

NATUREZA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM PROBLEMA MAL RESOLVIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

NATURE OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT: AN ISSUE POORLY RESOLVED BY THE BRAZILIAN SUPREME FEDERAL COURT

Recebimento: 9 jun. 2023

Aceitação: 16 jan. 2024

Carlos Ari Sundfeld

Doutor em Direito

Afiliação institucional: FGV Direito SP (São Paulo, SP, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/8907986852429278>

Email: carlos@sundfeld.adv.br

Ricardo Alberto Kanayama

Mestre e Doutorando em Direito

Afiliação institucional: Universidade Federal do Paraná – UFPR – (Curitiba, PR, Brasil)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/4598080596371492>

Email: ricardo@kanayama.adv.br

Como citar este artigo / How to cite this article (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. Natureza da improbidade administrativa: um problema mal resolvido pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 69, n. 2, p. 111-130, maio/ago. 2024. ISSN 2236-7284. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v69i2.91410>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/91410>. Acesso em: 31 ago. 2024.

RESUMO

A natureza da improbidade administrativa é tema de discussão na literatura e nos tribunais desde a promulgação da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa, ou LIA). A Lei 14.230/2021 alterou substancialmente a LIA, dispondo que se aplicam ao sistema de improbidade os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Com isso levantou-se dúvida sobre se as alterações mais benéficas aos réus poderiam ser aplicadas retroativamente, o que foi respondido negativamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Agravo em Recurso Extraordinário 843.989/PR (Tema 1.099 de Repercussão Geral). Para decidir o caso, o STF foi obrigado a discutir o tema da natureza da improbidade administrativa. Usando o método de estudo de caso, o presente artigo tem como unidade de análise o acórdão do julgamento, fazendo um diagnóstico de cada um dos votos dos ministros. A conclusão é que o STF lidou mal com a discussão sobre a natureza da improbidade administrativa, não se identificando no acórdão *ratio decidendi* capaz de oferecer critérios claros para, em situações futuras, resolver-se sobre a aplicabilidade ou não de outras garantias do processo penal, ao direito administrativo sancionador.

PALAVRAS-CHAVE

Improbidade administrativa. Direito administrativo sancionador. Retroatividade. Supremo Tribunal Federal. Tema 1.099.

ABSTRACT

The nature of administrative misconduct has been a topic of discussion in the literature and in the courts since the enactment of Law 8,429/1992 (Administrative Misconduct Law or LIA in its Portuguese initials). Law 14,230/2021 substantially altered the LIA, stating that the constitutional principles of sanctioning administrative law apply to the misconduct system. This raised doubts as to whether the changes most beneficial to the defendants could be applied retroactively, which was answered negatively by the Brazilian Supreme Federal Court (STF) when judging the Appeal in Extraordinary Appeal (ARE) 843,989/PR (Topic 1,099 of General Repercussion). To decide the case, the STF was required to discuss the nature of administrative misconduct. Using the case study method, this article analyzes the judgment's decision, diagnosing each of the justices' votes. The conclusion is that the STF poorly handled the discussion on the nature of administrative misconduct, with no identifiable ratio decidendi in the judgment capable of offering clear criteria for deciding on the applicability or non-applicability of other guarantees of criminal procedure to sanctioning administrative law in future situations.

KEYWORDS

Administrative misconduct. Sanctioning administrative law. Retroactivity. Brazilian Supreme Federal Court. Topic 1,099.

INTRODUÇÃO

O presente artigo faz um estudo de caso do acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Agravo em Recurso Extraordinário 843.989/PR (doravante, Caso Nova LIA) (Brasil, 2022a), que deu origem ao Tema 1.099 de Repercussão Geral (Brasil, 2022b). A discussão, suscitada pelas alterações, mediante a Lei 14.230/2021, na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) (Brasil, 1992, 2021), foi sobre a eficácia temporal das novas regras em relação aos processos já em curso. Para decidir, o STF acabou debatendo a questão da natureza da improbidade administrativa.

Pelo que constou na ementa da decisão, o STF teria resolvido que “a Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa ‘*natureza civil*’ retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE” (Brasil, 2022a, p. 3).

Mas será que a natureza civil da improbidade administrativa foi mesmo assumida pela maioria do STF? Se sim, com que extensão isso ocorreu? Houve uma resposta definitiva para uma velha dúvida?

O estudo de caso é um instrumento metodológico ainda insuficientemente explorado no direito, razão pela qual as suas bases teóricas estão pouco sistematizadas (Machado, 2019, p. 313). De maneira geral, ele é caracterizado como “estratégia metodológica de construção de um objeto empírico muito bem definido e específico, potencialmente revelador de aspectos e características de uma problemática que não seriam facilmente acessados por intermédio de outras estratégias”

(Machado, 2019, p. 314). Ainda, para ser efetivamente um “caso” merecedor de estudo, é necessário que ele apresente “alguma relevância jurídica”, devendo “ensejar alguma reflexão que importe para o direito, como uma análise de dinâmica normativa ou o estudo do emprego de instrumentos jurídicos” (Ghirardi; Palma; Viana, 2012, p. 178).

O Caso Nova LIA satisfaz esse requisito na medida em que: foi o primeiro do STF voltado às alterações promovidas pela lei 14.230/2021 na LIA; tratou de tema com repercussão em muitos casos no país; teve participação ativa, com voto, de todos os ministros; e discutiu o tema da natureza da improbidade administrativa com mais detença.

Diante das perguntas de pesquisa colocadas, a unidade de análise (Machado, 2019, p. 322) principal é efetivamente o acórdão do caso, pois, embora o método de estudo de caso faculte ao pesquisador a leitura de todo o material do caso – todas as peças processuais, por exemplo –, o objetivo do presente artigo é fazer um diagnóstico quanto à fundamentação do STF, isto é, verificar se o debate pré-existente sobre a natureza da improbidade administrativa foi resolvido de maneira suficientemente coerente e se, com isso, gerou uma *ratio decidendi*¹ capaz de orientar casos futuros em que se discuta a extensão de outras garantias do campo penal.

Muito mais do que procurar entender a solução do STF para o Caso Nova LIA, a pesquisa que serviu ao presente artigo buscou descobrir como o STF decidiu, ou seja, qual foi a *ratio decidendi* que levou a essa solução.

Afora esta introdução e a conclusão, o artigo está estruturado da seguinte maneira: na seção 1, apresenta-se a discussão da literatura jurídica sobre a questão da natureza da improbidade administrativa. Na seção 2, apresenta-se o caso submetido ao STF, isto é, quais questões foram tratadas e como o foram. A seção 3 é voltada ao diagnóstico qualitativo da decisão do Supremo, não no sentido de dizer se a decisão foi boa ou ruim, mas no de verificar se ela foi capaz de resolver em termos seguros a dúvida sobre a natureza da improbidade administrativa. Na seção 4, de conclusão, apresenta-se um breve retrospecto dos principais pontos do artigo, com o apontamento de possibilidades para o futuro.

¹ “A *ratio decidendi* de uma decisão é o princípio (*rulling on a point of law*) que, com as características de abstração e generalidade, se extrai especialmente (mas não exclusivamente) da fundamentação de um julgado. São os motivos determinantes da decisão, passos necessários para que o julgador chegue a um determinado resultado. É também conhecida como *holding* ou *rule* de um caso. Trata-se de uma proposição (ou mais de uma), extraída da decisão, e que é passível de se abstrair e reproduzir-se, para reger casos passados em circunstâncias semelhantes, por um processo de universalização que deve ser empreendido pelo intérprete” (Ferraz, 2017, p. 256).

1 O DEBATE SOBRE A NATUREZA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Embora previsse uma série de sanções graves aos agentes públicos, a redação original da LIA, promulgada em 1992, não era minuciosa. Conforme observado pela literatura crítica, “o texto legal não se preocupa muito com circunstâncias da gestão administrativa, com exceções, excludentes ou atenuantes. Só quer incluir o máximo de condutas na fórmula improbidade” (Sundfeld, 2017, p. 330).

A justificativa para a adoção desse modelo normativo aberto, segundo o então senador Pedro Simon, autor do substitutivo ao projeto de lei enviado pela Câmara dos Deputados, era obter maior alcance punitivo, algo que teria faltado à legislação anterior, que tratava do enriquecimento ilícito dos agentes públicos (Kanayama, 2020, p. 30).

É por isso que em momento nenhum a LIA original havia se preocupado em apresentar um conceito de improbidade administrativa² ou em caracterizar sua natureza. No *caput* do art. 12 da LIA estava prevista sua incidência “independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica” (Brasil, 1992), o que levava à dúvida: diante dessa sugestão – de que as sanções de improbidade não se confundiam com as penais, nem com as civis, tampouco com as administrativas –, qual então seria a natureza dessas sanções?

A literatura jurídica que buscou resposta a essa pergunta pode ser resumida em quatro linhas de pensamento quanto à natureza da improbidade: penal, civil, híbrida e de direito administrativo sancionador. Cada uma delas tem um ponto de partida diferente.

Os defensores da natureza penal da improbidade partem da ideia de que o sistema da improbidade administrativa constitui uma forma de poder punitivo estatal, razão pela qual as mesmas garantias penais deveriam ser estendidas a ela (Harger, 2015, p. 36). Além disso, a gravidade das sanções, como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, seria equivalente à das penas previstas no direito penal. Alguns autores, inclusive, sustentaram que a teoria da imputação objetiva deveria ser transportada à improbidade (Capez, 2015, p. 219).

Por outro lado, os partidários da natureza civil sustentam que não é a relação jurídica material que define a natureza de um instituto, isto é, que o fato de se tratar de uma relação entre Estado e indivíduo não deve ser o determinante (Garcia; Alves, 2017, p. 624), importando mais o bem jurídico tutelado e o sistema processual usado na aplicação da sanção. Assim, considerando que o objetivo relacionado ao sistema da improbidade é a defesa do patrimônio público e que o processo segue o

² Para uma revisão da literatura sobre conceito de improbidade: Bertoni, 2007.

rito civil, a improbidade teria natureza civil³. Lembram, ainda, que a literalidade do § 4º, do art. 37, da Constituição de 1988, afasta a natureza penal (Ferraresi, 2011, p. 170).

Entre os dois extremos, há autores que atribuem uma natureza híbrida ao sistema da improbidade, tendo como referencial apenas os tipos de sanção previstos na LIA (Fazzio Júnior, 2016, p. 487). Desse modo, a improbidade estaria relacionada a várias composições: político-eleitoral (suspensão dos direitos políticos), político-administrativa (perda da função pública), administrativa (proibição de contratar com o poder público) e civil (multa e ressarcimento) (Pazzaglini Filho, 2018, p. 164).

Por fim, também entre a natureza civil e a penal está a linha do direito administrativo sancionador, que serviria para “tutelar ilícitos tipicamente administrativos, aqueles que devem ser castigados pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário, não importa, mas que têm como figurante no polo passivo da agressão a Administração Pública” (Osório, 2018, p. 200). Assim, o que determinaria a natureza da improbidade seria o fato de o Estado ser a vítima do ato (Simão, 2017, p. 72).

O debate, embora possa parecer teórico, tem grande importância prática porque a escolha da natureza⁴ – ou do regime jurídico – acaba por definir os ritos procedimentais, a interpretação do direito material e até a constitucionalidade das disposições da LIA (Giacomuzzi, 2013, p. 300). Está em jogo, portanto, a segurança jurídica.

Optar pela explicação de que a improbidade administrativa tem natureza penal significaria estender aos acusados as garantias constitucionais já reconhecidas aos réus em processos criminais (como a tipicidade); por outro lado, afirmar sua natureza civil possibilitaria um processo mais flexível, com menos exigências ou formalidades legais (como a desnecessidade de comprovação do

³ No mesmo sentido: Decomain, 2014, p. 275; Neves; Oliveira, 2019, p. 143; Agra, 2017, p. 150; Gajardoni *et al.*, 2014, p. 41.

⁴ Tercio Sampaio Ferraz Junior chama atenção para a dificuldade em estabelecer a natureza dos institutos jurídicos, mas defende sua importância para a segurança jurídica: “A dogmática vale-se, para esta tarefa, de dois *topoi*, ou lugares comuns consagrados pela tradição: *natureza jurídica* e *natureza das coisas*. Como qualquer lugar comum, trata-se de fórmulas orientadoras, cuja coerência é dada não pelo rigor lógico, mas pelo uso comum e extenso. Não obstante, a filosofia jurídica (zetética) se esmera em buscar-lhes os fundamentos. Em geral, a natureza jurídica de uma situação é dada pelas normas que a disciplinam. Isso, porém, como vimos, por exemplo ao mostrar como se diferencia uma norma cogente de uma dispositiva, nem sempre é fácil. Precisamos reconhecer, então, se o objeto normado tem uma natureza que lhe seja peculiar: é a natureza das coisas. O fundamento dessa expressão é que é bastante controverso. O que são as coisas mesmas? A busca dessa natureza intrínseca das coisas é que é responsável pela permanente presença do chamado direito natural, aquele direito que não é posto, mas que emerge da própria essência das coisas. [...] A natureza pública ou privada das situações depende, como vimos, tanto das normas incidentes (regidas ou pelo princípio da soberania ou da autonomia privada), como das próprias realidades normadas (ou a necessidade social de uma impositividade última e inapelável ou a liberdade, conceitos, ambos filosoficamente controversos). Ora, o mesmo ocorrer com as especificações do direito público e privado, com a identificação de seus ramos. O objetivo é o mesmo: criar condições para a decidibilidade com certeza e segurança” (Ferraz Junior, 2003, p. 141-142).

periculum in mora para medidas cautelares). Já as perspectivas que aludiram a uma natureza híbrida ou de direito administrativo sancionador procuravam construir um meio termo entre as duas correntes antagônicas (civil e penal).

A ausência de definição sobre o tema fez com que a aplicação da LIA convivesse com uma permanente tensão interpretativa ao longo dos anos. Como já se observou, “a interpretação da LIA ora se faz em uma perspectiva de proteção do chamado interesse público – o patrimônio público e os princípios da administração –, ora em uma perspectiva de proteção dos direitos de defesa do acusado – a ampla defesa” (Kanayama; Kanayama, 2020, p. 247). A primeira perspectiva interpretativa pode ser considerada mais alinhada à natureza civil; a segunda, mais próxima da penal ou do direito administrativo sancionador.

Embora a jurisprudência se inclinasse a atribuir natureza civil à improbidade administrativa⁵, a reforma da LIA, promovida pela Lei 14.230/2021, tentou resolver o impasse, incluindo, no art. 1º, § 4º, a disposição de que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (Brasil, 2021). Indo além, dispôs, no art. 17-D, que a “ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil” (Brasil, 2021).

A opção legislativa não foi inovadora, pois, como se afirmou anteriormente, havia uma linha de pensamento que via na improbidade uma natureza de ilícito administrativo, isto é, explicava o “ilícito de improbidade como um ‘meio-termo entre o ilícito penal e o civil’” (Giacomuzzi, 2013, p. 304). Nas palavras de José Guilherme Giacomuzzi (2013, p. 304), “aproveitando a figura geométrica de Francisco de Assis Toledo, entendo que o ilícito de improbidade configura um terceiro círculo, intermédio entre o menor (criminal) e o maior (civil)”. Como advertiu o mesmo autor:

A tarefa da doutrina é ver se, e em que medida, é possível transportar os institutos juspenalísticos ao novel âmbito do direito administrativo sancionador – o que, nas palavras de Alejandro Nieto, um dos corifeus da matéria, se constitui na maior dificuldade: “sucede que, como não se conta com uma clara base dogmática prévia, o progresso resulta vacilante e com não poucas contradições”. Em verdade, diz Nieto, a primeira questão do direito administrativo sancionador segue sendo a de precisar suas relações com recepções do direito penal, as quais na Espanha de hoje, embora sejam dadas como certas, não são nada claras: o que se sabe, claramente é que, por razões de precedência histórica e, mesmo, de mentalidades e dogmática mais firmes, os princípios e critérios do direito penal são tomados como guia para o direito administrativo sancionador, mas sempre com *matizações*, sendo que o problema central é saber *como se devem dar essas matizações* (Giacomuzzi, 2013, p. 306-

⁵ O Supremo Tribunal Federal enfrentou o ponto, ainda que indiretamente, ao tratar da aplicabilidade do foro por prerrogativa de função às ações de improbidade. Conferir: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag.reg. na Petição 3.240 Distrito Federal**. Relator: Min. Teori Zavascki. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Brasília, Plenário do STF, julgado em 10/05/2018a. Disponível em: <http://tinyurl.com/3emknjfr>. Acesso em: 15 abr. 2023.

307)⁶.

Como a figura do direito administrativo sancionador é uma criação relativamente recente, se comparada a outras áreas do direito, incluir nela a improbidade administrativa não chega a propiciar uma resposta automática da dúvida quanto à sua natureza jurídica. Até porque a própria delimitação do que seria o direito administrativo sancionador não é pacífica na literatura (Neisser, 2019, p. 116; Voronoff, 2018, p. 119).

Independentemente do acerto ou não da opção feita na Nova LIA, o fato é que ela acendeu discussão relevante acerca da eficácia temporal das novas disposições legais, sobretudo em relação aos prazos prescricionais. Prevendo a possibilidade de insegurança jurídica, o STF reconheceu a repercussão geral em um recurso extraordinário – o Caso Nova LIA – no qual, com base nas novas normas, alegava-se a prescrição de processo já em curso quando de sua edição, e se dispôs a enfrentar o tema da natureza da improbidade.

2 CASO NOVA LIA: OS PROBLEMAS, IMEDIATO E MEDIATO, DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Caso Nova LIA refere-se a procuradora do Instituto Nacional de Seguro Social que, tendo atuado negligentemente (com culpa, não dolo), teria causado dano ao erário, na forma prevista nos incisos I, X e XII, do art. 10, da redação original da LIA. Considerando que os atos supostamente ímprobos ocorreram de 1994 a 1999, e que a ação fora proposta em 2006, a defesa alegou a prescrição quinquenal do direito de agir da autarquia, sobretudo em razão do que o STF tinha estabelecido nos Temas 666 e 897⁷.

A resolução do caso concreto não dependia necessariamente das novas disposições da LIA incluídas em 2021. Mesmo assim o STF se dispôs a discutir sobre a relevância do elemento subjetivo para a configuração da improbidade administrativa – a modalidade culpa foi expressamente excluída – e a aplicação dos novos prazos de prescrição (geral e intercorrente) tanto aos processos já

⁶ Merece destaque a posição de Fernando Gaspar Neisser, que, refutando a ideia de direito administrativo sancionador, defendeu, antes das alterações na LIA, o seguinte: “A ideia de um sistema intermediário entre o Direito Penal e o Direito Civil, reservado às sanções civis punitivas, não pretende representar um modelo fechado. Não se trata, assim, de um terceiro padrão, fixo, com regras de atribuição de responsabilidade de imputação, nível de exigência de prova e normas procedimentais padronizadas. Ao contrário, a mudança sugerida passa por enxergar a régua que transita entre os dois modelos paradigmáticos como um contínuo, no qual as zonas cinzentas que subsistem no interregno são reconhecidas como tal e a elas busca-se atribuir o conjunto de garantias mais adequadas” (Neisser, 2019, p. 172).

⁷ “Tema 666. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (Brasil, 2016). “Tema 897. São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (Brasil, 2018b).

terminados quanto em curso⁸.

As respostas do STF estão resumidas nos quatro quadros a seguir.

Quadro 1 – A exclusão da improbidade na modalidade culposa se aplica às ações com decisão transitada em julgado?

Ministro	Resposta
Alexandre de Moraes	Não
André Mendonça	Não, mas cabe rescisória
Cármen Lúcia	Não
Dias Toffoli	Sim
Edson Fachin	Não
Gilmar Mendes	Sim, para os efeitos pendentes na execução
Luiz Fux	Não
Nunes Marques	Não
Ricardo Lewandowski	Não, mas cabe rescisória
Roberto Barroso	Não
Rosa Weber	Não
Resultado	Não

Fonte: autoria própria, a partir das informações constantes em Brasil, 2022a.

Quadro 2 – O julgamento das ações ainda em curso deve considerar a exclusão da improbidade na modalidade culposa?

Ministro	Resposta
Alexandre de Moraes	Sim, com ressalva
André Mendonça	Sim
Cármen Lúcia	Não
Dias Toffoli	Sim
Edson Fachin	Não
Gilmar Mendes	Sim
Luiz Fux	Não
Nunes Marques	Sim
Ricardo Lewandowski	Sim
Roberto Barroso	Não
Rosa Weber	Não
Resultado	Sim, com ressalva

Fonte: autoria própria, a partir das informações constantes em Brasil, 2022a.

⁸ Nas palavras do relator, Alexandre de Moraes: “Dessa forma, o objeto da presente repercussão geral circunscreve-se a definir eventual (ir)retroatividade das novas alterações realizadas na LIA pela Lei 14.230/2021, no tocante à exigência da caracterização do elemento subjetivo do tipo – dolo – para configuração dos atos de improbidade administrativa praticados antes da alteração normativa; bem como, sobre a aplicação dos novos prazos prescricionais e a recém-criada prescrição intercorrente. Não cabe, neste precedente de repercussão geral, analisar a compatibilidade de todas as inovações com a Constituição de 1988. O ponto essencial é: aceitando-se a premissa de que tais normas são mais benéficas ao réu, se comparadas com as da Lei 8.429/1992, definir se as regras da Lei 14.230/2021 atinentes ao dolo e à prescrição incidem quanto a fatos e a ações a ela anteriores” (Brasil, 2022a, p. 41).

Quadro 3 – O novo prazo geral de prescrição se aplica às ações iniciadas antes da Nova LIA?

Ministro	Resposta
Alexandre de Moraes	Não
André Mendonça	Sim, com ressalva
Cármen Lúcia	Não
Dias Toffoli	Sim
Edson Fachin	Não
Gilmar Mendes	Sim
Luiz Fux	Não
Nunes Marques	Sim
Ricardo Lewandowski	Sim, com ressalva
Roberto Barroso	Não
Rosa Weber	Não
Resultado	Não

Fonte: autoria própria, a partir das informações constantes em Brasil, 2022a.

Quadro 4 – A contagem da nova prescrição intercorrente considera períodos anteriores à Nova LIA?

Ministro	Resposta
Alexandre de Moraes	Não
André Mendonça	Não
Cármen Lúcia	Não
Dias Toffoli	Sim
Edson Fachin	Não
Gilmar Mendes	Não
Luiz Fux	Não
Nunes Marques	Sim
Ricardo Lewandowski	Não
Roberto Barroso	Não
Rosa Weber	Não
Resultado	Não

Fonte: autoria própria, a partir das informações constantes em Brasil, 2022a.

Conforme se observa nos quadros, nenhum dos quatro resultados obteve unanimidade. O segundo deles (sobre a exclusão da improbidade na modalidade culposa nas ações já em curso) foi obtido pelo voto médio, que, costeando a discussão sobre se a dúvida seria sobre retroatividade ou sobre aplicação imediata das novas regras, representou uma solução pragmática: a partir da vigência da nova lei, ninguém mais pode ser condenado em ação de improbidade por simples culpa, mas, ainda que a petição inicial tenha se limitado a imputar culpa ao acusado, mesmo assim o juiz poderá verificar a existência ou não de dolo e, em caso positivo, dar curso à ação. Apenas não se pode mais condenar alguém com base no elemento subjetivo culposos.

A partir de suas possibilidades, o STF deu resposta às dúvidas imediatas quanto à eficácia temporal das novas normas da LIA⁹, permitindo que problemas de curto prazo sejam resolvidos nas

⁹ No Tema 1.199 foram fixadas as seguintes teses: “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

instâncias inferiores.

Porém, para responder às questões que, quando do reconhecimento de repercussão geral do caso, haviam sido escolhidas para decisão (no Tema 1.199), o STF foi obrigado a enfrentar um problema mediato: o da natureza da improbidade administrativa.

Afinal, a garantia constitucional de retroatividade da lei penal mais benéfica, prevista no art. 5º, XL – “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” (Brasil, 1988) –, embora expressamente voltada à ação de natureza penal, seria também aplicável a uma ação de natureza não penal, como a de improbidade administrativa? Outra formulação possível: a garantia da retroatividade da lei mais benéfica ao acusado é aplicável ao direito administrativo sancionador?

Pelo resultado obtido no Caso Nova LIA, a conclusão é de que tal garantia não se aplica à improbidade administrativa (salvo, nos processos ainda em curso, a necessidade de considerar a exclusão, pela nova lei, da improbidade na modalidade apenas culposa). Disso não há dúvida. O passo seguinte é entender por que o Supremo entendeu dessa forma. É aqui que aparece o problema mal resolvido quanto à improbidade administrativa.

3 O PROBLEMA MAL RESOLVIDO QUANTO À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A leitura dos votos revela que cinco julgadores afirmaram expressamente que a natureza da improbidade administrativa seria *civil* – Moraes, Fachin, Barroso, Weber e Fux¹⁰. Os demais, para se contraporem a essa ideia, discorreram em seus votos sobre o direito administrativo sancionador e sobre a ideia de *ius puniendi* estatal, mas nem por isso algum deles chegou a afirmar que a improbidade teria natureza *penal* – eles apenas silenciaram quanto à natureza da improbidade administrativa, parecendo mais preocupados com a ideia de “regime jurídico aplicável”.

Assim, não parece ser correta a afirmação, que constou da ementa do acórdão, de que decorreria da própria Constituição que a improbidade administrativa e suas sanções teriam “natureza civil”. Aqui se confirma a constatação, de pesquisas acadêmicas anteriores sobre o processo decisório dos tribunais superiores, de que “a ementa de um caso não necessariamente representa a *ratio*

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, 2022a, p. 7).

¹⁰ O voto da ministra Cármen Lúcia não deixa claro qual seria a natureza da improbidade administrativa. Em nenhum momento ela afirma que a natureza é civil.

decidendi do Tribunal sobre o caso, ela pode ser uma leitura do ministro relator sobre o que foi decidido” (Vojvodic; Machado; Cardoso, 2009, p. 36).

O que interessa a este estudo é menos o consenso e mais o fundamento, isto é, se há ou não uma razão de decidir (ou *ratio decidendi*) capaz de orientar casos futuros. “Trata-se de buscar o conteúdo verdadeiramente transcendente da decisão candidata a paradigma” (Ferraz, 2018, p. 436), pois é “esse elemento que assegurará a tão almejada coerência sistêmica na interpretação e aplicação do direito” (Ferraz, 2018, p. 442). Como explica a literatura, a tese do julgamento não se confunde com a *ratio decidendi*:

A mera enunciação de teses jurídicas, porém, não produz coerência na interpretação e aplicação do direito. O elemento essencial do *stare decisis* é a *ratio decidendi* dos precedentes. É o princípio de direito construído à luz dos fatos de um conflito e que pode ser extraído da decisão em que foi enunciado, para ser utilizado em outros casos, em que o contexto de fato se apresente, de forma igual ou semelhante.

A tese jurídica é menos do que isso. Ela enunciará apenas um preceito genérico; resolverá, quando muito, apenas casos iguais ao já decidido. A *ratio*, diferentemente da tese, poderá ser adotada em outro contexto, em que as circunstâncias de fato se assemelham, justificando a invocação das mesmas razões para solucionar o conflito. É aí que se alcança a coerência, a previsibilidade na aplicação do direito (Ferraz, 2018, p. 444).

Será que o julgamento do Caso Nova LIA poderá orientar o intérprete em casos futuros, em que se ponha o desafio de saber se haveria viabilidade ou não, quando do julgamento de ação de improbidade administrativa, no aproveitamento de regras ou princípios de outro campo?

O estudo do Caso Nova LIA não só demonstra a dificuldade, que é geral, de descobrir a razão de decidir em um acórdão, como também revela que, neste julgamento, o STF deixou na obscuridade quais seriam o conteúdo e os efeitos da ideia de direito administrativo sancionador. A divisão dos votos em dois grupos facilita a compreensão.

No grupo que afirmou expressamente a natureza não penal (ou civil, como a ementa fez questão de cravar) não fica muito claro se a improbidade administrativa está ou não incluída no campo do direito administrativo sancionador. Para Alexandre de Moraes, apoiado na literatura, “o Direito Administrativo Sancionador tem aplicação no exercício do *ius puniendi* administrativo” (Brasil, 2022a, p. 66)¹¹. Isso parece sugerir a não incidência desse sub-ramo jurídico em relação às sanções impostas judicialmente e, em consequência, que a punição da improbidade administrativa não faz parte do direito administrativo sancionador.

É o que resulta do voto de Moraes, ao sustentar que o § 4º do artigo 37 da Constituição de 1988 “é bastante claro ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade

¹¹ Voto de Alexandre de Moraes (Brasil, 2022a, p. 66).

administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula ‘sem prejuízo da ação penal cabível’” (Brasil, 2022a, p. 44)¹².

Mas outros julgadores do grupo não penal reconheceram caráter de direito administrativo sancionador na improbidade administrativa, ao afirmarem que “nós estamos no plano do Direito Administrativo sancionador – Administrativo, não Penal. Eu reconheço, que existem analogias legítimas entre o Direito Administrativo sancionador e o Direito Penal” (Brasil, 2022a, p. 198)¹³ e que “descabe o argumento de que o microssistema da improbidade administrativa não pode ser enquadrado no âmbito do Direito Administrativo Sancionador” (Brasil, 2022a, p. 378)¹⁴.

De modo geral, os julgadores do grupo não penal sugeriram que os direitos administrativo sancionador e penal “compartilham um núcleo constitucional comum”¹⁵ e vislumbraram “a proximidade dos ordenamentos públicos sancionadores, na medida em que direito penal e direito administrativo sancionador, enquanto espécies do gênero direito punitivo estatal, devem partilhar a mesma raiz principiológica”¹⁶.

Mesmo assim, a retroatividade da lei posterior mais benéfica, uma garantia penal, não seria, para eles, aplicável nas situações envolvendo direito administrativo sancionador. É que não estaria em jogo a liberdade do acusado¹⁷, não há norma constitucional expressa nesse sentido¹⁸, ou a finalidade e os bens jurídicos protegidos nas esferas penal e administrativa seriam diferentes¹⁹.

No segundo grupo, que deu um tratamento semipenal à improbidade administrativa e concluiu pela incidência da lei posterior mais benéfica, o discurso não se focou na questão da natureza da improbidade, mas sim na de seu regime jurídico, que seria o do direito administrativo sancionador. A diferença, embora aparentemente sutil, surgiu de modo mais explícito no voto de Mendes, que reconheceu algo como uma “penumbra interpretativa” quanto à improbidade administrativa:

[...] Trata-se de responsabilidade formada na seara cível, fora do processo penal. Disso não resulta, porém, que a questão esteja definitivamente resolvida, com a solução das controvérsias da ação de improbidade administrativa mediante a mera transposição de conceitos e princípios do direito civil. Isso porque o caráter sancionatório e o severo conjunto de responsabilidades atrelado ao regime de improbidade coloca-o em zona de penumbra interpretativa²⁰.

¹² Voto de Alexandre de Moraes (Brasil, 2022a, p. 44).

¹³ Voto de Roberto Barroso (Brasil, 2022a, p. 198).

¹⁴ Voto de Luiz Fux (Brasil, 2022a, p. 378).

¹⁵ Voto de Luiz Fux (Brasil, 2022a, p. 380).

¹⁶ Voto de Rosa Weber (Brasil, 2022a, p. 234).

¹⁷ Voto de Alexandre de Moraes (Brasil, 2022a, p. 68) e de Rosa Weber (Brasil, 2022a, p. 238).

¹⁸ Voto de Roberto Barroso (Brasil, 2022a, p. 193-194) e de Cármen Lúcia (Brasil, 2022a, p. 309).

¹⁹ Voto de Rosa Weber (Brasil, 2022a, p. 238) e de Cármen Lúcia (Brasil, 2022a, p. 309).

²⁰ Voto de Gilmar Mendes (Brasil, 2022a, p. 332).

Alguns julgadores do grupo semipenal ressaltaram que o fato de o procedimento ser cível (ou de a ação tramitar nos órgãos jurisdicionais com competência cível) não faz da improbidade administrativa algo equiparável a um ilícito civil²¹, cuja consequência é dar origem a pretensões indenizatórias. Um deles afirmou: “é regra de boa hermenêutica que a aplicação das normas de direito civil só poderia se dar no caso concreto se nele houvesse a mesma **ratio juris**, mas não há”²².

Tanto os julgadores do grupo semipenal como os do grupo não penal lançaram mão de expressões como “direito punitivo estatal”²³, “direito sancionador”²⁴, “direito público sancionatório”²⁵ e “poder-dever de punir do Estado”²⁶. Apesar disso, os primeiros concluíram pela aplicação de princípios do direito penal à improbidade administrativa, enquanto os demais a rejeitaram.

Nos julgadores do grupo semipenal, a conclusão pela incidência da norma posterior mais benéfica em caso de improbidade, à semelhança do que ocorre no campo penal, fundamentou-se: na equivalência entre os conceitos de dolo e culpa do direito penal e da LIA²⁷; na presença, em ambos os casos, de relação entre estado e particular com viés punitivo²⁸; na coincidência de sanções e penas político-administrativas²⁹; na ideia de que direito fundamental não pode ser interpretado restritivamente³⁰; e, ainda, na proximidade ontológica entre os dois ramos³¹.

É interessante que tanto os julgadores que se encaminharam para essa solução semipenal quanto os que a rejeitaram reconheceram a existência de um direito administrativo sancionador, bem como que a improbidade estaria de certa forma abrangida por ele. As exceções foram Fachin, que não tratou do tema em seu voto, e, aparentemente, Moraes.

Mas, enquanto o grupo não penal argumentou com a *natureza* da improbidade administrativa, o grupo semipenal se escorou na ideia de *regime jurídico* aplicável. Embora os votos de ambos os lados tenham alinhavado muitos argumentos, nem por isso a discussão foi capaz de

²¹ Voto de Gilmar Mendes (Brasil, 2022a, p. 333), de Nunes Marques (Brasil, 2022a, p. 155) e de Dias Toffoli (Brasil, 2022a, p. 216).

²² Voto de Dias Toffoli (Brasil, 2022a, p. 208, 216).

²³ Voto de André Mendonça (Brasil, 2022a, p. 99), para quem o direito administrativo sancionador seria o gênero e a improbidade administrativa a espécie.

²⁴ Voto de Nunes Marques (Brasil, 2022a, p. 159), para quem a improbidade é um “ilícito administrativo” (Brasil, 2022a, p. 155).

²⁵ Voto de Dias Toffoli (Brasil, 2022a, p. 202).

²⁶ Voto de Ricardo Lewandowski (Brasil, 2022a, p. 322).

²⁷ Voto de André Mendonça (Brasil, 2022a, p. 103).

²⁸ Voto de Nunes Marques (Brasil, 2022a, p. 159) e de Dias Toffoli (Brasil, 2022a, p. 207).

²⁹ Voto de Dias Toffoli (Brasil, 2022a, p. 201) e de Ricardo Lewandowski (Brasil, 2022a, p. 322).

³⁰ Voto de Gilmar Mendes (Brasil, 2022a, p. 347).

³¹ Voto de Nunes Marques (Brasil, 2022a, p. 159), de Ricardo Lewandowski (Brasil, 2022a, p. 322) e de Gilmar Mendes (Brasil, 2022a, p. 349).

prover segurança quanto à razão de fundo para aceitar ou negar o uso, na solução de outras dúvidas de interpretação da LIA, de soluções transpostas do campo penal ou administrativo.

Ocorreu, no julgamento do Caso Nova LIA, a falha que a literatura já diagnosticou em decisões importantes dos tribunais superiores: o “paroxismo de razões”, em que “são tantas as razões que ao final já não somos capazes de resumi-las em um conjunto coerente” (Roesler, 2015, p. 2.527). Em função de falhas assim, “sabemos o que o tribunal decidiu, mas temos sérias dificuldades em mostrar como se fundamenta a decisão e, mais do que isso, que consequências ela acarreta para outros casos futuros” (Roesler, 2015, p. 2.527).

No Caso Nova LIA, o conjunto de razões alinhavadas pelas duas tendências de voto não foi capaz de oferecer critérios claros para, em situações futuras, resolver-se sobre a aplicabilidade ou não de alguma outra garantia penal ao campo da improbidade administrativa. É como se o julgamento tivesse ocorrido sem a explicitação de uma *ratio decidendi*.

É simples entender como, apesar do bombardeio de argumentos, a solução desse caso não propiciou uma *ratio decidendi* capaz de orientar o futuro. Para rejeitar a aplicação da lei posterior mais benéfica, alguns julgadores se basearam na ideia de que essa garantia não se justifica quando o bem jurídico da liberdade não está envolvido (como é o caso da improbidade, em que não há sanção de privação da liberdade). O argumento é a *contrario sensu* e parece vincular todo o conjunto de garantias processuais penais ao especial cuidado com a liberdade – mas só com ela. Aplicado em toda extensão, levaria a considerar todo esse conjunto como incompatível com a sanção da improbidade.

Igualmente, se, como se argumentou, a extensão da garantia depender de previsão expressa na Constituição, nenhuma seria transporta para a improbidade, pois as normas constitucionais respectivas não fazem menções expressas ao direito administrativo sancionador. Por outro lado, a se valorizar o argumento de que o importante, à aplicação de sanções, é a existência de relação entre Estado e particular – o que ocorre igualmente nos campos penal e da improbidade –, as garantias teriam de ser praticamente idênticas em ambos.

É bem possível que, ao usarem tais argumentos, os julgadores não tenham querido se comprometer com tantas consequências. Mas o fato é que, ocupados demais em enfileirar razões, não se preocuparam em definir a extensão de cada uma delas e, assim, evitar a insegurança.

Dois julgadores tentaram, ainda que em *obiter dictum* – ou seja, mediante argumentos secundários da decisão –, estabelecer de antemão os princípios que seriam coincidentes no direito penal e na improbidade administrativa. Para Cármen Lúcia, os princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório aplicam-se tanto à improbidade administrativa quanto ao direito penal. Mas, esclareceu ela, “a extensão de normas de exceção e de incidência restrita ao direito penal não se

justifica diante da finalidade protetiva distinta desses dois ramos do direito e da diversidade da gravidade das sanções por eles instituídas”³².

Já para Lewandowski, além dos princípios citados pela colega, também seriam aplicáveis a ambos os ramos os seguintes princípios: segurança jurídica, legalidade, tipicidade, juiz natural, responsabilidade subjetiva, motivação e individualização da pena. Isso, em sua visão, para assegurar a “contenção do arbítrio do Estado”³³.

É verdade que Cármen Lúcia, nesse trecho, procurou justificar, a aplicação analógica dos princípios que mencionou (devido processo legal, ampla defesa e contraditório), com a existência de previsão constitucional expressa e em função do tipo de bem jurídico tutelado. Mas não há motivos para supor que ela negaria a aplicação também dos outros princípios citados por Lewandowski. Então, por que não os citou?

De outro lado, pergunta-se: qual teria sido a razão para Lewandowski aceitar a aplicação, na improbidade administrativa, de todos os princípios do direito penal – inclusive tipicidade e individualização da pena? Muitos deles estão na própria Nova LIA, é verdade, mas não necessariamente estão expressos na Constituição.

4 CONCLUSÃO

O estudo de caso é uma metodologia que favorece o diagnóstico aprofundado de um dado objeto. No presente artigo, a unidade de análise foi o caso que deu origem ao Tema 1.099 de Repercussão Geral, no Supremo Tribunal Federal. Sua escolha se deve à relevância não apenas da solução dada, mas sobretudo dos argumentos usados pelos ministros para chegar às conclusões.

Observa-se que o STF teve êxito em dar uma resposta imediata à questão posta – a retroatividade ou não das novas disposições da LIA –, que se reflete nas teses construídas que permitem a resolução dos casos nas instâncias inferiores. Por outro lado, nota-se que o Tribunal não resolveu – ou resolveu mal – a questão de fundo, que é a natureza da improbidade administrativa.

O objetivo deste estudo não foi apontar a interpretação melhor, ou correta – até porque isso é problemático no direito –, mas, sim, destacar a insegurança interpretativa criada pelo STF no Caso Nova LIA e a incoerência dos argumentos utilizados.

Nesse âmbito, há críticas válidas quanto à natureza civil da improbidade administrativa. Ao fazer uma interpretação literal da expressão “sem prejuízo da ação penal cabível” (presente ao final

³² Voto de Cármen Lúcia (Brasil, 2022a, p. 304).

³³ Voto de Ricardo Lewandowski (Brasil, 2022a, p. 320).

do art. 37, § 4º, da Constituição brasileira) (Brasil, 1988), o STF parece confundir esfera de responsabilização (cível, penal, trabalhista, administrativa, eleitoral) com o direito material.

A impressão é de que enquanto alguns ministros (o grupo não penal) optaram pela ideia de “natureza da ação”, outros (o grupo semipenal) preferiram trabalhar com o “regime jurídico” aplicável, isto é, as diretrizes hermenêuticas. Ou seja, ao tratar, a partir de ângulos diferentes, da questão posta, evidencia-se que faltou uma efetiva deliberação do Tribunal.

As ações que tramitam na esfera cível nem sempre têm os mesmos procedimentos – por exemplo, um mandado de segurança é diferente de uma ação ordinária ou de uma ação de reintegração de posse –, tampouco seguem os mesmos princípios e diretrizes hermenêuticas – por exemplo, uma ação de consumo terá princípios interpretativos diferentes dos de uma ação de contrato entre empresas, embora ambas tenham natureza civil.

Em outras palavras, dizer que a improbidade administrativa tem natureza civil diz pouca coisa e, mais grave, gera paradoxos que podem comprometer uma interpretação sistemática da nova lei³⁴, uma vez que, em vários dispositivos, o sistema de improbidade adotou uma concepção de direito administrativo sancionador, e não de um obscuro direito sancionador civil.

Quando a Nova LIA, para ficar nos exemplos mais fáceis, alterou procedimentos cautelares, definiu como taxativo o rol de condutas ímprobas e diminuiu ou limitou a abrangência das sanções, é evidente que previu garantias de defesa antes não aplicadas, e semelhantes às do direito penal³⁵. Será então que o intérprete estará autorizado, ou mesmo obrigado, a fazer interpretações mitigadoras dessas garantias, ou mesmo a desprezá-las, para evitar antinomia com a tal natureza civil, com que argumentou a maioria vencedora do Caso Nova LIA?³⁶

O desafio é que a decisão do STF trabalhou em dois extremos que dificilmente vão se harmonizar – ao menos a partir dos argumentos lançados pelos julgadores. Nesse sentido, a decisão ficou devendo justamente o que importa quanto à extensão de garantias para fora do campo penal: a

³⁴ “[...] quando se enfrentam as questões de compatibilidade num todo estrutural, falemos em *interpretação sistemática (stricto sensu)*. A pressuposição hermenêutica é a da unidade do sistema jurídico do ordenamento” (Ferraz Junior, 2003, p. 288).

³⁵ Antes da alteração na LIA, Fernando Gaspar Neisser defendia que o modelo intermediário deveria estar mais próximo do penal em razão de quatro “âncoras” da LIA: aspectos formais (procedimento e juízo competente); natureza do injusto; tipo de pena e sua finalidade; e estigma ocasionado pela punição. Aplicando essas “âncoras” à atual redação da LIA, a ideia do autor continua atual – na verdade, “mais atual” (Neisser, 2019, p. 189 *et seq.*).

³⁶ Antinomia jurídica é “[...] a oposição que ocorre entre duas normas contraditórias (total ou parcialmente), emanadas de autoridades competentes num mesmo âmbito normativo, que colocam o sujeito numa posição insustentável pela ausência ou inconsistência de critérios aptos a permitir-lhe uma saída nos quadros de um ordenamento dado” (Ferraz Junior, 2003, p. 212).

“matização” (expressão de Giacomuzzi) ou o “equilíbrio fino” (na expressão de Voronoff³⁷) para conferir identidade à improbidade administrativa.

Em suma: mais uma vez o Tribunal acabou se excedendo na retórica e acabou sem condições de maturar ideias em toda a sua sequência lógica – maturação que seria justamente o necessário para uma *ratio decidendi* consistente. De todo modo, há três ações no STF que discutem a constitucionalidade das novas disposições da LIA³⁸. São novas oportunidades para enfrentar efetivamente o problema mal resolvido da improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BERTONCINI, Mateus. **Ato de improbidade administrativa**: 15 anos da Lei 8.429/1992. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL, **Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26/10/2021. Disponível em: <http://tinyurl.com/bdfa4c5s>. Acesso em: 2 jun. 2023.

BRASIL. **Lei 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 (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3/06/1992. Disponível em: <http://tinyurl.com/yc7zjfm8>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5/10/1988. Disponível em: <http://tinyurl.com/5n7r5md7>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag.reg. na Petição 3.240 Distrito Federal**. Relator: Min. Teori Zavascki. Redator do acórdão: Min. Roberto Barroso. Brasília, Plenário do STF, julgado em 10/05/2018a. Disponível em: <http://tinyurl.com/3emknjfr>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Com Agravo 843.989 Paraná**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, Plenário do STF, julgado em 18/08/2022a. Disponível

³⁷ Segundo a autora, “há um *equilíbrio fino* a ser alcançado na tarefa de interpretação e aplicação do direito administrativo sancionador, que talvez constitua hoje um de seus principais desafios”. E o caminho para isso “não implica submeter o direito administrativo a raciocínios e construções típicos do direito penal. É fato que o caráter sancionatório permite aproximações com o direito penal; mas desde que isso auxilie na elaboração de um ferramental próprio para o direito administrativo. A contribuição deve ser para integrar. E poderá sê-lo em graus distintos, de acordo com o ramo do direito administrativo sancionador a ser considerado. Nas infrações disciplinares, por exemplo, em que há referências mais evidentes a componentes ético-morais, – como sói acontecer no campo penal –, essa integração pode justificar-se de modo mais intenso. De qualquer forma, não para deslocar ou desnaturar o regime jurídico-administrativo, mas como inspiração para defini-lo” (Voronoff, 2018, p. 115-117).

³⁸ São as ADI 7.156, 7.236 e 7.237.

em: <http://tinyurl.com/2p8r2uun>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário Com Agravo 843.989 Paraná**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, Plenário do STF, julgado em 24/02/2022b. Disponível em: <http://tinyurl.com/25sz4s8e>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 666** - Imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, Plenário do STF, julgado em 03/02/2016. Disponível em: <http://tinyurl.com/bddy8284>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 897** - Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, Plenário do STF, julgado em 08/08/2018b. Disponível em: <http://tinyurl.com/ana784un>. Acesso em: 15 abr. 2023.

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

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2014.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

FERRARESI, Eurico. **Improbidade Administrativa**: Lei 8.429/1992. Comentada. Artigo por artigo. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. Técnica, Decisão, Dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRAZ, Taís Schilling. A construção da motivação nas decisões colegiadas: o importante papel da *majority opinion* em um sistema de precedentes. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 43, n. 282, p. 435-451, ago. 2018.

FERRAZ, Taís Schilling. **O precedente na Jurisdição Constitucional**. Construção e eficácia do julgamento da questão com repercussão geral. São Paulo: Saraiva jur, 2017.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca *et al.* **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. 3. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 9. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2017.

GHIRARDI, José Garcez; PALMA, Juliana Bonacorsi de; VIANA, Manuela Trindade. Posso fazer um trabalho inteiro sobre um caso específico? In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia jurídica**: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 177-190.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública**: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa**. Comentários à Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2015.

KANAYAMA, Ricardo Alberto. **Improbidade por violação aos princípios da Administração Pública**: um diagnóstico da fundamentação das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo. 2020. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; KANAYAMA, Ricardo Alberto. A interpretação da Lei de Improbidade Administrativa entre o interesse público e os direitos individuais de defesa. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 245-273, set./dez. 2020.

MACHADO, Máira Rocha. Estudo de caso na pesquisa em Direito. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.). **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2019. p. 311-333.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Dolo e culpa na corrupção política**. Improbidade e imputação subjetiva. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. Direito material e processual. 7. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. Má gestão pública • Corrupção • Ineficiência. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2018.

ROESLER, Claudia Rosane. Entre o paroxismo de razões e a razão nenhuma: paradoxos de uma prática jurídica. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, número especial, p. 2.517-2.531, 2015.

SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa**. Teoria e Prática. 3. ed. rev. atual. Leme: J. H. Mizuno, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2017.

VOJVODIC, Adriana de Moraes; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 21-44, jan./jun. 2009.

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Justificação, Interpretação e

Aplicação. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2018.