

NESTA EDIÇÃO:

A PESSOA E O JURISTA MARÇAL JUSTEN FILHO

(Coordenador: Fátima Justen de Oliveira)

A OBRA DE MARÇAL JUSTEN FILHO NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS: UM MAPEAMENTO DAS CITAÇÕES
LUCAS SPEZIA JUSTEN, MONICA SPEZIA JUSTEN

MARÇAL JUSTEN FILHO: A JORNADA INICIAL QUE EU VI
RUI FERNANDO DE OLIVEIRA

ADMINISTRATIVISTA POR ACASO
CARLOS ANTONIO SODRELLI, ANDRÉ ROSILIO, YASSER GABRIEL

MARÇAL JUSTEN FILHO: JURISTA E CIDADÃO
CLEMENSIN DEBUIRE CLEVE

CELEBRANDO MARÇAL JUSTEN FILHO: VIDA, OBRA E IMPACTO NO IDP
FRANCISCO SCHERER GONDIM, AYALA CORRÊA

DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL

(Coordenadores: André Guskow Cardoso e Karlin Olbertz Niebuhr)

EXTRAVASAMENTO DE SUAS COMPETÊNCIAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ADRIANO ANDRÉ DALARI

APROVAÇÃO TÁCITA DE ATOS PÚBLICOS DE LIBERAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS (EFEITOS POSITIVOS DO SILENCIO ADMINISTRATIVO) NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO
ALEXANDRE SANTOS DE ARAÚJO

DIREITO ADMINISTRATIVO DIGITAL E OS CONTORNOS DE UM MODELO DE GOVERNANÇA INFORMACIONAL
ANA CRISTINA REGUEIRO VIANA

O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE ADMINISTRATIVA E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
ANDRÉ CYRILLO MARCOS VINÍCIUS BARBOSA

QUEM PAGA? O CONSEQUENCIALISMO (PRAGMATISMO) NO PENSAMENTO E NA OBRA DE MARÇAL JUSTEN FILHO
ANDRÉ GUSKOW CARDOSO

RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO: POR UM TRATAMENTO LEGISLATIVO UNIFICADO
ANTONIO ANASTASIA, FLAVIO JONES

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA REALIDADE: ESTUDO EM HOMENAGEM AO PROFESSOR MARÇAL JUSTEN FILHO
SANDRA SILVA LIMA DE ARAÚJO

AINDA E SEMPRE O ATO ADMINISTRATIVO
CONRADO RIBAS BALACHINI

CONTROLE INFORMACIONAL DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA
FURICO RITENBURG NETO

O PENSAMENTO DE MARÇAL JUSTEN FILHO NA CONFORMAÇÃO DA TEORIA BRASILEIRA DO DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO
FERNANDO GONDIM DE ARAÚJO

REGIME JURÍDICO DOS REGULAMENTOS, AS NECESSÁRIAS DISTINÇÕES ENTRE LEI, REGULAMENTO E ATO ADMINISTRATIVO
FLAVIO JOSE BOGAG

SEGURANÇA JURÍDICA EM TEMPOS DE INCERTEZA
FLORIANO DE AZEVEDO BARBOSA NETO

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES NA PERSPECTIVA DO DIREITO ADMINISTRATIVO DE ESPETÁCULO
JEFFERSON LEMOS DOS SANTOS

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: PERSPECTIVAS DE USO E ABUSO NO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS
JOSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR

DECISÃO ALGORÍTMICA NO ÂMBITO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: O QUE É E COMO ATUA O ROBO ISAAC?

CONCEITOS INVENTADOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO
JOSE VICENTE GARCIA DE OLIVEIRA

BALIZAS PARA A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DO SERVIDOR PÚBLICO POR ATOS DA VIDA PRIVADA
LUIZA GULLAR

AS ENTIDADES DO "TERCEIRO SECTOR" E A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL
LUCIANO LOPES MARTINS

SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS E SEUS CONTORNOS JURÍDICOS: ATIVIDADES NÃO EXCLUSIVAS DE ESTADO E LIBERDADE DE FORMAS
LUCIANO FERRAZ

SUSTENTABILIDADE, GOVERNANÇA E DIREITO ADMINISTRATIVO

RAIANE CRISTINA CESARI DE OLIVEIRA

ADMINISTRAÇÃO DIRETA: ESSA DESCONHECIDA POR O MUNDO?

PANORAMA GERAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO BRASIL: PROJEÇÕES SOBRE O FUTURO DA RESPONSABILIDADE PÚBLICA
RAPHAEL CARVALHO ROZENDY OLIVEIRA

LOTERIAS ESTADUAIS: CONCESSÃO POR CREDENCIAMENTO E A CONTRIBUIÇÃO DE MARÇAL JUSTEN FILHO PARA A DELEGAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO LOTÉRICO
RICARDO DE PAULA FELIO

A RESERVA NORMATIVA DE ADMINISTRAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO
WALLACE PARRA MARTINS JUNIOR

CONTROLE E DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

(Coordenador: Benjamin Zymler)

ENTRE O CAOS E O NADA: A MULTIPLICIDADE DE SANÇÕES EM CASOS DE CARTEIS EM LICITAÇÃO
ALEXANDRE DUTZEL PAROZO

IMPROBIDADE URBANÍSTICA
ANGELA CASSIA COSTA DE LEO, KARLIE OLBERTZ NIEBUHR

AS ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REAVALIAÇÃO E ADEQUAÇÃO AS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E DIREITOS FUNDAMENTAIS
SANDRINE MARIA VIEIRA LACERDA

A DECISÃO DE TIPIFICAÇÃO DO ART. 17, §10-C DA LIA E REPERCUSSÕES PROCESSUAIS DA REGRA QUE TUTELA O DIREITO DO REU DE SE DEFENDER DA CAPTULACÃO LEGAL
DOUTOR VAGNARE

O NOVO REGIME SANCIONATORIO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
EDUISIR PEREIRA NOBRE JUNIOR, VITOR GALVÃO FRAGA

CONTROLE E CONSENSUALIDADE: O CASO "TCU - SECEX/CONSENSO"
ESSE ROSSIGNOLI ROBERTO

CONVERSAÇÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA
FELIPE SAMPAYO WILADES, PAULO DETERMINE AGUIAR

O OBJETO DO PROCESSO E A DECISÃO QUE TIPIFICA O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
FLAVIO CILIO JORGE, SANDRA FERNANDES DE OLIVEIRA

O STF, O STJ E A RETROATIVIDADE BENEFICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
FRANCISCO ZARHO

NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O NOVO REGIME JURÍDICO DO ATO DE IMPROBIDADE ATENTATORIO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESDOBRAMENTO E POSSIBILIDADES DO TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL
GILMAR FERREIRA MENDES

A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TEM FIM? ANÁLISE E PERSPECTIVAS ACERCA DA (IM)PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO
GUILHERME DE MOURA ANDRADE, ADRIANA DA COSTA RICARDO SCHERER

OS LIMITES DO CONTROLE DO TCU SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS
GUSTAVO GILBERTO NETO

DO CONFLITO AO CONSENSO: COMO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS TEM REFORÇADO ESSA VISÃO
SANDRA CHARLES CORREIA, ANA CAROLINA SETTE DA SILVEIRA

TRIBUTAIS DE CONTAS E SUA RELEVÂNCIA NO CONTROLE CONSENSUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MAR LUIZA BOULTRA



Monica Spezia Justen
Cesar Pereira
Marçal Justen Neto
Lucas Spezia Justen
Coordenação Geral

UMA VISÃO HUMANISTA DO DIREITO

VOLUME 1

A PESSOA E O JURISTA
DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL
CONTROLE E DIREITO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

ISBN: 978-65-5518-918-6



CÓDIGO: 3881

VOLUME 1

UMA VISÃO HUMANISTA DO DIREITO

Homenagem ao
Professor

MARÇAL JUSTEN FILHO

Marçal Justen Filho: a pessoa e o jurista
Direito Administrativo Geral
Controle e Direito Administrativo Sancionador

Coordenação Temática
André Guskow Cardoso
Benjamin Zymler
Fernão Justen de Oliveira
Karlin Olbertz Niebuhr

FCRUM



Este exemplar faz parte
da **Plataforma FÓRUM de
Conhecimento Jurídico®**
www.forumconhecimento.com.br

NOTA DOS COORDENADORES

MONICA SPEZIA JUSTEN, CESAR PEREIRA, MARÇAL JUSTEN NETO, LUCAS SPEZIA JUSTEN.....	29
--	----

A PESSOA E O JURISTA MARÇAL JUSTEN FILHO

(Coordenador: Fernão Justen de Oliveira)

A OBRA DE MARÇAL JUSTEN FILHO NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS: UM
MAPEAMENTO DAS CITAÇÕES

LUCAS SPEZIA JUSTEN, MONICA SPEZIA JUSTEN	33
1 A trajetória do Professor Marçal Justen Filho – Monica Spezia Justen.....	33
1.1 Inspiração para se tornar professor e frutos desse trabalho	34
1.2 Momentos importantes que compartilhamos relacionados ao magistério do Marçal ...	36
1.3 E o amor?	38
1.4 Como seu trabalho impactou a vida de nossa família?.....	38
1.5 2014.....	39
2 Marçal: Pai e Professor – Lucas Spezia Justen	39
3 Estudo e metodologia	42
4 Tribunais Superiores e Tribunal de Contas da União	44
5 Tribunais de Justiça	45
6 Tribunais Regionais Federais	48
7 Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios dos Estados e dos Municípios.....	49
8 Tribunais Regionais Eleitorais	50
9 Tribunais Regionais do Trabalho.....	51
10 Outros tribunais, órgãos deliberativos e câmaras arbitrais	51
11 Pesquisa de citações de obras.....	52
12 Considerações finais	53
Referências	54

MARÇAL JUSTEN FILHO: A JORNADA INICIAL QUE EU VI

RUY FERNANDO DE OLIVEIRA.....	57
-------------------------------	----

ADMINISTRATIVISTA POR ACASO

CARLOS ARI SUNDFELD, ANDRÉ ROSILHO, YASSER GABRIEL	61
1 O caipira na academia	61
2 O comentador	66
3 O manualista	70
Referências	74

MARÇAL JUSTEN FILHO: JURISTA E CIDADÃO

CLÊMERTON MERLIN CLÈVE	77
1 Palavras iniciais	77
2 A teoria do direito	78
3 A filosofia constitucional	79
4 A leitura do desenho constitucional	81
5 A Administração Pública e direito administrativo	82
6 Marçal, jurista e cidadão	84
Referências	85

CELEBRANDO MARÇAL JUSTEN FILHO: VIDA, OBRA E IMPACTO NO IDP

FRANCISCO SCHERTEL MENDES, ATALÁ CORREIA	87
Introdução	87
I Uma vida e trajetória acadêmica de inspiração: o Professor Marçal	88
II Aqueles que nos constituem: a relação do Professor Marçal com o IDP	93
Conclusão: o legado de Marçal Justen Filho no IDP e no direito brasileiro	95
Referências	95

DIREITO ADMINISTRATIVO GERAL

(Coordenadores: André Guskow Cardoso e Karlin Olbertz Niebuhr)

EXTRAVASAMENTO DE SUAS COMPETÊNCIAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADILSON ABREU DALLARI	99
1 Direitos e garantias na Constituição Federal	99
2 Violação de competências e garantias pelo Judiciário	100
3 Alargamento artificial da competência básica e fundamental do Poder Judiciário	102
4 O problema das arguições de descumprimento de preceito fundamental	103
5 A insatisfação popular com os resultados do pleito presidencial de 2022	104
6 O desbordamento acentuado das competências do STF	107
7 Conclusões	107

APROVAÇÃO TÁCITA DE ATOS PÚBLICOS DE LIBERAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS (EFEITOS POSITIVOS DO SILÊNCIO ADMINISTRATIVO) NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO	109
I Introdução	109
II Aprovação tácita de atos de liberação de atividade econômica no art. 3º, IX, da Lei de Liberdade Econômica	111
III Regulamentação da aprovação tácita pelo Decreto nº 10.178/2019	116
III.1 Dever de cada entidade densificar customizadamente as exceções do §3º do art. 10 do Decreto nº 10.178/2019	120
III.2 Início da contagem com a apresentação dos elementos necessários à instrução do processo	121
III.3 Direito ao reconhecimento da aprovação tácita após o decurso do prazo	123
IV Conclusões	124
Referências	125

DIREITO ADMINISTRATIVO DIGITAL E OS CONTORNOS DE UM MODELO DE GOVERNANÇA INFORMACIONAL

ANA CRISTINA AGUILAR VIANA	127
1 Introdução	127
2 A governança enquanto categoria de uma administração pública digital	129
3 As hierarquias de governança	130
4 A governança política como direcionadora da governança e a gestão de dados	133
5 O desafio da governança de dados em um modelo federativo	135
6 Considerações finais	138
Referências	139

O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE ADMINISTRATIVA E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

ANDRÉ CYRINO, MARCUS VINICIUS BARBOSA	143
I Introdução: um axioma e uma tecnologia	143
II Breve notas sobre inteligência artificial	145
III Breves notas sobre o princípio da impessoalidade na Administração Pública	148
IV Inteligência artificial, Direito Administrativo e impessoalidade	152
V Como a inteligência artificial pode aperfeiçoar a concretização do princípio da impessoalidade na prática	154
VI Conclusão	156
Referências	157

QUEM PAGA? O CONSEQUENCIALISMO (PRAGMATISMO) NO PENSAMENTO E NA OBRA DE MARÇAL JUSTEN FILHO

ANDRÉ GUSKOW CARDOSO	161
1 Uma breve explicação inicial: revelações necessárias	161
2 A origem da expressão	161
3 Consequencialismo muito antes da LINDB	162
4 O pensamento consequencialista de Marçal Justen Filho	162
4.1 Consequencialismo e método pragmático	162
4.2 Consequencialismo e eficiência econômica	163
4.3 Consequencialismo no direito tributário	163
4.4 Consequencialismo e desconsideração da personalidade jurídica	164
4.5 Licitações e consequencialismo	164
4.6 Consequencialismo nos contratos administrativos	167
4.7 Consequencialismo e responsabilidade estatal: os precatórios e o regime instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009	168
4.8 Atividade regulatória e consequencialismo	169
4.9 Método pragmático e a Lei de Improbidade Administrativa	170
4.10 Concessões de serviço público: o pensamento consequencialista na matéria	170
4.11 Os riscos e limites do consequencialismo	172
5 Consagração legislativa pela LINDB	173
6 A relevância do pensamento e da interpretação consequencialista	173
7 Insuficiência da previsão legal: necessidade de uma verdadeira cultura jurídica pragmático-consequencialista	174
8 Conclusão: quem paga?	174

RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO: POR UM TRATAMENTO LEGISLATIVO UNIFICADO

ANTONIO ANASTASIA, FLÁVIO UNES	175
1 Introdução	175
2 Aspectos materiais	178
2.1 Elementos fundamentais da responsabilidade civil extracontratual do Estado: ação ou omissão administrativa, dano e nexo de causalidade	178
2.2 Responsabilidade subjetiva por omissão	180
2.3 Atos judiciais, legislativos e das funções essenciais à Justiça	181
2.4 Excludentes de responsabilidade	185
2.5 Direito de regresso	186
3 Aspectos processuais	187
3.1 Legitimidade passiva	187
3.2 Denúnciação da lide	188
4 Possibilidade de ressarcimento do dano pela via administrativa	189

5 Tratamento legislativo unificado	189
Referências	198

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA REALIDADE. ESTUDO EM HOMENAGEM AO PROFESSOR MARÇAL JUSTEN FILHO

CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA	201
1 Introdução	201
2 Supremacia dos direitos fundamentais	203
2.1 Dignidade da pessoa humana	204
2.2 Mínimo existencial	206
3 A realidade dos vulneráveis	207
3.1 Vulnerabilidade concreta	208
3.2 Constitucionalização das vulnerabilidades	208
3.3 Políticas e programas	209
3.3.1 Programa Bolsa Família	210
3.3.2 Política Nacional de Atenção Básica	210
3.3.3 Programa Nacional de Assistência Estudantil	211
4 Conclusão	211
Referências	212

AINDA E SEMPRE O ATO ADMINISTRATIVO

EDSON RIBAS MALACHINI	215
1 Essência da distinção entre ato administrativo e sentença	215
2 A anulação dos próprios atos pela Administração	216
3 Falta de conceituação diversa da invalidade no Direito Administrativo, assim como no Direito Processual Civil	223
4 A revogação	227
5 A jurisprudência do Supremo Tribunal em torno da Súmula nº 473	228
Referências	230

CONTROLE INFORMACIONAL DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

EURICO BITENCOURT NETO	231
1 Nota introdutória	231
2 O que é discricionariedade administrativa	231
3 Controle da discricionariedade administrativa em um Direito Administrativo informacional	238
4 Nota conclusiva	242
Referências	242

O PENSAMENTO DE MARÇAL JUSTEN FILHO NA CONFORMAÇÃO DA TEORIA
BRASILEIRA DO DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEA

FERNANDO MENEZES DE ALMEIDA	245
1 Apresentação.....	245
2 Proposta de compreensão de uma teoria brasileira do direito administrativo.....	245
3 Os direitos fundamentais como elemento central de uma nova vertente da teoria do direito administrativo.....	249
4 Exemplo de reflexo prático do uso da teoria: o controle de legalidade da ação administrativa	252
5 Uma “escola” dos direitos fundamentais?	254
Referências	254

REGIME JURÍDICO DOS REGULAMENTOS: AS NECESSÁRIAS DISTINÇÕES
ENTRE LEI, REGULAMENTO E ATO ADMINISTRATIVO

FLAVIO JOSÉ ROMAN.....	257
1 Introdução	257
1.1 Função dos conceitos jurídicos.....	261
2 A lei e o regulamento.....	263
2.1 Sentido material e formal da palavra <i>lei</i>	263
2.2 Conteúdo da lei: ato administrativo na forma de lei	264
2.3 Princípios que presidem a relação entre lei e regulamento	267
2.3.1 Princípio da primazia da lei	268
2.3.2 Princípio da reserva material e formal da lei	268
2.4 A diferenciação entre a lei e o regulamento	269
2.4.1 A criação do direito pela via regulamentar	271
3 O regulamento e o ato administrativo	276
3.1 Dificuldades decorrentes da indiferenciação	276
3.2 Notas distintivas entre regulamento e ato administrativo	279
3.2.1 Princípio da inderrogabilidade singular dos atos regulamentares	291
3.3 Proposta de conceituação	292
4 Conclusão: o regime jurídico do regulamento	298
Referências	300

SEGURANÇA JURÍDICA EM TEMPOS DE INCERTEZA

FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO	303
Introdução: uma homenagem mais que merecida.....	303
Segurança jurídica, essa nossa desconhecida íntima	305

A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES NA PERSPECTIVA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO DE ESPETÁCULO

JEFFERSON LEMES DOS SANTOS	309
1 Introdução	309
2 A gestão democrática no Estatuto das Cidades.....	312
3 Os canais de participação	314
4 A falta de efetividade da gestão democrática	315
5 Gestão democrática e Direito Administrativo de Espetáculo: uma releitura necessária	317
6 Conclusão	318
Referências	318

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: PERSPECTIVAS DE USO E ABUSO NO EXERCÍCIO
DAS FUNÇÕES PÚBLICAS

JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR	321
1 Controvérsias mundiais sobre a IA como ferramenta de aperfeiçoamento de gestão; da normatização ao incentivo e implementação nos processos judiciais e administrativos.....	321
2 Da necessidade de sistemas eletrônicos interoperáveis; do uso da <i>blockchain</i> no sistema de armazenamento, troca e validação de dados e informações	328
3 Entraves, resistências e desafios operacionais.....	333
4 Responsabilização.....	336
5 Conclusão	337
Referências	337

DECISÃO ALGORÍTMICA NO ÂMBITO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA:
O QUE É E COMO ATUA O ROBÔ ISAAC?

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM, MARCELO BOSS FÁBRIS	343
1 Considerações iniciais	343
2 Decisão algorítmica no âmbito da Administração Pública	344
3 Parâmetros mínimos da decisão administrativa algorítmica.....	348
4 A decisão algorítmica no âmbito da Previdência Social brasileira	353
5 Considerações finais	358
Referências	360

CONCEITOS INVENTADOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO

JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA.....	363
I Introdução: a inovação do jurista e o jurista da inovação.....	363
II Conceitos inventados de direito administrativo.....	364
III Como fazer coisas com conceitos de direito administrativo.....	368
IV Encerramento.....	370
Referências	370

BALIZAS PARA A RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DO SERVIDOR PÚBLICO POR ATOS DA VIDA PRIVADA

LEILA CUÉLLAR	373
1 Considerações iniciais	373
2 Responsabilidade administrativa do servidor público	373
3 Processo administrativo disciplinar e atos da vida privada – Limites.....	377
4 Observações finais	384
Referências	385

AS ENTIDADES DO “TERCEIRO SECTOR” E A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL

LICÍNIO LOPES MARTINS	387
1 Introdução	387
2 A base constitucional e legal do Estatuto do “terceiro sector”	389
3 A delimitação legal do “terceiro sector”	390
3.1 Os tipos legais de IPSS e a delimitação estatutária de actividades	390
3.2 Alguns aspectos do “modelo legal de governação”	393
4 A Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e a Directiva 2014/24/UE	398
5 A jurisprudência do Tribunal Constitucional português	400
6 A organização administrativa da segurança social e da saúde e a cooperação com as entidades do “terceiro sector”	402
6.1 Alguns princípios e pressupostos fundamentais da cooperação	402
6.2 As áreas típicas de cooperação.....	403
Referências	407

SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS E SEUS CONTORNOS JURÍDICOS: ATIVIDADES NÃO EXCLUSIVAS DE ESTADO E LIBERDADE DE FORMAS

LUCIANO FERRAZ	409
1 Introdução	409
2 Desenvolvimento.....	411
3 Conclusão	418
Referências	418

SUSTENTABILIDADE, GOVERNANÇA E DIREITO ADMINISTRATIVO

MARIA CRISTINA CESAR DE OLIVEIRA	421
1 Introdução	421
2 Sustentabilidade	422
2.1 No plano internacional.....	422
2.2 Sustentabilidade complexa	424

3 Governança pública	426
4 O direito administrativo	427
4.1 Função administrativa.....	427
4.2 Princípios jurídicos da Administração	428
4.3 Os princípios jurídicos e o art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – LINDB	433
5 À guisa de conclusão.....	435
Referências	435

ADMINISTRAÇÃO DIRETA: ESSA DESCONHECIDA

PAULO MODESTO	437
1 Uma palavra sobre Marçal.....	437
2 A administração direta na Constituição Federal	437
3 Administração direta como Hidra de Lerna	438
4 Administração direta: uma definição breve	439
4.1 Dos fins múltiplos	439
4.2 Da concretização da função administrativa imediata das entidades políticas da federação em qualquer dos Poderes.....	440
4.3 Da presença de vínculos de coordenação e hierárquico	441
4.4 Do regime de direito público.....	443
5 Continuidade e descontinuidade da administração direta.....	444
5.1 Do órgão temporário de transição administrativa	444
5.2 Da ampliação do processo de transição administrativa na administração direta	447

PANORAMA GERAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO BRASIL: PROJEÇÕES SOBRE O FUTURO DA RESPONSABILIDADE PÚBLICA

RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA	449
1 Introdução	449
2 Fonte constitucional da responsabilidade civil do Estado	450
3 Fundamentos da responsabilidade civil objetiva do Estado	451
4 Pressupostos da responsabilidade civil e causas excludentes	452
5 Responsabilidade civil por ato lícito	453
6 Omissão genérica v. omissão específica	455
7 Responsabilidade objetiva do Estado e responsabilidade subjetiva dos agentes públicos	457
8 Projeções sobre o futuro da responsabilidade pública no Brasil.....	459
9 Conclusão	459
Referências	461

LOTÉRIAS ESTADUAIS, CONCESSÃO POR CREDENCIAMENTO E A CONTRIBUIÇÃO DE MARÇAL JUSTEN FILHO PARA A DELEGAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO LOTÉRICO

RICARDO DE PAULA FEIJÓ	463
1 Introdução	463
2 O serviço lotérico no Brasil e a decisão do STF de 2020	463
2.1 O que é a atividade de loteria	463
2.2 A legislação federal sobre loteria e a competência exclusiva da União	464
2.3 A natureza de serviço público da atividade lotérica	465
2.4 A decisão do STF de 2020 autorizando a exploração das loterias estaduais	465
3 A modelagem das loterias estaduais e a análise do caso do Maranhão	466
3.1 A criação da loteria do Maranhão	466
3.2 O procedimento de manifestação de interesse da Maranhão Parcerias – Escolha do modelo de ampla concorrência	466
3.3 O questionamento do modelo jurídico	467
3.4 Os argumentos jurídicos vencedores e a contribuição de Marçal Justen Filho	468
3.5 O reflexo do modelo utilizado no Maranhão em outros estados	469
4 O modelo de ampla concorrência da autorização federal de exploração de apostas de quota fixa	471
4.1 A criação da modalidade de quota fixa pela Lei nº 13.756/2018	471
4.2 A Lei nº 14.790/2023 e o detalhamento da regulação da modalidade de aposta de quota fixa	472
4.3 O processo de autorização para exploração de apostas de quota fixa	473
5 Conclusão	474
Referências	474

A RESERVA NORMATIVA DE ADMINISTRAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

WALLACE PAIVA MARTINS JUNIOR	477
1 Introdução	477
2 Reserva de Administração	478
3 Competências normativas do Poder Executivo	479
3.1 Forma e conteúdo	481
3.2 Posição	481
3.3 Espécies	482
4 A reserva normativa de regulamento de organização	485
5 Outros espaços para regulamento autônomo	490
5.1 Diferença entre competência e reserva normativas do Poder Executivo	493
5.2 Colisões entre regulamento independente e lei	495
Referências	495

CONTROLE E DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

(Coordenador: Benjamin Zymler)

ENTRE O CAOS E O NADA: A MULTIPLICIDADE DE SANÇÕES EM CASOS DE CARTÉIS EM LICITAÇÃO

ALEXANDRE DITZEL FARACO	501
Introdução	501
Sistemas de sanções a cartéis em licitação	501
Efeitos da multiplicidade de sistemas sobrepostos	508
Como equacionar	512
Exemplos e avanços recentes	515
Referências	516

IMPROBIDADE URBANÍSTICA

ANGELA CASSIA COSTALDELLO, KARLIN OLBERTZ NIEBUHR	519
A homenagem	519
1 Introdução	520
2 O sistema de responsabilização por improbidade	523
3 O enquadramento da improbidade urbanística no sistema de responsabilização	525
4 A responsabilização dos agentes políticos por improbidade urbanística – Inteligência do art. 52, do Estatuto da Cidade	529
5 Improbidade urbanística decorrente de lesão ao erário pela aquisição de imóvel com preempção por preço superior ao de mercado	531
6 Improbidade urbanística decorrente de violação a princípios qualificada pela prática de desvio de finalidade	533
6.1 Improbidade urbanística decorrente de omissão no aproveitamento de imóvel objeto de desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana	534
6.2 Improbidade urbanística decorrente de aplicação de recursos em desacordo com as normas de execução da política urbana	536
6.3 Improbidade urbanística decorrente de omissões nos processos de elaboração, fiscalização e revisão da política urbana	538
7 Outras hipóteses de improbidade urbanística	540
Referências	542

AS ALTERAÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REAVALIAÇÃO E ADEQUAÇÃO ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

CAROLINE MARIA VIEIRA LACERDA	545
Introdução	545
I Desafios do controle administrativo no Brasil: risco, medo e responsabilização	546

II	O controle pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2.6.1992) e suas disfunções.....	547
III	Repensando o interesse público no direito administrativo brasileiro.....	549
IV	A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a nova perspectiva de segurança jurídica no direito público brasileiro.....	551
V	A evolução da Lei de Improbidade Administrativa: a necessidade de reavaliação e adequação às garantias constitucionais e direitos fundamentais.....	553
	Conclusão.....	560
	Referências.....	560

A DECISÃO DE TIPIFICAÇÃO DO ART. 17, §10-C DA LIA E REPERCUSSÕES PROCESSUAIS DA REGRA QUE TUTELA O DIREITO DO RÉU DE SE DEFENDER DA CAPITULAÇÃO LEGAL

DOSHIN WATANABE	563
1 Introdução.....	563
2 O regime jurídico específico do processo de improbidade administrativa.....	565
3 O demandado no processo de improbidade administrativa se defende dos fatos principais e também da tipificação legal ou apenas dos fatos?.....	566
4 Consequência da vedação da modificação da capitulação legal do autor pelo juiz: mitigação legal do <i>iura novit curia</i> e da <i>mihi factum, dabo tibi ius</i>	568
5 A decisão de tipificação (art. 17, §10-C da LIA): aspectos e variações processuais.....	570
5.1 Obrigação do autor de precisar a capitulação legal na petição inicial.....	572
5.2 Irretroatividade da obrigação de capitulação específica sobre as petições iniciais anteriores à Lei nº 14.230 (26.10.2021).....	572
5.3 Incidência da regra da decisão de tipificação aos processos em curso.....	573
5.4 A primeira variação: reconhecimento de inadequação da tipificação após a estabilização da demanda e extinção do processo por inépcia da inicial.....	573
5.5 A segunda variação: mitigação da estabilização e oportunidade para o autor corrigir a inadequação da tipificação, assegurando-se o contraditório do réu.....	574
5.6 A terceira variação: reconhecimento da inadequação da tipificação e a correção de aspectos formais da capitulação pelo próprio juiz.....	576
5.7 A possibilidade jurídica de correção de vícios formais e seus limites.....	577
5.8 A extinção da ação por inadequação da tipificação feita pelo autor: não interrupção do prazo prescricional para nova ação baseada em outra tipificação.....	578
6 Conclusão.....	579
Referências.....	579

O NOVO REGIME SANCIONATÓRIO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

EDILSON PEREIRA NOBRE JUNIOR, VITOR GALVÃO FRAGA	581
I Introdução.....	581
II Sobre o ressarcimento.....	582

III	O vigente art. 12 da LIA.....	584
IV	A aplicação das sanções.....	590
V	Palavras finais.....	596
	Referências.....	596

CONTROLE E CONSENSUALIDADE: O CASO “TCU – SECEXCONSENSO”

EGON BOCKMANN MOREIRA	599
Introdução.....	599
I Controle e consensualismo: da oposição à integração.....	600
II A Instrução Normativa – TCU nº 91/2022.....	602
III A natureza da Instrução Normativa – TCU nº 91/2022 e suas decorrências.....	606
Considerações finais.....	607

CONVERSÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA

FELIPE SCRIPES WLADECK, PAULO OSTERNACK AMARAL	609
1 Um artigo em homenagem ao Prof. Marçal Justen Filho.....	609
2 O art. 17, §16, da Lei nº 8.429/1992 (o objeto do estudo).....	609
3 A conversão e seus requisitos.....	610
3.1 Ausência de requisito para aplicação das sanções punitivas.....	610
3.2 “Existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas”.....	613
3.3 Impossibilidade de conversão da ação civil pública em ação de improbidade administrativa.....	618
4 Momento da conversão	618
5 Conversão em sede recursal (ainda sobre o momento da conversão).....	619
6 Estabilização da demanda e conversão.....	620
6.1 Estabilização da demanda segundo o CPC.....	620
6.2 As razões para os limites a modificações na demanda.....	621
6.3 Aplicabilidade das regras do CPC sobre estabilização da demanda ao processo de improbidade.....	622
6.4 Conversão com base nos elementos da demanda posta.....	623
6.5 Possibilidade de modificação da demanda antes ou depois da conversão.....	623
7 Conversão e a posição dos sujeitos do processo.....	624
7.1 A posição do julgador.....	624
7.2 A posição do autor.....	625
7.3 A posição do réu.....	625
8 Sucessão processual e conversão.....	625
9 Conversão parcial ou total.....	626
10 Conversão e devido processo legal.....	627

10.1	Motivação da decisão de conversão	627
10.2	Contraditório e ampla defesa	628
11	O destino da pretensão de imposição de sanções por improbidade em caso de conversão	630
11.1	Rejeição com julgamento de mérito.....	630
11.2	Rejeição sem julgamento de mérito.....	630
12	Extinção ou prosseguimento do processo na falta de requisito para a conversão	630
13	Natureza e recorribilidade da decisão sobre conversão	630
14	Considerações finais	632
	Referências	632

O OBJETO DO PROCESSO E A DECISÃO QUE TIPIFICA O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

FLÁVIO CHEIM JORGE, MARIANA FERNANDES BELIQUI	635
1 Introdução	635
2 O objeto do processo na ação de improbidade administrativa.....	635
3 Certeza e determinação do pedido na ação de improbidade administrativa.....	637
4 A decisão que tipifica o ato ímprobo	641
5 Conclusão	644
Referências	645

O STF, O STJ E A RETROATIVIDADE BENÉFICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

FRANCISCO ZARDO	647
1 Um agradecimento necessário	647
2 A retroatividade benéfica na Constituição Federal	648
3 A reforma da Lei de Improbidade Administrativa e o debate sobre a sua retroatividade – O Tema nº 1.199 do STF	649
4 O STJ e a retroatividade benéfica no Direito Administrativo Sancionador após o Tema nº 1.199 do STF.....	652
5 Conclusões.....	654
Referências	655

NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O NOVO REGIME JURÍDICO DO ATO DE IMPROBIDADE ATENTATÓRIO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESDOBRAMENTO E POSSIBILIDADES DO TEMA 1.199 DA REPERCUSSÃO GERAL

GILMAR FERREIRA MENDES	657
Introdução	657
Lei nº 14.230/2021 e a profunda alteração no regime de responsabilização pelos atos de improbidade administrativa	658

Retroatividade da Nova Lei de Improbidade e o Tema nº 1.199 da repercussão geral.....	663
Retroatividade da Lei nº 14.230/2021 e o ato de improbidade administrativa atentatório a princípios da Administração Pública (Lei nº 8.429/1992, art. 11).....	664
Conclusão	667
Referências	668

A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TEM FIM? ANÁLISE E PERSPECTIVAS ACERCA DA (IM)PRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

GIULIA DE ROSSI ANDRADE, ADRIANA DA COSTA RICARDO SCHIER	669
1 Introdução	669
2 As interpretações evolutivas sobre a (im)prescritibilidade do ressarcimento ao erário	670
3 O julgamento do Tema nº 897: Recurso Extraordinário nº 852.475/SP	673
4 A solução que poderia ter vindo com a Lei nº 14.230/21	675
5 A possível – e esperada – reviravolta jurisprudencial	678
6 Considerações finais	680
Referências	681

OS LIMITES DO CONTROLE DO TCU SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS

GIUSEPPE GIAMUNDO NETO	683
Referências	689

DO CONFLITO AO CONSENSO: COMO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS TÊM REFORÇADO ESSA VISÃO

ISADORA CHANSKY COHEN, ANA CAROLINA SETTE DA SILVEIRA, CAIO FELIPE CAMINHA DE ALBUQUERQUE, MURILO TAMBASCO	691
Referências	702

TRIBUNAIS DE CONTAS E SUA RELEVÂNCIA NO CONTROLE CONSENSUAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

IVAN LELIS BONILHA	705
O controle da Administração Pública	706
Administração Pública e o princípio da eficiência	708
Consensualismo na Administração Pública.....	709
A supremacia do interesse público	710
Consensualismo e corrupção	712
Consensualismo e controle na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC)	714
Considerações finais	718

AINDA PRECISAMOS DISCUTIR SOBRE A "NATUREZA" DOS ILÍCITOS PENAIIS E ADMINISTRATIVOS? (A VISÃO DO STF SOBRE O ART. 21, §4º, DA LEI DE IMPROBIDADE, INDICA QUE SIM)

JACINTO NELSON DE MIRANDA COUTINHO,
ALICE DANIELLE SILVEIRA DE MEDEIROS 721

1	Considerações iniciais	721
2	A obsolescência das aproximações e distinções clássico-formais entre os ilícitos penal e administrativo	724
3	Os reflexos da absolvição criminal nas ações de improbidade: a previsão do art. 21, §4º, da LIA, e o início do julgamento da ADI nº 7.236, pelo STF	730
4	Considerações finais	735
	Referências	736

O VALOR JURÍDICO DO ART. 26 DA LINDB COMO PERMISSIVO GENÉRICO DA CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA

JULIANA BONACORSI DE PALMA 739

1	Introdução: o valor de permissivos genéricos à consensualidade administrativa.....	739
2	Permissivos genéricos da consensualidade administrativa.....	741
2.1	A consensualidade não é matéria de reserva legal.....	741
2.2	O pragmatismo dos permissivos genéricos	742
2.3	A identidade dos permissivos genéricos na consensualidade administrativa	747
3	Valor jurídico do novo permissivo genérico na consensualidade administrativa: o art. 26 da LINDB.....	748
3.1	O permissivo genérico do art. 26: fundamento de legalidade da celebração de acordos administrativos.....	748
3.2	Testes de legalidade na consensualidade administrativa.....	752
4	Considerações finais	758
	Referências	760

ACORDOS NA IMPROBIDADE

LUIZ FELIPE HADLICH MIGUEL 761

1	Uma justa homenagem	761
2	Introdução	762
3	Da iniciativa do acordo.....	763
4	Do momento do acordo	763
5	Dos requisitos do acordo.....	764
6	Dos limites do acordo	765
7	Da extinção do acordo	766
8	Acordo – Faculdade ou obrigação?.....	766
9	Conclusão	767
	Referências	768

O FUTURO DO CONTROLE EXTERNO DEMOCRÁTICO: DESAFIOS E IMPASSES

LUIZ HENRIQUE LIMA 769

1	Introdução	769
2	O controle: suas origens históricas e sua presença nas Constituições brasileiras	770
3	A independência como a condição primordial para a efetividade do controle e a democracia como o seu ambiente natural	774
4	Visões críticas sobre o funcionamento do controle externo brasileiro.....	776
5	Desafios e impasses para o futuro do controle externo democrático da administração pública no Brasil	779
	Referências	781

UM CONCEITO DE DIREITO, PARA UMA SEGURA DEFINIÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

MÁRCIO CAMMAROSANO 783

1	Ciência do Direito e as divergências quanto à delimitação de seu objeto de estudo	783
2	Notas de um dos conceitos de Direito	785
3	Contradição performativa positivista?	786
4	Divergências quanto às projeções valorativas.....	791
5	Algumas projeções de nossa concepção positivista do Direito – Direito, legalidade, moralidade e improbidade.....	793
	Conclusões.....	796
	Referências	797

A TUTELA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NA LIA

MARIA AUGUSTA ROST 799

I	Introdução	799
II	As inovações da Lei nº 14.230/2021 na tutela cautelar de indisponibilidade de bens ...	800
III	Panorama atual da posição do STJ sobre as alterações no regime da cautelar de indisponibilidade de bens	803
IV	Direito intertemporal: questões controversas a serem enfrentadas pelo STJ para decidir sobre a aplicabilidade da Lei nº 14.230/2021 aos processos em curso	805
V	Conclusão	808
	Referências	808

PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: POR QUE ELE É DIFERENTE?

MARINA FONTÃO ZAGO 811

1	Introdução	811
2	O que o processo administrativo sancionador tem de diferente?	813
3	Finalidades visadas pelo processo administrativo sancionador	814
4	Regimes jurídicos do processo administrativo sancionador	814
5	Garantias do administrado em processo sancionador	816

6	Consensualidade no processo administrativo sancionador	817
7	Proporcionalidade na aplicação de sanções administrativas.....	819
8	Conclusões.....	820
	Referências	820

A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO MECANISMO DE REDUÇÃO DE CUSTOS DE TRANSAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

MAYARA GASPAROTO TONIN, MARINA KUKIELA	823
Introdução	823
1 Os custos de transação	824
2 Os custos de transação nas contratações públicas.....	826
3 Consensualidade na Administração Pública.....	827
4 Mecanismos de consensualidade na Administração Pública.....	828
4.1 Transações com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	829
4.2 Soluções consensuais no Tribunal de Contas da União.....	829
4.3 Autocomposição na Advocacia-Geral da União	830
4.4 Mediação e negociação no Poder Executivo	831
5 Consensualidade como mecanismo concreto de diminuição de custos de transação	831
Considerações finais	833
Referências	834

FISHING EXPEDITION NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS	835
I Síntese do tema.....	835
II Conclusão	840
Referências	842

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS JUNTO AO TCU (MPTCU) E A PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL – ATUAÇÃO, PERSPECTIVAS E DESAFIOS

PAULO SOARES BUGARIN	843
1 Introdução	843
2 O MPTCU: uma breve apresentação	845
3 Atuação do MPTCU: alguns casos relevantes.....	847
4 O Comitê de Sustentabilidade Socioambiental e Mudanças Climáticas do MPTCU e os desafios atuais.....	852
5 Conclusão, perspectivas e desafios	854
Referências	855

LIMITES DA COISA JULGADA À LUZ DO NOVO REGIME LEGISLATIVO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

PAULO HENRIQUE DOS SANTOS LUCON	857
1 Introdução	857
2 O instituto da coisa julgada como elemento fundamental do processo.....	857
3 Improbidade administrativa	864
4 Limites da coisa julgada e a Lei nº 14.230/2021	866
5 Encerramento.....	868
Referências	869

O PRINCÍPIO DA CULPABILIDADE E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA NA LEI ANTICORRUPÇÃO

RAFAEL MUNHOZ DE MELLO.....	871
1 Introdução	871
2 O princípio da culpabilidade no direito administrativo sancionador.....	872
3 A responsabilidade objetiva na Lei Anticorrupção: uma leitura compatível com a Constituição Federal	875
4 Conclusão	880
Referências	880

A EVOLUÇÃO DA PRESCRIÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RICARDO BARRETTO DE ANDRADE, FLÁVIA TAPAJÓS TEIXEIRA	883
1 Introdução	883
2 Fundamentos da prescrição administrativa	884
2.1 A prescrição no direito administrativo brasileiro.....	884
2.2 Prescrição ordinária e prescrição intercorrente	885
3 Histórico: a construção jurisprudencial do STF e do TCU sobre o tema da prescrição.....	886
3.1 Evolução do entendimento do STF	886
3.2 A evolução da prescrição da pretensão punitiva no TCU	890
3.3 A evolução da prescrição da pretensão ressarcitória no TCU	892
4 A Resolução nº 344/2022.....	895
4.1 Acórdão nº 2.285/2022: principais discussões que conduziram à Resolução nº 344/2022.....	895
4.2 As controvérsias oriundas da aplicação da Resolução nº 344/2022 e a publicação da Resolução nº 367/2024	899
5 Considerações finais	904
Referências	904

A FLEXIBILIZAÇÃO DOS REQUISITOS ESSENCIAIS À FORMALIZAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL: A INTEGRALIDADE A PARTIR DA POSSIBILIDADE

RITA TOURINHO	907
1 Introdução	907
2 Do conteúdo essencial do acordo de não persecução civil	908
3 O ressarcimento do dano no âmbito da improbidade administrativa: incidência e extensão	909
3.1 Da incidência do ressarcimento do dano	909
3.2 A extensão do dano para fins de ressarcimento decorrente do ato de improbidade administrativa	911
4 Da reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida fruto da improbidade administrativa	914
5 Interpretando o conteúdo essencial do ANPC: a busca pela efetividade normativa	915
5.1 Interpretando a norma jurídica	915
5.2 Desvendando as normas contidas nos incs. I e II, do art. 17-B, da LIA	916
5.3 A extensão da integralidade para fins do ressarcimento de danos e devolução da vantagem indevidamente obtida na formalização do ANPC	918
6 Conclusão	923
Referências	924

A DESCONSIDERAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA NA LEI DAS ESTATAIS (LEI 13.303/2016)

RODRIGO XAVIER LEONARDO	927
I Introdução	927
II A patologia e o fármaco: o abuso da constituição de entidades personificadas para obliterar sanções contratuais	928
III A inconstitucionalidade da extensão automática das sanções administrativas	932
IV A Lei da Liberdade Econômica e a Lei das Estatais: dois momentos da desconsideração da pessoa jurídica	934
V A interpretação da Lei das Estatais à luz do Código Civil	936
VI Considerações finais	939
Referências	940

O STANDARD DE PROVA PARA A INDISPONIBILIDADE DE BENS NA AÇÃO DE IMPROBIDADE: HOMENAGEM AO PROFESSOR MARÇAL JUSTEN FILHO

ROGÉRIA DOTTL	943
1 Introdução	943
2 A homenagem ao Professor Marçal Justen Filho	944

3 As alterações da Lei nº 14.230/2021 em relação à tutela provisória nas ações de improbidade	945
4 O conteúdo indeterminado do decreto de indisponibilidade de bens para proteger o “interesse público” e a insegurança jurídica correlata	947
5 A especificidade das situações que envolvem atos improbidade e a prova persuasiva	950
6 Qual deve ser o <i>standard</i> probatório e as particularidades do decreto de indisponibilidade de bens nas ações de improbidade?	951
7 Conclusões	954
Referências	955

CARTEL E FRAUDE À LEI EM LICITAÇÕES

TERCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR	959
1 O ilícito em sede concorrencial e administrativa	959
2 Lei nº 12.529/11 e Lei nº 8.666/93: mercado relevante	965
3 Abuso concorrencial e fraude à lei em licitações	968
Referências	974

A AÇÃO DE IMPROBIDADE NÃO É AÇÃO COLETIVA

DAVID PEREIRA CARDOSO, TERESA ARRUDA ALVIM	977
1 Introdução	977
2 O que é improbidade?	978
3 Ação de improbidade como tema do direito sancionador	980
4 Ação de improbidade é ação civil pública?	983
5 Procedimento que nada tem de “comum”	988
6 Conclusão	991
Referências	992

CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, LINHAS DE DEFESA, CONTROLE INTERNO PREVENTIVO NA LEI Nº 14.133/21 E A INCONSTITUCIONALIDADE DO ACÓRDÃO Nº 572/22/TCU

VIVIAN CRISTINA LIMA LÓPEZ VALLE, IGOR DINIZ KLAUTAU DE AMORIM FERREIRA	995
1 Uma introdução necessária: uma nova racionalidade de controle no ambiente de contratação pública brasileira	995
2 Do papel constitucional do TCU como órgão constitucional de controle externo	996
3 O novo ambiente de <i>compliance</i> e integridade estabelecido pela Lei nº 14.133/21 e as linhas de defesa	997
4 O comando decisório do Acórdão nº 572/22/TCU e suas consequências práticas para o controle de ilegalidades nas licitações brasileiras	1000
5 A necessidade de aplicação da Lei nº 13.655/2018 e das regras de boa administração a partir da eficiência, eficácia, economicidade e celeridade	1006

6	Uma conclusão: a necessidade de um controle preventivo e repressivo concomitante para a garantia do interesse público	1007
	Referências	1009

A “INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS”: OS IMPACTOS DA AÇÃO E DAS SANÇÕES POR IMPROBIDADE NAS ESFERAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA WILLIAM ROMERO..... 1013

1	Introdução	1013
2	Diretrizes constitucionais e legais pertinentes: admissão em torno da viabilidade de múltiplas sanções	1014
3	As perspectivas da análise: absolvição e múltiplas sanções	1016
4	A natureza jurídica da improbidade	1018
4.1	Os valores protegidos e a incidência dos princípios do direito administrativo sancionador	1018
4.2	A incidência de garantias do direito penal ao direito administrativo sancionador.....	1018
4.3	As discussões do STF no âmbito do Tema nº 1.199: confirmação de identidade entre o direito penal e o direito administrativo sancionador	1020
4.4	Síntese do tópico.....	1021
5	O dever de coerência das decisões sob tutela do Estado (juiz e administração)	1022
5.1	Autonomia relativa do Estado: núcleo comum do poder sancionatório	1022
5.2	Independência mitigada entre instâncias e prestígio à segurança jurídica	1022
5.3	Dever de avaliar a situação concreta e prestígio à tutela do Poder Judiciário	1023
5.4	Distinção entre múltiplos processos e múltiplas sanções.....	1024
5.5	Preceitos supraleais da Convenção Americana de Direitos Humanos	1025
5.6	A relevância do art. 21, §4º, da LIA.....	1026
5.7	Comunicação feita a partir da absolvição por improbidade ao direito penal	1027
6	Considerações finais	1028
	Referências	1029

SOBRE OS AUTORES..... 1031

NOTA DOS COORDENADORES

Cada um de nós tem uma ligação única com o Marçal, construída ao longo dos anos de convívio e aprendizado. De maneiras distintas, fomos profundamente marcados pela sua influência, e, apesar de nossas diferentes trajetórias, compartilhamos o mesmo respeito e admiração pelo legado que construiu. Nós quatro fomos seus alunos na Faculdade de Direito – em um período abrangendo da década de 1980 até 2024 – em matérias das mais diversas: Direito Empresarial, Direito Tributário, Introdução ao Estudo do Direito, Direito Administrativo e Direito Econômico.

Esta homenagem começou como uma surpresa.

Em meados de 2023, depois de uma conversa entre a Monica e o Cesar, começamos a formar o grupo dos coordenadores temáticos. A ideia era reunir colegas e especialistas que, assim como nós, foram influenciados por suas ideias e ensinamentos. Estávamos, enfim, tirando do papel algo que parecia inevitável. A produção de uma obra coletiva em homenagem a grandes juristas tornou-se uma espécie de tradição no meio jurídico, e acreditávamos que havia chegado o momento certo para o Marçal receber a sua. Assim, o projeto tomou forma naturalmente, recebendo o apoio de todos que dele tomavam conhecimento.

O Marçal é um jurista influente em várias áreas. Para cobrir os múltiplos campos de seu interesse até este momento, reunimos juristas com profundo conhecimento em seus respectivos setores e com décadas de convívio com o Marçal: Alexandre Wagner Nester, André Guskow Cardoso, Benjamin Zymmler, Betina Treiger Grupenmacher, Clèmerson Merlin Clève, Eduardo Talamini, Egon Bockmann Moreira, Fernão Justen de Oliveira, Guilherme F. Dias Reisdorfer, Isabella Moreira de Andrade Vosgerau, Karlin Olbertz Niebuhr, Mayara Gasparoto Tonin e Rafael Wallbach Schwind.

Em conjunto com os coordenadores temáticos, preparamos uma lista de convidados – quase todos estão entre os 233 autores dos 174 artigos que compõem os três volumes da homenagem. Fizemos contato com o Luís Cláudio Ferreira, da Editora Fórum, que deu seu apoio imediato e produziu a imagem de uma capa provisória para o projeto.

Com tudo pronto, apresentamos ao Marçal no início de 2024 o resultado dessa “conspiração do bem” de seus amigos e admiradores. E o projeto foi para a rua no final de março de 2024. O entusiasmo dos convidados foi imediato.

A aderência aos prazos também foi rigorosa. Nem poderia ser diferente, em se tratando do Marçal como homenageado. Tudo seguiu o cronograma previsto – ainda que graças a contatos pessoais da Monica para o *nudge* necessário – e a estrutura originalmente estabelecida. Em setembro de 2024, os três volumes da obra coletiva estavam na Editora.

A organização de 174 artigos, com o processamento das informações e documentos de 233 autores, foi uma tarefa gigantesca. Teria sido impossível sem a dedicação de um grupo de jovens advogados e estagiários da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, coordenados por Marçal Justen Neto e Lucas Spezia Justen. O grupo atuou na elaboração do manuscrito enviado em setembro de 2024 para a Editora e nas diversas interações posteriores até a versão final estar pronta para produção. Nosso agradecimento e reconhecimento para Ana Paula Sovierzoski, Caroline Martynetz, Daniel Carvalho

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 20 maio 2024.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. *Contabilidade Ambiental: As contas econômicas ambientais e seu papel nas auditorias sobre biodiversidade e outros tópicos de meio ambiente e sustentabilidade*. 2021. E-book.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BUGARIN, Paulo Soares. O Ministério Público de Contas junto ao TCU (MPTCU) e a promoção da sustentabilidade ambiental – Atuação, perspectivas e desafios. In: JUSTEN, Monica Spezia; PEREIRA, Cesar; JUSTEN NETO, Marçal; JUSTEN, Lucas Spezia (coord.). *Uma visão humanista do Direito: homenagem ao Professor Marçal Justen Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 1, p. 843-856. ISBN 978-65-5518-918-6.

LIMITES DA COISA JULGADA À LUZ DO NOVO REGIME LEGISLATIVO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

PAULO HENRIQUE DOS SANTOS LUCON

1 Introdução

O presente estudo objetiva analisar o fenômeno da coisa julgada aplicada ao âmbito da improbidade administrativa, considerando as diversas atualizações que o tema vem sofrendo nos últimos anos. No contexto dos limites objetivos, subjetivos e temporais da coisa julgada, será dada ênfase aos aspectos temporais e objetivos no campo dos processos relativos à improbidade administrativa.

Para isso, o presente estudo versará sobre: (i) alguns aspectos gerais da disciplina da coisa julgada na lei, a fim de estabelecer algumas premissas para o estudo; (ii) a disciplina geral da improbidade administrativa na Lei nº 8.492/1992 considerando as modificações promovidas pela Lei nº 14.230/2021; e (iii) os limites objetivos e temporais da coisa julgada aplicados aos temas de improbidade administrativa, realizando-se a análise de decisões dos tribunais superiores no âmbito da improbidade administrativa, que tenham por objeto a aplicação do instituto da coisa julgada aos casos.

2 O instituto da coisa julgada como elemento fundamental do processo

A coisa julgada é um fenômeno processual com fundamento no art. 5, inc. XXXVI, da Constituição Federal, que determina que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. A coisa julgada decorre da segurança jurídica, que se encontra na relativa certeza de que relações estabelecidas ou realizadas sob a vigência de uma norma perdurarão ainda que determinada norma seja substituída.¹ Nessa esteira, o instituto da coisa julgada é um dos instrumentos basilares do direito processual para garantir estabilidade e previsibilidade ao sistema jurídico brasileiro.²

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 45. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. p. 439.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. VIII. p. 176. Nesse sentido, o autor indica que, “como destaca Arthur Kaufmann, na esteira, aliás, de secular

A partir da ocorrência do fenômeno da coisa julgada, define-se que o Estado realizou o serviço jurisdicional na resolução de determinado litígio, ao julgar o mérito, ou ao menos desenvolveu as atividades necessárias para declarar inadmissível o julgamento do mérito da disputa.³

Embora a doutrina – como destacado por Ada Pellegrini Grinover – apresente alguma divergência sobre o conceito de coisa julgada, presente nas teorias de Komad Hellwig, Enrico Tullio Liebman e José Carlos Barbosa Moreira,⁴ importa aqui assentar que a coisa julgada *material* se caracteriza como *situação dotada de eficácia preclusiva*.⁵ Em vista da relevância processual e constitucional da coisa julgada e sua imutabilidade, o Código de Processo Civil disciplina a coisa julgada nos seus arts. 502 a 508, que estabelecem parâmetros legislativos para garantir a segurança jurídica com base nesse instituto. O art. 502 do Código de Processo civil determina que “denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”, que observa a posição doutrinária de que a coisa julgada se identifica com a imutabilidade da sentença e de seus efeitos.⁶

Assim, a coisa julgada recai, de forma genérica, sobre o que decidido – em regra, somente quando há coisa julgada há manifestação dos plenos efeitos da sentença, o que, segundo Barbosa Moreira, indica que a coisa julgada gera o vínculo entre as partes e a declaração.⁷ Nesse sentido, o autor, com acerto, afirma que a coisa julgada recai sobre o conteúdo da sentença – o que é decidido –, não sobre seus efeitos,⁸ o que é compreensível diante da afirmação de que é o conteúdo da sentença que se torna imutável e não propriamente os seus efeitos por força da incidência de coisa julgada, e a partir daí revelam-se os efeitos atribuídos pela lei à sentença transitada em julgado.

A imutabilidade da sentença transitada em julgado indica que não é possível modificar ou desfazer a coisa julgada, gerando de fato o vínculo entre as partes e o que foi decidido. Apesar de que, em regra, é impossível desfazer a sentença, a ação rescisória – disciplinada pelos arts. 966 a 975 do Código de Processo Civil – é via jurisdicional adequada no direito processual brasileiro para superar a coisa julgada formada na

concepção, um elemento indispensável da segurança jurídica é a força da coisa julgada das sentenças judiciais, significando que um provimento judicial que adquire tal *status* não mais pode ser impugnado pelos instrumentos jurídicos ordinários. “O processo se encontra terminado: *Roma locuta, causa finita*”.

³ D DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do processo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 458.

⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. In: LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 31. Sobre o tema, a autora afirma que “a confinação da coisa julgada ao efeito declaratório da sentença, consagrada por Hellwig, já havia recebido no Brasil, a adesão de Pontes de Miranda. Mais recentemente, outro abalizado processualista – Celso Neves – emprestou-lhe apoio. Mas a doutrina dominante endossa integralmente as críticas de Liebman àquela teoria, reconhecendo que a autoridade da coisa julgada também cobre os elementos constitutivos e condenatórios da sentença. [...] De resto o direito positivo brasileiro não autoriza a acolhida da teoria de Hellwig sobre a coisa julgada”.

⁵ A expressão é de José Carlos Barbosa Moreira (Considerações sobre a chamada “relativização” da coisa julgada material. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*: nona série. 3. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023. p. 292).

⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel. Relativizar a coisa julgada material. In: DINAMARCO, Cândido Rangel. *Novo era do processo civil*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 221.

⁷ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Coisa julgada e declaração. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*: primeira série. 3. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023. p. 139-141.

⁸ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Coisa julgada e declaração. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*: primeira série. 3. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023. p. 140-141.

sentença transitada em julgado. A indiscutibilidade da decisão transitada em julgado, por sua vez, indica a impossibilidade de questionar o que foi decidido e transitou em julgado. Assim, a decisão não se sujeita mais a recurso, ou seja, a discussão não pode ser levada mais uma vez ao Estado, a fim de obter um resultado diferente. Essa constatação, apesar de evidente, deixa claro que a indiscutibilidade não trata da verdade, mas da situação jurídica declarada ou originada da sentença transitada em julgado; cabe, aqui, a clássica e perspicaz observação feita por José Carlos Barbosa Moreira:

[...] Não porque a *res iudicata* tenha a virtude mágica de transformar o falso em verdadeiro (ou, conforme diziam textos antigos em termos pitorescos, de fazer do quadrado redondo, ou do branco preto), mas simplesmente porque ela torna juridicamente irrelevante – sempre com a ressalva acima – a indagação sobre falso e verdadeiro, quadrado e redondo, branco e preto.⁹

A coisa julgada possui duas funções (ou aspectos): uma negativa e a outra positiva. A função negativa da coisa julgada refere-se à vedação à mesma postulação. Isto é, transitada em julgado a sentença e identificando-se a tríplice identidade (partes, pedido e causa de pedir)¹⁰ em demanda futura, não se pode propor a mesma causa. Nesses casos, a exceção de coisa julgada deve ser alegada pelo réu, nos termos do art. 337 do Código de Processo Civil, gerando a extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, inc. V do mesmo diploma legal. Já a função positiva da coisa julgada indica que a coisa julgada deve ser observada – portanto, seus efeitos irradiados para além da sentença em si –, estabelecendo que a decisão possui força de lei e deve ser respeitada. Assim, enquanto o efeito negativo impede a repropositura da demanda, o efeito positivo determina a obediência ao julgado originado da demanda já ajuizada.¹¹

Outra relevante distinção no âmbito da coisa julgada é a da coisa julgada *formal* e a *material*. Referida distinção tem impactos determinantes na disciplina processual da coisa julgada para definição de seus efeitos. A coisa julgada *formal* é fenômeno puramente endoprocessual, apontando que o que foi decidido pelo juiz não pode ser rediscutido na mesma relação jurídica processual formada.¹² Isto é, pela coisa julgada formal, a decisão não está mais sujeita a qualquer forma de impugnação. Já a coisa julgada material representa a segurança e estabilização das relações de direito material resolvidas, sendo indiscutível e imutável e projetando efeitos para fora do processo. Então, a coisa julgada material significa a imutabilidade da decisão em uma perspectiva extraprocessual. Assim, enquanto a coisa julgada formal aponta a eficácia interna, a coisa julgada material indica a eficácia externa.

Além disso, há espécies de coisa julgada que possuem efeitos específicos e se comportam de forma especial, com particular destaque à coisa julgada *secundum eventum litis* e à coisa julgada *secundum eventum probationis*.

⁹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Considerações sobre a chamada “relativização” da coisa julgada material. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*: nona série. 3. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023. p. 293.

¹⁰ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Conexão, continência, litispendência*: relação entre demandas no processo individual, coletivo e estrutural. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. p. 60-61.

¹¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 64. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. v. 1. p. 975-976.

¹² AUFIERO, Mario Vitor. *Coisa julgada parcial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. p. 140.

A coisa julgada *secundum eventum litis* reflete as partes do processo; a coisa julgada se forma ou não conforme o impacto à parte, apenas beneficiando (e não prejudicando) os que não participaram da lide. Nesse sentido, como exemplo, reconhece a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que “[n] as hipóteses de litisconsórcio facultativo com unitariedade parcial, a coisa julgada se forma, para os que não participaram da ação, apenas com relação aos efeitos benéficos da sentença (coisa julgada *secundum eventum litis*)”.¹³ Exemplo de coisa julgada *secundum eventum litis* é a previsão contida nos arts. 103, §3º e 104 do Código de Defesa do Consumidor.¹⁴

A coisa julgada *secundum eventum probationem* é a coisa julgada que incide com relação à demanda no limite das provas produzidas, de modo que exames probatórios supervenientes à sentença são autorizados sem que haja ofensa à coisa julgada formada.¹⁵ Na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, essa modalidade é reconhecida como o afastamento da coisa julgada quando obtidas novas provas,¹⁶ sem configurar, propriamente, reavaliação.

Ainda, a coisa julgada possui três limites essenciais para sua compreensão e delimitação: objetivos, subjetivos e temporais.

O objeto material do julgamento delimita os limites objetivos da coisa julgada, o que é disciplinado no art. 503 do Código de Processo Civil. O objeto litigioso (*Streitgegenstand*) é formado pela pretensão processual, que pode ser firmada na demanda inicial e eventualmente em declaração decorrente de resolução de questão prejudicial ou reconvenção. O referido tema, que foi analisado profundamente pela doutrina alemã, é necessário para disciplinar a coisa julgada.¹⁷ A partir da doutrina alemã, constata-se que o pedido (*petitum*) – pelo qual se manifesta uma relação processual e substancial – e a causa de pedir (*causa petendi*) são questões fundamentais para a determinação do objeto litigioso. Nesse sentido, o *petitum* e a *causa petendi* são premissas necessárias para compreender e delimitar o mérito da causa (*meritum causae*), indicado no art. 503 do Código de Processo Civil.

¹³ STJ, REsp n. 1.124.506/RJ. Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 19.6.2012. *DJe*, 14 nov. 2012.

¹⁴ “Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada: I – erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81; II – ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81; e III – erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81. [...] §3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99. [...] Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva”.

¹⁵ GRINOVER, Ada Pellegrini. Coisa julgada erga omnes, secundum litis e secundum probationem. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 126, p. 9-21, ago. 2005.

¹⁶ STJ, AREsp n. 2.571.680, Ministro Teodoro Silva Santos. *DJe*, 19.6.2024.

¹⁷ LUCON, Paulo Henrique dos Santos. *Conexão, continência, litispendência: relação entre demandas no processo individual, coletivo e estrutural*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024. p. 57-58. Na doutrina alemã “divergiam os autores, em grosseira síntese, sobre a natureza processual ou material da pretensão (*Anspruch*) afirmada pelo demandante no processo e, também, sobre a relevância ou não de pedir (*Sachverhalt, Lebenssachverhalt*), ao lado do pedido (*Antrag, Rechtsbehauptung*), na configuração do objeto litigioso”.

Ainda, a coisa julgada recairá sobre a decisão que julga total ou parcialmente o mérito, à luz do art. 356 do Código de Processo Civil, que disciplina as hipóteses de julgamento parcial do mérito.

Apesar de a coisa julgada recair sobre a parte dispositiva da sentença que aprecia os pedidos formulados pelas partes, a coisa julgada pode recair sobre a questão prejudicial¹⁸ em vista dos §§1º e 2º do art. 503 do Código de Processo Civil. A questão prejudicial é qualquer antecedente fundamental que influencie a decisão, desde que (i) haja conexão jurídica entre os juízos em análise e (ii) aprecie juridicamente fatos, sendo vedada a apreciação meramente jurídica ou fática.¹⁹

Além disso, ainda que a “verdade dos fatos” e os “motivos” sejam elementos essenciais para a *compreensão* da decisão, não há coisa julgada sobre a verdade e o motivo, já que a coisa julgada recai somente sobre o que foi decidido. Ou seja, a decisão tem força de lei nos limites da questão principal em respeito ao art. 504 do Código de Processo Civil.²⁰

Uma vez transitada em julgada a sentença ou decisão, todas as defesas e alegações serão consideradas “deduzidas ou repelidas”, que poderiam ter sido opostas ao acolhimento ou rejeição do *petitum*, à luz do art. 508 do Código de Processo Civil. Permitir-se a reabertura da discussão judicial, alegando o interessado ter novas razões ainda não apreciadas, reduziria a muito pouco a proteção decorrente da coisa julgada. Não é possível garantir que todas as questões relevantes para uma causa tenham sido consideradas de forma exaustiva. Por outro lado, tornar o processo perpétuo pode arriscar a segurança da vida social. No entanto, o instituto da coisa julgada é apto a tornar injustiças incorrigíveis – o que é o caminho (ou risco) escolhido pelo ordenamento jurídico brasileiro. Sobre possíveis injustiças, Barbosa Moreira aconselha que se tenha

¹⁸ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*: 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. 2. p. 798-803. Sobre as questões prejudiciais e coisa julgada, os autores dispõem que “qualificam-se como prejudiciais as questões atinentes à existência, inexistência ou modo de ser de uma relação ou situação jurídica, que embora sem constituir propriamente o objeto da pretensão formulada (mérito da causa), são relevantes para a solução desse mérito (por exemplo relação de filiação, na ação de alimentos ou de petição de herança; validade do contrato na ação de cobrança de uma de suas parcelas). São inconfundíveis com as questões preliminares, que concernem à existência, eficácia e validade do processo. As preliminares podem conduzir apenas à impossibilidade do julgamento do mérito, não contribuindo para a sua solução (são questões meramente processuais). As questões prejudiciais repercutem sobre o mérito da causa. [...] Agora, o §1º do art. 503 do CPC/2015. A decisão expressa da questão prejudicial, uma vez observados os pressupostos dos §§1º e 2º do artigo 503, faz coisa julgada precisamente porque se trata de um comando sentencial, e não simples fundamentação. Não só recebe a autoridade de um *decisum* (coisa julgada) como produz todos os efeitos de um *decisum*”.

¹⁹ AUFIERO, Mario Vitor. *Questões prejudiciais e coisa julgada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 28-31. A disciplina legal da matéria foi assim sintetizada por Giovanni Bonato: “a ampliação da coisa julgada às questões prejudiciais não é automática e fica condicionada ao preenchimento cumulativo dos requisitos indicados pelo mesmo art. 503 do NCPC, nos §§1º e 2º, a saber: que a questão prejudicial tenha sido necessária e determinante para a decisão sobre a questão prejudicada, não sendo suficiente uma simples antecedência; que sobre a questão tenha havido contraditório prévio e efetivo, sendo excluída a extensão da coisa julgada em caso de revelia; o juízo também era competente em razão da matéria e da pessoa para resolver a questão prejudicial *principaliter*; a cognição tenha sido plena e exauriente, sendo excluída a ampliação da coisa julgada quando a cognição for sumária ou houver restrições probatórias. Quando tiverem reunidas essas condições legais, a coisa julgada abrangerá as questões prejudiciais, independentemente do pedido da parte” (BONATO, Giovanni. Algumas considerações sobre coisa julgada no novo Código de Processo Civil brasileiro: limites objetivos e eficácia preclusiva. *Revista de Processo Comparado*, São Paulo, v. 2, p. 1231-143, jul./dez. 2015).

²⁰ FONSECA, João Francisco Naves da. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2017. v. IX. p. 142-144.

“paciência: o que passou, passou”.²¹ Afinal, a justiça é uma obra dos homens, sujeita, portanto, a equívocos.

Assim, a eficácia preclusiva da coisa julgada, como disposto no art. 508 do Código de Processo Civil, veda a alegação de fundamentos fáticos ou jurídicos em outro processo entre os mesmos litigantes. Isso não quer dizer que ocorra a imposição implícita da eficácia preclusiva: uma decisão que não seja explícita ofende a garantia do dever de motivação dos pronunciamentos judiciais à luz do art. 93, inc. IX, da Constituição Federal e dos arts. 11 e 489 do Código de Processo Civil.²²

Coisa julgada e preclusão não devem ser confundidas. A coisa julgada é um instituto dotado de eficácia preclusiva, isto é, determinada modalidade de preclusão como um dos efeitos da coisa julgada. O efeito preclusivo da coisa julgada atinge não somente as questões efetivamente apreciadas, mas também (i) questões passíveis de conhecimento *ex officio*, que não foram examinadas pelo juiz, (ii) questões, dependentes de iniciativa das partes, que forma suscitadas e não foram analisadas e (iii) questões, dependentes de iniciativa das partes, que sequer foram suscitadas. Fatos supervenientes não são abrangidos pela eficácia preclusiva. Nesse sentido, a *quaestio facti* fica revestida pela eficácia preclusiva quando já ocorreu, não pelo conhecimento do fato pela parte.²³

Os limites subjetivos da coisa julgada, por sua vez, abrangem as partes que estão vinculadas pela decisão. O art. 506 do Código de Processo Civil dispõe que “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”, o que possibilita o transporte *in utilibus* da coisa julgada. Isto é, um terceiro não é parte no processo e não pode ser prejudicado pela decisão, mas pode se beneficiar do que foi decidido, conforme já mencionado.

Os limites temporais da coisa julgada podem ser entendidos como a caracterização da coisa julgada e seus atributos (imutabilidade e indiscutibilidade) ao longo do tempo. O art. 505 do Código de Processo Civil veda a reapreciação de questões já decididas, indicando duas possibilidades de reavaliação das referidas questões: (a) “se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença” – caso previsto no seu inc. I e (b) “nos demais casos prescritos em lei” – previsto no seu inc. II. As relações jurídicas de trato continuado, a que se referem o inc. I, são relações

²¹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Coisa julgada e declaração. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*: primeira série. 3. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023. p. 173-188. No âmbito da segurança jurídica e da eficácia preclusiva, o jurista afirma que “sem dificuldade se entende, porém, que admitir a reabertura da discussão judicial só porque alegue o interessado ter razões ainda não apreciadas, seria reduzir a bem pouco a garantia da coisa julgada, frustrando em larga medida a finalidade prática do instituto. Quando se poderá assegurar, a priori, que tenha sido exaustiva, num processo qualquer, a consideração pelo órgão judicial, das questões relevantes para a decisão da causa? [...] os litígios não devem perpetuar-se. Entre os dois riscos que se deparam – o de comprometer a segurança a segurança da vida social e o de consentir na eventual cristalização de injustiças –, prefere o ordenamento assumir o segundo. Não chega a pôr a coisa julgada, em termos absolutos, ao abrigo de qualquer impugnação; permite, em casos de extrema gravidade, que se afaste o obstáculo ao rejuízo: aí estão, no direito brasileiro, as hipóteses de rescindibilidade da sentença, arroladas no art. 485 do Código de Processo Civil em vigor desde 1º-1-1974. Torna-a porém imune, em linha de princípio, às dúvidas e contestações que se pretenda opor ao resultado do processo findo, mesmo com base em questões que nele não hajam constituído objeto de apreciação. Se o resultado é injusto, paciência: o que passou, passou” (p. 173).

²² CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. VIII. p. 230-231.

²³ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Coisa julgada e declaração. In: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*: primeira série. 3. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2023. p. 184-188.

que se desenvolvem ao longo do tempo. Assim, quando o estado de fato ou de direito sofrer modificação, a parte tem o direito de pedir a revisão daquilo que foi decidido, pois os novos fatos podem ensejar nova causa de pedir.²⁴

Nas relações continuativas ou de trato continuado, situações e posições jurídicas internas podem ser redimensionadas no curso da relação de acordo com o cenário fático ou jurídico. Desse modo, a modificação da situação fática ou de direito pode gerar nova causa de pedir – não sendo acobertada pela coisa julgada. Nesse caso, a coisa julgada não está sendo desfeita nem está submetida a uma cláusula *rebus sic stantibus*. Na verdade, a coisa julgada perdura enquanto não houvesse mudança fática ou de direito.²⁵

O inc. II do art. 505 prevê que a decisão pode ainda ser revogada em hipóteses permitidas pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, a decisão definitiva pode ser tão prejudicial à ordem pública – interesse que transcende os das partes – que a sua revogação é permitida mesmo após verificada a preclusão dos prazos para interposição de recursos, tendo como *remedium iuris* a denominada ação rescisória.²⁶ Ainda, o inc. II se refere ao comportamento da coisa julgada em processos coletivos, que possuem sistemática específica a respeito do tema, com o objetivo de propiciar a melhor análise das ações coletivas – que atingem grupos sociais ou a sociedade como um todo.

A preclusão, tal disciplinada pelo art. 507 do Código de Processo Civil, é instituto processual caracterizado pela perda da possibilidade da prática de algum ato processual em função do transcurso do prazo, pela prática anterior do ato em questão ou pela prática de outro ato incompatível (respectivamente, preclusão temporal, consumativa e lógica). O sistema processual não aceita o retrocesso, indicando que os atos do processo se dirigem à estabilização em um determinado momento, gerando efeitos dentro do próprio processo.²⁷

Diante do exposto, a coisa julgada é um instituto fundamental à segurança jurídica, que garante os efeitos (positivos e negativos) de uma decisão ou sentença. No escopo processual, os limites da coisa julgada são essenciais para a verificação da viabilidade da propositura de novas demandas e da reanálise do que foi decidido por força de devolutividade ou não de recursos interpostos. Leis supervenientes, que alteram redação de leis anteriores, em princípio não possuem o condão de impactar a os efeitos da coisa julgada, em observância ao art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição Federal, excepcionando-se, contudo, a lei penal, que retroagirá em benefício do réu, na forma do art. 5º, inc. XL, da Constituição Federal. A mudança da redação de uma lei – que vigorava quando

²⁴ BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual de direito processual civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 500-501.

²⁵ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*: 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. 2. p. 804-805.

²⁶ CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. VIII. p. 210-211.

²⁷ BUENO, Cassio Scarpinella. *Manual de direito processual civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. p. 515-516. O autor aprofunda o seu estudo sobre preclusão, indicando que “de forma generalizada, desde a doutrina pioneira a esse respeito de Chiovenda, a literatura processual arrola como espécies de preclusão: a) preclusão temporal: que se verifica pelo transcurso do tempo. Como a própria noção de processo é dinâmica, a realização de seus respectivos atos se subordina a prazos contínuos e peremptórios. Consoante disposto no art. 223: ‘Decorrido o prazo, extingue-se o direito de praticar ou emendar o ato processual, independente de declaração judicial...’; b) preclusão lógica: verificada diante da incompatibilidade entre o ato praticado e outro, que se pretendia também praticar; e c) preclusão consumativa: é aquela prevista no art. 507, que se obsta à parte discutir, no curso do processo, as questões já decididas”.

uma sentença transitou em julgado – pode gerar prejuízos à ordem pública e danos a indivíduos, que não ocorreriam à luz da lei superveniente.

Traçadas linhas gerais sobre a coisa julgada, será dada ênfase aos limites temporais e objetivos da coisa julgada e aos impactos da alteração da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, promovidos pela Lei nº 14.230/2021.

3 Improbidade administrativa

Nos termos do art. 37, *caput* da Constituição Federal, são princípios básicos da administração pública a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência. A inobservância de qualquer desses princípios significa distorcer a função de administração dos negócios públicos, abandonando os interesses sociais.²⁸

A improbidade administrativa verifica-se na ação ou omissão intencional presente no exercício de função pública, gerando o enriquecimento sem causa ou prejuízo ao erário, o que indica o sancionamento no escopo político e administrativo.²⁹ Há casos em

que é desnecessária a prova da obtenção de benefícios indevidos ou geração de danos ao erário, sendo somente necessário “lesividade relevante ao bem jurídico tutelado” à luz art. 11, §4º, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

A improbidade administrativa é primariamente disciplinada pelo art. 37, §4º, da Constituição Federal, fixando sanções aos atos de improbidade administrativa com “a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. De forma mais aprofundada, a improbidade administrativa é regulada pela Lei nº 8.429/1992, substancialmente modificada pela Lei nº 14.230/2021.

De forma geral, a Lei de Improbidade Administrativa regula (i) os atos de improbidade, (ii) as penas aplicáveis, (iii) os processos administrativos e judiciais que versem sobre a matéria objeto da lei e (iv) prazos prescricionais e eventos que interrompem a prescrição.

No campo específico do direito processual, a aferição da ocorrência de ato de improbidade administrativa deverá observar o devido processo legal procedimental e substancial, que é garantido pela lei constitucional também no âmbito administrativo, em particular o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, incs. LIV e LV da Constituição Federal).³⁰ Outros princípios menos evidentes são também resguardados, a motivação das decisões que reconhecem atos de improbidade administrativa ou, ainda, o juiz natural.³¹

Como salientado, a Lei nº 14.230/2021 empreendeu inúmeras mudanças na legislação anterior, alterando substancialmente a disciplina legal. Para fins do presente ensaio, passa-se à análise dos aspectos atinentes aos limites objetivos e temporais da coisa julgada, considerando as modificações trazidas pelo diploma legal recentemente modificado.

ativa ou omissiva, praticada por agente investido em função pública, orientada voluntária e intencionalmente à obtenção de proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade. A improbidade é sancionada com a suspensão de direitos políticos, vedação de relacionamento com o Estado e perda de valores patrimoniais. Em determinadas hipóteses, não é necessária a efetiva obtenção de benefícios patrimoniais indevidos ou de lesão patrimonial ao erário (tal como previsto no art. 11, §4º, da LIA). [...] O §4º do art. 1º da LIA (com a redação da Lei 14.230/2021) determina o seguinte: ‘Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador’. O dispositivo não elimina a construção doutrinária quanto à natureza jurídica do instituto da improbidade. Mas estabelece, de modo impositivo, que os princípios que norteiam o direito administrativo sancionador serão aplicados. Isso envolve a extensão ao âmbito da improbidade de limitações e garantias contempladas constitucionalmente a propósito do próprio direito penal. [...] A improbidade administrativa somente se aperfeiçoa mediante a conjugação de dois elementos diversos. Exige-se uma conduta material, que consiste na violação à ordem jurídica, apta a produzir um resultado danoso. Ressalvam-se os casos do art. 11, cujo §4º determina que: ‘Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos’. O elemento material é insuficiente para configurar a improbidade. É indispensável um elemento subjetivo doloso”.

³⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Parecer. Improbidade Administrativa. Proibição de Contratar com o Poder Público. Termo Inicial. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 12, p. 307-311, jan./mar. 2020.

³¹ MORAES, Alexandre de. Improbidade administrativa e a questão do princípio do juiz natural como garantia constitucional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 822, p. 52-60, abr. 2004.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 85-89. Sobre os princípios da administração pública e a improbidade administrativa, o autor afirma que “os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em quatro regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Por esses padrões é que se há de pautar todos os atos administrativos. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais. A Constituição de 1988 não se referiu expressamente ao princípio da finalidade, mas o admitiu sob a denominação de princípio da impessoalidade (art. 37). Vale notar que, na forma do art. 11 da Lei 8.429/92, que trata do enriquecimento ilícito, constitui ‘ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da Administração Pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições’. Essa norma prevê, a título exemplificativo, condutas, comissivas ou omissivas, caracterizadoras da improbidade. Legalidade – A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei. [...] O princípio da legalidade, que até bem pouco só era sustentado pela doutrina e que passou a ser imposição legal, entre nós, pela lei reguladora da ação popular (que considera nulos os atos lesivos ao patrimônio público quando eivados de ‘ilegalidade do objeto’, que a mesma norma assim conceitua: ‘A ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo’ – Lei 4.717/65, art. 2º, ‘c’, e parágrafo único, ‘c’), agora é também princípio constitucional (art. 37 da CF de 1988). [...] Moralidade – A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como ‘o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’. [...] Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: ‘non omne quod licet honestum est’. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum. [...] Impessoalidade e finalidade – O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, §1º) (47). [...] E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o ‘fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência’ do agente (Lei 4.717/65, art. 2º, parágrafo único, ‘e’).”

²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 803-807. Sobre os atos de improbidade administrativa, Marçal Justen Filho disciplina que “A improbidade consiste numa conduta

4 Limites da coisa julgada e a Lei nº 14.230/2021

A mudança legislativa determinada pela Lei nº 14.230/2021 “alterou significativamente a tipificação da improbidade”, ocasionando questionamentos e dissídios sobre a aplicabilidade retroativa da lei superveniente – considerada mais benéfica ao acusado.³²

A principal mudança legislativa verificada é a necessidade da identificação do aspecto subjetivo na tipificação da improbidade, o que pode ser constatado pela alteração dos arts. 1º, §§1º e 2º, 9º, 10 e 11, bem como pela revogação do art. 5º. A redação antiga da lei permitia a condenação em casos de conduta culposa e dolosa, mas a lei superveniente reiteradamente indica que é necessária a comprovação do elemento subjetivo para a responsabilização. Portanto, a improbidade administrativa somente pode ser identificada perante a comprovação de dolo do acusado de acordo com a nova redação da lei.

No âmbito do dissídio sobre a retroatividade da Lei de Improbidade Administrativa, no julgamento do ARE nº 843.989, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a nova Lei nº 14.230/2021 (a) não retroage, quando a condenação tenha transitado em julgado, mas (b) retroagirá em casos de improbidade administrativa culposa, sem condenações transitada em julgado, sendo necessário verificar eventual dolo do agente.

Em seu voto, o relator do ARE nº 843.989, o Min. Alexandre de Moraes, decidiu que:

A norma mais benéfica prevista pela Lei nº 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, consequentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; uma vez que, nos termos do artigo 5º, XXXVI. [...] Em conclusão, o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/21 NÃO RETROAGE, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.³³

Nesse sentido, o voto do Ministro definiu que, em respeito aos efeitos da coisa julgada, a nova redação da lei não pode modificar decisões que já transitaram em julgado a fim de garantir a segurança jurídica.

A superveniência ou a modificação de fatos ou de uma relação processual podem ensejar nova causa de pedir e novo pedido. Isso está albergado nos limites temporais da coisa julgada, já discutidos anteriormente. Segundo o art. 505 do Código de Processo Civil, referidas modificações no estado de fato ou de direito, no caso de relação jurídica de trato continuado ou casos previstos em lei, podem ocasionar a revisão da sentença que transitou em julgado. Em relação à superveniência de fatos, nos casos de fatos ocorridos no curso do processo, a coisa julgada opera efeitos sobre todos os fatos relevantes ao processo a partir do julgamento do último recurso ordinário, uma vez que na instância

especial e extraordinária não será possível o reexame de matéria fática; além disso, em relação ao art. 505, inc. I do Código de Processo Civil, há casos em que haverá nova causa de pedir em função de alteração fática ou jurídica após a coisa julgada.³⁴

Não obstante, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a alteração legislativa ocasionada pela superveniência da Lei nº 14.230/2021 não se enquadra na previsão do art. 505, inc. I, do Código de Processo Civil. O Supremo Tribunal Federal optou pelo respeito à coisa julgada, entendendo que a mudança legislativa não enseja nova causa de pedir. Desse modo, a Suprema Corte brasileira decidiu priorizar a segurança jurídica em detrimento de eventuais injustiças, tendo em vista não se tratar, propriamente, de fato superveniente.

Dessa maneira, fatos supervenientes podem, mas não necessariamente, ensejar demandas novas. A nova causa de pedir – gerada pela alteração do estado jurídico ou fático – transcende os limites da coisa julgada e proporciona a viabilidade e apreciação de nova causa, superando os limites temporais e objetivos, mas não possuem o condão de permitir a rediscussão do que já foi objeto da sentença transitada em julgado tal como lançada.

No caso das ações que discutem a improbidade administrativa, em vista das alterações legislativas ocasionadas pela Lei nº 14.230/2021, a superveniência é recebida de forma diferente em casos diferentes: (a) a nova legislação não representa nova causa de pedir nos casos em que a sentença transitou em julgado e (b) quando a decisão não transitou em julgado, a nova lei pode ser considerada em incidência retroativa, pode ser abordada no processo, o que importará na formação de coisa julgada distinta para casos ocorridos à mesma época, porém que tenham sido julgados antes ou depois da entrada em vigor da nova legislação.

A ação rescisória, por outro lado, seria uma alternativa para a superação da coisa julgada, considerando que, como exposto acima, fatos ou provas supervenientes são capazes de alterar o cenário e ampliar as possibilidades processuais de uma causa.

Pode-se rescindir a coisa julgada se “obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável”, o que é determinado pelo art. 966, inc. VII do Código de Processo Civil. Para isso, dois requisitos devem ser atendidos para que a decisão transitada em julgado seja rescindida: (i) após o trânsito em julgado, a obtenção de novo elemento probatório, que o autor da ação rescisória ignorava (ou não podia utilizar); até (ii) a comprovação de que a nova prova se refere a fatos alegados no processo de origem e seria capaz de provocar resultado favorável ao autor da ação rescisória.

Nesse sentido, a pessoa acusada de cometer ato de improbidade administrativa poderia ajuizar ação rescisória com base em provas fora de seu alcance ou desconhecidas anteriormente, o que superaria a coisa julgada formada na ação de improbidade administrativa anterior.

Porém, frise-se que, a partir do entendimento do Supremo Tribunal Federal acima descrito, o Tribunal de Justiça de São Paulo recentemente decidiu que a superveniência

³² JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 814.

³³ ARE 843989, Rel. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 18.08.2022, *Processo Eletrônico* Repercussão Geral – Mérito DJe-251, divulg. 09.12.2022, public. 12.12.2022.

³⁴ WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso avançado de processo civil*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. 2. p. 803-805.

da Lei nº 14.230/2021, em si, não pode ser utilizada como fundamento para arguir a desconstituição de sentença transitada em julgado nos termos do art. 966, inc. V, do Código de Processo Civil.³⁵

5 Encerramento

Diante do exposto, o presente ensaio apresenta as seguintes conclusões:

- (i) A coisa julgada, prevista constitucionalmente, é instituto processual que objetiva garantir segurança jurídica, caracterizada por dois aspectos essenciais à concretização de seus efeitos: a indiscutibilidade e a imutabilidade.
- (ii) A coisa julgada recai sobre o conteúdo da sentença, que se torna indiscutível e imutável, gerando efeitos negativos (impossibilidade de rediscussão da matéria que transitou em julgado, inviabilizando a propositura de nova demanda para rediscutir o que já foi decidido) e positivos (o que foi decidido será respeitado e executado).
- (iii) A coisa julgada pode ser formal (endoprocessual, isto é, a incapacidade de impugnação de uma decisão que transitou em julgado, eficácia interna) ou material (extraprocessual, isto é, estabilidade das relações de direito que foram estabelecidas por essa sentença imutável e indiscutível, com eficácia externa). Pode, ainda, apresentar-se em modalidades especiais, com *secundum eventum litis* (relativo às partes do processo e seu aproveitamento) e *secundum eventum probationem* (relativo às provas obtidas para julgamento).
- (iv) O objeto litigioso delimita os limites objetivos da coisa julgada (art. 503 do Código de Processo Civil), identificando a questão principal da sentença a partir do pedido e da causa de pedir. A coisa julgada poderá eventualmente recair sobre questões prejudiciais. Os motivos e a verdade dos fatos também não estão abrangidos pela coisa julgada, mas consideram-se deduzidas e repelidas todas as defesas e alegações que poderiam ter sido trazidas ao processo.
- (v) Os limites subjetivos da coisa julgada englobam as partes vinculadas pela decisão que transitou em julgado. Assim, terceiros, que não fazem parte do processo, não podem ser prejudicados, mas podem ser beneficiados.

³⁵ TJSP; Ação Rescisória 2003599-73.2024.8.26.0000; Rel. Ricardo Dip; Órgão Julgador: 5º Grupo de Direito Público; Foro de Pacaembu – 1ª Vara; Data do Julgamento: 06.06.2024; Data de Registro: 06.06.2024. "Ementa: AÇÃO RESCISÓRIA FUNDADA EM COGITÁVEL AFRONTA MANIFESTA DE NORMA JURÍDICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. JUÍZO RESCINDENTE: A DEMANDA RESCISÓRIA NÃO É UMA SEGUNDA APELAÇÃO, NEM UM SUBSTITUINTE DOS RECURSOS ESPECIAL E EXTRAORDINÁRIO. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. – A diversidade legal dos meios impugnativos de sentenças – meios recursais e ação rescisória – é razão bastante para não permitir o trânsito dos requisitos e dos fins de uma e outros, tal se daria propiciando que a rescisória se tornasse uma segunda apelação ou um sucedâneo tardio dos recursos especial e extraordinário. – 'A violação à lei, para justificar a procedência da demanda rescisória, nos termos do art. 966, V, do CPC/2015, deve ser de tal modo evidente que afronte o dispositivo legal em sua literalidade. Caso o acórdão rescindendo opte por uma entre várias interpretações possíveis, ainda que não seja a melhor, a demanda não merecerá êxito, conforme entendimento consolidado no verbete sumular 343 do STF' (REsp 1.664.643, j. 18-5-2017). – A pretendida aplicação retroativa das alterações na Lei de improbidade administrativa promovidas com a Lei federal 14.230/2021 não toma espeque em prova nova, sendo inadmissível a rescisória com fundamento no inciso VII do art. 966 do Código processual civil. Improcedência da ação rescisória".

- (vi) Os limites temporais indicam a forma como a coisa julgada se comporta no tempo, sendo vedada a reapreciação de questões já decididas, mas sendo possível, excepcionalmente, a revisão de coisa julgada quando houver mudança de situação fática ou de direito e casos prescritos em lei respectivamente. A reconsideração de uma sentença que transitou em julgado exige nova causa de pedir ou análise relevante ao interesse público.
- (vii) A mudança sofrida pela Lei de Improbidade Administrativa, ocasionada pela superveniência da Lei nº 14.230/2021, gerou repercussão a respeito de sua retroatividade. O ARE nº 843.989 indicou que a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa (i) não é retroativa quando a sentença tenha transitado em julgado e (ii) retroagirá se a condenação não transitou em julgado nos casos de improbidade administrativa que discuta culpa, tornando-se necessário verificar o elemento subjetivo do agente.
- (viii) A decisão do ARE nº 843.989 verifica que as decisões que transitaram em julgado não devem ser revistas, pois se deve assegurar a estabilidade jurídica mesmo em casos de mudanças legislativas. Assim, no caso da mudança legislativa da Lei de Improbidade Administrativa, a lei superveniente não ensejou nova causa de pedir capaz de superar as barreiras objetivas e temporais da coisa julgada, isto é, não se enquadrava nas exceções dos incs. I e II do art. 505.

Referências

- AUFIERO, Mario Vitor. *Coisa julgada parcial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.
- AUFIERO, Mario Vitor. *Questões prejudiciais e coisa julgada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Parecer. Improbidade Administrativa. Proibição de Contratar com o Poder Público. Termo Inicial. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 12, p. 307-311, jan./mar. 2020.
- BONATO, Giovanni. Algumas considerações sobre coisa julgada no novo Código de Processo Civil brasileiro: limites objetivos e eficácia preclusiva. *Revista de Processo Comparado*, São Paulo, v. 2, p. 1231-143, jul./dez. 2015.
- CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. v. VIII.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. Relativizar a coisa julgada material. In: DINAMARCO, Cândido Rangel. *Nova era do processo civil*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do processo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- FONSECA, João Francisco Naves da. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2017. v. IX.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Coisa julgada erga omnes, secundum litis e secundum probationem. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 126, p. 9-21, ago. 2005.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.
- LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.