

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**FACULDADE DE DIREITO**

Ana Carolina Diniz de Matos

**AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:**

Análise dos reflexos das alterações promovidas pela Lei nº14.230/2021 na Lei nº 8.429/92 sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador e a retroatividade da norma mais benéfica.

Belo Horizonte

2022

Ana Carolina Diniz de Matos

**AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:**

Análise dos reflexos das alterações promovidas pela Lei nº14.230/2021 na Lei nº 8.429/92 sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador e a retroatividade da norma mais benéfica.

Artigo elaborado como requisito parcial para a obtenção do título de especialista perante a Universidade Federal de Minas Gerais, no Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo.

Orientadora: Cristiana Maria Fortini Pinto.

Belo Horizonte

2022

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB-6/3167.

Matos, Ana Carolina Diniz de

As alterações promovidas na lei de improbidade administrativa [recurso eletrônico]: análise dos reflexos das alterações promovidas pela Lei nº14.230/2021 na lei nº8.429/92 sob a perspectiva do direito administrativo sancionador e a retroatividade da norma mais benéfica / Ana Carolina Diniz de Matos.-- 2022.

1 recurso online (32 f.): pdf.

Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 27-32.

1. Direito administrativo - Brasil. 2. Administração pública - Brasil. 3. Improbidade administrativa - Brasil. 4. Leis - Retroatividade- Brasil. I. Silva, Cristiana Maria Fortini Pinto e. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 35.077(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

## ATA DA DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DA ALUNA ANA CAROLINA DINIZ DE MATOS

Realizou-se, no dia 09 de agosto de 2022, às 10:00 horas, Online, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA: Análise dos reflexos das alterações promovidas pela Lei nº14.230/2021 na Lei nº 8.429/92 sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador e retroatividade das disposições benéficas., apresentada por ANA CAROLINA DINIZ DE MATOS, número de registro 2021660839, graduada no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva - Orientador (UFMG), Prof(a). Maria Tereza Fonseca Dias (UFMG), Prof(a). Bernardo Tinôco de Lima Horta (UFMG).

A Comissão considerou a monografia:

- Aprovada  
 Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 09 de agosto de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **Bernardo Tinôco de Lima Horta, Usuário Externo**, em 13/08/2022, às 13:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Tereza Fonseca Dias, Professora do Magistério Superior**, em 21/09/2022, às 09:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva, Professora do Magistério Superior**, em 22/09/2022, às 13:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1677277** e o código CRC **9129208B**.

## RESUMO

A vigência da Lei nº 14.230/2021 promoveu relevantes alterações na Lei de Improbidade Administrativa, conferindo, até mesmo, novos contornos às questões dorsais da Lei nº 8.429/1992. O presente artigo destina-se a analisar a aplicabilidade retroativa, extensão e os reflexos das mudanças legislativas produzidas na lei de improbidade administrativa na esfera jurídica dos indivíduos diretamente afetados pelas alterações legais, sob o prisma da premissa constitucional de retroatividade da lei penal mais benéfica. Por intermédio da vertente jurídico-dogmática, esse trabalho desenvolveu pesquisa do tipo jurídico-projetiva, buscando-se demonstrar que a aplicabilidade da norma sancionatória posterior mais benéfica se apresenta como garantia do Direito Administrativo sancionador, propondo uma análise sistematizada com os demais preceitos constitucionais, em especial realce os princípios da isonomia, legalidade e razoabilidade. Para tanto, faz-se mister utilizar as legislações federais que abordam a matéria, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça como dados primários, bem como pesquisa doutrinária e consulta a artigos como obtenção de dados secundários. Busca-se, dessa maneira, comprovar que a retroação da lei sancionatória mais benéfica, em suas vertentes de retroatividade mínima e média, é medida justa e razoável, em respeito aos princípios constitucionais. Conclui-se assim que, em se tratando de retroatividade da norma sancionadora mais benéfica, as alterações legislativas produzidas na lei de improbidade administrativa pela vigência da Lei nº 14.230/2021 possuem aplicabilidade nas ações em curso, ainda que com julgamentos prolatados na vigência da lei anterior mas ainda sem trânsito em julgado, bem como em relação as situações que, ainda que já tenha se operado o trânsito em julgado, a sanção não tenha se exaurido integralmente, encontrando-se pendente de execução, não incidindo a retroatividade benigna somente nos casos em que se verifique o ato jurídico perfeito e consumado.

**Palavras-Chave:** Improbidade Administrativa; Direito Administrativo sancionador; Retroatividade da lei penal mais benéfica; Tema de Repercussão Geral; Supremo Tribunal Federal; Princípios Constitucionais.

## ABSTRACT

The validity of Law nº 14.230/2021 promoted relevant changes in the Administrative Improbability Law, even giving new contours to the main points of the Law No. 8.429/1992. This article aims to analyze the retroactive applicability, extent and effects of the legislative changes produced in the administrative misconduct law in the legal sphere of the individuals directly affected by the legal changes, under the prism of the constitutional premise of retroactivity of the most beneficial criminal law. Through the legal-dogmatic approach, this work developed a legal-projective research, seeking to demonstrate that the applicability of the later, more beneficial sanctioning rule is a guarantee of the sanctioning Administrative Law, proposing a systematized analysis with the other constitutional precepts, especially highlighting the principles of equality, legality, and reasonableness. To this finality, it is necessary to use the federal legislation that addresses the matter, the jurisprudence of the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice as primary data, as well as doctrinal research and consultation of articles as secondary data. In this way, we seek to prove that the retroaction of the most beneficial sanctioning law, in its minimal and average retroactivity aspects, is a fair and reasonable measure, in respect for constitutional principles. It can thus be concluded that, in the case of retroactivity of the most beneficial sanctioning rule, the legislative alterations produced in the administrative misconduct law by the effectiveness of Law no. 14. 230/2021 are applicable in actions in progress, even if the judgments were rendered when the previous law was in force but have not yet become final and unappealable, as well as in relation to situations in which, even if a final and unappealable judgment has already been rendered, the sanction has not been fully exhausted, but is still pending execution, and beneficial retroactivity does not apply only in cases where the perfect and consummated juridical act is verified.

**Keywords:** Administrative Misconduct; sanctioning Administrative Law; Retroactivity of the most beneficial criminal law; General Repercussion Topic; Supreme Federal Court (STF); Constitutional Principles.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>2 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI Nº 8.429/92 EM RAZÃO DA VIGÊNCIA DA LEI Nº 14.230/21 .....</b>	<b>09</b>
<b>3 TEMA 1199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: a definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021 .....</b>	<b>12</b>
<b>4 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E APLICAÇÃO DA PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL INSCULPIDA NO ARTIGO 5º, INCISO XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....</b>	<b>16</b>
<b>5 APLICAÇÃO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA COM FUNDAMENTO NOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, ISONOMIA E RAZOABILIDADE .....</b>	<b>19</b>
<b>6 EFEITOS DA RETROAÇÃO DA NORMA MAIS BENÉFICA SOB A PERSPECTIVA DO ALCANCE DA RETROATIVIDADE .....</b>	<b>22</b>
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>28</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>30</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As alterações promovidas na Lei nº 8.429/1992<sup>1</sup> pela Lei nº 14.230/2021<sup>2</sup> imprimiram significativas e relevantes mudanças na matéria de improbidade administrativa, demudando e até mesmo suprimindo do texto legal disposições que, com o passar dos anos e o acirramento das ações de controle e, até mesmo com o desvio de finalidade no ingresso das ações dessa natureza, acabaram por engessar a Administração Pública em razão do receio de penalização por parte dos agentes ante a sensação de insegurança constante na gestão da coisa pública. As alterações promovidas visaram, ainda, positivar a evolução jurisprudencial que já vinha se consolidando sobre o tema no âmbito dos tribunais pátrios.

Em relação às modificações realizadas pelo legislador reformista que, merece dizer, foram substanciais, conferindo, inclusive, novos contornos às questões dorsais da lei de improbidade administrativa, constitui objeto do presente trabalho a análise acerca da aplicabilidade, extensão e reflexos dessas transmutações na esfera jurídica dos indivíduos diretamente afetados pelas alterações legais, bem como no ordenamento jurídico sobre a matéria.

Nesse ponto, merece destaque prefacial a inserção pelo legislador reformista de dispositivo expresso exigindo a presença da figura do dolo específico<sup>3</sup> para que se configure o ato ímprobo punível nos termos da lei, que se apresentou, primordialmente, como mecanismo apto a diferenciar os agentes comprovadamente ímprobos daqueles inábeis, de modo a garantir punição somente àqueles desonestos, que agem com inequívoca má-fé e no intuito, para além da mera voluntariedade, de praticar o ilícito. Pode-se dizer ainda que, ao mesmo tempo, buscou o legislador resguardar aqueles que, ainda que pratiquem ilegalidades, as alcancem em razão das consequências dos atos naturais de gestão.

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1). Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>3</sup> Dolo específico, a seu turno, era aquele em que no tipo penal podia ser identificado o que denominamos de especial fim de agir. (GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. p. 247)



Nessa linha de ideias verifica-se que o *mens legislatoris* busca repreender, com maior rigor, aqueles atos que possuem o condão desonesto, ao majorar as sanções para as tipificações, com escopo de reforçar os mecanismo de controle e imposição da probidade no âmbito da administração pública, com elastecimento dos prazos sancionatórios e alargamento do rol de ilícitos ali previstos e, ainda, ao dispor sobre prazo prescricional, prevendo a inovação no tocante a prescrição intercorrente, nos moldes do artigo 23, *caput* e § 5º, da Lei nº 8.429/1992 com redação pela Lei nº 14.230/2021, com fito único de conferir velocidade na repreensão dos ilícitos praticados pelos agentes e garantir a atuação Estatal de maneira célere e eficaz, aprofundando sobretudo, a segurança jurídica para todos os envolvidos.

Assim, visando reforçar a segurança jurídica, a probidade administrativa e, de mesmo modo, frear as distorções no intento das ações de improbidade, vez que tornou-se cada vez mais comum deparar-se com demandas desvirtuadas, com conotações políticas, sem que se verificasse os elementos probatórios mínimos e necessários para o seu regular trâmite e, até mesmo, a distribuição de ações apenas coibitivas, fundadas em mera culpa ou em conceito amplo de violação a princípios da administração pública, a vigência da Lei nº 14.230/2021 promoveu extensivas e relevantes alterações, visando intensificar e conferir celeridade aos mecanismos de controles dos agentes atuantes no âmbito da administração e, ao mesmo tempo, garantir que que fossem devidamente punidos, com a severidade das sanções ali elencadas, apenas aqueles desonestos, que agissem no dolo livre e consciente da prática do ilícito.

Neste sentido, faz-se imprescindível analisar as principais alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 à Lei nº 8.429/1992, visando ao estudo posterior do tema referente ao Direito Administrativo sancionador, à aplicação da retroatividade da lei mais benéfica, bem como aos eventuais efeitos da retroação da norma benigna sob a perspectiva dos efeitos, extensão e alcance da retroatividade.

## **2 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI Nº 8.429/92 EM RAZÃO DA VIGÊNCIA DA LEI Nº 14.230/21**

Dentre as inúmeras alterações na Lei de Improbidade, podemos citar as seguintes: exigência do dolo específico e comprovado para configurar a improbidade punível, excluindo-se assim a mera existência de culpa; a restrição ao rol de

legitimados para a propositura da ação, sendo a legitimidade ativa exclusivamente atribuída ao Ministério Público<sup>4</sup>; a fixação de prazo prescricional unificado, de 08 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, em relação as infrações permanente, na data em que cessar a prática; previsão de prescrição intercorrente, computada pela metade do prazo prescricional, qual seja de 04 (quatro) anos; necessidade de se indicar e colacionar junto a petição exordial os elementos probatórios mínimos acerca da conduta, bem como individualizá-la, nos moldes em que determina o artigo 17 §6º da Lei nº 8.429/92, alteração nas medidas de indisponibilidade de bens; majoração das sanções para as condutas tipificadas nos artigos 9, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92; taxatividade das condutas tipificadas no artigo 11 da norma jurídica em comento, extirpando-se a interpretação ao cunho exemplificativo da mesma e eliminação da pena de perda de cargo ou mandato eletivo para tal conduta; comunicabilidade entre as instâncias cível e criminal; previsão de acordo de não persecução cível; vedação ao reexame necessário e julgamento antecipado da lide em caso de condenação; previsão de escalonamento e compensação de sanções, dentre outras.

Por intermédio de interpretação extensa do novo texto legal verifica-se, para além da garantia da probidade administrativa, a intenção do legislador em efetivamente punir com maior rigor os agentes ímprobos na concepção legal, desde que, para tanto, assim se configurem, ao exigir a comprovação do dolo específico de agir, evitando punir excessivamente, em dissonância com os preceitos constitucionais e com o fito da norma objeto de estudo, aquele agente inábil que, apesar de eventualmente praticar ilegalidades e/ou irregularidades, as façam sem a presença do *animus* ilícito e desonesto que deve ser rigorosamente punível.

Vale dizer, que visada pelas alterações no texto legal, o legislador ressaltou a importância de se distinguir o agente ímprobo daquele inábil e, por essa razão, previu expressamente a necessidade de comprovação do dolo específico, dotada de vontade livre, consciente e ilícita do ato, extirpando as previsões de sanções fundadas em mera culpa ou, até mesmo, por aqueles atos praticados de maneira ilegal mas sem

---

<sup>4</sup> Vide ADI nº 7042. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7042**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 22. jul. 2022.

ADI nº 7043. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7043**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 22. jul. 2022.

desonestidade, fazendo constar, inclusive, a dosimetria das sanções de acordo com a gravidade do ilícito praticado.

Ou seja, o atual texto legal passou a desconsiderar alguns atos anteriormente tidos como ilícitos na letra da lei reformada e previu a necessidade expressa de se comprovar o *animus* censurável do ato, mediante a previsão de necessária comprovação do dolo específico para se aplicar punição.

Extraí-se dos exemplos citados, que o legislador reformista buscou renovar substancialmente as disposições da lei de improbidade administrativa. Nos dizeres de Luciano Ferraz, “as alterações da LIA pela Lei 14.230/21 têm uma dimensão reorientadora inegável, afetando interpretações que se firmaram sob a égide da redação originária da Lei 8.429/92”<sup>5</sup> e, concluiu dizendo que as mudanças legislativas produzidas traduziram a legítima intenção do legislador democrático em alterar a concepção até então destinada as matérias de improbidade administrativa.

Como visto, as alterações legais buscaram diferenciar os agentes inábeis no desempenho de suas funções ou mal assessorados ao exercê-las, daqueles efetivamente desonestos, que agem de maneira espontânea, livre e consciente, com a finalidade de alcançar o resultado ilícito, ressaltando, expressamente, a mera voluntariedade na prática do ato. Ou seja, para que se configure a improbidade, não basta que seja comprovado somente a ilegalidade, se faz imprescindível a comprovação da ilegalidade com requinte de desonestidade.

Nesse sentido, merecer destacar que, ao escrever sobre a reforma da lei de improbidade administrativa, Marçal Justen Filho<sup>6</sup>, cuidou de diferenciar a improbidade da ilegalidade, defendendo que não se pode confundir ambos os institutos, uma vez que a ilegalidade é gênero, do qual a improbidade pode ser espécie, mas tal fato, por si, não leva a inferir que a improbidade consista somente em uma violação legal, vez que, para que se caracterize a improbidade, a ilegalidade praticada deve ser agravada por outros elementos que lhe garantirão a necessidade de intenso grau de reprovabilidade, face aos reflexos desonestos do agente que clamam por

---

<sup>5</sup> FERRAZ, Luciano. Disfarçando as evidências na renovada Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, 20 de janeiro de 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-jan-20/interesse-publico-disfarcando-evidencias-renovada-lei-improbidade>. Acesso em 20 jul. 2022.

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 15.

sancionamento diferenciado e severo. E concluiu dizendo que “A improbidade consiste numa ilegalidade que envolve também uma violação à honestidade”<sup>7</sup>.

Significa dizer que a condenação do agente público dependerá da prova da sua vontade livre e consciente — intencional, dolosa — em obter o resultado ilícito, nos moldes em que determina o artigo 1º, §2º da Lei nº 8.429/1992, não bastando apenas que se comprove a vontade do agente na prática do ato, fazendo-se imprescindível comprovar, para além da voluntariedade, o *animus* desonesto ou ilícito na ação.

Em meio às modificações legislativas acima delineadas, merece especial realce aquelas que conferiram contornos mais benéficos aos agentes na aplicabilidade do texto legal, sob a perspectiva da prerrogativa constitucional da retroatividade da lei penal mais benéfica, prevista no artigo 5º, XL, da Constituição da República<sup>8</sup> em razão da previsão expressa da norma atual acerca do caráter sancionador do direito administrativo sob o crivo da lei de improbidade administrativa e cuja análise de seus reflexos e impactos pretéritos, contemporâneos e vindouro em relação aos seus destinatários e tutelados legais torna-se imperiosa, face a celeuma jurídica que ainda circunda o tema.

Tanto é verdade que a matéria em questão fora objeto de tese de reconhecimento de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal em 25 de fevereiro do presente ano, conforme no próximo tópico melhor se abordará, sendo certo que a colenda Corte Suprema ainda se debruçará sobre a matéria visando consolidar o entendimento acerca da retroatividade das alterações promovidas na lei de improbidade administrativa, modulando seus efeitos, fato esse que, por si, em nada desabona o presente estudo que apresenta o entendimento sobre o tema a luz da doutrina majoritária e até mesmo sob a ótica das decisões pregressas já exaradas pelo excelso Supremo Tribunal Federal em temas compatíveis com o que ora se analisa.

### **3 TEMA 1199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: a definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021**

---

<sup>7</sup> Ibid., p. 16.

<sup>8</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Planalto, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19 jul. 2022.

No bojo das controvérsias apontadas pelo tema, foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal a repercussão geral da matéria atinente à definição de eventual retroatividade das disposições da Lei Federal nº 14.230/2021, em especial, em relação à necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo - para a configuração do ato de improbidade administrativa, bem como sobre a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente, consoante disposto no Tema 1199 do STF<sup>9</sup>.

O tema em questão busca verificar a possível retroação das normas mais benéficas da Lei Federal nº 8.429/92, a partir da redação trazida pela Lei Federal nº 14.230/21, por intermédio do julgamento do *Leading Case*, qual seja, o Recurso Extraordinário com Agravo nº 843.989, do Paraná, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

No caso concreto, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS ajuizou ação civil pública com o objetivo de condenar a ré, procuradora contratada para defender em juízo os interesses do órgão, ao ressarcimento dos prejuízos sofridos em razão de aludida negligência perante sua atuação profissional, nos termos do art. 10, *caput* e incisos I, X e XII da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).

Assim, em 25 de fevereiro de 2022, em decisão Plenária do Supremo Tribunal Federal, a colenda Corte, por unanimidade, reputou constitucional a questão abordada no Recurso Extraordinário com Agravo 843989 do Paraná, reconhecendo a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, por intermédio do Tema 1199, submetendo-o a julgamento sob o crivo da retroatividade das normas mais benéficas trazidas pela Lei Federal nº 14.230/21.

Adentrando ao tema da Lei nº 14.230/2021 e a retroatividade da norma benéfica no direito administrativo, o Relator destacou que a reforma legal trouxe disposições normativas mais benéficas aos agentes públicos e aos que concorrem para o ato de

---

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral Tema 1199: Leading case ARE 843989**. Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 20 jul. 2022.

improbidade administrativa, situação que divide a doutrina brasileira quanto a possibilidade de sua retroatividade no Direito Administrativo sancionador<sup>10</sup>.

Por um lado, os doutrinadores que defendem a retroatividade da norma mais benéfica baseiam-se na disposição do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal de 1988, que preceitua que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu, situação esta que seria aplicável ao Direito Administrativo sancionador<sup>11</sup>.

Conforme destacado pelo Ministro no inteiro teor da Manifestação de reconhecimento de Repercussão Geral do ARE 843.989, defendem esse posicionamento os doutrinadores Heraldo Garcia Vitta e Edilson Pereira Nobre Júnior, tendo essa posição sido adotada também no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.153.083, de Relatoria do Ministro Sérgio Kukina, da Primeira Turma, em decisão publicada no Dje em 19/11/2014, no qual a redatora para o acórdão, a Ilustre Ministra Regina Helena Costa, inaugurando a divergência, defendeu a existência no Direito Administrativo Sancionador de um princípio implícito da retroatividade da lei mais benéfica, extraído do art. 5º, XL, da CF. Não obstante, o próprio Supremo Tribunal Federal teria admitido a aplicação de um preceito de Direito Penal na seara administrativa no MS 23.262/DF, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli, conforme decisão publicada em 30/10/2014<sup>12</sup>.

Lado outro, não obstante os fortes argumentos trazidos pelo primeiro posicionamento, o Ministro Alexandre de Moraes aduz que aqueles que defendem a irretroatividade da norma mais benéfica afirmam, resumidamente, que a regra constitucional que preceitua acerca da retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades do Direito Penal, inaplicável, portanto, no Direito Administrativo sancionador. Nesse sentido, sendo regra de exceção, deveria ser interpretado restritivamente e, portanto, só poderia ser aplicada ao direito administrativo a irretroatividade da lei e preservação dos atos jurídicos perfeitos<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral Tema 1199: Leading case ARE 843989**. Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília: STF, 2022. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 20 jul. 2022, p. 20.

<sup>11</sup> Ibid., p. 22.

<sup>12</sup> Ibid., 22-25.

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral Tema 1199: Leading case ARE 843989**. Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em

Defendem esse posicionamento os doutrinadores Rafael Munhoz de Mello e Fábio Medina Osório, assim como a própria Corte Suprema, através da Segunda Turma, que decidiu no ARE 1019161, AgR, de Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, publicado no DJe de 12/05/2017, que a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu é um princípio exclusivo do Direito Penal.<sup>14</sup>

Da análise da divergência doutrinária, conclui o Ministro Alexandre de Moraes acerca do reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional para definição de eventual irretroatividade das disposições da Lei Federal nº 14.230/21, sobretudo em relação à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.<sup>15</sup>

O caso apontado, portanto, servirá de parâmetro para definir se as inovações inseridas na Lei de Improbidade Administrativa - Lei Federal nº 8.429/1992, com redação dada pela Lei Federal nº 14.230/2021, deverão retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento.

Como visto, o Supremo Tribunal Federal decidirá acerca do tema da retroatividade das normas mais benéficas em momento próximo, com previsão de início do julgamento em 03/08/2022. E, consoante verificado acima, a matéria comporta vasta discussão, considerando a divergência de entendimento entre os doutrinadores e jurisprudências pátrias, motivo pelo qual é de extrema relevância a análise de todos os pontos de interesse para o debate, sobretudo, de modo a comprovar, no presente estudo, a aplicabilidade de retroação das normas mais benéficas advindas da Lei Federal nº 14.230/21.

---

relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília: STF, 2022. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 20 jul. 2022, p. 26.

<sup>14</sup> Ibid., p. 26.

<sup>15</sup> Ibid., p. 29-30

#### 4 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E APLICAÇÃO DA PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL INSCULPIDA NO ARTIGO 5, INCISO XL DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Nos termos já discorridos anteriormente, as alterações na lei de improbidade administrativa promovidas pela Lei nº 14.230/2021, dentre outras finalidades, teve como elemento precípua promover o combate a improbidade administrativa, de modo a sancionar, de maneira mais severa, o sujeito com *animus* desonesto, que age com evidente dolo na prática do ilícito e, considerando o cunho repressivo das medidas, ou melhor dizendo, o caráter eminentemente sancionador da norma, assim fez constar o legislador, em mais de uma oportunidade e de maneira expressa, a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador nas ações de improbidade regidas pela Lei nº 8.429/1992.

Vale frisar, nesse sentido, que o legislador reformista destacou, de maneira expressa, o caráter sancionatório da norma ali inculpada, ao dispor no artigo 17-D sobre a aplicação de sanção de caráter pessoal prevista na norma, bem como a natureza repressiva da ação. Nesse aspecto, compete ressaltar que não buscou a norma, ao prever expressamente o seu caráter sancionatório, limitá-la ao direito administrativo sancionador, muito pelo contrário, buscou evidenciar a natureza sancionatória do direito punitivo daquelas sanções.

Em mesmo sentido, a Constituição Federal, ao prever, em seu artigo 5º, inciso XL, a expressão “lei penal”, não a direcionou apenas àquelas normas materiais inculpadas no direito penal, muito pelo contrário, o fez constar na norma maior de regência, qual seja a Constituição Federal, os princípios gerais do direito sancionatório em todas as suas vertentes e não apenas ao direito penal. Verifica-se, dessa forma, que o direito sancionador, em sentido *lato*, traduz prerrogativas garantistas extraídas do própria Constituição Federal comum a todos os ramos do direito, vez que busca regular a atividade punitiva estatal, quer seja no âmbito do direito administrativo ou penal, vez que se traduz a mesma natureza jurídica em todos os ramos do direito, qual seja, sancionatória.

Em linhas gerais, ao tratar sobre o tema, Fábio Medina Osório<sup>16</sup> entende que a Constituição Federal prevê as garantias aplicáveis ao direito sancionador em geral,

---

<sup>16</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2 ed. São Paulo: RT, 2006.



quer seja penal ou administrativo, ao afirmar que ambos “acabam adentrando núcleos estruturantes dos direitos fundamentais dos acusados em geral”, concluindo, ainda que:

[...] **O Direito Punitivo, assim, encontra um núcleo básico na Constituição Federal**, núcleo normativo do qual emanam direitos constitucionais de conteúdos varáveis, embora também com pontos mínimos em comum. **Assim é que se deve compreender a unidade do Direito Sancionador: há cláusulas constitucionais que dominam tanto o Direito Penal, quanto o Direito Administrativo Punitivo.** Tais cláusulas, se bem que veiculem conteúdos distintos, também veiculam conteúdos mínimos obrigatórios, onde repousa a ideia de unidade.<sup>17</sup>

Nesse sentido, inclusive, é o entendimento já consolidado no âmbito dos Tribunais Superiores, a exemplo do decidido pelo Colegiado do colendo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 37.031/SP<sup>18</sup>, de relatoria da Ministra Regina Helena Costa, ao firmar entendimento no sentido que “o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, deve também alcançar as leis que disciplinam o processo administrativo disciplinar.”

<sup>17</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2 ed. São Paulo: RT, 2006, p.153.

<sup>18</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 37031/SP**. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973. II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição. III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente. IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se inderrogáveis os demais atos processuais. V - A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança, deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, 20 fev. 2018. Brasília: STJ, 2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&numero\\_registro=201200167415](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&numero_registro=201200167415). Acesso em: 22 jul. 2022.

Compete ainda destacar que em outra oportunidade, quando do julgamento do Recurso Especial 1153083/MT<sup>19</sup>, a doutra Ministra supracitada, ao entender pela aplicabilidade retroativa da lei mais benéfica, assim fez constar:

[...] Em meu entender, **a retroação da lei mais benéfica é um princípio geral do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal**. Quando uma lei é alterada, significa que o Direito está aperfeiçoando-se, evoluindo, em busca de soluções mais próximas do pensamento e anseios da sociedade. Desse modo, **se a lei superveniente deixa de considerar como infração um fato anteriormente assim considerado, ou minimiza uma sanção aplicada a uma conduta infracional já prevista, entendo que tal norma deva retroagir para beneficiar o infrator. Constato, portanto, ser possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage**. Isso porque, se até no caso de sanção penal, que é a mais grave das punições, a Lei Maior determina a retroação da lei mais benéfica, com razão é cabível a retroatividade da lei no caso de sanções menos graves, como a administrativa.

Corroborando ainda o entendimento acima apresentado, urge salientar que a aplicabilidade da norma mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador, sob a ótica do direito comparado, já vem sendo admitida há muito, conforme extrai-se do disposto no 9º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, que fora promulgada por intermédio do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992<sup>20</sup>, e suas disposições entraram em vigor para o Brasil desde 25/09/1992 por força normativa, asseverando que:

[...] Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado.

---

<sup>19</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 1153083/MT. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. I.** O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente. II. Afastado o fundamento da aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil. III. Recurso especial parcialmente provido. Relator: Ministro Sérgio Kukina; Relatora para Acórdão: Ministra Regina Helena Costa, 19 nov. 2014. Brasília: STJ, 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=200901596360](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200901596360). Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>20</sup> BRASIL. **Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

Veja-se que a discussão acerca da aplicação da garantia constitucional de retroatividade da norma mais benéfica ao direito administrativo sancionador não demanda maiores digressões, considerando que resta consolidada, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência pátria, que a aplicabilidade da regra constitucional nesse tocante não se limita – e nem poderia - limitar-se ao direito penal em sentido estrito, razão pela qual a garantia constitucional de retroatividade da norma mais benéfica apresenta-se como regra geral do gênero direito sancionador, da qual o direito administrativo sancionador é espécie e, sendo assim, os seus reflexos e aplicação na lei de improbidade administrativa torna-se possível.

## **5 APLICAÇÃO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA COM FUNDAMENTO NOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, ISONOMIA E RAZOABILIDADE.**

Considerando a aplicação da regra constitucional da retroatividade da norma benéfica ao Direito Administrativo sancionador em respeito aos preceitos constitucionais, impende proceder com uma análise do tema, de maneira sistematizada, sob a perspectiva garantista conferida pela Constituição Federal ao estabelecer, como princípios basilares do ordenamento jurídico pátrio, a legalidade isonomia e razoabilidade.

Em relação aos princípios constitucionais, sustenta Miguel Reale<sup>21</sup> que “são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas.”

Ainda sobre os princípios e parafraseando Luís Roberto Barroso<sup>22</sup>, tem-se que os mandamentos principiológicos refletem a ideologia da Constituição Federal e tratam-se das regras impostas pelo constituinte como fundamento estrutural da ordem jurídica. Traduz-se, assim, que os princípios constitucionais são os comandos precípuos de todo o ordenamento jurídico brasileiro e cujas normas do direito material

---

<sup>21</sup> REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27 Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 305.

<sup>22</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo, Saraiva, 1999, p. 147.

e processual devem ser produzidas com observância do alicerce impositivo de suas definições.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Melo leciona que:

**Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer.** A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. **É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.** Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.<sup>23</sup>

Infere-se da doutrina que os princípios são diretrizes cogentes orientadoras de todo o ordenamento jurídico brasileiro e, por essa razão, o respeito aos valores fundamentais consagrados por eles devem ser premissa maior de aplicabilidade sob qualquer outra norma de menor alcance, sustentando-se assim a aplicabilidade da premissa da retroatividade da lei mais benéfica com fundamento nos princípios constitucionais da legalidade, isonomia e razoabilidade.

Em relação ao objeto de estudo do presente artigo destaca-se o princípio da isonomia, por se tratar do preceito mais amplo das garantias constitucionais, alicerçado no *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, constituindo-se como cláusula pétrea do nosso ordenamento jurídico maior e garantindo, a todos os brasileiros, o tratamento igualitário perante a lei.

Decerto, por intermédio da aplicação dessa premissa constitucional da igualdade, pode-se inferir que não se reputa válido negar a vigência de disposições legais aos agentes praticantes de atos que, com o texto da nova norma, foram beneficiados, sob pena de violação ao princípio da isonomia, que se exprime na prerrogativa legal de aplicação equalizada e igualitária das normas jurídicas a todos os cidadãos, indistintamente. Nesse sentido é o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, ao dispor que “o princípio da isonomia preceitua que sejam tratadas igualmente as situações iguais e desigualmente as desiguais”.<sup>24</sup>

Melhor dizendo, não parece-nos defensável, sequer, que dois agentes praticantes de idêntica conduta sejam destinatários de sanções diferentes ou, até

---

<sup>23</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 747/748.

<sup>24</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 35

mesmo que um seja penalizado e outro não, apenas em razão do momento da prática do ato e lapso temporal da edição de uma norma. Admitir-se tal situação violaria frontalmente os princípios da isonomia e até mesmo da razoabilidade. Nos dizeres de Fábio Osório Medina “a retroatividade decorre de um imperativo ético da atualização do Direito Punitivo, em face dos efeitos da isonomia”.<sup>25</sup>

Nessa senda, leciona José Afonso da Silva que “se o Estado reconhece, pela lei nova, não mais necessária à defesa social a definição penal do fato, não seria justo nem jurídico alguém ser punido e continuar executando a pena cominada em relação a alguém, só por haver praticado o fato anteriormente”.<sup>26</sup>

Assim, face ao evidente *mens legislator* em modificar a sistemática acerca da improbidade administrativa não parece justo e tampouco razoável que os reflexos de tais alterações não repercutam na esfera jurídica dos destinatários, no intuito de impedir que estes sejam prejudicados com a aplicação ou cumprimento sanções das quais norma posterior e vigente considerou lícita ou não sancionável de maneira tão gravosa, em atendimento a premissa constitucional de retroatividade da lei sancionatória mais benéfica, em atendimento aos princípios da isonomia, legalidade e razoabilidade.

Ademais, no que concerne à aplicação dos princípios da legalidade e razoabilidade na defesa da retroação da lei mais benéfica, temos que esses devem ser analisados de maneira sistemática com o princípio da isonomia e se justificam em decorrência do próprio texto legal, uma vez que a legalidade nada mais é o princípio que sustenta todas as demais normas. Nessa linha de ideias, a razoabilidade visa garantir a aplicação da legalidade e igualdade, ao garantir que nenhum agente seja sancionado por seus atos com maior rigor do que os demais.

Sobre o princípio da razoabilidade, de maneira elucidativa e aplicável a análise em questão, Carlos Roberto de Siqueira<sup>27</sup> ensina que:

**A moderna teoria constitucional tende a exigir que as diferenciações normativas sejam razoáveis e racionais.** Isto quer dizer que a norma classificatória não deve ser arbitrária, implausível ou caprichosa, devendo, ao revés, operar como meio idôneo, hábil e necessário ao atingimento de finalidades constitucionalmente válidas. Para tanto, há de existir uma indispensável relação de congruência entre a classificação em si e o fim a que ela se destina. Se tal relação de identidade entre meio e fim -

---

<sup>25</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2 ed. São Paulo: RT, 2006. P.334

<sup>26</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 138.

<sup>27</sup> SIQUEIRA, Carlos Roberto de. **O Devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 157.

'means-end relationship', segundo a nomenclatura norte-americana - da norma classificatória não se fizer presente, de modo que a distinção jurídica resulte leviana e injustificada, padecerá ela do vício da arbitrariedade, consistente na falta de 'razoabilidade' e de 'racionalidade', vez que nem mesmo ao legislador legítimo, como mandatário da soberania popular, é dado discriminar injustificadamente entre pessoas, bens e interesses na sociedade política.

Como visto, a interpretação sistemática dos princípios acima discriminados conduz à conclusão de que a aplicação retroativa da norma sancionatória mais benéfica apresenta-se como garantia constitucionalmente prevista e da qual, em atendimento aos princípios da legalidade, isonomia e razoabilidade, devem ser asseguradas a todos os agentes que vierem a ser beneficiados com as inovações legais, sobretudo, em razão da necessária congruência com a edição da nova norma e a finalidade pretendida por ela.

## **6 EFEITOS DA RETROAÇÃO DA NORMA MAIS BENÉFICA SOB A PERSPECTIVA DO ALCANCE DA RETROATIVIDADE**

De início, importa consignar que dentre as disposições previstas na Lei nº 14.230/2021, o legislador reformista não cuidou de trazer normas de transição acerca da aplicação das alterações promovidas na lei de improbidade e, tampouco, dispor acerca de sua retroatividade ou não, razão pela qual, desde a vigência da reforma legal, inaugurou-se inúmeras discussões sobre o tema.

Vale dizer que, em que pese não ter sido inserido nas disposições legais nenhum dispositivo que tratava das regras de transição da reforma legal ou acerca de sua aplicação retroativa, tal fato não pode ser interpretado como mera omissão legislativa, muito pelo contrário, a matéria, inclusive, foi devidamente analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal que, ao rejeitar a emenda nº 40 ao Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, lavrou Parecer dispondo que:

A Emenda nº 40, do Senador Dário Berger, propõe a inclusão de artigo, onde couber, no Projeto de Lei nº 2.505, de 2021, para que as alterações dadas pela presente proposição, se apliquem desde logo em benefício dos réus  
Rendendo homenagens ao Senador Dário Berger, **deixo de acolher a proposta tendo em vista que já é consolidada a orientação de longa data do Superior Tribunal de Justiça, na linha de que, "considerando os princípios do Direito Sancionador, a novatio legis in mellius deve**

**retroagir para favorecer o apenado”** (Resp nº 1.153.083/MT, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 19/11/2014)<sup>28</sup>.

Nota-se assim que eventual interpretação da suposta omissão legal da norma não pode ser tratada como fundamento para concluir pela irretroatividade das disposições legais, vez que, como visto, até mesmo o legislador reformista, com fincas no entendimento exarado pela Suprema Corte, reconheceu expressamente a retroação da norma mais benéfica em favor do apenado.

Posto isto, tem-se que comprovada a possibilidade de aplicação da retroatividade da norma mais benéfica nas matérias e ações de improbidade administrativa, compete realizar um estudo mais acurado no presente momento acerca da extensão dos efeitos da retroatividade nas situações pretéritas, contemporâneas e futuras.

No tocante ao instituto da retroatividade da norma jurídica atinente às normas gerais do Direito, verifica-se na doutrina e jurisprudência três teses acerca da extensão e alcance da retroatividade, sendo tripartida em retroatividade mínima, média e máxima.

Nesse sentido, Carlos Roberto Gonçalves aponta três vertentes da retroatividade, a saber:

**Retroatividade máxima**, também chamada de restitutória, que é aquela em que **a lei nova ataca fatos pretéritos, ou seja, fatos já consumados sob a vigência da lei revogada**, prejudicando assim o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

**Retroatividade média**, que é aquela em que **a lei nova atinge efeitos pendentes de atos jurídicos verificados antes da nova lei**, como por exemplo, um contrato, em que uma prestação esteja vencida, mas ainda não foi paga.

**Retroatividade mínima**, também chamada de temperada ou mitigada, na qual **a lei nova alcança e atinge os efeitos futuros de situações passadas consolidadas sob a vigência da lei anterior**, como por exemplo, uma prestação decorrente de um contrato que não venceu e ainda não foi paga. **Inclusive, existem alguns autores que defendem que neste aspecto não seria nem caso de retroatividade**. Com isso, não se verifica propriamente a retroatividade, **o que ocorre é tão somente a aplicação imediata da lei nova, que por sua vez seria uma situação intermediária entre a retroatividade e a irretroatividade**<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> BRASIL. Senado Federal, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer SF nº 14, de 2021, 29 de setembro de 2021**. Relator: Senador Weverton, p. 44. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9022430&ts=1635251854642&disposition=inline>>. Acesso em: 22/07/2022.

<sup>29</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil, volume I: parte geral**. 6 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 61.

Somente para que não parem dúvidas, no tocante a aplicabilidade imediata das novas disposições legais em âmbito processual, nesse ponto não se confundido com a retroatividade mínima por não se tratar de norma de direito material, tem-se que essa dispensa maiores digressões, considerando que a alteração legislativa em comento fez constar expressamente a aplicação do Código de Processo Civil<sup>30</sup> nas ações de improbidade administrativa, podendo concluir, a teor do que determina o seu artigo 14, que no tocante as regras processuais previstas na lei de improbidade, a partir da vigência da Lei nº 14.230/2021, todos os atos devem ser norteados em respeito e atendimento as normas atuais.

Ultrapassada a questão e retomando o cerne da discussão, impende analisar as hipóteses de retroatividade das normas sancionatórias do direito material e os reflexos da aplicabilidade em relação as alterações legais na lei de improbidade, iniciando pela retroatividade mínima, cuja aplicabilidade passa a produzir efeitos somente em relação aos fatos julgados após a vigência da nova norma, ou seja, em relação aqueles atos que, mesmo praticados em período anterior às alterações legislativas, somente fora julgado quando da vigência da norma reformada, não comportando entendimento divergente acerca da aplicação da norma vigente na época do julgamento do fato, em atendimento aos princípios constitucionais acima já tratados e, até mesmo porque a doutrina e jurisprudência majoritária do colendo Supremo Tribunal Federal inclina-se nesse sentido.

Vejamos que Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gonet<sup>31</sup>, ao disporem sobre o tema, ensinam que as inovações normativas, salvo disposição expressa contrária, produzem efeitos sobre as situações constituídas antes da sua vigência, asseverando, ainda que “Reconhece-se, assim, como típico das normas do poder constituinte originário serem elas dotadas de eficácia retroativa mínima, já que se entende como próprio dessas normas atingir efeitos futuros de fatos passados”.

É válido destacar que no julgamento pelo Tribunal Pleno do STF na ADI 1220/DF<sup>32</sup>, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, com decisão publicada em 13 de

---

<sup>30</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil.. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

<sup>31</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 245.

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1220**. Ementa: Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Índices aplicáveis para a correção monetária de débitos trabalhistas. Inconstitucionalidade. Modulação dos efeitos temporais da decisão. 1. Ação direta em que se alega a inconstitucionalidade do art. 39, § 2º, da Lei nº 8.177/1991, que entrou em vigor em 01.03.1991 e



março de 2020, restou destacado no inteiro teor a ideia dos graus de retroatividade. Segundo o Ministro, a retroatividade máxima ocorre quando a lei nova abrange a coisa julgada, ou seja, a sentença irrecorrível, ou os fatos jurídicos consumados, ao passo que a retroatividade média se dá quando a lei nova atinge os direitos exigíveis, mas não realizados antes de sua vigência. Por fim, a retroatividade mínima ocorre quando a lei nova atinge apenas os efeitos dos fatos anteriores, verificados após a sua entrada em vigor.

Nessa perspectiva, parece acertado concluir que em relação as alterações benéficas promovidas na lei de improbidade a aplicabilidade mínima é garantida e deve ser justaposta nas ações de improbidade ainda em curso, independente de já existir julgamento ou condenação em qualquer instância, tendo como pressuposto apenas a existência de modificação legislativa benéfica e aplicável a matéria posta em juízo e a ausência de trânsito em julgado, possibilitando, assim, a manifestação processual e conseqüente análise do julgador nesse sentido.

Em relação a retroatividade média, pode-se conceituar como a aplicabilidade da nova lei nas situações que, ainda que pretéritas, produzem seus efeitos prospectivos, restando o cumprimento integral ou parcial da obrigação ainda pendente. Melhor dizendo e trazendo ao bojo da improbidade administrativa, a retroatividade média aplicar-se-ia nos casos em que os agentes já foram condenados e os efeitos da sanção ainda não foram consumados em tempo e modo, como por exemplo um agente político que fora condenado a suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade culposo – não mais admitido na redação atual da lei de improbidade - em prazo determinado e este ainda não se exauriu, encontrando-se a

---

determina que os débitos trabalhistas sejam corrigidos: (i) pela variação do BTN Fiscal, no período compreendido entre o vencimento da obrigação e 31.01.1991; e (ii) pela Taxa Referencial Diária (TRD), após essa data. 2. As normas que tratam do regime jurídico da correção monetária, por não serem suscetíveis de disposição pela vontade das partes, incidem imediatamente, alcançando apenas as situações jurídicas em curso de formação ou execução. Precedente: RE 211.304, redator para acórdão Min. Teori Zavascki, j. em 29.04.2015. 3. Ao estabelecer os índices para a correção monetária de débitos de natureza trabalhista, o dispositivo impugnado determinou sua aplicação a períodos aquisitivos anteriores à sua entrada em vigor. Assim, afetou direitos adquiridos sob a vigência de lei anterior, violando o art. 5º, XXXVI, da Constituição. 4. Procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 39, § 2º, da Lei nº 8.177/1991. Modulação temporal dos efeitos da decisão, a fim de que somente se aplique aos cálculos homologados a partir da data de publicação da ata de julgamento. Tese: “Lei que estipula índices de correção monetária a serem aplicados a períodos aquisitivos anteriores à sua entrada em vigor viola a garantia do direito adquirido. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília: STF, 2020. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=%20%20adi%201220&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=%20%20adi%201220&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em: 20 jul. 2022.

consumação integral da pena ainda pendente no momento de vigência da lei reformada.

Nesse caso, a concepção que me parece mais acertada consiste na aplicação da retroatividade até a sua extensão média, de modo a determinar a aplicação imediata das alterações legislativas também no tocante àquelas ações em que já se operou o trânsito em julgado, contudo o cumprimento das penalidades ainda encontra-se pendente, fazendo cessar a produção dos efeitos da sanção a partir do momento que reconhecida a aplicação da lei mais benéfica ao caso em espécie.

Vale dizer, nesse ponto, que a sanção, qualquer que seja, para que tenha a retroatividade aplicada, não poderá encontrar-se consumada, a exemplo do pagamento de multa civil já realizado ou, pena de perda de cargo ou mandato eletivo já efetivada, vez que, nesses casos, o ato já teve todos os seus efeitos produzidos e consumados em momento pretérito e do qual não se pode desconstituir e, nesse caso, não encontrando-se nenhuma prestação pendente no momento da vigência da nova norma, não há que se falar em aplicação retroativa, vez que esta, para ser aplicável, exige a presença da sanção não consumada.

Compete explicar que o exaurimento da sanção aqui apontado não deve ser confundido com o exaurimento da via recursal, vez que o trânsito em julgado da decisão condenatória não se faz relevante para a aplicação da retroatividade média da norma mais benéfica na tese defendida, sendo o que importa, apenas, a existência dos elementos pendentes da sanção, ou seja, que ela esteja sendo executada. Vale ressaltar, nesse ponto, que tal entendimento não conduz a possibilidade de qualquer medida indenizatória contra o Estado em relação às sanções já consumadas e perfeitamente acabadas, uma vez que, quando do *jus puniendi*, este encontrava amparado na legalidade.

Seguindo o raciocínio acima referenciado, temos que, no que toca a retroatividade máxima, que se verifica quando a lei nova ataca fatos já consumados e perfeitamente acabados, essa apresenta-se inaplicável a matéria, considerando as disposições acima delineadas na defesa da retroatividade média, uma vez que não se pode admitir que a inovação legislativa alcance os atos jurídicos perfeitos e acabados, conforme preceito constitucional insculpido no artigo 5º, XXXVI da Constituição Federal.

Para tanto, perfilhando do entendimento acima esposado, João Trindade Cavalcante Filho, ao tratar sobre a matéria, afirmou que as alterações promovidas

pela Lei nº 14.230/2021 podem aplicadas de maneira retroativa, desde que tratem de matérias de direito material sancionador; a alteração legislativa seja benéfica e, ainda, que a sanção ainda não tenha sido totalmente executada, concluindo, ainda, que “Essa aplicação retroativa pode ser feita em qualquer etapa do processo e em qualquer grau de jurisdição, devendo mesmo ser declarada de ofício pelo juízo, por se tratar de norma de ordem pública.”<sup>33</sup>

Sobre a aplicação efetiva da retroatividade aos casos concretos, parece acertado categorizá-las de acordo com a tese de extensão da retroação defendida, sendo que no tocante ao emprego da retroatividade mínima, considerando o curso processual, essa deverá ser pleiteada diretamente em juízo, por intermédio de simples petição inominada ou, até mesmo, dependendo do caso, chamamento do feito a ordem, nos moldes previstos no Código de Processo Civil.

Já em relação a retroatividade média, temos que, em verdade, o meio adequado para pugnar pela aplicação da norma mais benéfica dependerá de uma análise mais criteriosa do caso concreto, sendo possível que, nos casos em que a execução da pena se encontre pendente, em andamento, o pedido seja destinado ao juízo da execução, por intermédio de petição inominada, em razão do que prevê o artigo 518 do Código de Processo Civil e, até mesmo, por aplicação analógica do que prevê a Súmula nº 611 do STF<sup>34</sup>.

Nesse sentido, prevendo hipótese de retroação benéfica da alteração legal, em caso de trânsito em julgado das ações, Cristiana Fortini, assim lecionou:

Nos termos do artigo 966, V, do CPC, é cabível rescindir a decisão de mérito que "violou manifestamente norma jurídica", sendo que uma das normas jurídicas é justamente, nos termos do atual artigo 1º, §4º, da Lei nº 8.429/92, a retroatividade da lei benigna, fruto da aplicação às ações de improbidade dos ditames e dos princípios do DAS, com amparo em todo o exposto nesta oportunidade.

Além disso, à luz dos princípios da razoabilidade e da isonomia, não afigura sensato e plausível que alguns continuem a sofrer os impactos das sanções, quando eventuais novos investigados, à luz da Lei nº 14.230/21, não mais serão condenados (ou nem sequer processados) caso pratiquem as mesmas condutas objeto da sentença condenatória. A lógica subjacente a tal raciocínio é a mesma aplicável aos casos de abolição criminis em seara penal, quando mesmo a coisa julgada é relativizada para alcançar aqueles

---

<sup>33</sup> CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2021, p.19.

<sup>34</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 611**. Transitada em julgado a sentença condenatória, compete ao juízo das execuções a aplicação de lei mais benigna. Brasília/DF: STF, 1984. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2560>. Acesso em: 20 jul. 2022.

condenados por condutas que, hoje, são atípicas; e é a mesma pelo fundamento inicial deste trabalho<sup>35</sup>.

Pelo acima esposado, pode-se concluir que, além de justo e razoável, há fundamentação jurídica para defender a retroatividade da norma mais benéfica em relação as alterações promovidas na lei de improbidade administrativa em suas vertentes mínima e média com fundamento no preceito constitucional da retroatividade da norma sancionatória mais benéfica e consentâneo aos princípios da legalidade, isonomia e razoabilidade.

## 7 CONCLUSÃO

À guisa dos fundamentos acima fartamente esposados, verificou-se que a vigência da Lei nº 14.230/2021 promoveu extensas e relevantes alterações na lei de improbidade, visando a garantia da probidade administrativa e o exercício do direito punitivo estatal, de maneira mais gravosa em relação aos agentes públicos ímprobos na concepção legal, exigindo, para tanto, a comprovação do dolo específico para a configuração da improbidade administrativa, que consiste, sinteticamente, no *animus* reprovável e desonesto do agente na prática do ilícito, não concebendo a mera voluntariedade suficiente para tê-lo como ímprobo, necessitando que o ato praticado, além de doloso, livre e consciente, evidencie a finalidade reprovável.

Ocorre que, para além da previsão de sanções mais severas, cuidou também o legislador reformista de prever normas mais benéficas no texto legal, a exemplo da proibição de reconhecimento de improbidade administrativa por ato culposo, a extirpação das sanções de perda do cargo ou mandado eletivo naquelas condutas tipificadas, em rol, agora taxativo, do artigo 11 da Lei nº 8.429/92 e previsão de escalonamento das penas e, ainda, a menção expressa acerca da natureza do Direito Administrativo sancionatório aplicável a matéria de improbidade, fazendo mister que se analisasse aos reflexos das alterações na esfera jurídica dos agentes, bem como acerca da aplicação das modificações nas situações pretéritas, contemporâneas e futuras.

---

<sup>35</sup> FORTINI, Cristiana; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. Retroatividade benigna da Lei 14.230: o que dizer de decisões transitadas em julgado. **Revista Consultor Jurídico**, 17 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-fev-17/interesse-publico-retroatividade-benigna-lei-1423021#author>. Acesso em 02 ago. 2022.

Nestes termos verificou-se que, segundo a jurisprudência já consolidada no âmbito da Suprema Corte e do Superior Tribunal de Justiça, corroboradas pela doutrina majoritária, o Direito Administrativo sancionador é espécie do gênero do Direito Público sancionatório, atraindo assim, a incidência da premissa constitucional da retroatividade da lei penal mais benéfica na órbita da improbidade administrativa.

Nessa linha de ideias, buscou-se analisar a extensão e reflexos da retroação da norma sancionatória benigna na esfera jurídica dos agentes beneficiados pela reforma legal e, para tanto, conclui-se pela aplicabilidade da retroatividade, apenas em relação aos aspectos materiais sancionadores, em suas vertentes mínima e média, assim compreendidas, respectivamente, aplicáveis nas ações judiciais ainda em curso e das quais não se tenha ocorrido o trânsito em julgado da decisão condenatória ou, até mesmo, em relação aqueles processos em que já tenha se operado o esgotamento da via recursal em razão do trânsito em julgado, contudo o cumprimento da pena ainda não tenha se exaurido, restando ainda pendente de cumprimento pelo agente apenado, em atendimento aos preceitos fundamentais da isonomia, razoabilidade e legalidade.

Vale dizer, nesse aspecto, que a retroatividade aplica-se somente em relação aos atos jurídicos inacabados e às sanções ainda não consumadas, não podendo produzir efeitos em relação aos atos já findos e cuja pena ou seus efeitos tenham se exaurido por completo, restando, de mesmo modo, impedida qualquer pretensão indenizatória ou ressarcitória em relação àquelas penas já cumpridas integralmente na vigência da lei anterior, competindo a análise de cada caso concreto para alcançar o meio processual adequado para a alegação e aplicação da retroatividade.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora.** São Paulo, Saraiva, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:** Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Planalto, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1). Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Senado Federal, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. **Parecer SF nº 14, de 2021, 29 de setembro de 2021.** Relator: Senador Weverton, p. 44. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9022430&ts=1635251854642&disposition=inline>>. Acesso em: 22/07/2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 1153083/MT. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente. II. Afastado o fundamento da aplicação analógica do**

art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil. III. Recurso especial parcialmente provido. Relator: Ministro Sérgio Kukina; Relatora para Acórdão: Ministra Regina Helena Costa, 19 nov. 2014. Brasília: STJ, 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=200901596360](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200901596360). Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial 1402893/MG**. ADMINISTRATIVO. CONSUMIDOR. RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO MANEJADO POR DIVERSOS SINDICATOS DO RAMO VAREJISTA. PRETENSÃO DE VER RECONHECIDA A VALIDADE DE PREÇO A MAIOR PARA O CONSUMIDOR QUE PAGA COM CARTÃO DE CRÉDITO. POSSIBILIDADE. PRÁTICA HODIERNAMENTE AUTORIZADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO. ART. 1º DA LEI N. 13.455/17. ALCANCE RETROATIVO. 1. A cobrança diferenciada de preços de bens e serviços ao público em face do pagamento mediante cartão de crédito passou a ser legalmente admitida pelo ordenamento jurídico pátrio. Logo, inexistente abusividade em tal prática comercial. 2. Antes da entrada em vigor da Lei n. 13.455/17, inexistia expressa vedação legal à prática diferenciada de preços em função da forma de pagamento utilizada pelo consumidor, por isso que não se cuida de hipótese de superveniente atipicidade da conduta, mas, ao invés, de positividade normativa com o intuito de referendar e estabilizar a prática comercial em realce. 3. A norma administrativa mais benéfica, no que deixa de sancionar determinado comportamento, é dotada de eficácia retroativa. Precedente: REsp 1.153.083/MT, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 19/11/2014). 4. Nesse norte, incensurável se revela o acórdão recorrido no passo em que, ao conceder a segurança pleiteada no presente writ preventivo, ordenou à autoridade coatora que se abstenha de impor penalidade contra as empresas integrantes das categorias econômicas representadas pelos sindicatos impetrantes, na hipótese de concessão de descontos para compras efetuadas mediante dinheiro ou cheque, sem extensão de tal vantagem às transações realizadas mediante cartão de crédito. 5. Recurso especial não provido. Relator: Ministro Sérgio Kukina, 22 abr. 2019. Brasília: STJ, 2019. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num\\_registro=201303023330](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201303023330). Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 37031/SP**. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973. II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n.

8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição. III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente. IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenes os demais atos processuais. V - A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança, deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, 20 fev. 2018. Brasília: STJ, 2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&numero\\_registro=201200167415](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&numero_registro=201200167415). Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1220**. Ementa: Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Índices aplicáveis para a correção monetária de débitos trabalhistas. Inconstitucionalidade. Modulação dos efeitos temporais da decisão. 1. Ação direta em que se alega a inconstitucionalidade do art. 39, § 2º, da Lei nº 8.177/1991, que entrou em vigor em 01.03.1991 e determina que os débitos trabalhistas sejam corrigidos: (i) pela variação do BTN Fiscal, no período compreendido entre o vencimento da obrigação e 31.01.1991; e (ii) pela Taxa Referencial Diária (TRD), após essa data. 2. As normas que tratam do regime jurídico da correção monetária, por não serem suscetíveis de disposição pela vontade das partes, incidem imediatamente, alcançando apenas as situações jurídicas em curso de formação ou execução. Precedente: RE 211.304, redator para acórdão Min. Teori Zavascki, j. em 29.04.2015. 3. Ao estabelecer os índices para a correção monetária de débitos de natureza trabalhista, o dispositivo impugnado determinou sua aplicação a períodos aquisitivos anteriores à sua entrada em vigor. Assim, afetou direitos adquiridos sob a vigência de lei anterior, violando o art. 5º, XXXVI, da Constituição. 4. Procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 39, § 2º, da Lei nº 8.177/1991. Modulação temporal dos efeitos da decisão, a fim de que somente se aplique aos cálculos homologados a partir da data de publicação da ata de julgamento. Tese: “Lei que estipula índices de correção monetária a serem aplicados a períodos aquisitivos anteriores à sua entrada em vigor viola a garantia do direito adquirido. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília: STF, 2020. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=%20%20adi%201220&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=%20%20adi%201220&sort=_score&sortBy=desc). Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral Tema 666: Acórdão 669069/2016**. EMENTA: CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento



Relator: Min. Teori Zavascki, 27 abr. 2016. Brasília: STF, 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4189164&numeroProcesso=669069&classeProcesso=RE&numeroTema=666#>. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral Tema 897: Acórdão nº 852475/2019**. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 22 mar. 2019. Brasília: STF, 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950>. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral Tema 1199: Leading case ARE 843989**. Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. Relator: Min. Alexandre de Moraes, *sub judice*. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 611**. Transitada em julgado a sentença condenatória, compete ao juízo das execuções a aplicação de lei mais benigna. Brasília/DF: STF, 1984. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2560>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2021.

FERRAZ, Luciano. Disfarçando as evidências na renovada Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Consultor Jurídico**, 20 de janeiro de 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-jan-20/interesse-publico-disfarcando-evidencias-renovada-lei-improbidade>. Acesso em 20 jul. 2022.

FORTINI, Cristiana; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. Retroatividade benigna da Lei 14.230: o que dizer de decisões transitadas em julgado. **Revista Consultor Jurídico**, 17 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-fev-17/interesse-publico-retroatividade-benigna-lei-1423021#author>. Acesso em 02 ago. 2022.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; LIMA, Diogo de Araújo; FAVRETO, Rogério. O Direito Intertemporal e a Nova Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Consultor Jurídico**. 18 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-18/opiniaio-direito-intertemporal-lei-improbidade>. Acesso em: 24/07/2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil, volume I: parte geral**. 6 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. O Tema 1.199 de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. **Revista Consultor Jurídico**, 25 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-fev-25/improbidade-debate-tema-1199-repercussao-geral-supremo-tribunal-federal>. Acesso em 19 jul. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2 ed. São Paulo: RT, 2006.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27 Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIQUEIRA, Carlos Roberto de. **O Devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.