

A APLICAÇÃO DA ABOLITIO ILLICITI À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: OS LIMITES DA RETROATIVIDADE DA LEI Nº 14.230/2021 E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA JURÍDICA

**THE APPLICATION OF ABOLITIO ILLICITI TO ADMINISTRATIVE
MISCONDUCT: LIMITS ON THE RETROACTIVE APPLICATION OF LAW NO.
14,230/2021 AND IMPACTS ON LEGAL CERTAINTY**

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 20/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/792458939](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/792458939)

Mariana Fernandes Rocha¹

Paulo Ricardo Santana²

RESUMO

O presente trabalho analisa os efeitos intertemporais da Lei nº 14.230/2021 sobre o regime jurídico da Improbidade Administrativa, especialmente em relação à supressão da modalidade culposa anteriormente prevista no art. 10 da Lei nº 8.429/1992 e à exigência de comprovação de conduta dolosa para a caracterização dos atos ímprobos. Investiga-se em que medida o princípio da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica pode ser aplicado à Improbidade Administrativa e se a revogação da modalidade culposa pode ser compreendida, por analogia, como hipótese de *abolitio criminis* ou, de maneira tecnicamente mais precisa, de *abolitio illiciti*. O estudo parte da natureza civil-sancionatória da Improbidade Administrativa e examina as alterações legislativas à luz dos princípios da legalidade, tipicidade, culpabilidade, segurança jurídica e preservação da coisa julgada. Adota-se o método dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica e documental, com análise da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, com destaque para o Tema 1.199 da repercussão geral. Conclui-se que a Lei nº 14.230/2021 estabeleceu um modelo de responsabilização subjetiva e mais rigoroso quanto à tipicidade, mas a retroatividade de suas disposições materiais benéficas não ocorre de forma irrestrita, encontrando limites na coisa julgada e na autonomia do Direito Administrativo Sancionador.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; *abolitio illiciti*; retroatividade; dolo; segurança jurídica.

ABSTRACT

This study analyzes the intertemporal effects of Law No. 14,230/2021 on the Brazilian legal framework governing administrative misconduct, particularly the elimination of the negligent form

previously provided for in Article 10 of Law No. 8,429/1992 and the requirement of intentional conduct for the characterization of sanctionable acts. It examines the extent to which the principle of retroactivity of a more favorable sanctioning rule applies and whether the repeal of the negligent form may be understood, by analogy, as *abolitio criminis* or, more precisely, as *abolitio illiciti*. The study considers the civil-sanctioning nature of the misconduct regime and examines the reform in light of legality, culpability, legal certainty, *res judicata*, and the requirement that sanctionable conduct be specifically defined by law. A deductive method is adopted through bibliographic and documentary research involving the Federal Constitution, statutory law, and the case law of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice, particularly General Repercussion Theme No. 1,199. It concludes that Law No. 14,230/2021 established a subjective liability model and stricter requirements for statutory classification. However, the retroactive application of its more favorable substantive provisions is not unrestricted, as it is limited by *res judicata* and the autonomy of Administrative Sanctioning Law.

Keywords: administrative misconduct; *abolitio illiciti*; retroactivity; intent; legal certainty.

1. INTRODUÇÃO

A defesa da probidade administrativa constitui elemento indispensável à legitimidade da Administração Pública e à concretização dos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal. Além de estabelecer a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência como parâmetros da atuação administrativa, a Constituição prevê, em seu art. 37, § 4º, consequências específicas para os atos de Improbidade

Administrativa, sem prejuízo da responsabilização penal eventualmente cabível (Brasil, 1988).

Essa previsão constitucional foi regulamentada principalmente por meio da Lei nº 8.429/1992. Durante quase três décadas, essa legislação disciplinou as condutas relacionadas ao enriquecimento ilícito, ao prejuízo ao erário e à violação dos princípios da Administração Pública. Embora tenha representado importante instrumento de proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa, sua aplicação também produziu controvérsias relacionadas à amplitude de determinados tipos, à distinção entre Improbidade Administrativa e mera ilegalidade e à possibilidade de responsabilização culposa no âmbito do art. 10.

Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, o regime jurídico da Improbidade Administrativa foi substancialmente reformulado. A caracterização dos atos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 passou a depender da comprovação de conduta dolosa, afastando-se a responsabilização fundada na mera voluntariedade do agente. O art. 1º, § 2º, passou a conceituar o dolo como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito previsto no tipo, o que exige demonstração concreta do elemento subjetivo. Além disso, a nova legislação suprimiu a modalidade culposa anteriormente admitida no art. 10, atribuiu caráter taxativo às hipóteses do art. 11, alterou o regime sancionatório e reformulou aspectos processuais e prescricionais (Brasil, 2021).

Essas alterações provocaram controvérsia acerca de sua incidência sobre fatos praticados e processos iniciados antes da reforma. Tal controvérsia decorre da necessidade de conciliar, de um lado, os princípios próprios do Direito Administrativo Sancionador e a

proteção dos acusados contra o exercício arbitrário do poder punitivo estatal e, de outro, a tutela constitucional da probidade, do patrimônio público e da coisa julgada.

Nesse contexto, surge a discussão sobre a possibilidade de aplicação da *abolitio criminis* à Improbidade Administrativa. No Direito Penal, o instituto consiste na supressão da natureza criminosa de determinada conduta e produz a extinção da punibilidade, inclusive em relação a condenações definitivas, nos termos do art. 2º do Código Penal. A Improbidade Administrativa, contudo, não possui natureza criminal. Trata-se de sistema autônomo de responsabilidade civil-sancionatória, embora sujeito, por determinação do art. 1º, § 4º, da Lei nº 8.429/1992, aos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

Diante disso, estabelece-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a supressão da Improbidade Administrativa culposa e as demais alterações materiais benéficas promovidas pela Lei nº 14.230/2021 podem alcançar fatos anteriores e processos em andamento, sem violar a coisa julgada e a segurança jurídica? Parte-se da hipótese de que os princípios da legalidade, tipicidade e culpabilidade justificam a incidência das disposições materiais benéficas nos processos ainda não definitivamente julgados, mas essa incidência não equivale à aplicação integral da *abolitio criminis* penal.

Este trabalho tem como objetivo geral analisar os limites da retroatividade da Lei nº 14.230/2021 e seus impactos na segurança jurídica. Como objetivos específicos, busca-se examinar a evolução do regime de Improbidade Administrativa; identificar as principais alterações da reforma; diferenciar *abolitio criminis* e *abolitio illiciti*;

investigar o elemento subjetivo exigido; analisar o Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal; e avaliar os efeitos práticos sobre processos em curso, condenações definitivas e pretensões de ressarcimento.

Adota-se o método dedutivo, mediante revisão bibliográfica e análise documental. A abordagem é qualitativa e abrange a Constituição Federal, a Lei nº 8.429/1992, a Lei nº 14.230/2021, a legislação correlata e precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

2. METODOLOGIA

O estudo desenvolve uma abordagem qualitativa e método dedutivo, desenvolvidos por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Inicialmente, a investigação parte dos princípios constitucionais aplicáveis ao poder sancionador estatal para examinar, em seguida, as alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 e os limites de sua aplicação aos fatos anteriores.

Na vertente bibliográfica, são examinadas obras relacionadas à Improbidade Administrativa, ao Direito Administrativo Sancionador, à legalidade, à tipicidade e à segurança jurídica. A análise documental abrange a Constituição Federal, o Código Penal, a Lei nº 8.429/1992, a Lei nº 14.230/2021 e precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Os precedentes jurisprudenciais foram selecionados em razão de sua pertinência direta com o problema de pesquisa, com destaque para o Tema nº 1.199 da repercussão geral, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.042 e nº 7.043 e decisões do Superior Tribunal de Justiça sobre dano efetivo, indisponibilidade de bens e

subsistência da pretensão de ressarcimento. Trata-se de análise de caráter jurídico-interpretativo e não pretende realizar levantamento estatístico da totalidade das ações de Improbidade Administrativa em tramitação.

3. EVOLUÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO

O reconhecimento da responsabilidade por atos contrários à probidade antecede a Lei nº 8.429/1992. O ordenamento brasileiro já possuía instrumentos voltados ao combate ao enriquecimento ilícito e à reparação de danos ao patrimônio público. Com a Constituição de 1988, o instituto adquiriu nova dimensão, especialmente pela previsão, no art. 37, § 4º, sanções próprias para os atos de Improbidade Administrativa e ao elevar a moralidade à condição de princípio expresso da Administração Pública (Fazzio Júnior, 2016).

Editada para regulamentar o comando constitucional, a Lei nº 8.429/1992 estabeleceu três categorias centrais: atos que importam enriquecimento ilícito, previstos no art. 9º; atos que causam prejuízo ao erário, disciplinados pelo art. 10; e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, previstos no art. 11 (Garcia; Alves, 2017). Posteriormente, a Lei Complementar nº 157/2016 acrescentou o art. 10-A, relacionado à concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, dispositivo revogado pela Lei nº 14.230/2021.

No regime anterior não existia responsabilidade objetiva generalizada por Improbidade Administrativa. Os atos previstos nos arts. 9º e 11 exigiam dolo segundo a orientação consolidada do Superior Tribunal de Justiça. Somente o art. 10 admitia

expressamente a responsabilização dolosa ou culposa por lesão ao erário. Assim, a crítica ao modelo anterior não deve partir da premissa de que todo ato ilegal produzia responsabilidade objetiva, mas das dificuldades de delimitação do grau de culpa e da amplitude de certas figuras legais.

Gradualmente, a jurisprudência estabeleceu que Improbidade Administrativa e ilegalidade não são conceitos equivalentes. Nem toda violação administrativa possui gravidade suficiente para justificar as sanções da Lei nº 8.429/1992. A Improbidade Administrativa pressupõe correspondência entre os fatos e o tipo legal, elemento subjetivo e observância do devido processo legal, da proporcionalidade e da individualização das sanções.

Apesar dessa evolução, a redação aberta de algumas hipóteses do art. 11 permitia que a violação genérica de princípios fosse utilizada como fundamento para acusações diversas. A possibilidade de responsabilização culposa do art. 10 também provocava divergências sobre a distinção entre erro administrativo, culpa grave e ato de Improbidade Administrativa. A reforma de 2021 procurou responder a essas críticas mediante maior densidade típica e a exclusão da modalidade culposa (Pinheiro; Ziesemer, 2022).

4. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021

A Lei nº 14.230/2021 promoveu a inclusão dos §§ 1º a 4º no art. 1º da Lei nº 8.429/1992. O § 1º passou a considerar atos de Improbidade Administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11; o § 2º definiu o dolo; o § 3º afastou a responsabilidade quando o exercício da função pública não estiver acompanhado de ato doloso

com fim ilícito; e o § 4º determinou a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador.

Com a nova disciplina, a mera voluntariedade não basta. É necessário demonstrar que o agente atuou livre e conscientemente para alcançar o resultado ilícito tipificado. A responsabilidade não pode ser extraída exclusivamente do cargo ocupado, da irregularidade do ato ou da produção objetiva de um resultado. Essa exigência reforça a necessidade de individualização da conduta de cada demandado.

A comprovação do dolo constitui requisito inafastável para a configuração do ato de Improbidade Administrativa e representa ônus probatório do legitimado que formula a pretensão sancionatória, seja o Ministério Público, seja a pessoa jurídica interessada, enquanto sujeito passivo ou ente postulante. Nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, o dolo corresponde à vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado, não bastando a mera voluntariedade do agente. Assim, cabe ao autor da ação demonstrar, de forma concreta e individualizada, que o demandado atuou com intenção dirigida ao resultado ilícito previsto em lei.

Entre as principais mudanças da reforma, destaca-se a supressão da modalidade culposa do art. 10. Na redação atual, a caracterização do ato que causa lesão ao erário exige ação ou omissão dolosa e efetiva perda patrimonial. Consequentemente, não se admite condenação por Improbidade Administrativa fundada apenas em negligência, imprudência ou imperícia. Isso não impede eventual responsabilidade civil, disciplinar ou perante os órgãos de controle, desde que satisfeitos os pressupostos próprios de cada regime.

Também houve alterações significativas no art. 11. Antes da reforma, o dispositivo continha cláusula geral relativa à violação dos princípios, acompanhada de enumeração exemplificativa. A partir da Lei nº 14.230/2021, as condutas previstas no artigo passaram a ter caráter taxativo. A condenação, portanto, não pode apoiar-se apenas na afirmação genérica de violação aos princípios administrativos; deve existir correspondência entre a conduta demonstrada e uma das hipóteses legais vigentes.

No campo processual, a indisponibilidade de bens passou a depender da demonstração concreta de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo. No Tema Repetitivo nº 1.257, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que as novas disposições sobre a tutela de indisponibilidade são aplicáveis aos processos em andamento, permitindo a reavaliação das medidas anteriormente deferidas (Brasil, 2025b).

Inicialmente, a reforma atribuiu ao Ministério Público exclusividade para propor a ação. Essa previsão foi afastada pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.042 e nº 7.043, que reconheceram legitimidade concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas (Brasil, 2022a). Também foi instituído novo regime prescricional, cuja aplicação temporal recebeu tratamento específico no Tema nº 1.199 do STF.

5. ABOLITIO CRIMINIS E ABOLITIO ILLICITI NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A expressão abolitio criminis tem origem no Direito Penal. Conforme o art. 2º do Código Penal, ninguém pode ser punido por fato que lei

posterior deixa de considerar crime, cessando a execução e os efeitos penais da sentença condenatória. O instituto decorre da legalidade penal e da retroatividade da lei penal mais benéfica prevista no art. 5º, XL, da Constituição.

A Improbidade Administrativa, entretanto, não é crime. As consequências do art. 12 da Lei nº 8.429/1992 possuem natureza civil-sancionatória e são aplicadas em procedimento próprio, independente das esferas penal, civil comum e disciplinar. A Constituição confirma essa autonomia ao prever as sanções por Improbidade Administrativa sem prejuízo da ação penal cabível.

Por isso, a transposição automática de categorias penais não é adequada. A identidade entre Direito Penal e Direito Administrativo Sancionador não é absoluta, embora ambos expressem formas do poder punitivo estatal e estejam submetidos a garantias fundamentais. A aplicação de institutos penais deve considerar a natureza da sanção, a disciplina constitucional específica e a existência de regras próprias no sistema administrativo sancionador (Osório, 2022).

No caso da Lei nº 14.230/2021, a eliminação da modalidade culposa retirou determinadas condutas do campo da Improbidade Administrativa. Não houve descriminalização, porque tais fatos não eram crimes por força da Lei de Improbidade Administrativa. O fenômeno pode ser descrito com maior precisão como *abolitio illiciti*: supressão da tipicidade de determinado ilícito administrativo sancionador.

A menção à *abolitio criminis* preserva utilidade analítica porque evidencia a origem penal do debate sobre a retroatividade benéfica.

Contudo, seu emprego no regime da Improbidade Administrativa deve ser acompanhado da ressalva de que se trata de aproximação analógica. Por essa razão, o título adota a expressão *abolitio illiciti*, mais adequada à supressão da tipicidade de um ilícito administrativo sancionador. A extensão e os efeitos dessa abolição são definidos pelo regime da Improbidade Administrativa e pela interpretação constitucional firmada pelo STF, não pelo simples transporte do art. 2º do Código Penal.

Essa distinção explica por que a revogação da modalidade culposa alcança processos sem trânsito em julgado, mas não desfaz automaticamente condenações definitivas nem a execução das respectivas sanções. Diferentemente da *abolitio criminis* penal, o STF preservou a eficácia da coisa julgada no sistema de Improbidade Administrativa.

6. DOLO COMO ELEMENTO SUBJETIVO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.429/1992, dolo é a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11, não bastando a voluntariedade do agente. A disposição exige demonstração do vínculo subjetivo entre a conduta e o resultado ilícito previsto no tipo.

Embora a expressão dolo específico seja frequentemente empregada pela doutrina e pela jurisprudência, convém utilizá-la com precisão. A lei não se limita a exigir consciência e vontade de praticar materialmente o ato; exige orientação da conduta ao resultado ilícito tipificado. Em algumas hipóteses, como as previstas no art. 11, a própria legislação acrescenta finalidade específica de

obter proveito ou benefício indevido para o agente ou para terceiro (Gomes de Mattos, 2022).

Para demonstrar o dolo, não se exige necessariamente de confissão ou de prova direta do estado mental. Pode ser extraída do conjunto de circunstâncias objetivas, da sequência dos atos, do conhecimento demonstrado pelo agente, da ocultação de informações, do benefício buscado e de outros elementos concretos. O que não se admite é presumir o dolo exclusivamente da ilegalidade ou do resultado danoso.

Exigir dolo não converte toda irregularidade em conduta lícita. O ato pode continuar sujeito a anulação, ressarcimento, responsabilização disciplinar, controle pelos tribunais de contas ou outras consequências legais. A reforma apenas reserva as severas sanções da Improbidade Administrativa às condutas que preencham os elementos subjetivos e objetivos definidos pela Lei nº 8.429/1992.

Para os processos relativos a fatos anteriores à reforma, a inexistência de demonstração do dolo adquire relevância quando não houver condenação transitada em julgado. O juízo deve examinar o conjunto probatório e verificar se a conduta, anteriormente tratada como culposa, também apresenta os requisitos da modalidade dolosa. Não se trata de transformar automaticamente a imputação culposa em dolosa, mas de aferir se os fatos e as provas já submetidos ao contraditório permitem o novo enquadramento.

7. RETROATIVIDADE E TEMA 1.199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal enfrentou a controvérsia intertemporal no ARE nº 843.989, correspondente ao Tema nº 1.199 da repercussão geral. O Tribunal reconheceu que a Improbidade Administrativa exige responsabilidade subjetiva e fixou parâmetros específicos para a aplicação da Lei nº 14.230/2021 aos fatos anteriores (Brasil, 2022b).

Segundo a primeira tese, a tipificação dos atos dos arts. 9º, 10 e 11 exige a presença de dolo. Já a segunda afirma que a revogação da modalidade culposa é irretroativa em relação à eficácia da coisa julgada e não incide no processo de execução das sanções ou em seus incidentes. A terceira, por sua vez, admite a aplicação da lei nova aos atos culposos praticados sob a redação anterior quando não houver condenação transitada em julgado, devendo o juízo analisar a existência de dolo. Por fim, a quarta determina que o novo regime prescricional é irretroativo, com aplicação dos novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Sob a perspectiva crítica adotada neste trabalho, quando a decisão judicial condenatória, ainda submetida a reexame, houver se restringido à identificação de ato culposo de Improbidade Administrativa, não se mostra admissível manter a condenação mediante posterior declaração de que teria havido ato de Improbidade Administrativa doloso. Isso porque a atividade jurisdicional já se desenvolveu e se delimitou, naqueles autos, à identificação de ato ímprobo na modalidade culposa. Data venia, concluir de forma diversa significaria atingir diretamente o princípio constitucional da segurança jurídica, além de permitir inovação prejudicial ao demandado, em aproximação à vedada *innovatio in pejus*, repudiada pelo ordenamento jurídico pátrio.

Esse entendimento encontra reforço no ARE nº 803.568/SP, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, no qual se reconheceu a incidência imediata da nova redação do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 aos processos em curso, desde que ainda inexistente condenação transitada em julgado. Na ocasião, destacou-se que a Lei nº 14.230/2021 aboliu a responsabilização fundada em violação genérica aos princípios da Administração Pública e passou a exigir tipificação taxativa dos atos de Improbidade Administrativa por ofensa aos princípios administrativos. Assim, quando a condenação anterior estiver apoiada exclusivamente em hipótese revogada, sem possibilidade de reenquadramento válido em outro dispositivo legal, impõe-se o afastamento da pretensão sancionatória, em respeito à legalidade, à tipicidade, ao contraditório e à segurança jurídica (STF, ARE 803.568/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 22 ago. 2023, DJe 06 set. 2023).

O precedente revela uma retroatividade limitada. A lei nova influencia processos ainda abertos ao julgamento de mérito, pois não se justifica aplicar sanção por uma modalidade de Improbidade Administrativa que deixou de existir. Entretanto, a Constituição também protege a coisa julgada no art. 5º, XXXVI. O STF conferiu prevalência à estabilidade da decisão definitiva, afastando a reprodução integral dos efeitos próprios da *abolitio criminis* penal.

Também não se pode afirmar que todas as disposições mais favoráveis retroagem indistintamente. As normas processuais submetem-se, em regra, à aplicação imediata, respeitados os atos praticados e as situações consolidadas, conforme o art. 14 do Código de Processo Civil. As normas prescricionais receberam solução específica no Tema 1.199. Já as alterações materiais devem ser

examinadas à luz da tipicidade, da continuidade típico-normativa e da existência de trânsito em julgado.

O Superior Tribunal de Justiça vem aplicando esses parâmetros. Em relação ao art. 11, reconhece que não subsiste condenação genérica fundada exclusivamente nas disposições revogadas quando os fatos não correspondem a uma hipótese vigente. Por outro lado, quando a conduta permanece tipificada sob a nova redação, pode existir continuidade típico-normativa, o que impede o reconhecimento de completa abolição do ilícito (Brasil, 2024a).

No tocante ao art. 10, o Superior Tribunal de Justiça decidiu no REsp nº 1.929.685 que a prova de dano efetivo ao erário deve ser exigida nos processos ainda em andamento, inclusive quando os fatos são anteriores à reforma. A Corte esclareceu que não há espaço para condenação fundada apenas em dano presumido diante da opção legislativa expressa pela necessidade de perda patrimonial efetiva (Brasil, 2024b).

8. SEGURANÇA JURÍDICA E TUTELA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

São duas as dimensões da segurança jurídica. Sob a perspectiva individual, protege o acusado contra a imposição de sanções sem lei prévia, tipo definido, elemento subjetivo comprovado e procedimento regular. Sob a perspectiva institucional, protege a estabilidade das decisões, a confiança da sociedade no sistema de controle e a continuidade das relações jurídicas legitimamente consolidadas.

Preservar a moralidade administrativa também constitui exigência constitucional. A reforma não eliminou a responsabilidade por

enriquecimento ilícito, dano doloso ao erário ou violação dolosa das hipóteses taxativas do art. 11. O que ocorreu foi a redefinição dos pressupostos necessários para que determinada ilegalidade alcance o grau qualificado de Improbidade Administrativa.

O conflito entre segurança jurídica e moralidade não pode ser resolvido mediante a exclusão absoluta de um dos valores. Um sistema excessivamente aberto pode punir erros administrativos como se fossem desonestidade e produzir receio decisório na gestão pública. Em sentido oposto, exigências probatórias interpretadas de forma inalcançável podem enfraquecer a tutela do patrimônio público. O equilíbrio depende de tipificação precisa, prova suficiente, contraditório e fundamentação individualizada.

Nesse equilíbrio, a coisa julgada assume posição central. Ao impedir que a revogação da modalidade culposa desconstitua automaticamente condenações definitivas, o STF preservou a estabilidade jurisdicional. Ao mesmo tempo, ao admitir a aplicação da nova disciplina aos processos sem trânsito em julgado, evitou que sanções fossem impostas com fundamento em modalidade de Improbidade Administrativa retirada do ordenamento.

Portanto, a segurança jurídica não deve ser compreendida apenas como proteção do agente público. Ela também exige previsibilidade para o Ministério Público, para as pessoas jurídicas lesadas e para a coletividade. A consolidação de critérios jurisprudenciais claros reduz decisões contraditórias e permite direcionar a atuação de controle aos casos que efetivamente apresentam gravidade e intenção ilícita.

9. IMPACTOS PRÁTICOS NOS PROCESSOS EM CURSO

Nas ações fundadas exclusivamente em culpa e ainda não transitadas em julgado, o processo deve ser reavaliado à luz do Tema 1.199. Se os fatos e as provas não demonstrarem dolo, o pedido sancionatório deve ser julgado improcedente por ausência superveniente de tipicidade, e não simplesmente extinto por perda do objeto. A prestação jurisdicional continua necessária para definir o mérito da imputação diante do novo direito aplicável.

Na aplicação prática da Lei nº 14.230/2021, os critérios de responsabilização por Improbidade Administrativa devem incidir de maneira igualitária em todas as esferas de poder, sem distinção entre agentes municipais, estaduais ou federais. A exigência de dolo, a tipicidade estrita e a necessidade de prova individualizada não podem funcionar de forma seletiva, alcançando com maior frequência prefeitos e gestores de nível municipal, enquanto agentes situados em escalões superiores permanecem submetidos a menor controle efetivo. O princípio da isonomia impõe que as especificações do regime de Improbidade Administrativa sejam aplicadas com o mesmo rigor técnico a todos os agentes públicos, evitando tanto a punição excessiva dos níveis locais quanto a impunidade de autoridades de maior hierarquia.

A disciplina reformada também exige atenção com a congruência processual e com o contraditório. O reconhecimento de dolo não pode decorrer de imputação inteiramente nova introduzida sem oportunidade de defesa. O julgador deve considerar os fatos narrados, as provas produzidas e a qualificação jurídica compatível, evitando condenação baseada em circunstâncias sobre as quais o demandado não pôde se manifestar.

Nos processos relacionados ao art. 11, deve-se verificar se a conduta permanece prevista em um dos incisos atuais. A mera referência a violação dos princípios da legalidade ou da moralidade não é suficiente. Se o fundamento condenatório estiver limitado a hipótese revogada e não houver continuidade típico-normativa, a pretensão sancionatória não pode prosperar.

O reconhecimento de atipicidade superveniente para fins de Improbidade Administrativa não elimina necessariamente o dever de ressarcimento. Em 2025, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça reconheceu que, apesar da absolvição sancionatória por ausência de dolo específico, a demanda pode prosseguir para buscar a reparação de dano efetivo comprovado, com fundamento no regime civil aplicável e no art. 37, § 5º, da Constituição (Brasil, 2025a). Devem ser distinguidas, portanto, a punição por Improbidade Administrativa e a recomposição patrimonial.

Também se impõe a reavaliação das medidas de indisponibilidade. Conforme o Tema Repetitivo nº 1.257 do Superior Tribunal de Justiça, a disciplina introduzida pela Lei nº 14.230/2021 aplica-se às tutelas provisórias em curso (Brasil, 2025b). A manutenção da constrição exige demonstração dos requisitos atuais, especialmente probabilidade do direito e perigo concreto de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Quanto às condenações transitadas em julgado, a regra do Tema 1.199 impede a incidência automática da supressão da modalidade culposa durante a execução. Eventual pretensão desconstitutiva deve observar os instrumentos processuais cabíveis, seus fundamentos e prazos, sem tratar a nova lei como autorização geral para afastar a coisa julgada.

10. REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A REFORMA

Sob perspectiva crítica, a Lei nº 14.230/2021 pode ser compreendida como tentativa de racionalizar o sistema de Improbidade Administrativa, mas seus efeitos não estão livres de críticas. A maior densidade típica e a exclusão da culpa reduzem o risco de punição por meras irregularidades; por outro lado, a exigência de finalidade ilícita pode aumentar a dificuldade probatória em situações complexas, especialmente quando decisões são tomadas de forma coletiva ou por estruturas administrativas fragmentadas.

Outra consequência da reforma foi a intensificação da aproximação entre Improbidade Administrativa e Direito Administrativo Sancionador. Essa aproximação fortalece garantias como legalidade, tipicidade, culpabilidade, proporcionalidade e individualização. Não significa, contudo, identidade completa com o Direito Penal. A jurisprudência do STF sobre a preservação da coisa julgada demonstra que o regime constitucional da Improbidade Administrativa conserva características próprias.

Outro aspecto relevante é a necessidade de separar controle de legalidade e responsabilização por Improbidade Administrativa. A inexistência de ato ímprobo não impede a correção do ato administrativo, a aplicação de sanções disciplinares, a responsabilização civil ou o controle financeiro. Essa distinção evita tanto a banalização da Improbidade Administrativa quanto a falsa percepção de que a ausência de dolo gera impunidade absoluta.

A efetividade da reforma está condicionada à qualidade da investigação e à fundamentação das decisões. A acusação deve individualizar a conduta, indicar o tipo legal, demonstrar o nexo

causal e apresentar elementos concretos do dolo. A defesa, por sua vez, deve poder conhecer precisamente os fatos imputados. Ao julgador cabe distinguir irregularidade, erro, culpa e atuação deliberadamente orientada a resultado ilícito.

O desafio futuro consiste em estabilizar a interpretação das novas regras sem neutralizar a proteção constitucional da probidade. A segurança jurídica será fortalecida não pela absolvição automática nem pela punição extensiva, mas pela aplicação coerente de critérios normativos verificáveis.

11. CONCLUSÃO

Com a edição da Lei nº 14.230/2021, o regime da Improbidade Administrativa passou por mudanças relevantes. A supressão da modalidade culposa do art. 10, a definição do dolo, a taxatividade do art. 11 e a reformulação das sanções reforçaram o caráter subjetivo da responsabilização e a necessidade de correspondência estrita entre conduta, elemento subjetivo e tipo legal.

Os resultados da pesquisa demonstraram que a expressão *abolitio criminis* somente pode ser aplicada à Improbidade Administrativa em sentido analógico. Como não se trata de infração penal, a eliminação da modalidade culposa caracteriza, com maior precisão, *abolitio illiciti* no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Essa diferença não é apenas terminológica, pois influencia os efeitos da lei nova sobre a coisa julgada e a execução das sanções.

O Tema 1.199 do STF afastou tanto a retroatividade irrestrita quanto a completa indiferença da lei nova aos fatos anteriores. A supressão da modalidade culposa de Improbidade Administrativa alcança processos sem condenação transitada em julgado, nos quais o juízo

deve analisar eventual dolo. Não alcança, porém, a eficácia da coisa julgada nem o processo de execução. O novo regime prescricional também não retroage, aplicando-se seus marcos a partir da publicação da reforma.

Os impactos práticos exigem análise individualizada. Ações baseadas apenas em culpa ou em hipóteses revogadas do art. 11 podem resultar em improcedência da pretensão sancionatória quando não houver dolo ou continuidade típico-normativa. Isso não impede, por si só, a reparação de dano efetivamente comprovado nem outras formas de responsabilização previstas no ordenamento.

Conclui-se que a reforma buscou conferir maior precisão e racionalidade ao sistema, mas a segurança jurídica depende da preservação simultânea das garantias dos acusados, da coisa julgada e da efetiva tutela do patrimônio público. O equilíbrio não decorre de uma aplicação automática da norma mais benéfica, mas da interpretação sistemática da Constituição, da Lei de Improbidade Administrativa e dos precedentes vinculantes dos tribunais superiores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429compilada.htm. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.206.630/SP. Relator: Ministro Paulo Sérgio Domingues. Primeira Turma. Brasília, DF, 27 fev. 2024a. Diário da Justiça Eletrônico, 1º mar. 2024. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/>

[acao=pesquisar&aplicacao=informativo&livre=%40cnot%3D020544.](#)

Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.994.350/SP. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Brasília, DF, 22 set. 2025a. Diário da Justiça Eletrônico Nacional, 26 set. 2025. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?](https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=%270028E%27.cod)

[acao=pesquisarumaedicao&livre=%270028E%27.cod](#). Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.929.685/TO. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Primeira Turma. Brasília, DF, 27 ago. 2024b. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/04092024-Exigencia-de-dano-efetivo-ao-erario-vale-para-casos-anteriores-a-reforma-da-Lei-de-Improbidade-.aspx>. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 1.257. Primeira Seção. Brasília, DF, 26 fev. 2025b. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2025/27022025-Repetitivo-estabelece-que-nova-Lei-de-Improbidade-afeta-indisponibilidade-de-bens-nas-acoes-em-curso.aspx>. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.042 e nº 7.043. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 31 ago. 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6312401>.

Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração nos Embargos de Divergência no Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 803.568/SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 22 ago. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, 6 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989/PR. Tema nº 1.199 da repercussão geral. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 18 ago. 2022b. Diário da Justiça Eletrônico, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=ARE&incidente=4652910&numeroProcesso=843989&numeroTema=1199>. Acesso em: 28 set. 2026.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOMES DE MATTOS, Mauro Roberto. O limite da improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. Nova Lei de Improbidade Administrativa comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

¹ Bacharel em Direito, Centro Universitário de Santa Fé do Sul (UNIFUNEC), Santa Fé do Sul, São Paulo, Brasil. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² Mestre em Administração Pública-Privada pela Universidade de Coimbra, Portugal, Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Rio Preto, Professor do Centro Universitário de Santa Fé do Sul (UNIFUNEC), Santa Fé do Sul, São Paulo, Brasil.