

A RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

André Felipe Mesquita de Lima (IC) e Alessandro de Oliveira Soares (Orientador)

Apoio: PIBIC Mackpesquisa

RESUMO

A Lei de Improbidade Administrativa sofreu grande mudança pela Lei n. 14.230 de 2021, que trouxe inovações que afetam toda a sistemática de improbidade. Este trabalho busca analisar a tese fixada pelo STF no Tema 1199 quanto a retroatividade das novas disposições, e, considerando o Direito Administrativo Sancionador e seus princípios bem como reconhecendo o caráter sancionatório da ação de improbidade, tem como objetivo principal aferir se o princípio da retroatividade da lei penal benéfica deveria ser aplicado às disposições da Lei n. 14.230 de 2021. Por meio do estudo realizado foi possível confirmar que a tese fixada pelo STF enfraquece o Direito Administrativo Sancionador ao negar a existência de um poder punitivo único estatal que merece as mesmas proteções constitucionais aplicadas ao âmbito penal. Foram levados em conta os entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, análise da legislação e das questões estruturais do regime punitivo estatal.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Direito Administrativo Sancionador. Retroatividade da Lei Penal Benéfica.

ABSTRACT

The Law n. 14.230/21 brought innovations to the Law 8.429/92 (Administrative Improbability Law) that affected the entire system of administrative misconduct prosecution system. This work seeks to analyze the thesis established by the STF regarding the retroactivity of the new provisions, and, considering the Punitive Administrative Proceeding and the principles as well as recognizing the sanctioning character of the action of improbity, the main objective is to verify whether the principle of retroactivity of beneficial criminal law should be applied to the provisions of Law n. 14.230/21. This article confirms that the thesis established by the STF weakens the Punitive Administrative Proceeding by denying the existence of a single state punitive power that deserves the same constitutional protections applied to the criminal area. Jurisprudential and doctrinal understandings, analysis of legislation and structural issues of the state punitive regime were taken into account.

Keywords: Administrative improbity. Punitive Administrative Proceeding. Retroactivity of Beneficial Criminal Law.

1. INTRODUÇÃO

Em 26 de outubro de 2021, foi sancionada a Lei n. 14.230 de 2021, que alterou a Lei n. 8.249, de 2 de junho de 1992, a qual dispõe o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa. Apesar de formalmente a Lei n. 14.230 de 2021 apenas alterar a Lei de Improbidade Administrativa, o referido diploma legal inovou em normas de direito material e processual de forma significativa, produzindo, “na realidade, um novo diploma legal, cujas balizas deverão ser enfrentadas pela doutrina e pela jurisprudência” (Costa; Barbosa, 2022, p. 16). Desta forma, a lógica de responsabilização por improbidade administrativa foi reformada, e em consequência do impacto das mudanças, ficou conhecida como “nova Lei de Improbidade Administrativa”, apesar de permanecer numerada como Lei n. 8.429/1992.

Entre os diversos pontos de remodelação da LIA, destaca-se a extinção da caracterização de ato ímprobo por conduta culposa e a exigência do dolo devidamente comprovado (Art. 1º, § 2º da Lei n. 8.429/1992), novas regras de fixação do prazo prescricional, como também a previsão da prescrição intercorrente.

Por certo, o dispositivo legal que resultou em maiores questões jurídicas sobre a nova sistemática e que é de particular interesse para a problemática do presente artigo, é a prevista no § 4º do art. 1º que dispõe expressamente que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”. (Brasil, 1992)

Verifica-se, portanto, que há uma maior preocupação do legislador em defender as garantias individuais do acusado, e com efeito define que o sistema de improbidade administrativa será regido pelos princípios do Direito Administrativo Sancionador, que em suma, são os princípios previstos na Constituição Federal. Ocorre que não é legalmente definido quais desses princípios compõem o Direito Administrativo Sancionador, e de que forma sua aplicação se assemelha à esfera penal.

Nesse ponto, o aspecto que esse trabalho se volta a analisar é a possibilidade de as normas da nova lei terem aplicação retroativa para os casos que ocorreram antes de sua vigência. O inciso XL do Art. 5º da Constituição Federal estabelece que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” (Brasil, 1998), sendo esse o fundamento do princípio da retroatividade da lei penal mais favorável, e, levando em consideração a natureza e a gravidade das sanções aqui tratadas, o resultado poderia ser a aplicação retroativa das normas benéficas aos que respondem ou condenados por ato ímprobo sob a perspectiva da teoria dos princípios do Direito Administrativo Sancionador.

De fato, nessas circunstâncias a aplicação de sanções dentro de um escopo dos princípios do Direito Administrativo Sancionador permanece pouco clara. Surge assim a

dúvida se o princípio da retroatividade, aplicando leis penais mais favoráveis a delitos anteriores, é componente do Direito Administrativo Sancionador. Parte da doutrina sustenta que todos os princípios e garantias constitucionais, incluindo o princípio da retroatividade do direito penal mais favorável, fazem parte de um regime jurídico sancionatório único, portanto devem ser aplicados em casos que envolvam improbidade administrativa. Já outra parte acredita que essas diferenças não podem ser superadas por causa das distinções entre as áreas.

Naturalmente, diante dessa problemática o judiciário brasileiro encarou novas possibilidades e demandas questionando a aplicação retroativa da nova lei, de tal modo que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu repercussão geral do Tema 1199 (ARE 843.989), já julgado pelo Tribunal, que procurou definir se as disposições da Lei n. 14.230/2021 se aplicam ou não retroativamente.

Em síntese, este artigo pretende apresentar, além de traços essenciais do sistema de responsabilização por atos de improbidade antes e após a reforma, bem como particularidades e especificidades inauguradas com a nova lei, também a análise dos votos apresentados na decisão do Tema 1199 acerca da aplicação retroativa da lei em face das bases do Direito Administrativo Sancionador.

Assim, por meio da utilização do método dedutivo, o presente trabalho, a partir dos fundamentos gerais pesquisados, busca encontrar resultados quanto ao objeto questionado. A metodologia de pesquisa utilizada foi primordialmente a revisão bibliográfica e jurisprudência.

Destarte, este artigo foi estruturado em 3 capítulos, em que no primeiro busca-se investigar de forma sucinta a base do regime de improbidade administrativa e a sua evolução legislativa. Já no segundo o objetivo é conceituar e investigar quais os fundamentos do Direito Administrativo Sancionador, a natureza da sanção pelo ato ímprobo e o posicionamento doutrinário no que concerne à retroatividade da lei penal benéfica.

Por fim, no terceiro efetivamente serão analisados os fundamentos dos votos dos Ministros do STF na decisão do Tema 1199 em relação à retroatividade das normas, aqui utilizado como um instrumento da própria pesquisa, bem como suas implicações da tese fixada.

Assim sendo, o artigo ora apresentado buscará abordar o posicionamento do STF em relação à concretização das sanções pendentes e já aplicadas no sistema de improbidade, vinculando-se estreitamente à linha teórica dos princípios do Direito Administrativo Sancionador. E de forma mais específica, o artigo procurará compreender as razões pelas quais alguns dos juízes votaram a favor da retroatividade das regras e outros contra sua aplicação.

2. DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO

2.1 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

2.1.1 Conceito e inauguração do sistema de improbidade

No Brasil é evidente que há uma forte reação à corrupção praticada entre aqueles que estão envolvidos na gestão pública, e a repressão à improbidade administrativa é vista como um dos elementos que contribuem para o desenvolvimento de uma sociedade democrática. A improbidade administrativa pode ocorrer em todas as etapas da administração pública, desde os atos administrativos mais básicos até a governança de projetos de grande escala. Essencialmente, um ato de improbidade administrativa corresponde a uma conduta desonesta, de má gestão, por parte de um agente público que viole a lei, comprometa a confiança pública e faça uso ilegal dos recursos governamentais. De forma mais precisa, os atos de improbidade administrativa são aqueles que “devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública”. (Moraes, 2002, p. 320)

Em sua origem, o instituto da improbidade administrativa relaciona-se com a ideia de honestidade e lealdade daquele envolvido com a administração pública, e seu entendimento passa através dos conceitos de legalidade, moralidade e probidade. Temos assim que a probidade e a moralidade são exigidas quando, para além da legalidade formal, é necessária a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé e de regras que assegurem a boa administração (Di Pietro, 2022, p.1019).

Alguns autores entendem que a moralidade está contida na probidade, enquanto outros argumentam o contrário. É certo, porém, que estes dois termos não são sinônimos; a improbidade administrativa não deve ser confundida com o princípio da moralidade. José Afonso da Silva (2014, p. 678) defende que a improbidade é uma “imoralidade qualificada”, e Di Pietro (2022, p. 1020) destaca que a improbidade como infração sancionada pelo ordenamento jurídico se diferencia da imoralidade, e portanto, não devem ser vistas como sinônimas, visto que a improbidade é mais ampla e precisa que a imoralidade, indicando não só atos de natureza desonesta ou imoral, mas principalmente porque envolvem atos ilegais. Ou seja, para se configurar ato ímprobo, a conduta deve estar tipificada na lei.

Desta forma, diante da grande preocupação com a probidade na Administração Pública, verificamos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 que o princípio da moralidade será fomentador da Administração Pública (Brasil, 1988), e a improbidade administrativa passou a ser prevista no §4º do mesmo artigo, que estabelece a disposição constitucional para a responsabilização por improbidade. Nos termos do §4º do art. 37, os

atos de improbidade administrativa importarão suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Por fim, o sistema de responsabilização dos agentes públicos orientado pela Constituição Federal foi disciplinado pelo Legislador, que resultou na atual Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92).

2.1.2 Evolução da legislação sobre improbidade

Antes da atual lei de improbidade administrativa, o sistema jurídico brasileiro já previa penalidades para atividades que resultem em perdas para a Fazenda e ganhos ilícitos para agentes públicos. Em 1941, o Decreto-Lei n. 3.420 já tratava acerca do sequestro de bens de pessoas indiciadas por crimes que resultassem em prejuízo para a Fazenda Pública. Em seguida, a Constituição de 1946 estabeleceu, no art. 141, § 31, que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica” (Brasil, 1946)

Posteriormente, em 1958 foi sancionada a Lei n. 3.502, também conhecida como Lei Bilac Pinto, que regulamentou “o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função” (Brasil, 1958). Em sequência, a Constituição de 1967 (art. 150, § 11), posteriormente modificada pela EC n. 1/1969 (art. 153, § 11), que também previa que “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública” (Brasil, 1967). Em 9 de abril de 1964, o Ato Institucional n. 1 foi instituído durante a Ditadura Militar do Brasil, que permitia ao Presidente confiscar os bens daqueles que haviam se enriquecido ilegalmente em cargos públicos, bem como suspender seu direito de voto e a perda de cargos políticos. A seguir, com a redemocratização do Brasil e a promulgação da atual Constituição, é inaugurada uma nova sistemática de responsabilização por improbidade com o advento do §4º do art. 37 e também do previsto no inciso V do art. 15, que afirma a improbidade administrativa como causa passível de ensejar perda ou suspensão dos direitos políticos (Brasil, 1998). Assim, para regular o mandamento constitucional do §4º do art. 37, foi publicada a Lei n. 8.429/92 (Brasil, 1992), que em seu texto fixou que os atos dos agentes públicos que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º), dano ao erário (art. 10) ou que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) são tidos como atos de improbidade.

Nesse sentido, destaca-se que o sancionamento aplicado ao agente ímprobo na esfera da responsabilidade por improbidade é de expressiva lesividade, e, portanto, sua aplicação sem a exatidão ou proporcionalidade adequada, ao invés de efetivamente

combater a improbidade e penalizar as condutas reprováveis, poderá ocasionar em graves violações de direitos dos agentes públicos. Assim ilustra Capez:

[...] a imposição das pesadas sanções previstas na Lei n. 8.429/92, muitas vezes impostas sem o devido critério, o que provoca injustiças e leva intromissão abusiva e autoritária do Estado na esfera de dignidade da pessoa, em contraste com o devido processo legal e os princípios dele derivados e, mais do que isso, em afronta a todo um conjunto de regras e valores estabelecidos pelo Estado Democrático de Direito. Penas com severidade igual ou superior às de natureza criminal, como são as da Lei de Improbidade Administrativa, não podem ser impostas sem o preenchimento de requisitos de verificação da responsabilidade individual, sob pena de afrontar os princípios constitucionais limitadores do poder punitivo estatal. (2015, p. 24)

Vê-se, dessa maneira, que a LIA além de aplicar sanções graves e até mesmo equivalentes às penais, sua aplicação sem critérios claros fomentava violação das garantias individuais do acusado. Nessa linha, explica Rodrigo Valgas (2020, p. RB-4.13. 2020) que tais normas causavam o chamado “apagão das canetas”, consequência do “direito administrativo do medo”, devido ao temor de sanções graves por atos não intencionais, gerando assim uma inação do bom administrador. É nesse contexto que, posteriormente, a LIA foi reformada pela Lei n. 14.230/2021.

2.1.3 A reforma da Lei de Improbidade Administrativa

Com a chegada da Lei n. 14.230/21, que introduziu a Reforma na LIA (Lei n. 8.429/92), uma nova sistemática se instaurou no âmbito de improbidade administrativa. Em um primeiro momento, a mudança não foi bem recepcionada por parcela da população, e, nesse contexto, foi amplamente criticada na imprensa, com críticos dizendo que ela abria as portas para todos os tipos de atos ilícitos e corrupção, com a afirmação que virou “lugar comum”. (Gajardoni *et al*, 2021, p. RL-1)

Embora os críticos tenham argumentado que a nova lei não combate adequadamente a corrupção, pode-se observar, na realidade, que a legislação avança em questões essenciais a fim de evitar uma relativização das garantias fundamentais e, assim, conforme vontade do legislador, combater o punitivismo contra os agentes públicos. Em suma, frente à realidade que envolve os sentimentos da população que por vezes condena a corrupção como se fossem crimes hediondos, o recrudescimento da LIA é a alternativa viável para assegurar as garantias do agente público.

Nesse passo, o primeiro ponto a ser evidenciado é a questão do dolo, que agora é elemento essencial do ato de improbidade. Antes a LIA permitia a condenação de agentes públicos por omissões ou atos dolosos e culposos. Agora, o legislador deixa claro e há

repetição exaustiva nas disposições da LIA fixando que os atos de improbidade passam a necessitar da existência de uma conduta dolosa para sua caracterização, ou seja, afasta-se a configuração de improbidade nos danos causados por imprudência, imperícia, negligência ou divergência interpretativa da lei. E ainda é possível constatar a exigência de um dolo específico, nos termos do § 2º do Art. 1º, que dispõe o seguinte: “*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*” (Brasil, 1992)

A esse respeito, diz Marçal Justen Filho que “o dolo se configura não apenas como a vontade livre de praticar um ato subsumível à tipificação material prevista em lei. É indispensável a consciência quanto à ilicitude e a vontade de produzir o resultado reprovado pela ordem jurídica” (2022, p. 37). Nesse sentido, Marçal entende que eliminar a modalidade de improbidade culposa foi a melhor solução e não implica tolerância com condutas prejudiciais ao patrimônio público, nem representa uma admissão da corrupção, visto que há normas sancionatórias no âmbito civil, administrativo ou até mesmo penal, em que haverá responsabilidade (2022, p. 36).

De fato, há uma intenção de ampliar o rigor no ajuizamento da ação de improbidade, com a expressa exigência de qualificação dos fatos em face dos arts. 9º, 10 e 11 (Justen Filho, 2022, p. 9). Também tornou taxativo o rol do art. 11 que outrora era meramente exemplificativo dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, o que efetivamente possibilita maior segurança jurídica uma vez que impede excessos e abusos possíveis. Outra importante mudança são os novos prazos de prescrição geral e intercorrente, em que a ação para a aplicação das sanções prescreve em um prazo único de 8 anos (Art. 23) (Brasil, 1992). Antes o prazo era de até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança. E agora são estipulados novos marcos interruptivos da prescrição (Art. 23, §§ 4º e 5º) (Brasil, 1992), estabelecendo assim a prescrição intercorrente que ocorre no curso da ação de improbidade administrativa, no prazo de 4 anos. Outro ponto de inovação foi a exclusividade da propositura da ação de improbidade administrativa pelo Ministério Público, que atualmente foi declarada inconstitucional pelo plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n. 7.042 e 7.043 (Brasil, 2022), restabelecendo a legitimidade ativa de propositura da ação das pessoas jurídicas interessadas em conjunto com o Ministério Público. De modo geral houve alteração também no regime da indisponibilidade de bens, que agora exige a presença simultânea da probabilidade de direito e perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo; também determina a não cumulatividade de sanções de mesma natureza, bem como têm maior cuidado com preservação da empresa.

Por último, como ponto que orienta este artigo, o art. 1º, § 4º, traz que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”. Por conseguinte, consagra e positiva a aplicação dos princípios constitucionais determinados pela doutrina do Direito Administrativo Sancionador no âmbito da improbidade administrativa. Neste sentido, devemos enfatizar que o sistema disciplinar de improbidade administrativa procura assegurar as garantias fundamentais dos acusados, com medidas que sejam proporcionais, equitativas e apropriadas, e não se destinando apenas a punir e reprimir os agentes públicos.

2.2. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

2.2.1 Fundamentos do Direito Administrativo Sancionador

Os ilícitos de improbidade administrativa ganharam o reconhecimento do regime do Direito Administrativo Sancionador pela Lei n.14.230/21, entretanto, o sistema jurídico brasileiro não define expressamente o que se entende por Direito Administrativo Sancionador, nem estabelece seus mandamentos e princípios. Assim, é necessário contar com as construções doutrinárias e jurisprudenciais para entender o que se entende por este instituto. O surgimento do Direito Administrativo Sancionador foi baseado na reflexão sobre o exercício do direito punitivo estatal como resposta à violação ao ilícito administrativo.

Em geral, tal ponderação se refere a um conjunto de princípios que orientam o exercício deste direito, com o objetivo de assegurar que a sanção seja apropriada e proporcional à violação cometida. Conclui-se, portanto, que do ilícito administrativo, por consequência, existirá a sanção administrativa. E quando a sanção advinda deste direito punitivo incide no âmbito administrativo, teremos o surgimento do Direito Administrativo Sancionador. Conforme assevera Osório:

Consiste a sanção administrativa, portanto, em um mal ou castigo, porque tem efeitos afluivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo. A finalidade repressora, ou punitiva, já inclui a disciplinar, mas não custa deixar clara essa inclusão, para não haver dúvidas. (2022, p. RB-2.7.)

Conforme observamos, tal reflexão trouxe à tona o impacto do direito punitivo e da sanção administrativa, e Osório (2022, p. RB-1.7) à vista disso, define o poder sancionador

do Estado de forma mais ampla, abrangendo a apuração e aplicação da sanção, que pode ser um processo judicial ou administrativo, e defende que neste processo estejam presentes além das garantias constitucionais genéricas que atingem todos os processos administrativos ou judiciais, por simetria, aplicação dos princípios do Direito Penal.

Conclui-se que o conceito de sanção administrativa apresentado por Osório permite o alargamento do regime jurídico administrativo sancionador para o campo da improbidade administrativa. Ou seja, podemos dizer que o regime de garantias penais não se limita ao direito penal, e devem ser aplicadas as sanções administrativas bem como nas de improbidade administrativa. Nesse viés, Francisco Zardo (2014, p. 39) pontua que “os princípios e regras ditos de direito penal e que incidem sobre o Direito Administrativo Sancionador são, a rigor, normas comuns ao direito punitivo do Estado, que se manifesta sob essas duas formas”. No mesmo sentido Benedito Gonçalves e Renato Cesar Guedes Grilo (2021, p. 469) defendem que, apesar de em termos quantitativos, a sanção penal possa atingir o sujeito de forma mais severa, vista a possibilidade de privação de liberdade, em essência qualitativa não haveria diferença alguma da punição administrativa para a sanção penal, pois podemos observar em ambos o poder punitivo do Estado, em função do poder punitivo ser um só, é necessária a existência de um núcleo mínimo de garantias aplicáveis à expressão do direito punitivo do Estado, seja ela no campo administrativo ou criminal.

2.2.2 Natureza jurídica da sanção por Improbidade Administrativa

As sanções aplicadas ao ato de improbidade são gravosas, e os efeitos da sanção se assemelham aos da condenação penal. Conforme consta no art. 15 da CF, uma das causas para perda ou suspensão dos direitos políticos é justamente a condenação por improbidade administrativa, e da mesma forma, é o efeito para a condenação criminal transitada em julgado, previsto no mesmo artigo. Também é previsto na CF em seu art. 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa importarão também a perda da função pública (Brasil, 1998). Igual ao previsto no Código Penal (Brasil, 1940), que em seu art. 92, I, define que é efeito da condenação a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo nas hipóteses apresentadas. E ainda que exista essa aproximação entre os efeitos, há quem defenda que a impossibilidade da pena de reclusão seria elemento suficiente para que nem todas as garantias penais sejam aplicadas ao Direito Administrativo Sancionador.

Assim, do diálogo entre as matérias apresentadas, surge o questionamento de qual seria a natureza da ação de improbidade e, dependendo de sua classificação, qual seria a abrangência de aplicação principiológica. Na reforma da LIA, o legislador previu, expressamente, que a ação de improbidade não constitui ação civil, mas repressiva, de

caráter sancionatório (Brasil, 1992). Essa natureza apresentada pelo legislador vai de acordo com o defendido por parte da doutrina que defende uma natureza “sui generis” para a ação de improbidade administrativa. Marçal Justen Filho defende sua peculiaridade, e esta:

“[...] reside nessa integração de institutos de natureza diversa, produzindo um conjunto heterogêneo, dotado de função de defesa dos valores essenciais à gestão administrativa. A improbidade é não apenas civil ou administrativa, nem somente penal, mas um instituto administrativo-penal-civil. (2018. p. 1.226)

Nessa perspectiva, Georghio Alessandro Tomelin e Rafael Bonassa Faria (2022. p. 159) afirmam que essa aproximação entre as áreas é reforçada pelas semelhanças na “[...] gravidade das sanções aplicáveis, a exigência da incidência do elemento subjetivo para a ocorrência do ato ímprobo e a descrição tipificada dos atos de improbidade”. No que concerne à natureza do ilícito penal e administrativo, veja-se o que diz Denise Luz:

“Percebe-se que não há distinção substancial entre o ilícito penal e o de improbidade administrativa. Aliás, a tentativa de distinção material fracassa pelas mesmas razões que falharam as teorias essencialistas de distinção entre a natureza do ilícito penal e do ilícito administrativo. No entanto, o uso dessas teorias como referencial, ainda que para afastá-las, é adequado, porque o ilícito de improbidade administrativa consiste em uma violação do direito administrativo material, tendo a Administração Pública como vítima, podendo ser chamado de ilícito administrativo ou ilícito de direito administrativo.” (2014, p. 60.)

Assim, podemos concluir que, no campo sancionatório, a natureza jurídica da sanção na improbidade administrativa deve ser analisada conforme as semelhanças existentes com as sanções penais, e dessa forma, o debate hermenêutico implica, em verdade, em uma interpretação mais abrangente do termo “penal”, para assim reconhecer um regime punitivo único e que merece aplicação unitária dos princípios consolidados no texto constitucional.

2.3 RETROATIVIDADE DA REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.3.1 Da retroatividade da lei penal benéfica

O princípio da retroatividade da lei penal benéfica é uma garantia constitucional extraída no art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal. Em linhas gerais, o princípio da retroatividade da lei penal benéfica assegura que o réu seja beneficiado pela lei penal posterior mais favorável, possibilitando que a lei seja aplicada igualmente a todos.

O princípio da retroatividade da lei penal benéfica é essencialmente um princípio fundamental do Direito Penal que determina que a lei penal mais favorável ao réu deve ser

aplicada retroativamente, ou seja, deve ser aplicada aos crimes cometidos antes da sua entrada em vigor, ainda que tenha havido sentença condenatória transitada em julgado. Sobre o princípio da retroatividade da lei penal benéfica, Cezar Roberto Bitencourt (2022. p. 225) aduz que ocorrendo mudança benéfica na lei, é possível a sua aplicação retroativa, e que a lei penal benigna deve ser entendida como toda aquela que de alguma forma amplie as garantias de liberdade, reduza as proibições e as consequências negativas do crime, sendo assim passível de receber aplicação retroativa. A partir dos apontamentos de Bitencourt e das bases do Direito Administrativo Sancionador podemos perceber que o princípio da retroatividade da lei penal benéfica busca evitar discriminação e injustiça entre os infratores que cometeram o mesmo crime, buscando restabelecer o equilíbrio entre a sanção e o direito à igualdade de tratamento.

2.3.2 A retroatividade da lei penal mais benéfica como princípio do Direito Administrativo Sancionador e sua aplicação em relação à LIA

Quando a nova LIA expressamente assegura que se deve aplicar ao sistema de improbidade administrativa os princípios do direito administrativo sancionador, surge a grande questão se ela será aplicada retroativamente em casos em andamento sob a égide da Lei 8.429/1992 e se afetará os casos já transitado em julgado. Observando os princípios do Direito Administrativo Sancionador por intermédio da vertente que o define de forma ampla, é evidente de diante um poder estatal sancionatório único, o instituto da retroatividade da lei penal benéfica deve ser aplicado à sistemática da improbidade.

Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim (2022. p. 44) expõem a existência de duas correntes, em que a primeira sustenta a não existência de previsão legal ou constitucional para a retroatividade de normas de cunho civil-administrativo, e com base no art. 6º, caput, da Lei de Introdução às Normas do Direitos Brasileiro; e a segunda defende que o princípio deve ser interpretado como um princípio jurídico geral, aplicável a toda manifestação do jus puniendi. Tal posicionamento é semelhante ao defendido por Osório (2022. p. RB-4.2), que pondera acerca de uma evolução do padrão axiológico, que existindo mudanças nos padrões valorativos da sociedade, é compreensível que essas mudanças sejam estendidas ao passado, ressaltando que não há vantagem alguma em negar essa evolução, sendo que a retroatividade tem por finalidade assegurar um imperativo ético de atualização do Direito Punitivo, em face do princípio constitucional da igualdade, da justiça e da igualdade, resguardando direitos fundamentais e os efeitos da isonomia. Importante ressaltar que o STJ já reconhecia a incidência do princípio da retroatividade da lei penal benéfica no campo do Direito Administrativo Sancionador, entendendo que “o princípio da retroatividade da lei

penal benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.” (Brasil, 2018)

Assim, a compreensão de um poder punitivo unitário com a configuração e aplicação do apenas um *jus puniendi* pelo Estado formou a base para reconhecer que o Direito Sancionatório se aplica às sanções da Lei de Improbidade Administrativa, segundo o qual a lei mais benéfica retroagirá.

2.4. JULGAMENTO DO TEMA 1199 DA REPERCUSSÃO GERAL DO STF

2.4.1 Considerações iniciais

Em agosto de 2022 o Recurso Extraordinário n. 843.989/PR foi levado ao plenário do STF. Precedentemente, sob a relatoria do ministro Alexandre de Moraes, o Tribunal fixou repercussão geral do Tema 1199, que buscava definir a possível retroatividade ou não das novas disposições da LIA. A discussão versou sobre a necessidade do elemento subjetivo doloso na configuração do ato de improbidade e sobre a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente (Brasil, 2022). No *leading case*, o Tribunal foi solicitado a decidir sobre uma ação civil pública movida pelo INSS, buscando ressarcimento dos prejuízos sofridos em razão da negligência nas ações de uma procuradora contratada pela autarquia.

2.4.2 Uma análise sobre o julgamento do ARE n. 843.989/PR

Com um grande debate sobre a retroatividade da LIA na sociedade, o STF afetou rapidamente a matéria no Tema 1199 no caso ARE 843.989. Segue abaixo uma análise do julgamento em plenário do Supremo, buscando expor o voto e a síntese da argumentativa utilizada por cada Ministro.

Primeiramente, o Ministro Relator Alexandre de Moraes expõe que a LIA estabeleceu uma genérica aplicação “ao sistema de improbidade administrativa dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (Brasil, 2022), e que sua aplicação precisa ser compreendida e delimitada. Posto isso, o Ministro Relator se posicionou de forma contrária à possibilidade da aplicação retroativa irrestrita das inovações da LIA defendendo uma espécie de retroatividade parcial, votando pela retroatividade para os casos sem condenação transitada em julgado, ou seja, aplicando a lei apenas aos casos em andamento e não atingindo os casos com trânsito em julgado.

Entretanto, em relação à prescrição intercorrente, o Ministro Relator defendeu que ela não retroage para casos antigos, pois, ao seu ver, se o estado atuou de forma regular, a redução do prazo por inovação da lei não pode prejudicar a atuação do estado. O Ministro argumenta que o Direito Administrativo Sancionador tem aplicação no exercício do *ius puniendi* administrativo, enquadrando-se na esfera cível, que difere daquele do Direito penal, o *ius puniendi* na seara judicial, mais precisamente no juízo criminal, e apesar de ambos representarem o poder punitivo estatal, representam sistemas sancionatórios que não guardam similitude de lógica operativa. Portanto, o voto do Ministro Relator foi no sentido de que é irretroativa a revogação da modalidade culposa bem como os novos prazos prescricionais para os casos atingidos pela coisa julgada, afastando assim a incidência do princípio da retroatividade da lei penal benéfica como um princípio do Direito Administrativo Sancionador, o deixando restrito ao âmbito penal. O Ministro Luiz Fux acompanhou integralmente a linha de sustentação apresentada pelo Relator, argumentando pela retroatividade parcial apenas para os casos sem condenação transitada em julgado, e que os novos prazos prescricionais só valem para casos posteriores à lei.

Em seguida, o Ministro André Mendonça iniciou seu voto abrindo divergência com o voto do Relator, defendendo a retroatividade das alterações da LIA para os casos em andamento e aqueles já com condenação transitada em julgado, neste último caso, por meio de ação rescisória. Entretanto, em relação à prescrição, trouxe que ela não retroage, sendo sua aplicação limitada a partir da entrada em vigor da nova lei para processos em andamento e fatos ainda não processados. O Ministro reconhece que tanto a improbidade quanto os ilícitos penais e cíveis são espécies de um direito sancionador, formando uma unidade sistêmica, e, assim, os princípios gerais deste direito sancionador podem ser aplicados ao sistema de improbidade. Igualmente argumentou a favor da aplicação do princípio da retroatividade da lei penal benéfica, com eventual adaptação, dos princípios do direito penal ao direito administrativo sancionador.

Em linha parecida, também se pronunciou o Ministro Dias Toffoli, que votou pela retroatividade total das alterações da LIA para os casos sem e com condenação transitada em julgado. De acordo com o entendimento do Ministro, é possível a aplicação retroativa da prescrição geral e intercorrente. Ademais, argumenta que a aplicação do princípio da retroatividade da lei penal benéfica é um direito do cidadão e deve ser encarado como regra, ainda mais quando se amplia um direito e se reduz o poder punitivo estatal.

Nessa perspectiva, o Ministro Ricardo Lewandowski também votou pelo reconhecimento da retroatividade da LIA, defendendo seu alcance para ações em curso e as transitadas em julgado. Todavia, quanto aos prazos prescricionais, entendeu que o princípio da retroatividade da lei penal benéfica só se aplica à prescrição geral e para os casos em andamento. Em interpretação semelhante, o Ministro Gilmar Mendes votou pela

retroatividade da LIA, ponderando que alguns princípios são comuns a ilícitos sancionatórios e as sanções da lei de improbidade não são da esfera cível e têm caráter sancionatório, e, por conseguinte, a retroatividade da lei penal mais benéfica também atinge os casos de improbidade. Em contrapartida, também seguiu o entendimento de que a retroatividade da lei penal benéfica só se aplica à prescrição geral. Já o Ministro Kássio Nunes Marques votou pela retroatividade parcial, sendo sua aplicação retroativa limitada aos casos pendentes, sem condenação transitada em julgado. Ele reconhece a aplicação retroativa da prescrição geral e intercorrente, explicando que o direito administrativo sancionador deve ser conformado e interpretado à luz das normas constitucionais, para assim assegurar aos acusados um mínimo de direitos e garantias.

No mérito, os Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Carmen Lúcia optaram por analisar e interpretar os parâmetros normativos constitucionais de forma restritiva, limitando o princípio da retroatividade da lei penal benéfica apenas ao âmbito estritamente penal, votando todos estes pela irretroatividade total das alterações da LIA, não se aplicando assim aos casos em andamento ou já encerrados. Todos também concordaram que os atuais prazos prescricionais só valeriam para casos novos. Destaca-se a fundamentação do Ministro Edson Fachin, que ao votar pela interpretação restritiva, entende ser a ação de improbidade uma ação de natureza civil, e por isso, segue o princípio do *tempus regit actum*, expondo que, em um regime democrático, a lei de natureza não estritamente penal não pode retroagir ante o risco de se violar o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e direito adquirido.

2.4.3 Tese firmada a partir do julgamento do recurso

Apesar dos votos divergentes, a tese endossada pelo Relator foi a que obteve maior aprovação, prevalecendo a seguinte tese com repercussão geral reconhecida, que passa a valer para os Tribunais brasileiros:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto

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

Por meio da análise dos votos e da tese fixada, podemos concluir que o STF delimitou a retroatividade da LIA apenas aos casos em andamento, e precisamente a lei retroagirá somente quanto à exclusão do ato culposo, não se aplicando a casos já encerrados. Além disso, os prazos da prescrição geral e intercorrente só valem para casos posteriores à lei, e aos casos em andamento, a prescrição intercorrente conta a partir da publicação da nova lei. Entretanto, esta posição é contrária à doutrina jurídica atual.

2.4.4 Controvérsias em aberto e as repercussões da tese

O posicionamento adotado pelo STF tem sido objeto de críticas e questionamentos por parte de diversos especialistas, em especial, porque se baseia no pressuposto de que a natureza jurídica da ação de improbidade não tem proximidade com a seara penal, e que o inciso XL do Art. 5º da Constituição Federal deve ser interpretado de forma restritiva. A irretroatividade diante da coisa julgada não está devidamente justificada. Assim, “a coisa julgada não pode ser um fetiche, como também não deve ser invocada como um ‘escudo’ que justifique um tratamento desarrazoado, com a manutenção de penas que sequer subsistem no Sistema Normativo”. (Gajardoni *et al*, 2023. p. RL-1.7)

Da análise dos votos, verifica-se que a Corte parece desprezar a gravidade das penas aplicadas no sistema de improbidade administrativa, negando sua relação com o direito penal. Em verdade, deve-se reconhecer que a mesma lógica que justifica a aplicação da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Penal deve ser estendida a tipos semelhantes a expressão do poder punitivo, tal como o Direito Administrativo Sancionador (Gajardoni *et al*, 2023. p. RL-1.7).

Outro fator relevante é que o Supremo adotou uma interpretação limitada e que não considera o longo desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial existente. Essa postura adotada pelo STF falha em assegurar a integridade dos princípios constitucionais, visto que ao desmembrar o poder punitivo estatal, impede que todas as pessoas sejam tratadas de forma igual perante a lei.

Vislumbra-se, assim, possível violação aos postulados da proporcionalidade e da razoabilidade. Considerando todo o arcabouço jurisprudencial e doutrinário, bem como as implicações práticas das penas por improbidade, adotar um posicionamento que reconheça as garantias e direitos em toda a incidência do poder punitivo seria o mais adequado e condizente com a realidade social.

Partindo desse ponto, nota-se que apesar do Relator em seu voto buscar qualificar a ação de improbidade como de natureza civil, na realidade, o que a Constituição Federal faz é prever âmbitos de responsabilidade independentes, mas sem distinguir o poder punitivo, possuindo similares claras quanto ao caráter sancionatório, sendo preciso, portanto, por interpretação equivalente em relação a aplicação dos princípios constitucionais.

Vejamos, nesse sentido, que a decisão da Suprema Corte operou verdadeiro enfraquecimento do Administrativo Sancionador do ordenamento jurídico brasileiro. Ao mesmo tempo, vemos que esta interpretação não é coerente com o propósito dos princípios constitucionais frente ao poder punitivo estatal de assegurar que qualquer processo punitivo seja consistente com os princípios e direitos consagrados no ordenamento jurídico.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início desta pesquisa, ficou evidente que a Lei n. 14.230/2021 surge em um contexto de numerosos casos de excessos da Lei de Improbidade Administrativa. A possibilidade de condenações arbitrárias por condutas culposas e até por dolo presumido, seguindo com penas gravosas, causavam grande temor aos agentes públicos, provocando verdadeiro engessamento, o chamado “apagão das canetas” do gestor público. Assim, o legislador buscou garantir os direitos de todos os acusados. Nesse sentido, este trabalho explorou a possibilidade do princípio da retroatividade da lei penal benéfica ser aplicado para as inovações da LIA, tendo como base a reiterada associação das sanções penais e aquelas ligadas ao Direito Administrativo Sancionador

O Supremo Tribunal Federal se posicionou no Tema 1199 afirmando que alterações da LIA se aplicam retroativamente apenas aos casos em andamento e não àqueles com trânsito em julgado, e que os prazos de prescrição não se aplicam retroativamente aos casos anteriores a sua vigência. Aqui, percebe-se que ao impedir que o princípio da retroatividade da lei penal benéfica fosse interpretado de forma extensiva, o Supremo desconsidera a harmonia entre a realidade político-social e os preceitos fundamentais constitucionais, negando a existência de um regime punitivo estatal único em que os acusados mereçam a mesma proteção.

Igualmente, os argumentos dos Ministros sobre a natureza da sanção e da ação de improbidade administrativa foram analisados, com a maioria argumentando que estas questões deveriam ser consideradas civis, e afastada a proximidade com a seara criminal. Não obstante essa subversão do caráter sancionatório único formada pela maioria, ressalta-se o voto do Ministro do André Mendonça, que corretamente reconhece, à luz dos valores constitucionais e do Direito Administrativo Sancionador, que a retroatividade também se aplica aos casos já concluídos visto o caráter unitário do poder punitivo estatal. Como

visto, diante do entendimento do STF do Tema 1199, sucedeu-se um esvaziamento do instituto do Direito Administrativo Sancionador, uma vez que ao considerar a ação de improbidade como de natureza civil e negar sua proximidade com o direito penal, vai em sentido contrário doutrina pátria e impede a igualdade de tratamento perante a lei.

Por fim, chegou-se à conclusão de que a decisão do STF, além de enfraquecer o Direito Administrativo Sancionador, não é coerente com o propósito dos princípios constitucionais em relação ao poder punitivo estatal direcionado ao cidadão. E, na realidade, seria mais adequado adotar um posicionamento que reconhecesse as garantias e direitos em toda a incidência do poder punitivo.

4. REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de direito penal: Parte geral - arts. 1º a 120 (vol. 1)**. 28. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597172/>. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal, Rio de Janeiro: Presidência da República, [1940]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decret/olei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 de jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1958]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3502impressao.htm. Acesso em: 07 de out. 2022.

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. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del2848compilado.htm. Acesso em: 10 de jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança 37.031/SP**. Brasília, DF, 08 de fevereiro de 2018. Diário de Justiça Eletrônico, 20 fev. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201200167415&dt_publicacao=20/02/2018. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7043/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 31 de agosto de 2022. Diário de Justiça Eletrônico, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&ext=>. Acesso em: 09 dez. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7042/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 31 de agosto de 2022. Diário de Justiça Eletrônico, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356193685&ext=>. Acesso em: 09 dez. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 843989**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de agosto de 2022. Diário de Justiça Eletrônico, 22 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no ARE 843989**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 25 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 23 de mar. 2022

CAPEZ, Fernando. **Improbidade Administrativa – limites constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de improbidade administrativa: de acordo com a Lei n. 14.230/2021**. São Paulo: Almedina, 2022.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. **Comentários à Lei de improbidade administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/-codigos/100959444/>. Acesso em: 25 de nov. 2022.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. **Comentários à Lei de improbidade administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021**. - 4 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/100959444/>. Acesso em: 8 de mar. 2023.

GONÇALVES, B.; GRILO, R. C. G. **Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988**. REI - Revista Estudos Institucionais, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 467–478, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.636. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 20 fev. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p.1.226.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LUZ, Denise. **Direito administrativo sancionador judicializado: improbidade administrativa e devido processo: aproximações e distanciamentos do direito penal**. Curitiba: Juruá, 2014.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 8. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/107536121/>. Acesso em 5 set. 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/249869105>. Acesso em: 24 de nov. 2022.

TOMELIN, Georghio Alessandro; FARIA, Rafael Bonassa. **A ampliação da noção de agente público na remodelada Lei de Improbidade**. In: POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta de. *Lei de improbidade administrativa reformada*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

ZARDO, Francisco. **Infrações e Sanções em Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Contatos: felipemesquita23@gmail.com e alessandro.soares@mackenzie.br