

**RETROATIVIDADE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: LIMITES
CONSTITUCIONAIS DA LEI Nº 14.230/2021 À LUZ DO TEMA 1.199 DO STF**

**RETROACTIVITY IN ADMINISTRATIVE MISCONDUCT LAW:
CONSTITUTIONAL LIMITS OF LAW NO. 14,230/2021 IN LIGHT OF
FEDERAL SUPREME COURT GENERAL REPERCUSSION THEME NO.
1,199**

Catarina de Macedo Buzzi

RESUMO: O artigo examina a o regime jurídico da improbidade administrativa no Brasil após a promulgação da Lei n. 14.230/2021, com ênfase no elemento subjetivo como elemento estruturante da tipicidade e na controvérsia relativa à retroatividade das normas mais benéficas. Parte-se da análise das bases teóricas e comparadas dos modelos de enfrentamento da corrupção e da improbidade administrativa, evidenciando a convergência internacional quanto à necessidade de distinguir desonestidade funcional de mera irregularidade administrativa. No contexto brasileiro, a reforma legislativa excluiu a modalidade culposa e passou a exigir vontade livre e consciente direcionada à obtenção do resultado tipificado, deslocando o eixo da responsabilização para a comprovação de elemento subjetivo qualificado. A problemática central consiste em investigar os limites da incidência temporal dessas alterações, especialmente à luz do julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal. A pesquisa adota método dedutivo, com abordagem dogmático-jurídica. Conclui-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal, ao distinguir entre situações consolidadas e processos pendentes, buscou harmonizar segurança jurídica e coerência sistêmica do direito administrativo sancionador, restringindo a retroatividade das normas mais benéficas às hipóteses não acobertadas pela coisa julgada. Todavia, a aproximação estrutural entre o regime da improbidade e o sistema punitivo estatal, intensificada pela centralidade do dolo específico, mantém abertas tensões interpretativas relevantes quanto à extensão das garantias intertemporais aplicáveis, revelando momento de reconfiguração dogmática do sistema de tutela da probidade administrativa no Brasil.

PALAVRAS-CHAVES: Improbidade administrativa; Dolo específico; Direito administrativo sancionador; Retroatividade da norma mais benéfica; Segurança jurídica.

ABSTRACT: This article examines the legal framework of administrative misconduct in Brazil following the enactment of Law No. 14,230/2021, with particular emphasis on the subjective element as a structural component of legal typicity and on the controversy concerning the retroactive application of more lenient provisions. The study begins with a theoretical and comparative analysis of different models for addressing corruption and administrative misconduct, highlighting an international convergence around the need to distinguish functional dishonesty from mere administrative irregularity. Within the Brazilian context, the legislative reform abolished negligent misconduct and introduced an express requirement of specific intent, defined as a free and conscious will directed toward achieving the legally typified result, thereby shifting the axis of liability toward proof of a qualified subjective element. The central research question concerns the temporal limits of these amendments, particularly in light of the Federal Supreme Court's ruling in General Repercussion Theme No. 1,199. The research adopts a deductive method and a doctrinal legal approach. It concludes that the Supreme Court, by distinguishing between consolidated legal situations and pending proceedings, sought to reconcile legal certainty with systemic coherence in administrative sanctioning law, limiting the retroactive application of more lenient rules to cases not protected by *res judicata*. Nevertheless, the structural approximation between the administrative misconduct regime and the broader punitive system, reinforced by the centrality of specific intent, leaves open significant interpretative tensions regarding the scope of intertemporal guarantees, revealing an ongoing dogmatic reconfiguration of Brazil's system for safeguarding administrative integrity.

KEYWORDS: Administrative misconduct; Specific intent; Administrative sanctioning law; Retroactivity of more lenient law; Legal certainty.

1 INTRODUÇÃO

A integridade administrativa constitui pressuposto de legitimidade do exercício da função pública e elemento estruturante do Estado Democrático de Direito. A proteção da probidade e o enfrentamento da corrupção não se reduzem à repressão de ilícitos isolados, mas integram um sistema destinado a preservar a confiança institucional, assegurar a juridicidade da atuação estatal e delimitar a responsabilidade daqueles que exercem funções públicas. Em diferentes tradições jurídicas, essa tutela assume conformações variadas, ora com centralidade no direito penal, ora regimes disciplinares e administrativos, sem prejuízo de arranjos híbridos que articulam instrumentos preventivos, sancionatórios e mecanismos estruturais de governança e compliance.

A análise comparada evidencia que, embora os modelos institucionais variem quanto à técnica legislativa e à natureza das sanções, há convergência quanto à necessidade de distinguir a corrupção propriamente dita da mera irregularidade administrativa. A responsabilização por condutas atentatórias à integridade pública pressupõe a identificação de desvio qualificado em relação aos deveres funcionais, sob pena de diluição do próprio conceito de ilícito e de banalização do sistema sancionatório.

No ordenamento brasileiro, o regime da improbidade administrativa consolidou-se como instrumento central de tutela da probidade, especialmente a partir da Lei n. 8.429/1992, cuja matriz constitucional encontra fundamento no art. 37, § 4º, da Constituição da República. A reforma promovida pela Lei n. 14.230/2021, contudo, alterou significativamente a estrutura desse sistema ao positivar expressamente a exigência de dolo como elemento subjetivo indispensável à configuração do ato de improbidade e ao afastar a modalidade culposa anteriormente admitida em determinados tipos.

O novo desenho legislativo deslocou o eixo da responsabilização para a demonstração de vontade livre e consciente direcionada à obtenção do resultado tipificado, impondo releitura do conceito de improbidade administrativa e redefinindo os contornos da tipicidade sancionatória.

A modificação legislativa suscitou controvérsia imediata quanto à sua incidência temporal. A exclusão da modalidade culposa e a reformulação do regime prescricional foram submetidas ao Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral, no qual se discutiu a retroatividade das normas mais benéficas introduzidas pela Lei n. 14.230/2021. A Corte, ao distinguir entre situações jurídicas consolidadas e processos ainda pendentes de julgamento definitivo, estruturou solução que preserva a coisa julgada e, simultaneamente, impede condenações fundadas exclusivamente em modalidade normativa revogada.

É nesse ponto que se insere a problemática central do presente estudo: examinar os limites da retroatividade a partir alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, especialmente no que se refere à exigência de dolo específico, à exclusão da responsabilidade culposa e à proteção da coisa julgada, à luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199. A controvérsia transcende a mera técnica de direito intertemporal, pois envolve a definição da natureza jurídica da improbidade administrativa, a extensão das garantias próprias do direito administrativo sancionador e a harmonização entre segurança jurídica e coerência sistêmica do regime punitivo.

No âmbito dogmático, a redefinição do elemento subjetivo impõe revisão das categorias tradicionais de tipicidade e culpabilidade no direito administrativo sancionador, reforçando a distinção entre desonestidade funcional e erro administrativo. No plano institucional, a definição da retroatividade impacta

diretamente a estabilidade das decisões judiciais e a condução de inúmeras ações em curso. Soma-se a isso o fato de que o próprio processo legislativo que culminou na edição da Lei n. 14.230/2021 revelou debate explícito acerca da incidência das normas mais benéficas, circunstância que projeta relevante diálogo entre Legislativo e Judiciário na conformação do regime jurídico da improbidade.

Nesse sentido, pretende-se analisar o alcance da decisão proferida no Tema 1.199, investigando sua coerência com a conformação introduzida pela reforma legislativa e com o regime atual do direito administrativo sancionador. Para tanto, parte-se da construção das bases teóricas de um sistema de enfrentamento da corrupção e da improbidade administrativa, delimita-se o novo regime jurídico brasileiro com especial atenção ao dolo específico como elemento estruturante da tipicidade e, por fim, examina-se a solução adotada pelo Supremo Tribunal Federal quanto à retroatividade da norma mais benéfica e à preservação da coisa julgada, identificando as tensões interpretativas daí decorrentes.

A pesquisa desenvolve-se segundo método dedutivo. Parte-se de premissas gerais relativas à natureza do direito administrativo sancionador e aos modelos de enfrentamento da corrupção, para, em seguida, aplicar tais categorias à análise do regime brasileiro reformado e da jurisprudência constitucional pertinente.

A hipótese que orienta o estudo sustenta que a decisão do Supremo Tribunal Federal buscou equilibrar segurança jurídica e atualização, mas a delimitação da retroatividade das normas mais benéficas revela tensões ainda não completamente resolvidas no âmbito do direito administrativo sancionador, sobretudo diante da aproximação estrutural entre esse ramo e o sistema punitivo estatal. A investigação pretende, assim, contribuir para a compreensão crítica do atual estágio do regime jurídico da improbidade administrativa no Brasil, situando-o no contexto mais amplo das garantias constitucionais e do debate contemporâneo sobre integridade pública.

2 SISTEMA DE TUTELA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA

A prática de condutas incompatíveis com os deveres de probidade no exercício de funções públicas constitui fenômeno que compromete a integridade das instituições. Em distintos ordenamentos jurídicos, observam-se mecanismos de repressão de comportamentos que atentem contra a ordem institucional, cuja conformação normativa varia quanto à tipificação das condutas, à extensão subjetiva dos destinatários e à natureza das sanções previstas^[1].

No âmbito do direito brasileiro, o regime jurídico específico destinado ao enfrentamento dessas condutas encontra-se sistematizado, prioritariamente, na Lei n. 8.429/1992. Esse diploma estabelece as hipóteses de atos de improbidade administrativa, delimita os sujeitos passíveis de responsabilização e disciplina o conjunto de consequências jurídicas aplicáveis, inclusive de natureza civil e política, quando verificada a prática de atos que importem enriquecimento ilícito, causem lesão ao erário ou atentem contra os princípios que regem a administração pública[2].

No contexto alemão, a repressão a práticas ilícitas relacionadas ao exercício de funções públicas insere-se em uma tradição jurídico-institucional orientada pela exigência de integridade administrativa. A tutela deste preceito não se estrutura sob uma categoria autônoma equivalente à improbidade administrativa tal como delineada no direito brasileiro, mas é tratada, em larga medida, por meio de tipificações penais e mecanismos disciplinares próprios do regime jurídico dos servidores[3].

Paralelamente à repressão penal, o sistema administrativo alemão estrutura-se com base em mecanismos internos de controle, integrados a um regime funcional que impõe deveres específicos de conduta aos servidores[4]. Além disso[5], identifica-se que a aplicação consistente dessas normas decorre de uma cultura institucional orientada pela confiança na juridicidade dos procedimentos e na eficácia dos instrumentos de controle, o que contribui para a internalização de padrões de comportamento compatíveis com os deveres, o que, inclusive, permite a existência de responsabilização por vantagens concedidas já realizadas ou a serem realizadas[6].

No ordenamento francês, a repressão apresenta nítida centralidade do direito penal, sendo a corrupção qualificada como infração que atinge diretamente a autoridade e a regularidade do Estado. A tutela da probidade administrativa não se desenvolve sob uma categoria autônoma com contornos predominantemente civis, mas é estruturada a partir de incriminações específicas voltadas à preservação da confiança institucional. O Código Penal francês contempla tipos (artigos 432-11) como corrupção passiva, tráfico de influência e outras formas de obtenção ou concessão de vantagens indevidas por titulares de funções públicas.

A arquitetura normativa é complementada por mecanismos institucionais de supervisão e transparência, com destaque para a atuação da *Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*, órgão responsável pelo controle das declarações patrimoniais e pela fiscalização de situações de conflito de interesses envolvendo agentes públicos. Na situação francesa, como pontua Engelmann[7], essas estruturas administrativas independentes evitam situações históricas que captura do espaço judicial ou político.

No contexto norte-americano, a repressão a improbidade administrativa insere-se em uma estrutura institucional marcada pelo princípio dos freios e contrapesos, no qual a distribuição de competências opera como mecanismo de contenção de abusos. A disciplina jurídica aplicável não se concentra em um único diploma, mas resulta de um conjunto de leis federais e estaduais, além de instrumentos administrativos e mecanismos de responsabilização civil e penal.

Para, Rose-Ackerman e Palifka[8], nesse arranjo normativo um sistema de múltiplas camadas, no qual instrumentos preventivos, como exigências de compliance e transparência, coexistem com mecanismos de persecução judicial e com a atuação fiscalizatória tanto de órgãos públicos quanto de atores privados, inclusive por meio de ações judiciais e investigações independentes, constitui um sistema complexo.

Essa consideração revela-se relevante quando articulada ao enquadramento proposto por Tavares[9] acerca do fenômeno da corrupção. O autor não a restringe a uma formulação unidimensional centrada exclusivamente na violação de deveres funcionais, mas o sistematiza a partir de diferentes âmbitos de manifestação, de acordo com a posição institucional do agente e com a natureza das relações envolvidas.

Nesse delineamento, a corrupção pode assumir característica público-privada individual, quando se verifica a interação entre particulares e agentes estatais em benefício indevido; governamental, quando vinculada a estruturas orgânicas do Estado; atinente aos agentes políticos, em razão da função de direção e decisão que exercem; e administrativa, quando relacionada ao desempenho ordinário da função pública no interior da burocracia estatal[10].

Tem-se que, a tipologia examinada evidencia variações estruturais quanto às estratégias de enfrentamento de práticas lesivas à integridade institucional. Observa-se, em determinados ordenamentos, a prevalência de instrumentos de natureza preventiva, com ênfase no aperfeiçoamento de mecanismos de controle interno, na institucionalização de rotinas de auditoria e na consolidação de deveres funcionais voltados à mitigação de riscos. Em outros contextos, identifica-se centralidade do direito sancionador, especialmente penal, como eixo de dissuasão e repressão de condutas ilícitas.

Há, ainda, modelos que articulam ambas as dimensões, integrando instrumentos administrativos, civis e penais com exigências estruturadas de governança e conformidade no âmbito das organizações privadas. Nesses arranjos, o compliance assume função sistemática, não apenas como mecanismo de autorregulação, mas como componente inserido na lógica de responsabilização estatal e empresarial.

Sistemas que combinam sanções administrativas e penais, associados a obrigações de integridade institucional e controles estruturados, passaram a influenciar reformas legislativas em diferentes jurisdições, constituindo referência para políticas de enfrentamento tanto da corrupção governamental quanto daquela vinculada à atividade empresarial, o que Veiga^[11] apresenta como perspectiva de expansão e minimalismo na corrupção.

A observação formulada por Meyer-Pflug e Oliveira^[12] insere-se no debate acerca da convergência entre distintos ordenamentos no enfrentamento de práticas corruptivas. Segundo a autora, é possível identificar aproximações relevantes quanto aos mecanismos de repressão adotados em países como Estados Unidos, França e Brasil, especialmente no que se refere à incorporação de instrumentos sancionatórios de natureza múltipla e à ampliação das hipóteses de responsabilização de agentes públicos e privados.

Tal convergência não decorre de mera coincidência legislativa, mas relaciona-se a um movimento mais amplo de circulação de modelos jurídicos e de harmonização normativa em matéria de integridade pública. A intensificação de fluxos econômicos transnacionais, a celebração de convenções internacionais e a atuação de organismos multilaterais contribuíram para a difusão de padrões comuns de tipificação, persecução e cooperação jurídica, configurando processo de internacionalização do direito voltado à prevenção e repressão da corrupção em suas diversas manifestações.

3 ELEMENTO SUBJETIVO COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE

No que se refere ao ordenamento brasileiro, a análise exige delimitação mais precisa em razão das modificações introduzidas no regime jurídico da improbidade administrativa. O debate contemporâneo concentra-se nas alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, que reformulou questões centrais da Lei n. 8.429/1992, redefinindo pressupostos do combate à improbidade administrativa.

Entre as mudanças estruturais, destaca-se a positivação expressa da exigência de dolo como elemento subjetivo indispensável à configuração do ato de improbidade. A nova redação passou a afastar a possibilidade de responsabilização fundada exclusivamente em culpa, condicionando a incidência das sanções à demonstração de conduta intencional dirigida à produção do resultado ilícito previsto em lei.

O conceito normativo correspondente encontra-se delineado no art. 1º, § 2º, da Lei n. 8.429/1992, segundo o qual se requer a vontade livre e consciente de alcançar o resultado tipificado. Não se trata de mera voluntariedade do

comportamento, mas de direcionamento intencional à obtenção do enriquecimento ilícito (art. 9º), à causação de dano ao erário (art. 10) ou à prática de conduta que atente contra princípios da administração pública (art. 11). A estrutura normativa, assim reformulada, desloca o eixo da responsabilização para a comprovação do elemento subjetivo específico, impondo maior rigor probatório na demonstração do vínculo entre a conduta e o resultado juridicamente qualificado.

Leciona-se que após a reforma parte da premissa de que a responsabilização por ato de improbidade administrativa passou a exigir demonstração inequívoca de elemento subjetivo doloso. A mera constatação de irregularidade objetiva ou de desconformidade procedimental não se revela suficiente para a incidência do regime sancionatório previsto na Lei nº 8.429/1992[13].

Nesse contexto, sustenta-se que o dolo exigido não se satisfaz com formulações genéricas ou com a simples voluntariedade do agir. A configuração do ilícito demanda a comprovação de direcionamento consciente da conduta para a prática do resultado juridicamente qualificado, o que pressupõe dois vetores analíticos: a ciência acerca da ilicitude do comportamento e a intenção de realizá-lo. Trata-se, portanto, de elemento subjetivo qualificado, cuja verificação não pode ser presumida a partir da mera ocorrência do resultado danoso ou da violação formal de dever funcional[14].

A redação vigente da Lei n. 8.429/1992 afasta, ainda, a possibilidade de responsabilização fundada exclusivamente em culpa, inclusive sob a forma de erro grosseiro ou incompetência manifesta. A inaptidão técnica, ainda que grave, não supre a necessidade de demonstração do vínculo intencional entre a conduta e o resultado tipificado nos dispositivos legais pertinentes. O regime atual, assim, desloca o eixo da análise para a prova do propósito específico de agir em desconformidade com os deveres de probidade administrativa[15].

No mesmo sentido, a orientação do Superior Tribunal de Justiça[16] tem se orientado no sentido de que a configuração do ato de improbidade administrativa, após as alterações legislativas recentes, depende da comprovação efetiva do elemento subjetivo qualificado. A jurisprudência tem afastado construções que admitiam a responsabilização com base em presunções ou em ilações decorrentes apenas da irregularidade do ato administrativo.

A orientação apresenta a exigir a demonstração de dolo específico, entendido como a intenção direcionada à prática da conduta descrita na norma incriminadora, com consciência de sua ilicitude e propósito de atingir o bem jurídico protegido. Não se considera suficiente a mera prática voluntária do ato ou a simples violação formal de dever funcional; impõe-se a verificação de que o agente atuou com finalidade desonesta, orientada à obtenção de

enriquecimento indevido, à produção de dano ao erário ou à afronta deliberada aos princípios que regem a administração pública.

Nesse cenário, extrai-se a diretriz subjacente à reforma: restringir a incidência do regime sancionatório da improbidade administrativa às hipóteses em que se comprove atuação intencional voltada à violação dos deveres de probidade. A conformação atual do sistema indica opção legislativa por delimitar o alcance das sanções de natureza pessoal àqueles que atuam com desvio consciente de finalidade ou com propósito direcionado à obtenção de resultado juridicamente qualificado[17].

Com isso, o modelo passa a distinguir, em termos estruturais, a conduta dolosa, caracterizada pela intenção específica de violar o bem jurídico tutelado, de situações decorrentes de deficiência técnica, erro de avaliação ou gestão inadequada. A inadequação administrativa, ainda que produza consequências indesejadas, não se subsume, por si, ao conceito legal de improbidade, ausente a comprovação do elemento subjetivo qualificado[18].

A compreensão externada pelo Ministro Alexandre de Moraes[19] converge com a leitura segundo a qual a atual conformação da Lei n. 8.429/1992 exclui a responsabilização fundada exclusivamente em culpa. Segundo essa orientação, a finalidade do regime de improbidade não consiste em sancionar falhas administrativas decorrentes de imperícia ou negligência, mas em atingir condutas praticadas com direcionamento consciente à obtenção de resultado ilícito.

Nessa perspectiva, a incidência das sanções previstas na legislação pressupõe atuação deliberada, orientada à violação dos deveres de probidade e à prática de atos associados à corrupção ou ao desvio de finalidade. A distinção estabelecida reforça a exigência de elemento subjetivo qualificado como pressuposto indispensável da responsabilização, delimitando o campo de aplicação da norma às hipóteses em que se demonstre intenção específica de agir em desconformidade com o ordenamento jurídico[20].

Por conseguinte, a caracterização do ato de improbidade administrativa pressupõe a identificação de comportamento que ultrapasse a mera irregularidade formal, exigindo a constatação de violação consciente de dever jurídico. Trata-se de conduta que representa afastamento deliberado dos parâmetros normativos que regem a atuação administrativa, mediante transgressão voluntária de obrigação legal cuja observância se impõe ao agente público em razão do cargo[21].

Nesse contexto, o elemento subjetivo qualificado desempenha função estruturante na tipicidade do ilícito[22]. O dolo opera como critério de distinção entre a infração administrativa e o ato de improbidade, ao exigir que a conduta esteja orientada à obtenção de resultado juridicamente descrito como ofensivo

à probidade. Não basta a prática voluntária do ato ou a consciência genérica de sua realização; impõe-se a demonstração de que o agente atuou com finalidade direcionada à produção do resultado que a norma qualifica como atentatório à integridade da administração pública.

4 ANÁLISE DO TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL

A definição da incidência temporal das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 foi submetida ao Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE n. 843.989/PR, afetado como Tema 1.199 da repercussão geral. A controvérsia concentrou-se, especificamente, na exclusão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa e na reformulação do regime prescricional, inclusive quanto à prescrição intercorrente.

O Tribunal, ao fixar a tese vinculante, estruturou solução que distinguiu entre (i) a exigência atual de dolo para a tipificação dos atos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992; (ii) a incidência da revogação do tipo culposo sobre condenações transitadas em julgado; (iii) sua aplicação a processos ainda não definitivamente julgados; e (iv) o regime temporal da nova disciplina prescricional.

A decisão não examinou a constitucionalidade global da reforma legislativa, restringindo-se à definição dos efeitos temporais das inovações normativas. Essa delimitação foi relevante para evitar que o julgamento se convertesse em juízo abstrato sobre a política legislativa adotada, concentrando-se na compatibilização entre a lei nova e as garantias constitucionais pertinentes.

4.1 A reafirmação da natureza civil da improbidade e seus reflexos na retroatividade

O voto condutor do Ministro Alexandre de Moraes reafirmou que a improbidade administrativa constitui ilícito civil qualificado, inserido no âmbito do direito administrativo sancionador, cuja matriz normativa decorre diretamente do art. 37, § 4º, da Constituição. Essa premissa serviu de fundamento para afastar a aplicação automática do art. 5º, XL, da Constituição, próprio do direito penal.

A Corte, nesse ponto, consolidou entendimento segundo o qual a natureza sancionatória da improbidade não a transmuta em ilícito penal, ainda que compartilhe com este determinadas garantias estruturais. Tal distinção foi determinante para a solução adotada quanto à retroatividade da lei mais benéfica.

Não obstante, a discussão interna revelou que votos como o dos Ministros André Mendonça e Nunes Marques enfatizaram a aproximação dogmática entre o direito administrativo sancionador e o sistema punitivo estatal, especialmente após a inserção expressa, pela reforma, da incidência dos princípios desse ramo. Essa aproximação foi mobilizada para sustentar interpretação mais ampla da retroatividade da norma mais favorável.

4.2 Exclusão da modalidade culposa: distinção entre situações consolidadas e não consolidadas

No tocante à revogação da modalidade culposa, o Tribunal adotou solução que distingue entre condenações já acobertadas pela coisa julgada e processos ainda pendentes.

Quanto às condenações transitadas em julgado e às execuções em curso, firmou-se entendimento majoritário pela irretroatividade da norma mais benéfica. A proteção constitucional à coisa julgada foi considerada obstáculo à desconstituição automática de decisões definitivas. A Corte observou que o legislador não instituiu anistia geral nem estabeleceu regra de transição expressa que autorizasse a revisão ampla dessas condenações.

Essa orientação não foi unânime. Parte dos ministros sustentou que a exclusão da modalidade culposa configuraria hipótese materialmente equivalente à *abolitio*, o que importaria a cessação dos efeitos das condenações baseadas exclusivamente em culpa. Houve, ainda, posição intermediária que admitia a possibilidade de revisão por meio de ação rescisória. Todavia, a tese fixada preservou a integridade das decisões transitadas em julgado, delimitando a incidência temporal da norma nova^[23].

Diversamente, no que se refere aos processos sem trânsito em julgado, a Corte assentou que não é possível proferir condenação com fundamento em tipo expressamente revogado. A nova disciplina aplica-se às ações em curso, afastando condenações fundadas exclusivamente na modalidade culposa. Contudo, o Tribunal ressaltou que não se trata de extinção automática das demandas. Impôs-se ao magistrado o dever de examinar, em cada caso concreto, se os fatos narrados evidenciam efetivamente conduta dolosa, evitando imputações genéricas ou presumidas.

Essa orientação harmoniza-se com a reformulação do conceito de dolo introduzida pela Lei n. 14.230/2021. O elemento subjetivo passou a exigir vontade livre e consciente direcionada à obtenção do resultado tipificado, não se satisfazendo com a mera irregularidade objetiva ou com a voluntariedade abstrata do agir. O regime atual desloca o eixo da responsabilização para a

demonstração inequívoca do direcionamento intencional da conduta, o que repercute diretamente na instrução probatória e na valoração judicial.

A distinção estabelecida pelo Tribunal, preservação da coisa julgada e incidência da lei nova aos processos pendentes, constitui o núcleo estruturante da decisão quanto à exclusão da modalidade culposa.

4.3 Alcance institucional da decisão

A solução construída pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199 revela opção metodológica pela diferenciação entre situações jurídicas consolidadas e não consolidadas, evitando tanto a retroatividade irrestrita quanto a ultratividade integral da disciplina anterior. O critério adotado pela Corte estruturou-se na preservação da coisa julgada e na incidência imediata da lei nova aos processos pendentes, combinando segurança jurídica e atualização normativa.

Todavia, a análise do alcance institucional da decisão não pode desconsiderar elemento relevante: o próprio processo legislativo que culminou na edição da Lei n. 14.230/2021. A tramitação parlamentar evidencia que a matéria da retroatividade das normas mais benéficas foi objeto de debate exposto no Congresso Nacional. Conforme destacado por Almeida^[24], os anais legislativos revelam que a retroatividade foi considerada pressuposto lógico do regime sancionatório, a ponto de se entender desnecessária sua previsão expressa no texto final.

Durante a apreciação da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, foi apresentada emenda destinada a inserir dispositivo explícito determinando a aplicação imediata das alterações em benefício dos réus. A emenda foi rejeitada não por discordância quanto à retroatividade, mas sob o fundamento de que a orientação consolidada do Superior Tribunal de Justiça já reconhecia, no âmbito do direito sancionador, a incidência da *novatio legis in melius*^[25]. A rejeição, portanto, não significou opção legislativa pela irretroatividade, mas compreensão de que a regra decorreria diretamente dos princípios estruturantes do sistema.

É certo que a *mens legislatoris* não possui caráter vinculante na interpretação da norma objetivada^[26]. A interpretação judicial não se subordina à intenção subjetiva do legislador, mas ao conteúdo validamente positivado.

Nesse cenário, a decisão do Supremo Tribunal Federal estabelece diálogo institucional relevante. Ao afirmar a irretroatividade quanto às condenações transitadas em julgado e ao novo regime prescricional, a Corte optou por enfatizar a proteção constitucional da coisa julgada e da segurança jurídica. Ao

mesmo tempo, ao aplicar a nova disciplina aos processos pendentes, reconheceu a impossibilidade de manutenção de condenações fundadas exclusivamente em modalidade normativa revogada.

A tensão interpretativa, portanto, não se limita à oposição entre direito penal e direito administrativo sancionador. Ela envolve também a ponderação entre estabilidade das decisões judiciais e coerência sistêmica do regime sancionatório reformado[27]. O processo legislativo indica que o Parlamento assumiu como pressuposto a retroatividade da norma mais benéfica; a decisão do Tribunal, por sua vez, delimitou essa incidência à luz das garantias constitucionais relativas à coisa julgada.

5 CONCLUSÃO

No estágio atual, é possível situar a reforma introduzida pela Lei n. 14.230/2021 no contexto mais amplo dos modelos de enfrentamento da corrupção e da improbidade administrativa. A análise evidenciou que, embora haja técnicas distintas, com maior ou menor centralidade do direito penal, de mecanismos administrativos ou de instrumentos híbridos de governança e responsabilização, há convergência quanto à necessidade de distinguir a corrupção enquanto desvio qualificado da mera irregularidade funcional. Essa distinção constitui pressuposto de racionalidade do sistema sancionatório e condição de preservação de sua legitimidade.

No plano brasileiro, a reforma legislativa deslocou o eixo estrutural do regime de improbidade administrativa ao positivar expressamente a exigência de dolo específico como elemento indispensável à configuração do ilícito. A exclusão da modalidade culposa e a reformulação do conceito de dolo reafirmaram que o sistema não se destina à punição de falhas administrativas, imperícia ou gestão inadequada, mas à repressão de condutas orientadas conscientemente à obtenção de resultado juridicamente qualificado. A conclusão intermediária a que se chega nesse ponto é a de que o elemento subjetivo passou a desempenhar função estruturante na tipicidade do ato de improbidade, operando como critério de distinção entre ilegalidade administrativa e desonestidade funcional.

A redefinição do elemento subjetivo produziu inevitável controvérsia quanto à incidência temporal das novas disposições. A problemática consistiu precisamente em examinar os limites da retroatividade das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, especialmente diante da exclusão da modalidade culposa, à luz do julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal.

A decisão da Corte estruturou-se a partir da reafirmação da natureza civil da improbidade administrativa, inserida no âmbito do direito administrativo sancionador, afastando a aplicação automática do regime constitucional próprio do direito penal. Ao distinguir entre condenações transitadas em julgado e processos ainda pendentes, o Supremo Tribunal Federal preservou a coisa julgada como expressão da segurança jurídica, ao mesmo tempo em que vedou a prolação de condenações fundadas exclusivamente em modalidade normativa revogada.

Do ponto de vista sistemático, a solução adotada buscou harmonizar dois vetores constitucionais relevantes: a proteção da estabilidade das decisões judiciais e a necessidade de coerência do sistema sancionatório após a alteração legislativa. A conclusão intermediária decorrente da análise é a de que o Tribunal optou por critério de diferenciação entre situações consolidadas e não consolidadas, evitando tanto a retroatividade irrestrita quanto a ultratividade integral da disciplina anterior.

Não obstante, o exame do processo legislativo revelou que a matéria da retroatividade das normas mais benéficas foi objeto de debate expresso no Congresso Nacional, tendo sido compreendida como decorrência lógica do regime sancionatório reformado. Embora não possua força vinculante na interpretação judicial, esse dado reforça a existência de tensão interpretativa entre a opção legislativa subjacente à reforma e a delimitação temporal fixada pelo Supremo Tribunal Federal.

À luz do método adotado, partiu-se de premissas relativas à natureza do direito administrativo sancionador e à estrutura dos sistemas de enfrentamento da corrupção para examinar, em seguida, o regime brasileiro reformado e sua interpretação constitucional. A análise permitiu concluir que a exigência de dolo específico aproxima estruturalmente a improbidade administrativa do modelo sancionatório punitivo, ao reforçar a centralidade do elemento subjetivo e a vedação de responsabilização objetiva ou meramente culposa. Essa aproximação intensifica o debate acerca da extensão das garantias aplicáveis, inclusive no plano intertemporal.

Isso conduz à conclusão de que tais limites foram delineados pelo Supremo Tribunal Federal a partir da prevalência da proteção à coisa julgada, restringindo a retroatividade às situações não definitivamente consolidadas. Contudo, essa solução, embora institucionalmente orientada pela segurança jurídica, não elimina por completo as tensões decorrentes da aproximação entre o direito administrativo sancionador e o sistema punitivo estatal, especialmente quando se considera que a exclusão da modalidade culposa altera substancialmente o próprio juízo de tipicidade.

Portanto, tem-se que o atual estágio do regime jurídico da improbidade administrativa no Brasil é marcado por dupla inflexão: de um lado, a restrição

material do conceito de improbidade mediante a exigência de dolo específico; de outro, a delimitação da retroatividade dessa redefinição normativa. A consolidação desse modelo dependerá da evolução e maturação dogmática acerca das garantias aplicáveis ao direito administrativo sancionador, sobretudo no tocante à coerência sistêmica entre responsabilidade, tipicidade e segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

ABBUD, André de Albuquerque Cavalcanti. O problema da vinculação à lei na interpretação jurídica. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 31-44, jul./dez. 2006.

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

CÂMARA, Juliana de Azevedo Santa Rosa. **Internacionalização do direito penal e a lei anticorrupção brasileira**: reflexões sobre a responsabilidade penal da pessoa jurídica. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

ENGELMANN, Fabiano. Da “crítica do direito” ao “combate à corrupção”: deslocamentos do ativismo político-judicial. **Contemporânea**, v. 7, n. 2, p. 297-312, jul/dez. 2017.

FIGUEIREDO, Isabela Giglio. **Improbidade administrativa: dolo e culpa**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 233, p. 103-139, jul./set. 2003.

GRECO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: TEIXEIRA, Alaor Leite Adriano. **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito.

GULLO, Felipe Ramirez. **Improbidade administrativa**: análise econômica. [livro eletrônico]. São Paulo: Almedina; FGV Direito Rio, 2023.

HERNANDES, Wellison Muchiutti. **Aplicação do dolo específico em ato de improbidade administrativa**: os precedentes do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. São Paulo: Dialética, 2023.

MARQUES, Mauro Luiz Campbell. Breves considerações sobre o anteprojeto de reforma da Lei de Improbidade Administrativa: a proposta da Comissão de Juristas nomeada pela Câmara dos Deputados. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Doutrina**: edição comemorativa: 30 anos do STJ. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 46, n. 181, p. 187-194, jan./mar. 2009.

MORAES, Alexandre de. A necessidade de ajuizamento ou de prosseguimento de ação civil de improbidade administrativa para fins de ressarcimento ao erário público, mesmo nos casos de prescrição das demais sanções previstas na Lei 8.429/1992. In: MARQUES, Mauro Campbell. **Improbidade Administrativa**: temas atuais e controvertidos. São Paulo: Forense, 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 50, n.p., out. 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and government: causes, consequences, and reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SILVA, Domerito Aparecido da; SILVA, Natieli Soares. **Revista Contemporânea**, v. 5, n. 5, p. 1-28, 2025.

VEIGA, Paula. A corrupção política numa perspectiva global: algumas reflexões. **Revista da CGU**, Brasília, v. 12, n. 21, p. 1-10, jan./jun. 2020.

TAVARES, Werbster Campos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 9, n. 2, p. 38-52, jul./dez. 2023.

THAMAY, Rennan; SCREMIN NETO, Ferdinando. **O dolo na improbidade administrativa.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2026.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Corrupção e improbidade administrativa: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

[1] GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 233, p. 103-139, jul./set. 2003. p. 126.

[2] ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. **Corrupção e improbidade administrativa: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. RB-2.12.

[3] Veja-se: “A consagração de um diploma legislativo rígido e inovador, entretanto, fez com que as empresas norte americanas ficassem em desvantagem em relação às concorrentes de outros países no mercado exterior, uma vez que estas últimas não tinham amarras para firmar contratos mediante corrupção. Para se ter uma ideia, na Alemanha, além de inexistir punição a empresas protagonistas de atos de corrupção no exterior, admitia-se que esses custos fossem computados para fins de dedução de impostos, pois eram considerados despesas necessárias à realização do negócio. Segundo Leopoldo Pagotto, um relatório do Departamento do Comércio dos Estados Unidos, datado de 1996, estimou que as empresas norte americanas perderam

aproximadamente US\$ 11 bilhões em negócios nos dois anos anteriores”. In: CÂMARA, Juliana de Azevedo Santa Rosa. **Internacionalização do direito penal e a lei anticorrupção brasileira**: reflexões sobre a responsabilidade penal da pessoa jurídica. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. p. 73-74.

[4] SILVA, Domerito Aparecido da; SILVA, Natieli Soares. **Revista Contemporânea**, v. 5, n. 5, p. 1-28, 2025. p. 23.

[5] GRECO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: TEIXEIRA, Alaor Leite Adriano. **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. p. 20.

[6] GRECO, Luís; TEIXEIRA, Adriano. Aproximação a uma teoria da corrupção. In: TEIXEIRA, Alaor Leite Adriano. **Crime e política**: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito. p. 20.

[7] ENGELMANN, Fabiano. Da “crítica do direito” ao “combate à corrupção”: deslocamentos do ativismo político-judicial. **Contemporânea**, v. 7, n. 2, p. 297-312, jul/dez. 2017. p. 300-302.

[8] ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and government**: causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

[9] TAVARES, Werbster Campos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 9, n. 2, p. 38-52, jul./dez. 2023. p. 45-46.

[10] TAVARES, Werbster Campos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 9, n. 2, p. 38-52, jul./dez. 2023. p. 45-46.

[11] VEIGA, Paula. A corrupção política numa perspectiva global: algumas reflexões. **Revista da CGU**, Brasília, v. 12, n. 21, p. 1-10, jan./jun. 2020.

[12] MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro; OLIVEIRA, Vitor Eduardo Tavares de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 46, n. 181, p. 187-194, jan./mar. 2009. p. 188.

[13] OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. RB-4.1.

[14] OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. RB-4.1.

[15] Já era previsto até certo ponto no regime anterior: “Não se pode aniquilar o direito ao erro, que fomenta, indiretamente, a boa gestão pública pela assunção responsável de riscos, pela ousadia e pela complexidade que a Administração Pública exige na tomada de decisões. O direito ao erro está inserido na estrutura normativa básica de cada um dos tipos previstos especialmente nos

artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, pois é óbvio que nem toda lesão ao erário ou mesmo aos princípios da Administração Pública hão de transformar-se em um ato típico de improbidade definido nessa legislação”. In: OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 50, n.p., out. 2012.

[16] Tema Repetitivo 1108 do Superior Tribunal de Justiça.

[17] HERNANDES, Wellison Muchiutti. **Aplicação do dolo específico em ato de improbidade administrativa**: os precedentes do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. São Paulo: Dialética, 2023. p. 55.

[18] GULLO, Felipe Ramirez. **Improbidade administrativa**: análise econômica. [livro eletrônico]. São Paulo: Almedina; FGV Direito Rio, 2023.

[19] MORAES, Alexandre de. A necessidade de ajuizamento ou de prosseguimento de ação civil de improbidade administrativa para fins de ressarcimento ao erário público, mesmo nos casos de prescrição das demais sanções previstas na Lei 8.429/1992. In: MARQUES, Mauro Campbell. **Improbidade Administrativa**: temas atuais e controvertidos. São Paulo: Forense, 2017. p. 28.

[20] O entendimento se construiu no Superior Tribunal de Justiça é importante: “[...] 1. Nem todo o ato irregular ou ilegal configura ato de improbidade, para os fins da Lei 8.429/92. A ilicitude que expõe o agente às sanções ali previstas está subordinada ao princípio da tipicidade: é apenas aquela especialmente qualificada pelo legislador. 2. As condutas típicas que configuram improbidade administrativa estão descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, sendo que apenas para as do art. 10 a lei prevê a forma culposa. Considerando que, em atenção ao princípio da culpabilidade e ao da responsabilidade subjetiva, não se tolera responsabilização objetiva e nem, salvo quando houver lei expressa, a penalização por condutas meramente culposas, conclui-se que o silêncio da Lei tem o sentido eloqüente de desqualificar as condutas culposas nos tipos previstos nos arts. 9.º e 11” In: REsp n. 940.629/DF, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 16/8/2008, DJe de 4/9/2008.

[21] FIGEUIREDO, Isabela Giglo. **Improbidade administrativa**: dolo e culpa. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 126.

[22] MARQUES, Mauro Luiz Campbell. Breves considerações sobre o anteprojeto de reforma da Lei de Improbidade Administrativa: a proposta da Comissão de Juristas nomeada pela Câmara dos Deputados. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Doutrina**: edição comemorativa: 30 anos do STJ. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019. p. 695.

[23] THAMAY, Rennan; SCREMIN NETO, Ferdinando. **O dolo na improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2026. RB-1.19.

[24] ALMEIDA, Pericles de. O princípio da retroatividade da norma mais benéfica no direito administrativo sancionador. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Direito administrativo sancionador: estudos em homenagem ao Professor Emérito da PUC/SP Celso Antônio Bandeira de Mello**. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 138.

[25] Sobre o tema: “a legislação superveniente, a um só tempo, inaugurou regime mais favorável no tocante à sua abrangência subjetiva, impondo, porém, contornos mais gravosos relativamente ao seu aspecto temporal, não sendo possível a incidência parcial do novel regramento”. In: REsp n. 2.211.999/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 10/2/2026, DJEN de 26/2/2026.

[26] ABBUD, André de Albuquerque Cavalcanti. O problema da vinculação à lei na interpretação jurídica. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 31-44, jul./dez. 2006. p. 35-36.

[27] Decisão do STJ observando o Tema 1.199 de repercussão do STF: “2. Acontece que no julgamento do Tema 1.199, o STF apontou a necessidade de interpretação conjunta dos incisos XL e XXXVI, do art. 5º da Constituição da República, devendo existir disposição expressa na legislação para se afastar o princípio do tempus regit actum, porque a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica está diretamente vinculada ao princípio do favor libertatis, peculiaridade inexistente no Direito Administrativo Sancionador, a exigir nova reflexão deste Tribunal sobre a matéria. 3. Não se mostra coerente (com o entendimento do STF) que se aplique o postulado da retroatividade de lei mais benéfica aos casos em que se discute a mera redução do valor de multa administrativa (portanto, muito mais brandos) e, por outro lado, deixe-se de aplicar o referido princípio às demandas de improbidade administrativa, cuja sanção é seguramente muito mais grave, com consequência que chegam a se equiparar às do Direito Penal”. In: REsp n. 2.103.140/ES, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 4/6/2024, DJe de 18/6/2024.