em ilícitos administrativos e disciplinares. Relativamente a elas, o regime jurídico é completamente diferente do previsto para as sanções civis” (Zavascki, 2008, p. 110-141).

Cavalcante Filho (2021, p. 4-9) destaca, ademais, que a aproximação entre direito administrativo sancionador e direito penal é realidade em países, como França, Argentina, Portugal e Espanha, sendo que os dois últimos admitem de maneira sedimentada a retroatividade da lei mais benéfica para as sanções administrativas.

A retroatividade da lei mais benéfica como a melhor interpretação ao caso em tela decorre, em primeiro lugar, da interpretação autêntica por parte do Senado Federal. Como bem percebeu Cavalcante Filho (2021, p. 16), a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal abordou especificamente a questão da retroatividade das novas normas:

[...] ao rejeitar a emenda nº 40 – que visava a inserir no texto do PL referência expressa à retroatividade das normas benéficas – o Relator do PL, em manifestação acolhida pelo Colegiado, assim se manifestou:

A Emenda nº 40, do Senador Dário Berger, propõe a inclusão de artigo, onde couber, no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para que as alterações dadas pela

²²Contra nossa posição, Mello (2007, p. 154-155) asseve que: “não se pode transportar para o Direito Administrativo Sancionador a norma penal da retroatividade da lei que extingue a infração ou torna mais amena a sanção punitiva”, porque “não há no Direito Administrativo sancionador o princípio da retroatividade da lei benéfica ao infrator”. O dispositivo constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica “funda-se em peculiaridades únicas do Direito Penal, inexistentes no Direito Administrativo Sancionador”.

presente proposição, se apliquem desde logo em benefício dos réus. Rendendo homenagens ao Senador Dário Berger, deixo de acolher a proposta tendo em vista que já é consolidada a orientação de longa data do Superior Tribunal de Justiça, na linha de que, “considerando os princípios do Direito Sancionador, a *novatio legis in mellius* deve retroagir para favorecer o apenado (Resp nº 1.153.083/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 19/11/2014).

A *mens legislatoris*, apesar de não vincular a interpretação da norma, é elemento relevante na definição de seu sentido, sendo inegável, no caso em apreço, que o órgão legiferante considerou desnecessária previsão expressa da retroatividade por considerá-la consolidada (Cavalcante Filho, 2021, p. 16).

Em relação ao alcance da retroatividade, consignamos que deve ser máxima, até mesmo porque, em relação aos processos não sentenciados, não se há de falar em retroatividade, pois, como afirma Marques Neto, a cominação de sanções por improbidade independe do momento da prática do ato, pois “o direito sancionatório, como o direito penal, não se rege como o direito civil, pautado no momento temporal em que se praticou o ato”. No direito sancionador, faz-se “a subsunção da conduta ao Direito, para, ao tempo do exercício do poder extroverso punitivo, enquadrar a conduta nos tipos penais e sopesar a sanção aplicável”. Portanto, “o direito aplicável em matéria de direito sancionatório é aquele vigente no momento da aplicação da pena e não da prática do ato punível” (Marques Neto, 2022, p. 41). Logo, para que se fale em retroatividade, a lei benéfica deve alcançar decisões já transitadas em julgado (retroatividade máxima).

Maia Filho (2022)²³, Capez (2022)²⁴ e Ferraz (2021)²⁵ igualmente defendem a retroatividade máxima, ensejadora da desconstituição da coisa julgada. Este último, assim como o ministro André Mendonça (voto no âmbito do tema 1.199 – Repercussão Geral),

²³ “A leitura do artigo 5º, XL da Constituição, segundo o qual *a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*, deve levar à inevitável conclusão de que o termo *penal* abrange todas as regras sancionadoras, seja qual for a sua natureza, e que o benefício que proporciona *também pode ser de qualquer espécie, seja material ou processual*. Representa uma acintosa fraude à Constituição dizer que *lei penal*, no contexto desse item normativo da Constituição, *significaria somente a lei penal incriminadora*”.

²⁴ “A perpetuação dos processos baseados em condutas culposas acarretaria um inadmissível tratamento desigual entre os cidadãos, uma vez que a nova lei exteriorizou que o Estado não tem mais interesse em reprimir atos de improbidade que não sejam dolosos. Nesse sentido, sua manutenção romperia com o princípio constitucional da isonomia, coroadado na CF, artigo 5º, *Caput*. Para as ações já transitadas em julgado, em observância ao artigo 5º, XXXVI, CF, deverá o interessado ingressar com ação rescisória, nos termos do artigo 525, §§12 a 15 do Código de Processo Civil”.

²⁵ “Portanto, diante da repaginação do regime jurídico das improbidades, com profundas alterações na capitulação dos delitos e nos elementos constitutivos dos tipos não só a limitação da improbidade às práticas dolosas (artigo 1º, §1º), mas também o seu afastamento pela mera voluntariedade e, especialmente, a exigência da finalidade ilícita no exercício doloso das competências funcionais – (§§2º e 3º do artigo 1º), haverá de produzir – é o que se espera – uma tremenda reviravolta nas ações de improbidade administrativa em curso, notadamente por força do que dispõe o artigo 5º, XL, da Constituição – a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

sugere o manejo da ação rescisória para tal desiderato, no sentido da estabilização posterior das relações jurídicas. Pensam da mesma forma Oliveira e Halpern (2021).

Neste artigo, entretanto, pugna-se por um grau ainda maior de proteção ao perpetrador da improbidade administrativa com contornos superados, tendo em vista a irrazoabilidade da restrição de relevantes direitos em face de ato que a sociedade, por meio do parlamento, não mais considera passível de sanção (Torres; Holanda Junior, 2023, p. 103).

Passando-se, portanto, ao delineamento a respeito da matéria, consignando-se que a retroatividade máxima se aplica apenas no caso de sanções – atipicidade superveniente, tratando-se do dolo específico –, podendo não abarcar, por exemplo, o ressarcimento ao erário, diverso da sanção²⁶, desde que imputado definitivamente ao agente (com transitado em julgado)²⁷. Logo, “regras novas, ainda que para flexibilização do ressarcimento, não significam devolução de valores recolhidos/devolvidos aos cofres públicos” (Cavalcante Filho, 2021, p. 18), afinal, mesmo no campo penal, em caso de *abolitio criminis*, persiste o efeito extrapenal de reparar o dano (Queiroz, 2008, p. 108).

Outros limites à retroatividade são:

²⁶Quanto ao ressarcimento, se não houve trânsito em julgado, a ausência de dolo específico terminará por afetar os processos pendentes. Não por ser o ressarcimento uma sanção (não o é), mas por não poder mais ser configurado em uma ação de improbidade, com consequente ressarcimento, sem um dos requisitos dos seus tipos – o dolo específico. Neste caso, o caminho natural da ação seria a extinção, seja porque o art. 17, §10-B, I, dispõe que, uma vez oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz “procederá ao julgamento conforme o estado do processo, observada a eventual inexistência manifesta do ato de improbidade”, seja porque o art. 17, § 10-D prescreve que “para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei.”, assim como o art. 17, § 10-F, que impõe ser “nula a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa, que: I - condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial”. A alternativa de conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública (art. 17, §10-D), para discutir a ilegalidade ou irregularidade do ato e o ressarcimento, se houver dano, dependerá da possibilidade de refazer a imputação e seus elementos, e da possibilidade de se refazer a instrução processual: a conversão somente terá lugar se a instrução do processo ainda não tiver sido finalizada. Há de se buscar congruência entre a revisão do pedido, a imputação da conduta e a instrução processual, mercê da ampla defesa, sob pena de extinção da ação. Assim, ausente o dolo específico, se houver possibilidade de dano efetivo e, ao menos, culpa grave (art. 28 da LINDB), havendo ainda instrução a ser feita para se comprovar os pressupostos da ilegalidade e do dever de ressarcimento, tem cabimento a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública. Se não for o caso, a ação deve ser extinta, sem a condenação em ressarcimento. Ademais, deve-se atentar para o prazo prescricional atinente ao ressarcimento (sem improbidade administrativa) que é de cinco anos, como defendido por Ferraz (2012). Se ação for julgada improcedente, por falta de suficiente elemento subjetivo, o referido prazo prescricional terá curso no período, o que incentiva o legitimado ativo a fazer escolhas processuais adequadas.

²⁷No mesmo sentido, Osório (2022, p. 201) asseve, em referência à Lei de Improbidade Administrativa, que: “Resulta absorvida como suposta medida sancionatória, embora não o seja, a obrigação de reparação ou indenização pelos danos causados, na hipótese de sua configuração. Defendemos [...] um conceito de sanção administrativa que rechaça a presença das medidas reparadoras nessa categoria, uma vez que não preenchem todos os requisitos e pressupostos conceituais”.

- a) o exaurimento da sanção, *e.g.*, multa civil já paga ou suspensão dos direitos políticos cujo prazo já transcorreu por inteiro, não havendo, em qualquer caso, pretensão de indenização contra o Estado (Torres; Holanda Junior, 2023, p. 99-100) e;
- b) a mera mudança topográfica de certos dispositivos, que permaneceram após a reforma, desde que obviamente haja pedido e condenação com base em dolo específico (Cavalcante Filho, 2021, p. 19).

Não se enquadrando nos casos acima, a retroatividade benéfica da lei nova deve incidir sobre os perpetradores pelos mais diversos meios processuais. Se a ação ainda estiver em curso, uma simples petição inominada pode ser manejada para requerer a extinção do processo com resolução do mérito e absolvição do acusado – em qualquer grau e perante qualquer juízo. Tendo ocorrido o trânsito em julgado, o pedido pode ser direcionado ao juízo da execução, com aplicação analógica da Súmula 611 do STF²⁸, sendo essa a opção preferencial. Dentro do prazo de dois anos, é admissível a ação rescisória (art. 966, V, c/c 525, §§12 a 15, do CPC) (Gomes Júnior; Lima; Favreto, 2021)²⁹; e, se já transcorrido referido prazo, é cabível o ajuizamento de *querela nullitatis* (Torres; Holanda Junior, 2023, p. 102-103). Por fim, a atipicidade por ser reconhecida de ofício pelo juízo, caso seja provocado por meio processual inadequado ou mesmo que não provocado (Cavalcante Filho, 2021, p. 22).

6 CONCLUSÃO

Neste breve excerto, por meio de revisão bibliográfica e da análise da jurisprudência recente do STF, analisou-se a retroatividade da exigência de dolo específico prevista na reforma da LIA, em razão da natureza jurídica da improbidade.

Consigna-se, inicialmente, que as mudanças promovidas na LIA levam à exigência do especial fim de agir para a configuração da improbidade – dolo específico, não sendo suficientes o dolo eventual nem o dolo genérico.

Em seguida, verifica-se que, a partir do texto da LIA, bem como dos votos apresentados pelos ministros do STF no âmbito do Tema 1.199 – Repercussão Geral, não é possível traçar, claramente, a natureza jurídica do ato ímprobo e das sanções correspondentes, em razão da contradição entre dispositivos e posicionamentos, que ora apontam para a natureza civil, ora para a natureza de direito administrativo sancionador.

²⁸“Transitada em julgado a sentença condenatória, compete ao juízo das execuções a aplicação de lei mais benigna”.

²⁹Os autores ainda apresentam alternativas: “A questão poderá ser ventilada por meio de embargos à execução ou de impugnação ao cumprimento de sentença, a depender da fase processual que o feito se encontre, por inexecutibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação (artigos 525, §1º, III, 535, III, e 917, I, todos do CPC)”.

Há razoável consenso, entretanto, tanto doutrinário quanto entre os ministros do STF, acerca da natureza civil da ação de improbidade, com a ressalva da separação clara entre a ACP (Lei 7.347/1985) e a ação de improbidade (ação civil especial).

A partir da doutrina especializada e de alguns dos votos minoritários de ministros do STF, afirma-se a inclinação pela natureza de direito administrativo sancionador da improbidade e das sanções correspondentes, cujo elemento aflitivo é marcante, em prol da unidade do poder de punir do Estado, que deve ser norteado pelos mesmos princípios em qualquer sub-ramo.

A aproximação do direito administrativo sancionador com o direito penal faz incidir sobre o primeiro o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, o que alcança a LIA, especialmente no que se refere à atipicidade de condutas que não estão eivadas pelo dolo específico.

A retroatividade máxima deve ser manejada por meios processuais amplos. Se a ação ainda estiver em curso, uma simples petição inominada é suficiente, em qualquer grau e perante qualquer juízo. Tendo ocorrido o trânsito em julgado, o pedido pode ser direcionado ao juízo da execução, com aplicação analógica da Súmula 611 do STF, sendo essa a opção preferencial. Dentro do prazo de dois anos, é admissível a ação rescisória (art. 966, V, c/c 525, §§12 a 15, do CPC), e, se já transcorrido referido prazo, é cabível o ajuizamento de *querela nullitatis*. Por fim, a atipicidade pode ser reconhecida de ofício pelo juízo, caso seja provocado por meio processual inadequado ou mesmo que não provocado, no curso da ação.

A retroatividade máxima alcança sanções, não incidindo sobre o ressarcimento ao erário definitivamente imputado (transitado em julgado). Não há, ademais, possibilidade de repetição dos valores pagos em cumprimento do ressarcimento imposto. Outros limites à retroatividade são:

- (i) o exaurimento da sanção, e.g., multa civil já paga ou suspensão dos direitos políticos cujo prazo já transcorreu por inteiro e;
- (ii) a mera mudança topográfica de certos dispositivos, que permaneceram após a reforma, desde que o pedido e a condenação sejam realizados com fundamento no dolo específico. O pedido de imputação de culpa ou dolo genérico deve ser julgado improcedente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Pericles Ferreira de. O princípio da retroatividade da norma mais benéfica no direito administrativo sancionador. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (org.). **Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem ao professor emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2019.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O princípio da interdependência das instâncias e seus reflexos no Direito Administrativo Sancionador. **Revista Jurídica da Presidência da República**, Brasília, v. 23, n. 131, p. 629-653, jan. 2022.

BERNARDES, Felipe. **Manual de processo do trabalho**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, edição especial, nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **AgInt no REsp n. 2.024.133/ES**. Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 13 de março de 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. **REsp nº 885.836/MG**. Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 26 de junho de 2007. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ARE 843.989/PR**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18 de agosto de 2022 (Repercussão Geral – Tema 1199). 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Terceira Turma. **AC 1000889-55.2017.4.01.3304**. Rel. Des. Monica Sifuentes, julgado em 8 de março de 2022. 2022b. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml>. Acesso em: 5 maio 2023.

CAPEZ, Fernando. A culpa e a retroatividade in mellius da Lei de Improbidade. **Revista Consultor Jurídico**, Brasília, 11 ago. 2022. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2022-ago-11/controversias-juridicas-culpa-retroatividade-in-mellius-lei-improbidade/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 35. ed. Barueri: Atlas, 2021.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Retroatividade da reforma da Lei de Improbidade Administrativo**: (Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2021. Texto para Discussão n. 305.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Princípios de direito administrativo sancionador**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Uma teoria do direito público sancionador**: fundamentos da unidade do sistema punitivo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FÉO, Rebecca. **Direito Administrativo Sancionador e os Princípios Constitucionais Penais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FERRAZ, Luciano. Em busca da legitimidade ativa perdida na ação de improbidade administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, Brasília, 31 mar. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-31/interesse-publico-em-busca-legitimidade-ativa-perdida-acao-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

FERRAZ, Luciano. Reforma da Lei de Improbidade e novatio legis in mellius implícita. **Revista Consultor Jurídico**, Brasília, 28 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-28/interesse-publico-reforma-lei-improbidade-novatio-legis-in-mellius-implicita/>. Acesso em: 6 ago. 2024.

FERRAZ, Luciano. Segurança jurídica positivada: interpretação, decadência e prescritibilidade. **Revista do Instituto Brasileiro de Direito**, Lisboa, v. 1, n. 12, 2012.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1.

FORNI, João Paulo; HELLER, Gabriel. Efetividade: polissemia e utilização como parâmetro do controle externo no Tribunal de Contas da União. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, v. 23, n. 90, p. 173-192, abr./jun. 2025.

FORNI, João Paulo Gualberto. **A contratação integrada no RDC: uma análise dos pressupostos de sua adoção a partir da experiência do DNIT**. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2018.

FORNI, João Paulo Gualberto. Controle de constitucionalidade pelo TCU: uma proposta de revisão da Súmula 347 do STF. **Revista do TCU**, [s. l.], n. 146, jul./dez. 2020.

FORNI, João Paulo Gualberto; LIMA, Luiz Henrique. Acordo de não persecução civil: o choque entre o art. 17-B, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa (reformada pela Lei nº 14.230/2021) e a autonomia constitucional do Tribunal de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, n. 152, p. 41-65, 2023.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. v. 4, tomo I.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública**. São Paulo: Malheiro, 2002.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araújo; FAVRETO, Rogério. O Direito Intertemporal e a nova lei de improbidade administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, [s. l.], 18 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-18/opinioao-direito-intertemporal-lei-improbidade>. Acesso em: 6 ago. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. **A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo sancionador e a reforma da Lei de Improbidade pela Lei 14.230/2021**. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 6 ago. 2024.

IBDA. **Enunciado n. 2**. II Enunciados do IBDA - Jornada de Pirenópolis. Mudanças na Lei de Improbidade Administrativa. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-18/opinioao-direito-intertemporal-lei-improbidade>. Acesso em: 6 ago. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: comparada e comentada Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEONEL, Ricardo Barros. Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao direito sancionado. **Revista Consultor Jurídico**, Brasília, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/leonel-lia-retroatividade-associada-direito-sancionador>. Acesso em: 6 ago. 2024.

MAIA FILHO, Napoleão. O princípio da retroatividade da lei sancionadora mais benigna. **Revista Consultor Jurídico**, Brasília, 4 maio 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mai-04/napoleao-maia-filho-principio-retroatividade#author>. Acesso em: 6 ago. 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A esparrela da (ir)retroatividade da Nova Lei de Improbidade. In: MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar (coord.). **Improbidade administrativa e Tribunais de Contas**: as inovações da Lei nº14.230/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Limites da lei de improbidade administrativa**: lei 8.429/92, alterada pela lei 14.230/21. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

MAZZUOLI, Valerio; ANDRADE, Landolfo. Incorporação das convenções de combate à corrupção no direito brasileiro e a Lei de Improbidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 283, n. 3, p. 179-206, 2024.

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

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. A separação entre ação de improbidade e ação civil pública. **Revista Consultor Jurídico**, Brasília, 17 dez. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-17/improbidade-debate-separacao-entre-acao-improbidade-acao-civil-publica>. Acesso em: 6 ago. 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 9. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

PORCIÚNCULA, José Carlos. **Lo 'objetivo' y lo 'subjetivo' en el tipo penal**: hacia la 'exteriorización de lo interno. Barcelona: Atelier Libros, 2014.

QUEIROZ, Paulo. **Direito Penal**: Parte Geral. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008.

SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizado por Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 26. ed. São Paulo: Forense, 2005.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos de direito penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

TORRES, Ronny Charles Lopes de; HOLANDA JUNIOR, André Jackson de. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi. Natureza jurídica: ela está no meio de nós? **Res Severa Verum Gaudium**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 28-56, mar. 2017.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 83, p. 149-170, jan./mar. 2022.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NOTA DE COAUTORIA

A elaboração e a concepção do artigo couberam, primordialmente, a João Paulo Forni. Este autor definiu o tema e a metodologia, bem como empreendeu o esforço inicial de desenho e construção do texto. O professor Luciano Ferraz, orientador de doutorado do primeiro autor, trabalhou no aprimoramento do texto, especialmente em questões ligadas à parte processual da improbidade. Redigiu e elaborou partes do tópico final, quando se trata mais profundamente da construção da proposta interpretativa da Lei de Improbidade, bem como contribuiu com a revisão completa do conteúdo.

Como citar este documento:

FORNI, João Paulo; FERRAZ, Luciano. Natureza jurídica da improbidade administrativa e abolitio delictus na ausência de dolo específico. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 23, n. 44, p. 132-165, set./dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v23i44.p132-165.2025>. Disponível em: link do artigo. Acesso em: xxxx.