

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ATÍLIO DAMBROZ ROCHA LOUREIRO

**LEX MITIOR À PROVA - AÇÃO DE IMPROBIDADE E DIREITOS HUMANOS:
GARANTIAS PROCESSUAIS CONVENCIONAIS VERSUS A MODULAÇÃO DO
TEMA 1.199 DO STF**

VÍTORIA
2025

ATÍLIO DAMBROZ ROCHA LOUREIRO

**LEX MITIOR À PROVA - AÇÃO DE IMPROBIDADE E DIREITOS HUMANOS:
GARANTIAS PROCESSUAIS CONVENCIONAIS VERSUS A MODULAÇÃO DO
TEMA 1.199 DO STF**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito parcial para aprovação na disciplina Projeto de Conclusão de Curso.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Leal de Oliveira.

VITÓRIA

2025

AGRADECIMENTOS

Ao Deus Uno e Trino. Fonte verdadeira da luz e da ciência que, com Sua graça abundante, conduziu-me durante a produção deste trabalho.

Aos meus pais, Valter e Mônica, pelos incontáveis sacrifícios realizados desde o dia em que nasci, os quais não poderei retribuir até o fim de minha vida terrena.

À minha irmã, Mariana, cuja convivência cultivou em mim a virtude da paciência e grandemente alegrou e animou os primeiros anos de minha vida.

Aos meus irmãos, Felipe, Vinícius e Alexandre que, mesmo afastados da convivência diária, ocupam especial posto em minha vida.

À minha namorada, Mariah de Nardi, por sua graça inspiradora que ilumina meus dias e seu incondicional apoio em todos os momentos de dificuldade.

Aos meus irmãos de alma, Édiron Gomide, Pedro Ramos, Dyego Carlos, Tyrone Quintela, Matheus Perini, Pedro Melo, Roger Saluci, Mário Ítalo, João Augusto e Ivan Pedro que, entre outros, formaram minha segunda família nestes anos de faculdade.

Às minhas referências profissionais, Drs. Felipe Rizk, Rafael Friggi, Pedro Passos e Pedro Ramos, cuja convivência aprofundou minha paixão pelo exercício do Direito.

Aos meus grandes amigos, Pedro Henrique Soares, João Vitor Zocolotti, Guilherme Barbosa, Ricardo Melgaço e Eduardo Camargo, cujo companheirismo nestes anos de faculdade foi uma fonte inesgotável de alegria.

Ao meu orientador, pela paciência e dedicação depreendida a mim durante a produção deste trabalho.

Finalmente, ao Clube de Regatas do Flamengo, a maior das instituições terrenas, pelo qual meu amor incondicional se iniciou no berço e me acompanhará até o túmulo.

EPÍGRAFE

“Há sujeitos que nascem, envelhecem e morrem sem ter jamais ousado um raciocínio próprio. Há toda uma massa de frases feitas, de sentimentos feitos, de ódios feitos.”

- Nelson Rodrigues

RESUMO

O trabalho analisa se a modulação temporal fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199, ao limitar a retroatividade benéfica da Lei 14.230/2021 às ações de improbidade pendentes, harmoniza-se com os artigos 8.º e 9.º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), instrumento de hierarquia supralegal no ordenamento brasileiro. Parte-se da hipótese de que as sanções previstas na Lei 8.429/1992 (perda de função pública, suspensão de direitos políticos e multas expressivas) possuem natureza punitiva e, portanto, atraem integralmente as garantias penais convencionais, inclusive a *lex mitior*. Adota-se metodologia jurídico-dogmática, complementada por análise comparada da jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (Engel, Öztürk) e da Corte Interamericana (Baena Ricardo, Rosadio Villavicencio). O estudo demonstra que o STF, ao privilegiar a coisa julgada, deixou de aplicar a dupla compatibilidade vertical imposta pela CADH e afastou precedente interamericano que exige a revisão de sentenças definitivas sempre que lei posterior seja mais favorável. Conclui que a tese 2 do Tema 1.199 viola o art. 9.º da CADH, expondo o Brasil a responsabilidade internacional, e propõe como caminhos de harmonização a revisão interna da modulação ou o controle difuso de convencionalidade pelos tribunais.

Palavras-chave: improbidade administrativa; *lex mitior*; Convenção Americana sobre Direitos Humanos; controle de convencionalidade; Tema 1.199; Tribunal Europeu de Direitos Humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos.

ABSTRACT

This study examines whether the temporal modulation adopted by Brazil's Supreme Federal Court (STF) in Leading Case 1.199, which restricts the retroactive application of Law 14,230/2021 to pending administrative-improbity actions, complies with Articles 8 and 9 of the American Convention on Human Rights (ACHR), a norm of supra-statutory status in Brazilian law. It starts from the premise that the sanctions set forth in Law 8,429/1992 (removal from public office, suspension of political rights, and substantial fines) are punitive in nature and therefore attract the full range of conventional criminal guarantees, including the *lex mitior* principle. The research employs a doctrinal-legal methodology, supplemented by comparative analysis of case law from the European Court of Human Rights (Engel, Öztürk) and the Inter-American Court (Baena Ricardo, Rosadio Villavicencio). The study shows that, by prioritizing *res judicata*, the STF failed to apply the "double vertical compatibility" required by the ACHR and disregarded Inter-American precedents that mandate review of final judgments whenever a subsequent, more lenient law applies. It concludes that Thesis 2 of Leading Case 1,199 violates Article 9 of the ACHR, exposing Brazil to potential international liability, and suggests two harmonization paths: internal revision of the STF's modulation or the exercise of diffused conventionality control by domestic courts.

Keywords: administrative improbity; *lex mitior*; American Convention on Human Rights; conventionality control; STF Leading Case 1,199; European Court of Human Rights; Inter-American Court of Human Rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADH – Convenção Americana sobre Direitos Humanos

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

TEDH – Tribunal Europeu de Direitos Humanos

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. EFEITO EXPANSIONISTA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS.....	11
2.1 DA TIPICIDADE FORMAL À NATUREZA MATERIAL DA SANÇÃO	14
2.2 SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS DA EXPANSÃO DAS GARANTIAS PENAIS AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES.....	18
3. A HIERARQUIA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL.....	21
4. REGIME JURÍDICO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DA APARÊNCIA CIVIL À CONSOLIDAÇÃO DE UM DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE ÍNDOLE PUNITIVA	24
5. TEMA 1.199 – DIVERGÊNCIAS NO STF E DÍALOGO (INTERROMPIDO) COM O SISTEMA INTERAMERICANO.....	30
5.1 LINHA MAJORITÁRIA: SANÇÃO CIVIL, PRIMAZIA DA COISA JULGADA	30
5.2 A LINHA DIVERGENTE: IMPROBIDADE COMO EXPRESSÃO DO <i>JUS PUNIENDI</i> E RETROATIVIDADE PLENA.....	31
5.3 SÍNTESE DA CLIVAGEM HERMENÊUTICA E CONEXÃO COM O PRESENTE TRABALHO.....	33
5.4 TEMA 309 DA REPERCUSSÃO GERAL E A POSSIBILIDADE DE AUTOCORREÇÃO.....	34
6. CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS.....	39

1. INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa figura, no ordenamento brasileiro, como uma das principais respostas estatais à corrupção e à má-gestão da coisa pública. Desde a promulgação da Lei 8.429/1992, contudo, sua natureza jurídica civil, penal ou híbrida, revelou-se controvertida e, com ela, a extensão das garantias processuais devidas aos réus.

A controvérsia ganhou novos contornos após a reforma introduzida pela Lei 14.230/2021, que passou a exigir dolo, suprimiu a modalidade culposa e instituiu acordo de não persecução, aproximando ainda mais a ação de improbidade de um autêntico processo sancionador de feição penal. Em agosto de 2022, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.199 de repercussão geral, reconheceu o caráter doloso da improbidade, mas modulou os efeitos temporais da lei reformadora, negando a retroatividade benéfica às condenações já transitadas em julgado, solução que reavivou o debate sobre a compatibilidade entre o direito interno e os compromissos internacionais de direitos humanos assumidos pelo Brasil.

No plano externo, o país é parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), incorporada pelo Decreto n. 678/1992 e elevada a patamar supralegal pelo STF em 2008. Os artigos 8.º e 9.º da CADH consagram, respectivamente, o devido processo legal pleno e o princípio da retroatividade da lei mais benéfica (*lex mitior*). A Corte Interamericana de Direitos Humanos interpreta a incidência de tais dispositivos de forma material, aplicando-os a qualquer sanção dotada de carga repressiva, posição inaugurada nos *leading cases Baena Ricardo y otros v. Panamá* (CIDH, 2001) e reiterada em *Rosadio Villavicencio v. Peru* (CIDH, 2020).

Sob essa ótica, as penas de improbidade (perda de função, suspensão de direitos políticos, multas vultosas) qualificam-se como restrições de natureza penal, de modo que a *lex mitior* deveria alcançar também as sentenças definitivas. A tese fixada pelo STF, contudo, privilegiou a coisa julgada em detrimento da retroatividade benéfica, gerando aparente colisão com o art. 9.º da CADH e projetando o risco de responsabilidade internacional do Brasil.

Neste cenário, o presente trabalho propõe-se a investigar quais garantias processuais, consagradas em tratados internacionais de direitos humanos, devem ser reconhecidas aos réus em ações de improbidade administrativa e se a modulação temporal do Tema 1.199 atende a essas exigências. Parte-se da hipótese de que, dada a natureza punitiva das sanções, a ação de improbidade integra o direito administrativo sancionador e, por isso, atrai integralmente as garantias penais convencionais, entre elas a retroatividade da lei mais favorável, sendo incompatível com o sistema interamericano qualquer limitação que decorra unicamente da coisa julgada.

Para testar essa hipótese, adotou-se o método dedutivo, analisando-se à decisão do STF, a partir da análise da jurisprudência convencional e dos princípios gerais do direito sancionador. No primeiro eixo, examinam-se a evolução legislativa interna (Leis 8.429/1992 e 14.230/2021) e os fundamentos constitucionais da responsabilidade por improbidade. No segundo, analisam-se os precedentes do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (*Engel, Öztürk*) e da Corte IDH (*Baena, Kimel, Rosadio*), evidenciando o critério material que define o alcance das garantias penais. Por fim, procede-se ao estudo crítico do Tema 1.199, confrontando a tese fixada pelo STF com o artigo 9.º da CADH à luz da noção de dupla compatibilidade vertical.

A pertinência social e acadêmica da pesquisa se justifica por três razões. Primeiro, a improbidade administrativa permanece instrumento de grande impacto na defesa da moralidade pública, afetando gestores, agentes políticos e a própria sociedade que deles depende. Segundo, a decisão do STF repercute em milhares de processos em curso e transitados em julgado, com potenciais efeitos financeiros e políticos expressivos. Terceiro, a harmonização entre direito interno e tratados de direitos humanos é condição para evitar novas condenações internacionais, quadro que pode comprometer a imagem do Brasil e a efetividade do Sistema Interamericano.

Estruturalmente, o trabalho organiza-se em quatro capítulos, além desta introdução e das conclusões. O Capítulo 2 delinea o critério material punitivo e o “efeito-expansão” das garantias penais, a partir da jurisprudência europeia e interamericana. O Capítulo 3 aborda o status supralegal dos tratados de direitos humanos no ordenamento brasileiro e o dever de controle de convencionalidade. O Capítulo 4 demonstra a

evolução do regime jurídico da improbidade administrativa, evidenciando sua inserção no direito administrativo sancionador de índole penal. O Capítulo 5 analisa o Tema 1.199, confrontando-o com o art. 9.º da CADH e apontando caminhos de harmonização possíveis. Ao final, oferece-se síntese crítica dos achados e recomendações normativas e jurisprudenciais para compatibilizar a proteção da moralidade administrativa com as obrigações convencionais de direitos humanos.

2. EFEITO EXPANSIONISTA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

O processo de proteção internacional dos direitos humanos, baseado no valor supremo da dignidade da pessoa humana, foi formalmente inaugurado com a redação da Carta das Nações Unidas (ONU, 1945) e por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), conforme explicado por Rúbia de Alvarenga (2024, p. 76).

Os supracitados documentos foram, então, complementados pelas convenções regionais de direitos humanos, em especial a Convenção Europeia de Direitos do Homem (1950) e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969).

Dessa forma, como explicam Fernanda Braga e Sidney Guerra (2020, p. 122), a Declaração internacional de Direitos Humanos, seguida pelos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, criou uma proteção normativa universal à dignidade da pessoa humana.

Tal quadro normativo inaugurou um especial status jurídico aos compromissos internacionais de direitos humanos, as posicionando em patamar privilegiado em relação às normas de direito interno, conforme brilhantemente explanado por Flávia Piovesan (1998, p. 79):

Neste cenário fortalece-se a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Por sua vez, esta concepção inovadora aponta as duas importantes consequências: 1.^a) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permite-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos forem violados; 2.^a) a cristalização da ideia de que o indivíduo deve ter direitos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito. Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania.

Este patamar gozado pelos compromissos internacionais de direitos humano decorre da regra de interpretação *pro homine*, que determina a prevalência, em caso de eventual conflito entre normas de direito interno e direito internacional, da materialmente mais favorável ao indivíduo. Tal princípio é consectário lógico do art. 27 da Convenção de Viena (1969), norma regulamentadora dos tratados internacionais, que prescreve “nenhum Estado que faz parte de algum tratado pode deixar de cumpri-lo invocando seu Direito interno”.

Realizado este breve retrospecto histórico, há de se analisar como as convenções internacionais de direitos humanos convenções internacionais se debruçaram sobre proteção à dignidade da pessoa humana no que se refere as garantias devidas aos indivíduos no âmbito processual.

Levando-se em consideração a posição privilegiada das convenções internacionais de direitos humanos, não é surpresa que estas passassem a atuar como verdadeiras ferramentas de expansão das garantias previstas aos réus, pelos países signatários, em processos judiciais e administrativos. Nesse sentido, lecionam Gilmar Mendes e Paulo Branco (2024, p. 401):

Essa expansão normativa das garantias constitucionais processuais, penais e processuais-penais não é um fenômeno brasileiro. **A adoção da Convenção Europeia de Direitos Humanos por muitos países fez com que ocorresse expansão singular dos direitos e garantias nela contemplados no âmbito europeu.** Mediante uma interpretação dos direitos fundamentais previstos na Constituição em conformidade com as disposições da Convenção Europeia, **tem-se hoje uma efetiva ampliação do significado dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos ou quase uma ampliação dos direitos positivados na Constituição.** Tendo em vista a práxis dominante na Alemanha, observa Werner Beulke que **tal orientação culmina por conferir supremacia fática da Convenção Europeia em face do direito alemão.**

De fato, ao longo das últimas décadas, o processo de “expansão” dos direitos humanos projetou-se sobre todas as esferas sancionatórias do Estado. Tratados como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e a Convenção

Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) passaram a fornecer um bloco normativo supraestatal capaz de irradiar garantias tipicamente penais – contraditório robusto, presunção de inocência, prazo razoável e, de modo central para este trabalho, a retroatividade da lei mais benéfica (*lex mitior*) – para domínios antes reputados “meramente” civis ou administrativos.

Sobre este processo de expansão das garantias, que excede a ordem jurídica interna dos Estados, lecionam Gustavo Hoffman e José Luis Bolzan de Moraes (2018, pág. 103):

Esse movimento de alargamento das esferas jurídico-protetivas que se dá a partir da necessidade de garantir e concretizar os direitos humanos não mais somente no plano nacional, como também no plano internacional, costuma ser chamado de internacionalização do direito³. Esse processo de recomposição do jurídico-político se dá a partir do que se pode denominar de direito internacional dos direitos humanos, que excede os limites da estatalidade e do constitucionalismo que a ela se vincula e assume para si a função de consolidar um ambiente protetivo de direitos universal(izável) e mundial(izado).

No plano europeu, o *leading case* Öztürk v. Alemanha (TEDH, 1984) afirmou que sanções administrativas consideradas “leves”, como multas de trânsito, não podem ser subtraídas ao núcleo duro do art. 6.º da CEDH sempre que apresentem natureza punitiva. Essa viragem material – complementada pelos critérios de Engel and Others v. Netherlands (TEDH, 1976) – inspirou a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) a alargar o alcance dos arts. 8.º e 9.º da CADH a procedimentos administrativos sancionadores, como explicitado em *Baena Ricardo v. Panamá* (CIDH, 2001).

No plano doméstico, o Brasil incorporou a CADH pelo Decreto n. 678/1992. A forma como esse tratado se encaixa na hierarquia normativa interna, e as consequências práticas desse enquadramento, será examinada em detalhe no Capítulo 3, dedicado ao status supralegal dos instrumentos de direitos humanos e ao controle de convencionalidade.

Antes, porém, importa notar que a teoria do “efeito-expansão” das garantias penais

ganha particular relevância em domínios de forte carga repressiva, como a improbidade administrativa. A Lei 8.429/1992, recentemente reformada pela Lei 14.230/2021, prevê perda da função pública, suspensão de direitos políticos e multas expressivas, sanções que, à luz do parâmetro europeu-interamericano, ativam integralmente o bloco de garantias processuais penais.

Deste modo, a investigação que se segue concentra-se em demonstrar como e por que os tratados internacionais operam como vetores de ampliação das salvaguardas processuais: **(a)** partindo da lógica material que desloca tais garantias para as esferas administrativas sancionatórias; e **(b)** evidenciando os desafios que o ordenamento brasileiro enfrenta para aplicar, na prática, a retroatividade benéfica (*lex mitior*) e demais direitos assegurados aos acusados em ações de improbidade.

Estabelecido este marco teórico-introdutório, os itens subsequentes demonstrarão de que forma a mesma racionalidade protetiva que orientou o TEDH em *Öztürk* e a CoIDH em *Baena* deve modelar o direito sancionador pátrio, sob pena de o Brasil incorrer em responsabilidade internacional por violação às obrigações convencionais que livremente assumiu.

2.1 DA TIPICIDADE FORMAL À NATUREZA MATERIAL DA SANÇÃO

Nas primeiras décadas que se seguiram à criação dos tribunais regionais de direitos humanos prevaleceu, ainda que de modo vacilante, um raciocínio formalista: somente o que cada Estado rotulasse como “crime” receberia o pacote completo de salvaguardas do devido processo penal. A viragem decisiva ocorreu na Europa, quando o Tribunal de Estrasburgo, em *Engel and Others v. Netherlands* (TEDH, 1976), formulou os hoje clássicos **critérios Engel**. Ao apreciar punições disciplinares impostas a militares, a Corte indicou três filtros para descobrir a verdadeira feição de uma infração: **(i)** a classificação conferida pelo direito interno; **(ii)** a natureza da infração — isto é, se visa proteger um interesse coletivo mediante repressão; e **(iii)** a severidade da sanção aplicada.

Nesse diapasão, a decisão do TEDH definiu que o primeiro critério, ponto de partida na análise da norma sancionatória, tem valor apenas formal e relativo, estando a

definição acerca da natureza da norma sujeita especialmente aos últimos dois critérios, de caráter material. Nesse sentido, lecionam Gilmar Mendes, Bruno Buonicore e Felipe De-Lorenzi (2022, p. 7):

Assim, para estabelecer a natureza criminal de um processo ou sanção, deve-se levar em conta: (a) a classificação legal da infração na legislação nacional, (b) a natureza da infração e (c) o grau de severidade da punição que a pessoa pode receber em razão dela. **Com base no segundo e no terceiro critérios, mesmo procedimentos e sanções formalmente considerados pelo direito doméstico como de natureza extrapenal podem ser entendidos, por sua essência, como criminais.** (grifo nosso)

Nesse sentido, restou sedimentado pelo Acórdão de *Engel and Others v. Netherlands* (TEDH, 1976) o fato de os estados signatários da CEDH possuírem a prerrogativa de traçar uma linha divisória entre direito penal e direito disciplinar em sua legislação interna, contudo, tal prerrogativa é limitada por certas condições.

Em suma, restou decidido que os estados contratantes possuem ampla liberdade para dar classificação penal a ações e omissões que não constituam exercício normal de um dos direitos protegidos pela Convenção, posto que tal fato atrairia a incidência das garantias disciplinadas nos art. 6º e 7º da CEDH.

A operação inversa, no entanto, é sujeita a regras mais restritas. Se um Estado tivesse a discricção de classificar uma ofensa como administrativa ao invés de criminal, a despeito do conteúdo material da sanção, a aplicação das cláusulas fundamentais da CEDH estaria sujeitada à classificação formal estabelecida pelo Estado Contratante. Nesse sentido, leciona Bas Van Bockel (2010, p. 40 – 41).

Uma distinção rígida entre o direito administrativo e o direito penal para a aplicação de princípios jurídicos como o *ne bis in idem* permitiria que os Estados contornassem as garantias previstas na CEDH simplesmente transferindo determinadas infrações do âmbito penal para o administrativo.

Além disso, a UE não dispõe de um sistema de direito penal tal como tradicionalmente entendido em nível nacional. Se os tribunais comunitários entendessem que certos direitos fundamentais se aplicam exclusivamente ao campo do direito penal, isso significaria que a proteção desses direitos

fundamentais seria totalmente anulada na ordem jurídica da União Europeia. (tradução nossa)¹

Assim, *Engel and Others v. Netherlands* estabeleceu que a autonomia estatal em classificar um fato como sendo concernente ao direito penal ou ao direito administrativo sancionador não é absoluta, ao afirmar que “em suma, a ‘autonomia’ do conceito de ‘criminoso’ opera, por assim dizer, apenas numa direção” (TEDH, 1976, tradução nossa)².

O salto qualitativo veio com *Öztürk v. Germany* (TEDH, 1984). O requerente, multado por contravenção de trânsito, alegou violação do art. 6.º CEDH. O Governo alemão sustentou que se tratava de ilícito meramente administrativo, mas a Corte rejeitou a tese: permitir que o Estado escapasse às garantias convencionais bastando rebatizar condutas criminais como “administrativas” frustraria o propósito protetivo da Convenção. Concluiu-se, então, que até mesmo multas modestas atraem o núcleo duro do direito penal convencional sempre que possuam caráter repressivo:

De qualquer forma, **as indicações fornecidas pelo direito interno do Estado demandado têm apenas valor relativo. O segundo critério acima enunciado – a própria natureza do delito, considerada também em relação à natureza da pena correspondente – representa um fator de apreciação de maior peso. Na opinião da Comissão (com exceção de cinco dos seus membros) e do Sr. Öztürk, o delito cometido por este último era de natureza criminosa.**

[...]

O artigo 6º, § 3º, alínea e) (art. 6-3-e) era, portanto, aplicável ao caso em questão. Disso não decorre, de forma alguma, e o Tribunal gostaria de deixar claro, que o próprio princípio do sistema adotado na matéria pelo legislador alemão esteja sendo questionado. Tendo em vista o grande número de infrações menores, notadamente na esfera do trânsito rodoviário, um Estado Contratante pode ter bons motivos para isentar seus tribunais da tarefa de processá-los e puni-los. **Confiar a acusação e a punição de infrações menores às autoridades administrativas não é inconsistente com a**

¹ Surely, there are good grounds for this. A rigid distinction between administrative law and criminal law for the application of legal principles such as that of ne bis in idem would enable the states to circumvent the guarantees laid down in the ECHR simply by shifting certain offences from the realm of criminal law to that of administrative law.

Furthermore, the EU does not have a system of criminal law as it is traditionally understood on the national level. If the Community courts would consider that certain fundamental rights apply exclusively in the field of criminal law, this would mean that the protection of those fundamental rights would be entirely cancelled out for the EU legal order.

² In short, the "autonomy" of the concept of "criminal" operates, as it were, one way only

Convenção, desde que a pessoa em questão tenha a possibilidade de levar qualquer decisão tomada contra ela perante um tribunal que ofereça as garantias do Artigo 6 (art. 6). (tradução nossa) (grifo nosso)³

A lógica material irradiou-se para o sistema interamericano. Em *Baena Ricardo v. Panama* (CIDH, 2001), caso que envolvia a demissão de mais de duzentos servidores acusados de “deslealdade ao serviço”, a Corte IDH reconheceu que a sanção, embora revestida de aparente natureza trabalhista, possuía carga punitiva suficiente para acionar os arts. 8º e 9º da CADH, estendendo-lhes, portanto, o contraditório robusto, a presunção de inocência e a retroatividade benigna.

Este posicionamento foi recentemente referendado no julgamento de *Rosadio Villavicencio v. Peru* (CIDH, 2020), ocasião na qual a CIDH determinou a aplicabilidade do art. 9º da CADH às sanções administrativas:

O artigo 9 da Convenção Americana dispõe que: “Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que foram cometidas, não tenham sido consideradas penais segundo a lei aplicável. Tampouco pode ser imposta pena mais pesada do que a aplicável no momento em que o crime foi cometido. Se, após a prática do crime, a lei prever a aplicação de pena mais branda, o infrator dela se beneficiará. **Este Tribunal tem interpretado que o princípio da legalidade é aplicável não apenas à esfera penal, mas também que seu alcance se estende às sanções administrativas.** (tradução nossa)⁴ (grifo nosso)

³ In any event, the indications furnished by the domestic law of the respondent State have only a relative value. The second criterion stated above - the very nature of the offence, considered also in relation to the nature of the corresponding penalty - represents a factor of appreciation of greater weight. In the opinion of the Commission - with the exception of five of its members - and of Mr. Öztürk, the offence committed by the latter was criminal in character.

[...]

Article 6 § 3 (e) (art. 6-3-e) was thus applicable in the instant case. It in no wise follows from this, the Court would want to make clear, that the very principle of the system adopted in the matter by the German legislature is being put in question. Having regard to the large number of minor offences, notably in the sphere of road traffic, a Contracting State may have good cause for relieving its courts of the task of their prosecution and punishment. Conferring the prosecution and punishment of minor offences on administrative authorities is not inconsistent with the Convention provided that the person concerned is enabled to take any decision thus made against him before a tribunal that does offer the guarantees of Article 6 (art. 6)

⁴ El artículo 9 de la Convención Americana dispone que: “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello”. Este Tribunal ha interpretado que el principio de legalidad es aplicable no sólo al ámbito penal, sino que, además, su alcance se extiende a la materia sancionatoria administrativa.

Esse olhar material possui repercussões diretas sobre a improbidade administrativa brasileira. A Lei 8.429/1992, reforçada pela Lei 14.230/2021, prevê perda da função pública, suspensão de direitos políticos por até quatorze anos e multas milionárias. Tais sanções superam, em gravidade, a multa de trânsito analisada em Öztürk. Aplicando-se os filtros de Engel:

a) **Classificação interna:** embora a lei qualifique o ilícito como “civil”, o procedimento tramita em juízo, com participação do Ministério Público e forte conotação repressiva;

b) **Natureza da infração:** protege-se a moralidade e o patrimônio público, interesses típicos do direito penal.

c) **Severidade da sanção:** há profundo estigma político-social, restrição de direitos fundamentais e impacto patrimonial expressivo.

Em síntese, a linha que vai de Engel a Öztürk e desemboca em Baena desenha um movimento claro: onde houver sanção estatal de feição repressiva, haverá exigência integral das garantias processuais penais, inclusive a *lex mitior*. Ignorar essa premissa significa reviver o formalismo que a Corte Europeia superou em 1984 e que a CIDH já considera incompatível com o bloco de legalidade internacional.

Essa constatação impõe, portanto, um retorno as próprias fontes normativas que ancoram essa transposição de garantias: é preciso demonstrar onde, nos textos convencionais e na hermenêutica *pro persona* adotada pelos tribunais regionais, se encontra o lastro jurídico que obriga os Estados a aplicar integralmente o devido processo penal fora do estrito domínio criminal. É justamente esse alicerce, composto pelas cláusulas de legalidade e *lex mitior* dos arts. 8.º e 9.º da CADH, pela leitura teleológica do art. 6.º da CEDH e pelos princípios de máxima efetividade e controle de convencionalidade, que será examinado no capítulo 3, que tornará claro porque nenhuma sanção de índole repressiva pode subsistir à margem desse bloco de legalidade internacional.

2.2 SÍNTESE DOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS DA EXPANSÃO DAS

GARANTIAS PENAIS AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES

A extensão das salvaguardas penais clássicas, entre elas a retroatividade da lei mais benéfica (*lex mitior*), para domínios não rotulados como “criminais” ampara-se, primeiro, em **disposições expressas dos tratados internacionais**. O artigo 9.º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) proclama que ninguém será condenado por ato ou omissão que, ao tempo da conduta, não constituía delito, acrescentando que “se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado.” (CADH, 1969).

O segundo alicerce é **interpretativo**. Já em *Engel and Others v. Netherlands* (TEDH, 1976), o Tribunal de Estrasburgo enunciou três critérios para definir se uma infração é “criminal” aos olhos da Convenção: classificação jurídica interna, natureza da infração e gravidade da sanção. O peso decisivo recai sobre os dois últimos elementos; se a medida persegue finalidade repressiva e impõe estigma ou pena sensível, as garantias convencionais se ativam, ainda que o direito doméstico a rotule como “administrativa”. Essa ótica material consolidou-se em *Öztürk v. Germany* (CIDH, 1984): a Corte afirmou que admitir que os Estados escapem às salvaguardas penais apenas rebatizando ilícitos comprometeria a finalidade protetiva da Convenção; por isso, aplicou todo o pacote de garantias a uma simples multa de trânsito.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos incorporou esse raciocínio. Em *Baena Ricardo e Outros v. Panamá* (CIDH, 2001), reconheceu que a demissão coletiva de servidores por “deslealdade” possuía índole punitiva e, portanto, estava sujeita aos artigos 8.º e 9.º da CADH, reafirmando que a classificação formal do direito interno não pode suprimir a aplicação do *lex mitior*.

A terceira coluna desse edifício é a **hermenêutica pro persona** combinada ao **princípio do efeito útil**. Ambos os tribunais regionais sublinham que os direitos convencionais devem ser lidos da forma mais ampla possível em favor do indivíduo, tornando-os “práticos e efetivos, não ilusórios”, expressão consagrada pelo Tribunal

de Estrasburgo em *Airey v. Ireland* (CEDH, 1979), reafirmada em *Soering v. United Kingdom* (CEDH, 1989) e, mais recentemente, em *G.I.E.M. S.r.l. and Others v. Italy* (CEDH, 2018). A Corte Interamericana adotou a mesma lógica em *Almonacid Arellano y otros v. Chile* (CIDH, 2006), deixando expresso que, diante de sanções de índole repressiva, não se admite interpretação que atenuie garantias com base em tecnicismos classificatórios, devendo o intérprete aplicar integralmente as garantias convencionais sempre que o Estado exerça poder punitivo.

Esses três pilares, texto convencional, jurisprudência que privilegia a natureza material da sanção e hermenêutica *pro persona* formam um bloco normativo internacional que obriga os Estados a aplicar integralmente as garantias convencionais, inclusive a *lex mitior*, sempre que imponham sanção dotada de caráter punitivo relevante. Nos capítulos seguintes examinar-se-á como esse bloco é recepcionado pelo direito brasileiro e de que maneira ele incide sobre a Lei de Improbidade Administrativa.

3. A HIERARQUIA DOS TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

A Constituição de 1988 escancarou as portas ao direito internacional ao declarar, no artigo 5.º § 2.º, que os direitos nela previstos “não excluem outros decorrentes de tratados” ratificados pelo Brasil. Faltava-lhe, contudo, precisar como esses instrumentos se encaixariam na pirâmide normativa. Como demonstrado por Silmar Fernandes (2003), entre 1988 e 2008 proliferaram três principais correntes doutrinárias. A primeira atribuiu aos tratados natureza constitucional, sustentando que a matéria de direitos humanos estaria implícita no “bloco de constitucionalidade” disposto no art. 5, §2º da Constituição. A segunda, adotada pelo Supremo Tribunal Federal, via os tratados como leis ordinárias. Por fim, vozes mais ousadas, como a de Celso Albuquerque de Mello (2000, p.115), advogavam hierarquia supraconstitucional, por considerarem que a dignidade humana paira acima do próprio texto constitucional.

A Emenda Constitucional 45/2004 agregou nova peça ao debate ao criar o artigo 5.º § 3.º da Constituição Federal, permitindo que novos tratados de direitos humanos, se aprovados em dois turnos por três quintos de cada Casa do Congresso, ingressassem no ordenamento com estatuto de emenda constitucional. A norma, porém, nada disse sobre os pactos ratificados pelo rito ordinário, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), incorporada em 1992 pelo Decreto n. 678. Nesse sentido, lecionam Ana Maria Lopes e Rafaela Viana (2016, p. 86):

No entanto, a EC nº45/2004, ao invés de solucionar o impasse doutrinário, a respeito do nível hierárquico dos tratados internacionais de direitos humanos, acirrou a discussão entre os que advogavam a favor do nível constitucional dos tratados de direitos humanos independentemente da sua aprovação nos moldes do §3º, e os que defendiam a necessidade de atender as novas exigências formais do §3º.

A indefinição tornou-se insustentável quando chegaram ao Supremo dezenas de habeas corpus contra a prisão civil do depositário infiel, proibida pelo art. 7.º §7.º da CADH. Na sessão plenária de 3 de dezembro de 2008, o STF julgou em bloco o RE 466.343/SP, o RE 349.703/RS e os HCs 8.585/TO e 92.566/SP. O voto-vista do

ministro Gilmar Mendes, que acabou redigindo o acórdão, fixou a tese de que os tratados de direitos humanos aprovados pelo rito ordinário têm “hierarquia superior à legislação ordinária, mas inferior a Constituição, inaugurando a categoria normativa supralegal (BRASIL, STF, 2008, voto do Min. Gilmar Mendes, p. 1139):

Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade

Assim, na prática, o Tribunal revogou a Súmula 619 e paralisou a eficácia do Decreto-Lei 911/1969, reconhecendo que a CADH, ainda que inferior à Constituição, bloqueia dispositivos infraconstitucionais incompatíveis.

A inclusão desse patamar intermediário produz dois efeitos estruturais. O primeiro é o chamado efeito paralisante: qualquer lei, seja anterior ou posterior ao tratado, torna-se inaplicável se contrariá-lo. O segundo é o dever de controle de convencionalidade, definido por Garcia Ramírez (2011, p. 127) como “*una expresión o vertiente de la recepción nacional, sistemática y organizada del orden jurídico convencional internacional o supranacional*”⁵.

Assim, da mesma forma que o juiz verifica a compatibilidade vertical de uma norma com a Constituição, deve verificar a compatibilidade com o tratado supralegal, afastando-a de ofício em caso de conflito. A Corte Interamericana reforçou essa obrigação no caso *Almonacid Arellano y otros v. Chile* (CIDH, 2006), ao afirmar que todos os juízes internos estão submetidos as disposições da CADH, devendo velar pela efetiva produção de efeitos das disposições da convenção.

Desse arranjo decorre a noção de **dupla compatibilidade vertical**: a norma infraconstitucional precisa harmonizar-se simultaneamente com a Constituição (ápice

⁵ uma expressão ou vertente da recepção nacional, sistemática e organizada da ordem jurídica convencional internacional ou supranacional

do sistema) e com o tratado de direitos humanos, situados logo abaixo dela. Se falhar em qualquer dos planos, não produz eficácia. A própria decisão paradigma do STF, ao aplicar a CADH para afastar a prisão civil, ilustrou a lógica: bastou o conflito com o tratado para que a norma fosse afastada, ainda que não houvesse violação direta ao texto constitucional.

Fato é que, embora a tese de 2008 represente avanço, sua efetividade prática permanece limitada. Levantamento de Siddharta Legale Ferreira indica que, entre 1998 e 2017, o STF citou substantivamente a jurisprudência da CIDH em apenas 28 decisões (2017, p. 323). Sidney Guerra atribui a baixa adesão a barreiras culturais e à ausência de regulamentação processual específica do controle de convencionalidade (2021, p. 58).

A importância do status supralegal torna-se evidente em matérias de forte teor repressivo, como a improbidade administrativa. A Lei 8.429/1992 (reformada pela Lei 14.230/2021) prevê perda de função pública, suspensão de direitos políticos e multas vultosas, sanções que, segundo o critério material fixado em Engel e Öztürk, aproximam-se do direito penal. Nessa perspectiva, o art. 9º da CADH, agora parâmetro supralegal, exige a retroatividade da lei mais benéfica. Portanto, interpretação que negue a aplicação da *lex mitior* às sentenças já julgadas conflita, em tese, com o tratado e, pela dupla compatibilidade vertical, deve ser afastada.

Em síntese, o STF estabeleceu em 2008 um patamar de máxima proteção infraconstitucional: tratados de direitos humanos não podem ser contrariados por leis ordinárias, e cabe ao Judiciário exercer controle de convencionalidade para garantir essa primazia. Tal mecanismo será fundamental na análise, nos capítulos seguintes, da compatibilidade entre a Lei de Improbidade Administrativa e, sobretudo, da modulação feita no Tema 1.199 e as garantias processuais consagradas na Convenção Americana.

4. REGIME JURÍDICO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: DA APARÊNCIA CIVIL À CONSOLIDAÇÃO DE UM DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE ÍNDOLE PUNITIVA

A definição da natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa é objeto de severo debate na doutrina pátria desde a promulgação da Lei 8.249/92. A redação original, sustentada em verbos de ressarcir, recompor e reparar, favoreceu a leitura de que se tratava de diploma eminentemente civil, voltado à compensação do dano e à proteção da Administração. A posição formalista encontrava respaldo no próprio texto constitucional, cujo art. 37 § 4.º menciona as sanções de improbidade lado a lado com a reparação do erário, mas distingue-as da “ação penal cabível”.

Nesse sentido, Gianpaolo Smanio e Damásio de Jesus (1997) lecionam que, tendo a norma constitucional realizado clara distinção entre as sanções para os atos de improbidade administrativa das sanções penais, os ilícitos previstos na Lei de Improbidade Administrativa são de natureza eminentemente cível.

Ademais, a competência para processar e julgar tais ações recaiu sobre varas cíveis, reforçando a aparência não penal do instituto. Nesse sentido, WANIS (2022, p. 155 – 156):

Para significativa parte da nacional e internacional, que tem como precursor o espanhol Alejandro Nieto, a classificação ou definição da instância do Direito Sancionador deve tomar como critério diferenciador a autoridade aplicadora das sanções, pelo que, portanto, a LIA seria norma de direito sancionador de natureza civil, e não de direito administrativo sancionador.

Não obstante as respeitáveis lições dos doutrinadores supracitados, caracterizar a ação de improbidade administrativa no mesmo patamar de uma ação cível comum, levando em consideração apenas aspectos formais do referido procedimento, não é a melhor forma de interpretar o referido instituto.

Assim, cremos que a definição acerca do regime jurídico disciplinador de determinada

norma deve estar definida não por critérios meramente formais, mas por um estudo acerca dos aspectos ontológicos e teleológicos da norma sob análise.

Para tal, no presente caso, há de ser feita distinção acerca dos objetivos primordiais das normas que tipificam ilícitos penais e cíveis. Nesse ponto, transcrevemos a lição de Dora Ramos (2010, p. 121):

Distingue-se o ilícito civil do ilícito penal. Enquanto a sanção civil objetiva primordialmente a recomposição dos prejuízos de caráter moral ou patrimonial causados ao lesado, o ilícito penal tem por objeto a genérica proteção da sociedade e a preservação da paz social. Justapõem-se, aqui, o interesse privado da vítima, salvaguardado pela sanção civil, e o interesse geral da sociedade, preservado pela sanção penal. Se a sanção civil objetiva a reparação do dano sofrido pela vítima, a sanção penal destina-se a restaurar a normalidade social, punindo o agente transgressor da boa ordem. Como figura distinta das anteriores, surge o ilícito administrativo, caracterizado pela infração a deveres estabelecidos pelas leis administrativas. Nesse campo, fala-se em ilícito administrativo puro, em que a conduta atinge apenas a ordem interna da Administração, e ilícito penal administrativo, em que a conduta é punida tanto na esfera administrativa quanto na esfera penal, porque a ação ou omissão atinge concomitantemente a sociedade e a Administração.

Portanto, percebe-se uma clara distinção entre os objetivos finais das sanções de caráter civil e penal, a reparação do dano em anteposição a punição do transgressor, respectivamente.

No que tange a LIA, a aplicação prática do Instituto mostrou que as sanções ali previstas transcendiam o mero viés ressarcitório. A perda da função pública, a suspensão de direitos políticos, que pode alcançar quatorze anos, e as multas civis capazes de ultrapassar o valor do dano impõem restrições graves a direitos fundamentais do agente (liberdade profissional, direitos políticos, patrimônio), projetando-se muito além da lógica compensatória.

Assim, a melhor doutrina vem reconhecendo, desde a promulgação da Lei 8.249/92, que as sanções estipuladas para os atos de improbidade administrativa são fundamentalmente punitivas e possuem cristalina identidade com as penas estipuladas para ilícitos penais. Desta forma lecionou o saudoso Min. Teori Zavascki (2014, p.97-

98), ao comentar acerca da antiga redação da Lei de Improbidade:

A Lei de Improbidade foi editada visando, fundamentalmente, à aplicação das sanções de natureza punitiva, a saber: suspensão dos direitos políticos, a perda de função pública, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. A perda de bens, a suspensão de direitos e a multa são penas que têm, do ponto de vista substancial, absoluta identidade com as decorrentes de ilícitos penais conforme se pode ver do art. 5º, XLVI, da Constituição.

Para além disso, Marcos Pinto (2022, p.77-78) demonstra a existência de algumas condutas que são tipificadas tanto na legislação penal quanto na legislação administrativa, existindo casos em que as punições da última podem se demonstrar mais gravosas do que as da primeira. Nestes casos, o não reconhecimento das garantias processuais típicas de processos penais, em processos de improbidade administrativa teriam, então, o condão de gerar autêntica subversão do ordenamento jurídico, como leciona Teori Zavascki (2014, p. 99):

Realmente, não parece lógico, do ponto de vista dos direitos fundamentais e dos postulados da dignidade da pessoa humana, que se invista o acusado das mais amplas garantias até quando deva responder por infração penal que produz simples pena de multa pecuniária e se lhe neguem garantias semelhantes quando a infração, conquanto administrativa, pode resultar em pena muito mais severa, como a perda de função pública ou a suspensão de direitos políticos.

Esse diagnóstico aproximou-se do debate internacional. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos, em *Engel and Others v. Netherlands* (TEDH, 1976), fixou três critérios para reconhecer acusação penal: a classificação do direito interno, a natureza da infração e a severidade da sanção. Foi o segundo e o terceiro critérios, natureza e severidade, que prevaleceram quando, em *Öztürk v. Germany* (TEDH, 1984), a Corte submeteu uma singela multa de trânsito às garantias processuais do art. 6.º da CEDH, advertindo que permitir aos Estados contornar salvaguardas renomeando ilícitos comprometeria a finalidade protetiva da Convenção. A mesma lógica foi acolhida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em *Baena Ricardo y otros v. Panamá*

(CIDH, 2001), ao aplicar os arts. 8.º e 9.º da CADH a um processo disciplinar que culminou na demissão de servidores.

À luz desse critério material punitivo, a improbidade administrativa enquadra-se inequivocamente no campo do direito sancionador. A previsão de inabilitação política já seria suficiente para atrair garantias convencionais: a restrição do direito de votar e ser votado, consagrado no art. 14 da Constituição, toca diretamente a dignidade cívica da pessoa. Somam-se a isso a perda definitiva do posto público e a multa civil, que excede, por vezes, o próprio dano, assumindo nítido viés exemplar. Em termos comparativos, a multa máxima de improbidade (até vinte e quatro vezes o valor do enriquecimento ilícito após a Reforma pela Lei 14.230/2021) é mais dura que a pena pecuniária prevista em inúmeros tipos do Código Penal.

A Reforma de 25 de outubro de 2021 intensificou esse caráter punitivo. O legislador extinguiu a modalidade culposa, condicionando a condenação à demonstração de dolo específico, e introduziu mecanismos de persecução negociada, como o acordo de não persecução cível. Ao mesmo tempo, alterou os prazos prescricionais em forma de “prazo de propositura” e “prescrição intercorrente” (art. 23), fórmula que guarda analogia com a contagem do art. 109 do Código Penal e o novo art. 17-D rotula expressamente a ação de improbidade como “repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal”.

Para além disso, a Lei 14.230/2021 inclui o §4º ao art. 1º da LIA, que disciplina “ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”, ramo que pode ser compreendido como “a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado” (Gonçalves & Grilo, 2021, p. 468).

Nesse cenário, ganha relevo a moderna doutrina sobre o direito administrativo sancionatório. Rita Tourinho (2023) descreve o instituto como subsistema do penalizador em moldura administrativa: nele persiste o poder punitivo estatal, a finalidade preventiva e a estigmatização, mas o processamento é delegado ao juízo cível ou a entes administrativos. Dessa forma, a LIA figura como autêntico instrumento

do jus puniendi estatal que, apesar de fragmentado em diversos ramos de atuação, possui base ontológica unitária (Tourinho, 2023, p. 158):

O jus puniendi estatal, embora dividido em ramos epistemológicos que buscam proteger bens jurídicos específicos, possui base ontológica unitária formada por princípios jurídicos comuns do Direito Público Sancionador, como o sistema geral de normas que balizam o direito punitivo estatal. Há uma enorme dificuldade em diferenciar o conteúdo e qualidade das sanções penais e administrativas, salvo limitações constitucionais, principalmente no que se refere às penas privativas de liberdade, cujos regimes jurídicos ostentam clara vinculação à sua natureza penal. Essa realidade acaba por conferir ao legislador ampla discricionariedade na administrativização de ilícitos penais ou na penalização de ilícitos administrativos. Nesse contexto, é inegável a intersecção entre o Direito penal e o Direito Administrativo Sancionador como integrantes do jus puniendi do Estado, informados por princípios comuns, cuja maior ou menor carga de incidência dependerá do bem jurídico tutelado.

Dessa maneira, a natureza jurídica do direito sancionador é a mesma, seja no direito penal, seja no administrativo, sendo que “por adequação ou intensidade, algumas penas serão penais, outras administrativas” (Gonçalves & Grilo, 2021, p. 473). Nessa lógica, a improbidade figura como ilícito administrativo, punida no juízo cível, mas com conteúdo aflitivo próximo ao do direito penal.

Dessa forma, verificando-se a unidade ontológica do *jus puniendi* estatal, não há como se falar em compartimentos estanques entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, sob pena de ferir de morte a unidade e racionalidade interna do regime jurídico. Nesse sentido, leciona Helena da Costa (2013, p. 119):

Em nossa doutrina e, especialmente, em nossa jurisprudência prevalece ainda o paradigma de ‘independência entre as instâncias’, que além de não apresentar fundamentação científica convincente, gera diversos resultados paradoxais. Além disso, constrói um modelo que pouco se coaduna com a ideia de unidade da ordem jurídica, como um sistema jurídico estruturado e dotado de racionalidade interna. O ordenamento jurídico não pode ser tido como um conjunto desconexo de normas jurídicas, submetidas somente ao princípio da hierarquia. (...) Portanto, a ideia de independência entre as instâncias apresenta diversas inconsistências, não podendo ser abraçada como dogma inquestionável, bem ao contrário.

O reconhecimento da índole punitiva impõe, como corolário, a incidência das garantias convencionais. Das quais, assume centralidade para o presente trabalho a retroatividade da lei mais benéfica (*lex mitior*). O art. 9.º da CADH consagra essa garantia em termos absolutos: se a lei posterior for mais favorável, deve retroagir em benefício do sancionado, independentemente do trânsito em julgado. Como o tratado goza de status supralegal (Cap. 3), a exigência atinge diretamente a Lei 8.429/1992. A Reforma 14.230/2021 é nitidamente benéfica ao extinguir a culpa e redefinir a dosimetria, logo, pela CADH, seus dispositivos retroagem a todos os casos, inclusive os já sentenciados.

O Supremo Tribunal Federal, porém, modulou esses efeitos no Tema 1.199, permitindo a aplicação da reforma apenas a processos pendentes. A decisão invocou a coisa julgada como baluarte da segurança jurídica. Esse raciocínio colide frontalmente com a jurisprudência interamericana) que reconhece a transposição integral das garantias penais, entre elas a *lex mitior*, sempre que a sanção tenha natureza punitiva. Assim, se o Brasil ratificou a CADH, agora supralegal, e a Lei de Improbidade ingressa no domínio sancionador penal, negar retroatividade viola o compromisso internacional e abre possibilidade de responsabilização do Estado.

Em conclusão, a Lei de Improbidade Administrativa percorreu trajetória que iniciou em rótulo civil, mas culminou na consolidação de um direito administrativo sancionador de inequívoca natureza punitiva. Essa metamorfose torna imprescindível a aplicação do bloco de garantias penais, entre elas a *lex mitior*, e submete qualquer interpretação restritiva à prova da dupla compatibilidade vertical com a Constituição e com a Convenção Americana. O próximo capítulo confrontará a restrição temporal fixada pelo STF no Tema 1.199 com esse parâmetro internacional, examinando se a Corte conseguiu, ou não, harmonizar a proteção da coisa julgada com os deveres convencionais que o Brasil assumiu.

5. TEMA 1.199 – DIVERGÊNCIAS NO STF E DIALOGO (INTERROMPIDO) COM O SISTEMA INTERAMERICANO

A decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199 (ARE 843 989/PR, Plenário, 18 ago 2022) constitui, em si, um microcosmo do debate maior que percorre este trabalho: se a improbidade administrativa deve ser lida pelo prisma civil-reparatório ou pelo prisma punitivo-administrativo. À medida que cada ministro expôs seu voto, formaram-se dois blocos claramente identificáveis e, mais importante, ancorados em premissas dogmáticas diametralmente opostas. O acórdão deixou esse contraste claro nos votos do relator Alexandre de Moraes, e dos ministros Gilmar Mendes, André Mendonça, Dias Toffoli e Ricardo Lewandovski, quando da formação da tese que assim restou concluída (BRASIL, STF, 2022):

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;

2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do 11 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.

(grifo nosso)

5.1 LINHA MAJORITÁRIA: SANÇÃO CIVIL, PRIMAZIA DA COISA JULGADA

Em seu voto condutor, Alexandre de Moraes, utilizando como substrato a literalidade do art. 37, §4º, da Constituição Federal, classificou os atos de improbidade administrativa como dotados de natureza civil (BRASIL, STF, 2022, voto do Min. Alexandre de Moraes, p. 44). A adoção de raciocínio puramente formalista, pelo

Ministro, é confirmada com a afirmação de que o legislador “determinou que se seguisse o procedimento comum estabelecido no Código de Processo Civil, deixando óbvia sua natureza civil” (Ibid, p. 46).

Embasado neste raciocínio, conclui pela inaplicabilidade do art. 5º, XL, da Constituição Federal aos atos de improbidade administrativa, entendimento seguido pelos Ministros Luiz Fux, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia, concluindo por uma interpretação restritiva do instituto da *lex mitior*. Veja-se:

A norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do favor libertatis) , fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador; sendo, portanto, regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, prestigiando-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos; principalmente porque no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio *tempus regit actum*. (BRASIL, STF, 2022, voto do Min. Alexandre de Moraes, p. 68).

Do ponto de vista deste trabalho, esta corrente incorre em severos problemas. Primeiramente, ignora o critério material punitivo desenvolvido por Estrasburgo (Engels, Oztürk) e São José (Baena, Rosadio), em favor de uma visão exclusivamente formalista da LIA, visão esta há muito superada pelas cortes internacionais.

Em segundo lugar, adota uma visão restritiva em relação à regra constitucional de retroatividade benéfica, em clara violação ao princípio *pro persona*, que determina uma interpretação que privilegie os direitos fundamentais dos indivíduos, como demonstrado no capítulo 2.2 deste trabalho.

5.2 A LINHA DIVERGENTE: IMPROBIDADE COMO EXPRESSÃO DO *JUS PUNIENDI* E RETROATIVIDADE PLENA

Em voto que rompeu frontalmente com a linha do relator, Gilmar Mendes advertiu que classificar os atos de improbidade exclusivamente no direito civil é “negligenciar o inequívoco caráter sancionador” da norma e desconsiderar que sua aplicação opera o mesmo poder punitivo estatal exercido no campo penal (BRASIL, STF, 2022, voto

do Min. Gilmar Mendes, p. 333). Para ele, há “coincidência de regimes” não só quanto às consequências, perda de cargo, suspensão de direitos políticos, multas elevadas, mas também quanto ao próprio conteúdo das condutas, pois “a tutela da probidade administrativa é objeto de inúmeros tipos penais” (Ibid, p. 346). Nesse cenário, “descabe articular leitura textual limitadora de direito fundamental” como a *lex mitior*, que prevalece independentemente da roupagem formal da sanção (Ibid, p. 347-349). Ao invocar o art. 9.º do Pacto de San José, Mendes concluiu que a retroatividade benigna é garantia de nível supralegal, devendo atingir inclusive sentenças já transitadas (Ibid, p. 348).

Dias Toffoli reforçou essa linha afirmando que, depois da reforma de 2021, a LIA ganhou “contornos nítidos de direito público sancionatório, com duras sanções similares às do sistema penal” (BRASIL, STF, 2022, voto do Min. Dias Toffoli, p. 201-202). Assentada essa premissa, afastou “toda construção que remeta às normas de direito privado” (Ibid, p. 208), reconhecendo que nas relações Estado-indivíduo vige a regra de aplicação da norma mais benéfica. Nesse diapasão, prosseguiu afirmando a possibilidade de criação de um autêntico paradoxo jurídico (Ibid, pág. 202):

por um mesmo fato, que depois deixa de ser crime e deixa de ser improbidade, a pessoa já estaria condenada com trânsito em julgado. No criminal, o juízo da execução, por um único despacho, declarará a abolição criminis e absolverá o condenado. Já na ação de improbidade, isso não poderia ser feito. O condenado continuaria com a perda, por exemplo, de um cargo público, ou com a impossibilidade, num período, de se candidatar, de contratar com o Poder Público, que são sanções estabelecidas para vários tipos penais e tipos de improbidade administrativa

Assim, o Ministro conclui que a supracitada assimetria de tratamento entre os regimes penal e administrativo sancionador caracterizaria clara afronta ao princípio da regra de boa hermenêutica que impõe a “técnica de interpretação restritiva, jamais ampliativa na seara do direito sancionador.” (BRASIL, STF, 2022, voto do Min. Dias Toffoli, p. 218)

André Mendonça aderiu ao entendimento material, mas propôs solução procedimental de meio-termo. Depois de comparar direito penal e direito administrativo sancionador,

concluiu: “não vislumbro traço distintivo suficiente para afastar a incidência da retroatividade da lei mais benéfica” (BRASIL, STF, 2022, voto do Min. André Mendonça, p. 103). Recordou que, se o Estado decide “não mais tipificar conduta culposa”, perde sentido manter a pena porque “esvazia-se por completo a teleologia da norma anterior” (Ibid, p. 105). Todavia, para equilibrar segurança jurídica, sustentou que a revisão de sentenças poderia ocorrer mediante ação rescisória, já prevista no CPC, evitando anulação automática e permitindo controle judicial caso a caso.

Ricardo Lewandowski deixou claro que o microsistema da improbidade “traduz manifestação do jus puniendi estatal” e, justamente por isso, “reclama moderação hermenêutica” pautada na máxima retroatividade benéfica (BRASIL, STF, ARE 843.989/PR, voto do Min. Ricardo Lewandowski, p. 323). Ademais, lembrou que a Corte IDH exige a aplicação da *lex mitior* em procedimentos não criminais sempre que envolvam o jus puniendi, referenciando o posicionamento histórico da CIDH (Ibid, p. 324).

5.3 SÍNTESE DA CLIVAGEM HERMENÊUTICA E CONEXÃO COM O PRESENTE TRABALHO

A divisória que se ergueu no Plenário coincide exatamente com a hipótese central desta monografia. Os ministros do bloco civil mantêm o formalismo que o Tribunal Europeu superou em *Öztürk* e que a Corte IDH rejeitou em *Baena* e *Rosadio*: insistem em separar a LIA das garantias convencionais presentes na esfera sancionadora-punitiva com base em critérios meramente formais. Já o bloco punitivo enxerta-se no direito administrativo sancionador contemporâneo, convergindo em três premissas que dialogam diretamente com a tese deste trabalho:

a) **Critério material punitivo:** Todos afirmam que a gravidade das sanções e a finalidade eminentemente repressiva da LIA insere-a no *jus puniendi* estatal, reproduzindo a lógica de *Baena Ricardo* e *Rosadio Villavicencio* examinada no Capítulo 2.

b) **Interpretação *pro persona*:** Todos afirmam, dada a proximidade ontológica entre os ramos administrativo sancionador e penal, que deve ser realizada leitura do art. 5º,

XL, da CF, no sentido de amplificar os direitos fundamentais dos réus em processos de improbidade, reforçando o comando expresso pela CIDH em *Arellano*

c) **Necessidade de revisão da coisa julgada:** Seja por anulação direta (Gilmar e Toffoli) ou por rescisória (Mendonça, Lewandowski), a corrente divergente aponta para a necessidade de retroação dos dispostos da LIA para atingir os casos transitados em julgado, buscando harmonização concreta com o sistema interamericano que reconhece a primazia da justiça material.

Essas conclusões reforçam a hipótese de que o STF, ao modular os efeitos da Lei 14.230/2021, afastou-se do bloco convencional e da doutrina de direito administrativo sancionador, perpetuando sanções incompatíveis com a dignidade e com a justiça material.

5.4 TEMA 309 DA REPERCUSSÃO GERAL E A POSSIBILIDADE DE AUTOCORREÇÃO

A perspectiva de solução interna, todavia, permanece viva. O Tema 309 da repercussão geral (RE 656.558/SP) oferece, hoje, a melhor janela institucional para que o próprio STF reverta o descompasso criado no Tema 1.199. No julgamento virtual concluído em 25 outubro 2024, o Plenário declarou que “o dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa [...] sendo inconstitucional a modalidade culposa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, com sua redação originária” (BRASIL, STF, 2024, p.2).

Embora a Corte ainda não tenha julgado os embargos de declaração que pleiteiam modulação de efeitos, duas consequências se projetam com nitidez. Se o STF mantiver a decisão sem modulação, todas as condenações transitadas em julgado baseadas exclusivamente em culpa poderão ser alvo de ação rescisória com fulcro no art. 525, §12º do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), pois terão perdido o amparo constitucional. Isso significará na prática, mesmo que não pelo caminho da retroatividade da *lex mitior*, a possibilidade de anulação das condenações realizadas com base na redação original da LIA.

Se, ao contrário, houver modulação para preservar as sentenças culposas transitadas em julgado, o Tribunal enviará sinal claro de que a estabilidade formal pode sobrepor-se mesmo a vício de inconstitucionalidade, fragilizando a coerência do sistema e reforçando a crítica interamericana.

Não obstante, em termos dogmáticos, o Tema 309 confirma o critério material punitivo que percorre este trabalho e demonstra clara incoerência no posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Ao reconhecer que a improbidade depende de intenção desonesta, o STF implicitamente admite que a sanção alberga reprovação moral comparável à pena criminal. Estabelecida esta premissa, torna-se coerente aplicar a *lex mitior* da mesma forma que no processo penal, inclusive revendo decisões transitadas. Além disso, o julgamento de 2024 citou que a alteração legislativa de 2021 somente corrobora a exigência de dolo já imposta pela Constituição, assim admitir os efeitos retroativos da lei no Tema 1.199 seria, portanto, simples consequência lógica desse reconhecimento o que, no entanto, não ocorreu.

Finalmente, o Tema 309 projeta impacto operacional. A eventual nulidade em massa de condenações culposas mostrará que o sistema de execução da improbidade suporta revisão de decisões transitadas em julgado sem colapsar, refutando o temor expresso pelo Tribunal, no julgamento do Tema 1.199, de que a retroatividade benéfica criaria um vácuo de previsibilidade. Assim, o precedente funciona como prova empírica de que segurança jurídica e justiça material podem coexistir, desde que a Corte se disponha a harmonizar sua jurisprudência com a CADH.

Em síntese, o caminho da autocorreção está aberto. Bastará ao Supremo Tribunal Federal não modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade proferida no bojo do Tema 309 da Repercussão Geral para, na prática, permitir a anulação das condenações definitiva por improbidade administrativa culposa e, dessa forma, alinhar o regime jurídico da improbidade administrativa ao bloco convencional, eliminando riscos de condenação internacional, no âmbito da CIDH, por violação ao art. 9º da CADH.

6. CONCLUSÃO

A investigação percorreu o itinerário histórico-dogmático que conduz da concepção inicial da Lei 8.429/1992, tratada como diploma estritamente civil e reparatório, à sua configuração hodierna como instrumento do direito administrativo sancionador de índole penal. Esse percurso demonstrou, em primeiro lugar, que a taxonomia formal perde relevância quando confrontada com o critério material punitivo construído pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos (*Engel, Öztürk*) e absorvido pela Corte Interamericana (*Baena Ricardo, Rosadio Villavicencio*).

Ao considerar a finalidade repressiva da sanção e a severidade de suas consequências, concluiu-se que as penas de improbidade (perda de cargo, suspensão de direitos políticos e multas vultosas) são manifestas expressões do *jus puniendi* estatal, atraindo integralmente as garantias penais convencionais, entre elas a retroatividade da lei mais favorável (*lex mitior*).

Em segundo lugar, comprovou-se que, desde 2008, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ocupa patamar supralegal no ordenamento brasileiro (RE 466.343, STF), impondo a regra da dupla compatibilidade vertical, pela qual nenhuma lei ordinária nem interpretação de dispositivo infraconstitucional pode subsistir se conflitante com a CADH. Essa hierarquia confere densidade jurídica às decisões internacionais que exigem aplicação da *lex mitior* mesmo sobre sentenças definitivas.

Terceiro, mostrou-se que a decisão do STF no Tema 1.199, ao negar a retroatividade da Lei 14.230/2021 para processos transitados em julgado, rompe essa cadeia hierárquica. A tese 2 invocou a preservação da coisa julgada como razão suficiente para obstar a garantia convencional, mas deixou de enfrentar o art. 9.º da CADH e a jurisprudência firmada em *Rosadio v. Peru* (CIDH, 2020), que determina expressamente a máxima retroação da legislação mais benigna, em matéria de direito sancionador.

A análise dos votos revelou duas correntes opostas dentro do próprio Supremo. A corrente civil formalista, majoritária, capitaneada pelo relator Alexandre de Moraes, que privilegia a classificação formal da LIA e o valor estático da coisa julgada; e a

corrente material-punitiva, defendida por Gilmar Mendes, Dias Toffoli, André Mendonça e Ricardo Lewandowski, que reconhece a natureza materialmente sancionadora da Lei de Improbidade e reclama a retroatividade plena da reforma.

Esse cisma hermenêutico repercute diretamente na legitimidade internacional do Brasil, posto que a manutenção da tese civil mantém em vigor sanções para atos que sofreram verdadeiro *abolitio delictis*, em completo descompasso com a jurisprudência interamericana, criando alto risco de condenação na Corte IDH.

Por fim, o estudo identificou no Tema 309 da Repercussão Geral, que declarou inconstitucional a modalidade culposa da improbidade, a oportunidade concreta de autocorreção. Se, nos embargos de declaração ainda pendentes, o STF optar por não modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, abrirá espaço para a anulação das sentenças fundadas na redação original da LIA, por declaração de inconstitucionalidade superveniente.

O êxito dessas recomendações depende da compreensão de que o controle de convencionalidade não é etapa subsidiária, mas componente estrutural da jurisdição constitucional brasileira. Quando o STF elevou a CADH ao patamar supralegal, transformou cada juiz nacional em “juiz interamericano”, obrigando-o a cotejar leis internas – e também interpretações judiciais – com os tratados de direitos humanos. Esse dever garante que o Estado cumpra, de modo efetivo, a palavra empenhada diante da comunidade internacional, impedindo que a proteção de direitos oscile ao sabor de maiorias políticas ou de formalismos processuais. Insistir em decisões contrárias à CADH, além de expor o País a condenações, enfraquece a autoridade do Supremo como guardião último dos direitos fundamentais.

Recomenda-se que todos os órgãos jurisdicionais brasileiros, começando pelo Supremo Tribunal Federal, internalizem de forma efetiva o controle de convencionalidade como etapa inseparável da jurisdição constitucional, cotejando a produção jurídica nacional com os parâmetros fixados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em especial os precedentes que tratem da aplicação das garantias convencionais aos procedimentos de caráter sancionador. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça e as Escolas de Magistratura devem intensificar

programas de capacitação voltados ao dever de controle de convencionalidade, assegurando que a jurisprudência interna se mantenha alinhada às decisões da CIDH e, assim, prevenindo novas condenações internacionais contra o Brasil.

Por fim, a retroatividade da lei mais benéfica não é mero capricho hermenêutico; é expressão concreta da dignidade da pessoa humana, princípio estruturante da Constituição e dos tratados internacionais. Ao privilegiar a coisa julgada sobre a *lex mitior*, a tese majoritária do Tema 1.199 subverte a ordem hierárquica construída pelo próprio STF em 2008 e desafia a obrigação convencional assumida pelo Brasil. A coerência sistêmica exige que o Tribunal realinhe o regime da improbidade ao bloco de legalidade internacional. Somente assim será possível conciliar o combate à corrupção com a justiça material e evitar que a segurança jurídica se transforme em porto seguro para sanções que o bloco internacional de direitos humanos já reputa irremediavelmente ilegítimas.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. **A formação do direito internacional público e a concepção contemporânea dos direitos humanos**. Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social, v. 238, p. 75-93, Ed. RT nov./dez. 2024.

BOCKEL, Bas van. **The Ne Bis in Idem Principle in EU Law**. The Hague: Kluwer Law International, 2010.

BRAGA, Fernanda Figueira Tonetto; GUERRA, Sidney. **A proteção da dignidade humana como ponto de convergência entre a constitucionalização e a internacionalização do direito**. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, v. 21, n. 3, p. 119-140, set./dez. 2020.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional** - Série IDP - 19ª Edição 2024. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629417/>. Acesso em: 12 mai. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 nov. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, 31 dez. 1940, Seção 1, p. 23 911. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 911**, de 1º de outubro de 1969. Altera a redação do art. 66 da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965, estabelece normas de processo sobre alienação fiduciária e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 out. 1969, Seção 1, p. 8361. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-911-1-outubro-1969-375229-norma-pe.html>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. **Decreto nº 678** de, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasil, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos da Constituição Federal referentes à organização e competências do Poder Judiciário (Reforma do Judiciário). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Seção 1, p. 9. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Brasil, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015, Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.230**, de 25 de outubro de 2021. Brasil, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989/PR (Tema 1.199 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Votos: Min. Alexandre de Moraes (rel.), Min. Gilmar Mendes (div.), Min. Ricardo Lewandovski, Min. André Mendonça, Min. Dias Toffoli e demais. Julgado em 18 ago. 2022. Diário da Justiça eletrônico, Brasília, DF, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5052756>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 619**, de 17 out. 1984 (revogada). Diário da Justiça, Brasília, DF, 29 out. 1984, p. 18 115. Enunciado: “A prisão do depositário judicial pode ser decretada no próprio processo em que se constituiu o encargo, independentemente da propositura de ação de depósito”. Disponível em: <https://jurishand.com/sumula-stf-619>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 92.566/SP**. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 03 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 05 jun. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595384>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 87 585/TO**. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 03 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 jun. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 349.703/RS**. Rel. orig. Min. Carlos Britto; red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes. Julgado em 03 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 05 jun. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595406>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 466 343-1/SP**. Rel. Min. Cezar Peluso; red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes. Julgado em 03 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 05 jun. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 12 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 656.558/SP**. Rel. Ministro Dias Toffoli. Julgado em 18–25 out. 2024, Plenário. Brasília, DF: STF, 28 out. 2024. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: dia mês abreviado. ano.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia dos Direitos do Homem)**. Roma, 4 nov. 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf. Acesso em: 9 maio 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile**. Sentença de 26 set. 2006 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Série C, n. 154. San José, 2006. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf. Acesso em: 11 maio 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá**. Sentença de 2 fev. 2001 (Mérito, Reparações e Custas). Série C, n. 72. San José, 2001. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_72_esp.pdf. Acesso em: 11 maio 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú**. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2020. Serie C No. 414. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_414_esp.pdf. Acesso em: 17 nov. 2024.

COSTA, Helena Regina Lobo da. **Direito penal econômico e direito administrativo sancionador**: ne bis in idem como medida de política sancionadora integrada. 2013. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Acesso em: 19 maio 2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Case of Airey v. Ireland** (application no. 6289/73). Judgment of 9 Oct. 1979. Reports of Judgments and Decisions, Strasbourg, 1979. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57420>. Acesso em: 11 maio 2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Case of Engel and Others v. Netherlands** (applications nos. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 e 5370/72). Judgment of 8 June 1976. Reports of Judgments and Decisions, Strasbourg, 1976. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57463>. Acesso em: 11 maio 2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Case of Soering v. United Kingdom** (application no. 14038/88). Judgment of 7 July 1989. Reports of Judgments and Decisions, Strasbourg, 1989. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001->

57619. Acesso em: 11 maio 2025.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (Grand Chamber). **Case of G.I.E.M. S.r.l. and Others v. Italy** (applications nos. 1828/06, 34163/07 e 19029/11). Judgment of 28 June 2018. Reports of Judgments and Decisions, Strasbourg, 2018. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-184218>. Acesso em: 11 maio 2025.

FERNANDES, Silmar; NALINI, José Renato. **O ativismo do Supremo Tribunal Federal e o surgimento da norma supralegal**. Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal, n. 92, (Out./Nov.) 2019.

FERREIRA, Siddharta Legale. **A Corte Interamericana de Direitos Humanos como Tribunal Constitucional Transnacional**. 2017. 443 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.btdtd.uerj.br:8443/handle/1/17021>. Acesso em: 10 maio 2025.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. **El control judicial interno de convencionalidad**, IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, Ano V, n. 28, jul./dez. 2011, p. 127. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27771.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2024

GONÇALVES, Ministro Benedito; GRILLO, Renato César Guedes. **Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988**. Revista Estudos Institucionais. V. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636/699>. Acesso em: 17 abr. 2024.

GUERRA, Sidney. **Controle de convencionalidade no Supremo Tribunal Federal?**. Revista Pan-Americana de Direito, Curitiba, v. 1, p. 1-24, e14, 2021. Disponível em: <https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/rtpj/article/view/14>. Acesso em: 08 maio 2025

HOFFMAM, Fernando; BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. **DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL E CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NA PERSPECTIVA DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO DIREITO**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho, n. 27, p. 95, 2018. DOI: 10.35356/argumenta.v0i27.814. Disponível em: <https://periodicos.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/95>. Acesso em: 21 maio. 2025.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; VIANA, Rafaela Gomes. **A proteção das crianças refugiadas no Brasil por meio do controle de convencionalidade**. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, v. 17, n. 2, p. 51-80, 2016. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/840>. Acesso em: 13 maio 2025.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. Prefácio M. Franchini Netto à 1. ed. 12. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar,

2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; BUONICORE, Bruno Tadeu; DE-LORENZI, Felipe da Costa. **Ne bis in idem entre Direito Penal e Administrativo Sancionador: considerações sobre a multiplicidade de sanções e de processos em distintas instâncias**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 192, ano 30, p. 75-112, set./out. 2022. DOI: 10.54415/rbccrim.v192i192.250. Disponível em: <https://doi.org/10.54415/rbccrim.v192i192.250>. Acesso em: 11 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 26 jun. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter>. Acesso em: 9 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Viena, 23 maio 1969. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1969/05/19690523%2004-14%20PM/Ch_XXIII_01.pdf. Acesso em: 12 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral, Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 9 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**. San José da Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1969%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Americana%20sobre%20Direitos%20Humanos%20Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 9 maio 2025.

PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de Improbidade Administrativa**: presunção de inocência e ne bis in idem. São Paulo: JusPodivm, 2022.

PIOVESAN, Flávia. **A constituição de 1988 e os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, v. 23, p. 79-90, abr./jun. 1998.

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. **Considerações sobre o poder sancionatório da Administração Pública. Os ilícitos administrativos e as concessões de serviços públicos**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 71:111-153, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/694>. Acesso em: 17 abr. 2025.

SMANIO, Gianpaolo Poggio, JESUS, Damásio Evangelista de. **Responsabilidade penal e administrativa de prefeitos municipais** - Decreto - lei nº201/67 e lei de improbidade administrativa (Lei nº8429/92) - Concurso real e aparente de normas. Boletim IBCCRIM. São Paulo, n.54, p. 06-07, maio 1997.

TOURINHO, Rita. **Os acordos de não persecução cível na seara da improbidade**

administrativa: impactos trazidos pela Lei 14.320/2021. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura. São Paulo, vol. 25, p. 157 – 193, abr/jun. 2023.

Disponível em:

<https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc6000001886e28477997739830&docguid=le326aae0efb311edb68fe71ec2f46d34&hitguid=le326aae0efb311edb68fe71ec2f46d34&spos=17&epos=17&td=17&context=37&crumb-action=append&crumblabel=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 12 maio. 2025.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. **A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa:** a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Nº 83, jan./mar. 2022. Disponível em:

<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2587299/Rodrigo%20Ot%C3%A1vio%20Mazieiro%20Wanis.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2025.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.