

RETROATIVIDADE BENÉFICA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DO DECIDIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO ARE 843989

BENEFICIAL RETROACTIVITY OF THE NEW MISCONDUCT IN PUBLIC OFFICE ACT: A CRITICAL ANALYSIS BASED ON THE SUPREME FEDERAL COURT'S DECISION IN ARE 843989

Filipe Camponez Brambilla

Especialista em Gestão Pública pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Advogado com atuação na área de Direito Administrativo e Projetos Governamentais.

Raquel Nascimento de Araújo

Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

Resumo: A presente pesquisa analisa a possibilidade de retroatividade benéfica das disposições da “Nova Lei de Improbidade Administrativa” (Lei Federal n.º 14.231/2021), tomando por base a decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843989. São objetivos desta pesquisa: analisar os principais fundamentos da retroatividade benéfica e sua relação com o Direito Administrativo sancionador; identificar as principais inovações abarcadas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa e sua relação com a retroatividade benéfica; e examinar o conteúdo do Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843989, tomando por base uma leitura crítica da decisão, em face de demais fontes doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema. O resultado demonstra que o Supremo Tribunal Federal rompeu com a sua jurisprudência e com preceitos já consolidados de Direito Administrativo sancionador, conferindo abertura, em efeito prospectivo, para um rearranjo do sistema punitivo estatal no Brasil, especialmente no âmbito do Direito Administrativo sancionador.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Retroatividade. Supremo Tribunal Federal.

Abstract: *This research analyzes the possibility of beneficial retroactivity of the provisions of the "New Misconduct in Public Office Act" (Federal Law No. 14,231/2021), based on the decision of the Brazilian Supreme Court in the records of the Bill of Review in Extraordinary Appeal No. 843989. The objectives of this research are to analyze the main fundamentals of the beneficial retroactivity and its relationship with sanctioning administrative law; identify the main innovations covered by the New Misconduct in Public Office Act and its relationship with the beneficial retroactivity; and examine the content of the Bill of Review in Extraordinary Appeal No. 843989, based on a critical analysis of the decision in relation to other jurists and courts opinions to the subject. The result shows that the Brazilian Supreme Court has overruled its precedents and the common use of consolidated principles of the sanctioning administrative law, conferring, in prospective effect, an opening for a rearrangement of the state punitive system in Brazil, especially in the field of sanctioning administrative law.*

Keywords: *Misconduct in Public Office. Retroactivity. Federal Supreme Court.*

Sumário: 1 Introdução – 2 Retroatividade benigna e os limites de proteção constitucional; 2.1 A retroatividade benigna e sua relação com os fundamentos e princípios do Direito Administrativo Sancionador – 3 Lei de Improbidade Administrativa e as inovações abarcadas pela Lei Federal n.º 14.230/2021 – 4 Os direitos e garantias do acusado no direito penal sob o viés do

administrativo sancionador; 4.1 A retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa de acordo com o Supremo Tribunal Federal; 4.2 Um olhar crítico sobre a decisão paradigmática e seus feitos prospectivos – 5 Considerações Finais – Referências Bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a possibilidade jurídica de que as disposições da Lei Federal n.º 14.230, de 26 de outubro de 2021 (“Nova Lei de Improbidade Administrativa”) sejam aplicadas retroativamente, tomando por enfoque uma análise crítica sobre as razões de decidir do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n.º 834989, em decisão proferida em 18 de agosto de 2022.

O tema se reveste de relevância e atualidade, porque trata de um caso paradigmático para a fixação do entendimento do Supremo Tribunal Federal – e, conseqüentemente, da jurisprudência pátria – sobre a retroatividade benéfica de normas no âmbito do Direito Administrativo sancionador brasileiro.

Nesta linha, como se pretende demonstrar no decorrer do presente trabalho, a Nova Lei de Improbidade Administrativa ainda suscita divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre as suas disposições. Parte da comunidade jurídica considera incabível que indivíduos condenados sob a égide Lei n.º 8.429/92 (“Lei de Improbidade Administrativa”) sejam absolvidos por força de retroatividade de novas normas. Para outra parcela da doutrina, tal absolvição seria consectário lógico e jurídico do sistema de Direito Administrativo sancionador, não havendo margem para se desautorizar a previsão de lei formal.

O tema da retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa toma contornos práticos à medida em que os tribunais estão sendo provocados a decidir pela reforma de decisões condenatórias por improbidade administrativa já proferidas, por vezes com trânsito em julgado. Deste modo, vale investigar no presente trabalho se a decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgado acima mencionado, pode uniformizar um entendimento que delimite os preceitos para aplicação (ou não) de retroatividade de normas benignas no âmbito do sistema de combate à improbidade administrativa.

Ainda, de modo a destacar a relevância e atualidade do presente estudo e os efeitos práticos e sociais da decisão da Suprema Corte brasileira acima referida, nos termos do art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o dito julgado também pode impactar diretamente a percepção pública sobre a impunidade no Brasil. De acordo com o Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial – *Global Competitiveness Report 2016, World Economic Forum* –, o Brasil possui 35 pontos no *ranking* de transparência e vedação à corrupção, enquanto a nação mais bem colocada, a Dinamarca, possui ao todo 91 pontos (Schwab, 2019, p. 111). Este mesmo relatório apontou, no ano de 2016, que o Brasil ocupava o último lugar no *ranking* global de confiança sobre a classe política (Schwab, 2016, p. 127).

Neste contexto, o problema da presente pesquisa é desvelar se a decisão do Supremo Tribunal Federal, no julgado acima mencionado, assegura e confere estabilidade, segurança jurídica e efetividade do sistema de Direito Administrativo sancionador no Brasil, na perspectiva da improbidade administrativa.

Tem-se como hipótese da presente pesquisa que a decisão do Supremo Tribunal Federal, por suas razões de decidir, rompeu com os fundamentos de Direito Administrativo sancionador já consolidados pela própria Corte e acabou por contradizer preceitos constitucionais aplicáveis ao âmbito do sancionamento extrapenal. Tal decisão merece crítica, sobretudo, por violar o sistema de direitos e garantias fundamentais do acusado em ações movidas pelo poder punitivo estatal, como se pretende explorar.

Neste contexto, são objetivos desta pesquisa, analisar os principais fundamentos da re-

troatividade benéfica e sua relação com o Direito Administrativo sancionador; identificar as principais inovações abarcadas pela Nova Lei de Improbidade Administrativa e sua relação com a retroatividade benéfica; e examinar o conteúdo do Recurso Extraordinário com Agravo n.º 834989, tomando por base uma leitura crítica da decisão em face de demais fontes doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema.

Para tanto, este trabalho utilizará de método dedutivo, com metodologia baseada em pesquisa documental e consulta da bibliografia aplicada sobre o tema.

Em um primeiro capítulo, serão traçados os conceitos de retroatividade benigna de normas e seus limites constitucionais e, a partir destas bases, serão apresentadas as relações entre a retroatividade benigna e os fundamentos e princípios de Direito Administrativo sancionador.

No segundo capítulo, serão examinadas as principais mudanças abarcadas pela Lei Federal n.º 14.230/2021, para, logo após, serem destacadas as perspectivas doutrinárias sobre a possibilidade de retroatividade benéfica da chamada “Nova Lei de Improbidade Administrativa”.

No último capítulo, pretende-se realizar um exercício de análise crítica e comparativa que identifique, com base no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 834989, quais são os limites e as possibilidades para aplicação de retroatividade benigna da Nova Lei de Improbidade Administrativa.

2 RETROATIVIDADE BENIGNA E OS LIMITES DE PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL

A retroatividade representa a “ação ou condição de modificar o que já foi realizado, isto é, conferir efeitos pretéritos aos atos praticados” (Barreto, 2019, p. 1). No âmbito jurídico-normativo, tal condição toma contornos práticos em situações de conflitos de normas (Montoro, 2020, n.p):

A questão da retroatividade ou irretroatividade das leis só aparece quando, para a mesma situação jurídica, existem duas normas incompatíveis: a revogada e a atual. Que significa ‘retroatividade’? Etimologicamente quer dizer ‘atividade para trás’. Juridicamente, dizemos que uma norma retroage quando ela vigora não somente a partir de sua publicação, mas, ainda, regula certas situações jurídicas que vêm do passado.

Via de regra, uma nova lei irá projetar seus efeitos sobre os fatos novos e os fatos pendentes sob regime de lei anterior, respeitado o período de *vacatio legis*. Tal efeito decorre da aplicação do princípio “*lex posterior derogat legi priori*” (isto é, a lei posterior revoga a lei anterior de mesma matéria).

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei n.º 4.657/1942, ou “LINDB”) afirma, em seu art. 2º, § 1º, que a “lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. Todavia, essa extensão da aplicação de efeitos de uma nova lei encontra limites constitucionais. Mais precisamente, o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, afirma que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Em apertada síntese, portanto, ao arremate das disposições da LINDB, é possível compreender direito adquirido como aquele que “contém todos os elementos necessários para a sua constituição de acordo com o direito vigente no momento, chegando, pois a integrar-se no patrimônio do seu titular” (Wald, 1981, p. 124). O ato jurídico perfeito, por sua vez, é aquele já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou, na forma do art. 6º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942). Já a coisa julgada é a qualidade de definitividade do pronunciamento judicial com a sua impossibilidade de modificação – “a decisão judicial de que já não caiba recurso”, nos termos do art. 6º, § 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Brasil, 1942).

Cabe ressaltar, no entanto, que a vigência e os efeitos de uma nova lei não se confundem. Uma lei poderá ser vigente e, ao mesmo tempo, não projetar efeitos sobre um determinado fato, diante dos limites dispostos pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assim,

[...] tais fatos continuarão a ser regidos pelos efeitos remanescentes da lei antiga, muito embora revogada. Ou seja, os efeitos da lei revogada ultrapassarão seu marco final de vigência, atuando de maneira ultrativa - isto é, além do período de vigência. Não quer dizer que a lei antiga tenha continuado a vigor, mas sim que os seus efeitos continuaram a reger uma determinada categoria de fatos, projetando-se para um tempo ulterior à sua revogação [...] o que se dá em razão da proteção constitucional (Levada, 2009, p. 46).

O que a retroatividade das normas produz é ultrapassar a regra de extensão de efeitos da nova lei apenas a fatos novos e fatos pendentes sob o regime jurídico anterior. Vai além, uma vez que, pela retroatividade, “a lei age sobre fatos anteriores ao seu advento, ou seja, quando alterar consequência já produzida de acordo com hipótese da lei anterior” (Levada, 2009, p. 46). Para compreensão sobre a correta possibilidade de aplicação deste efeito, faz-se necessário considerar o quadro concreto que motiva a eventual retroação (Montoro, 2020, n.p):

O principal argumento favorável à “irretroatividade” das leis é a garantia dos direitos individuais e a segurança das relações jurídicas, diante da incerteza e dos riscos de alterações futuras. De outro lado, em favor do princípio da “retroatividade”, existe uma ponderável razão de ordem social: a lei nova deve representar a melhor maneira de regular determinada situação; é razoável, por isso, que ela se aplique a todos os casos, inclusive retroativamente. Na ordem prática, as diversas teorias se aproximam para defender as exceções ou a relatividade de ambos os princípios. Como observaram Aftalion, Olano e Vila Nova, apesar da aparente oposição entre a teoria clássica e as modernas sobre a retroatividade das leis, na prática elas se aproximam e quase se superpõem harmonicamente. A retroatividade ou irretroatividade, como princípios absolutos, são inaceitáveis diante do direito moderno. Na realidade, o princípio fundamental que rege a matéria pode ser com relativa simplicidade assim formulado: a lei pode retroagir em alguns casos e não pode retroagir em outros.

Ou seja, em contraponto à regra *lex posterior derogat legi priori*, a retroatividade benéfica, ou retroatividade benigna, confere efeitos de nova norma mais benéfica a situações já concretizadas sob o regime de lei anterior de maior rigor.

No Direito Penal brasileiro, a exemplo, a retroatividade benigna se encontra especialmente privilegiada sob a regra de que “ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime” (conforme o art. 2º do Código Penal). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também prevê que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu (art. 5º, XL, CF/88). Em semelhante uso, o Código Tributário Nacional também prevê hipótese de retroatividade benéfica, ao afirmar que a lei se aplica a ato ou fato pretérito quando “lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo de sua prática” (artigo 106, III, “c”, CTN).

Percebe-se, portanto, que a aplicação da retroatividade benigna busca, em linhas gerais, adequar a situação do indivíduo à novel compreensão jurídica, com vistas a protegê-lo de malefícios e rigores que já não são aplicáveis a casos símiles da atualidade. Trata-se, assim, de um contrapeso a regimes restritivos de direitos do particular, cuja atenuação ou supressão se faz necessária diante da edição de uma nova norma mais benéfica.

2.1 A RETROATIVIDADE BENIGNA E SUA RELAÇÃO COM OS FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O Direito Administrativo sancionador pode ser compreendido como “a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado” (Gonçalves; Grillo, 2021, p. 468).

A emergência do Direito Administrativo sancionador contemporâneo está associada, com maior peso, à ascensão do ordenamento jurídico alemão do “pós-guerra”. Neste momento se tomam “contornos [...] como reação à hipertrofia do Direito Penal acessório, ocasião em que uma significativa parcela dos crimes de menor potencial ofensivo é levada ao âmbito do recém-inaugurado Direito de ordenação social” (Guardia, 2014, p. 775).

Apesar disso, “em essência qualitativa, não há diferença alguma da punição administrativa para a sanção penal: em ambos os casos o Estado expressa, por meio dos órgãos públicos competentes, o seu poder de punir condutas antijurídicas” (Gonçalves; Grillo, 2021, p. 469). Um mesmo evento é capaz de ensejar um fato antijurídico de naturezas diversas podendo representar, concomitantemente, um ilícito administrativo, penal e até mesmo civil.

Fundamentalmente, o que irá distinguir o raio de incidência do Direito Administrativo sancionador em relação às demais esferas punitivas do direito é a caracterização do fato jurídico pela subsunção à ótica do Direito Administrativo. Para Fábio Medina Osório, a caracterização do raio de incidência do Direito Administrativo decorre da verificação de critérios que demonstram a regulação pela soberania administrativa do Estado, a saber (2019, n.p):

a) presença formal, direta ou indireta, da Administração Pública *lato sensu* na relação jurídica, ainda que essa relação venha a ser tutelada originariamente pelo Judiciário; b) presença de uma atividade administrativa, permeada por aparente interesse público que a justifique aprioristicamente, vale dizer, de um serviço de interesse geral ou público, de polícia, de regulação ou de fomento, não importa a entidade originariamente competente para tutelar essa relação; c) previsão de regime jurídico publicista a essa relação, dotando a Administração Pública de poderes públicos, direta ou indiretamente, na tutela dos valores em jogo, e o Poder Judiciário de prerrogativas públicas de controle das relações e, em decorrência desse conjunto de fatores, aplicação das normas de Direito Administrativo.

Portanto, o Direito Administrativo sancionador possui um enfoque especialmente direcionado a conferir eficácia às normas de Direito Administrativo. Para tanto, atribui sanção administrativa (punição) aos indivíduos que pratiquem condutas contrárias às ordens e normas emanadas pela Administração Pública, o que representa “um mal infringido pela Administração a um administrado em consequência de uma conduta ilegal” (Cerveira, 2005, p. 41) no âmbito do regime administrativista (também chamado “publicista”).

Não obstante, mesmo que um mesmo fato possa se enquadrar como um ilícito em diversas esferas do Direito, é preciso destacar que “o ato reprimido pelo Direito Administrativo Sancionador não se confunde, necessariamente, com o ilícito criminal” (Osório, 2019, n.p). Existe uma independência dos âmbitos de sancionamento penal e administrativo, de modo que não há uma correspondência necessária de tipicidade e de proporcionalidade entre as áreas.

Logo, o poder punitivo do Estado é uno, mas a aplicação das sanções ocorre distintamente diante das regras e procedimentos setoriais. Um ilícito administrativo pode não ser considerado um ilícito penal, e vice-versa. Também existem situações em que uma sanção penal é menos severa do que uma sanção não penal (Gonçalves; Grilo, 2021, p. 469).

Considerando as peculiaridades setoriais, Fábio Medina Osório subdivide os fundamentos (condições) para adoção do Direito Administrativo sancionador em duas teorias de base: a da responsabilidade do agente e a do processo sancionador.

Sob a teoria da responsabilidade do agente, Osório compreende que é necessário “verificar se o agente é um sujeito ativo legalmente apto a cometer o ilícito administrativo” (2019, n.p),

face ao princípio da capacidade infratora.

Já quanto ao processo administrativo sancionador, aplicam-se a este os direitos e garantias conferidos aos acusados em demais ações movidas pelo poder punitivo do Estado. Isso porque, como já tratado anteriormente, o *jus puniendi* estatal se funda na posição de superioridade do Estado sobre o particular, o que, ao mesmo passo, demanda a proteção do particular diante da ausência de paridade de armas face ao Estado. Então,

[...] destaca-se como principal garantia do acusado a observância do devido processo legal, bem como de seus principais consectários – contraditório e ampla defesa – igualmente nos processos administrativos, assim como nos processos judiciais, tendo em vista a expressa previsão constitucional do artigo 5º, incisos LIV e LV, garantindo-se, assim, um resultado (mais) justo sempre que se instaurar um litígio entre o Estado e o particular, principalmente quando esse litígio importar na imposição de sanções de qualquer natureza ao administrado (Luzzi, 2014, p. 8).

Nesse sentido, a incidência do princípio do devido processo legal na esfera do Direito Administrativo sancionador deverá garantir: “(i) proteção de direitos (inclusive os de defesa); (ii) interpretações que assegurem essa proteção; e (iii) evitar regras que sejam incompatíveis com esse ideal” (Pinto, 2022, p. 90).

Logo, a aplicação dos direitos e garantias fundamentais do acusado no Direito Administrativo sancionador, como o princípio do devido processo legal (isto é, um devido processo administrativo), atrai ao âmbito sancionador administrativo a necessidade da aplicação da retroatividade benigna de normas. Tal perspectiva encontra sustento no Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 2018, grifo nosso):

[...] 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. 40/41 e), 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 – Destarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenidos os demais atos processuais.

Por outro lado, não é cabível que haja retroatividade maligna de normas e interpretações no Direito Administrativo sancionador. Segundo Elival da Silva Ramos, tal proibição busca coibir a aplicação dos novos padrões interpretativos “a efeitos jurídicos passados de atos pretéritos, praticados em consonância com interpretação administrativa assente ao tempo de sua edição e que se revelem viciados à luz da inteligência superveniente do texto base” (2000, p. 91).

A doutrina administrativista também tem se mostrado majoritariamente favorável à retroatividade benéfica no âmbito do Direito Administrativo sancionador. Nesta senda, Fábio Medina Osório entende que não há uma correspondência direta entre a retroatividade da lei penal mais benéfica e a retroatividade da norma benigna de Direito Administrativo, conquanto “a ausência de equiparação apenas demonstra que eventual retroatividade poderia ocorrer em níveis diferenciados, com intensidade variada” (2019, n.p).

Para Edilson Pereira Nobre Júnior, a retroatividade de norma mais favorável se aplica ao Direito Administrativo sancionador, salvo nos casos de leis excepcionais ou de vigência temporária, ou para integração de situações oscilantes quando, então, haverá irretroatividade (2001, p. 123). Ressalva ainda que “a retroatividade admitida é a favorável ao agente, no caso o

administrado. Inaceitável a aplicação retrooperante de dispositivo legal que comine pena a fato verificado anteriormente à sua vigência” (Nobre Júnior, 2001, p. 123).

Por sua vez, Fábio Di Lallo e Laura Guzzo defendem que a retroatividade benéfica deve ocorrer no âmbito administrativo sancionador, uma vez que esta já é aplicada ao âmbito penal, razão pela qual “não aplicar retroativamente normas mais benéficas no Direito Administrativo Sancionador, sendo mais severo que o Direito Penal nesse aspecto, pode causar situações que ferem a isonomia sobre uma mesma conduta” (2020, p. 2). Semelhante perspectiva é defendida por Rebbeca Féo de Oliveira (2020, p. 97):

[...] o fundamento da retroatividade benéfica está na segurança jurídica e na compreensão de que a mera ação do tempo (sem peculiaridades que diferenciem as circunstâncias) não serve para justificar a aplicação da pena em um momento e em outro não. Trata-se, portanto, de argumento republicano, que alcança o Direito Penal e também o Direito Administrativo Sancionador.

A autora salienta ainda que a retroatividade benéfica, “prevista como direito fundamental no art. 5º, XL, da Constituição de 1988, aplica-se, portanto, como regra ao Direito Administrativo Sancionador no caso de silêncio da norma posterior mais benéfica” (Oliveira, 2020, p. 103), haja vista que “no usual silêncio normativo por parte da norma administrativa sancionadora posterior mais benéfica, a interpretação deve ser mais favorável ao administrado” (Oliveira, 2020, p. 103), diante da previsão expressa do texto constitucional.

Pelos fundamentos acima expostos, é possível compreender que existe hoje uma doutrina pelo reconhecimento da retroatividade benéfica “como preceito intrínseco ao plexo de normas do Direito Sancionador (não apenas penal)” (Cavalcante Filho, 2021, p. 13), sob a égide de proteção e irradiação dos direitos e garantias fundamentais do acusado.

3 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS INOVAÇÕES ABARCADAS PELA LEI FEDERAL N.º 14.230/2021

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 previu que os atos de improbidade administrativa importariam na suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei (art. 37, § 4º, CF/88). Nessa senda, a improbidade administrativa “constitui uma violação ao princípio constitucional da moralidade” (Gajardoni *et al.*, 2020, n.p), sendo espécie de “imoralidade qualificada pela desonestidade do agente público” (Hager, 2020, n.p) tutelada constitucionalmente em sua base.

Para Fábio Medina Osório, a improbidade é mais do que uma mera imoralidade, tratando-se verdadeiramente de uma imoralidade qualificada pelo Direito Administrativo. Na perspectiva do autor, há uma distinção entre o dever de probidade administrativa e a percepção de senso comum quanto a um dever de probidade moral, cabendo observar que:

[...] determinadas condutas ilícitas, praticadas por agentes públicos em suas vidas privadas, não têm por que integrar necessariamente o núcleo da falta de probidade administrativa. A proporcionalidade exige que se analisem as condutas sob perspectivas distintas, valoradas gradualmente a partir da ideia de que existem múltiplos mecanismos institucionais de reação contra os atos ilícitos.

O problema da falta de probidade administrativa tem que ser visto no universo da ética pública, no contexto de normas jurídicas especificamente protetoras das funções públicas, dos valores imanentes às Administrações Públicas e aos serviços públicos (Osório, 2020, n.p).

A concepção jurídica de improbidade administrativa apresenta uma distinção de fim

específico prevista na Constituição, que estabeleceu uma norma jurídica de eficácia limitada especialmente direcionada a regulamentar o dever do agente público em “servir à ‘coisa pública’, à Administração, com honestidade, com boa-fé, exercendo suas funções de modo lícito, sem aproveitar-se do Estado, ou das facilidades do cargo, quer para si, quer para terceiros” (Gajardoni *et al.*, 2020, n.p).

Isto porque o ordenamento jurídico brasileiro abarca a fundamentalidade do direito ao bom governo (Alves; Leal, 2020, p. 36). Ou seja, deve haver uma normatização que garanta a prevenção e repressão aos atos de malversação do patrimônio público, o que “constitui-se uma das ações que integram as políticas públicas que devem ser implementadas, a fim de que esse direito tenha a sua máxima efetividade” (Alves; Leal, 2020, p. 36).

Dado, portanto, que a improbidade é uma imoralidade qualificada pelo Direito Administrativo, inserida no âmbito do direito fundamental ao bom governo, restava pendente à época, a partir de 1988, a sua regulamentação por norma específica. Com a abertura conferida pelo art. 37, § 4º, da Constituição, foi então editada, quatro anos depois, a Lei de Improbidade Administrativa – Lei Federal n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 (“LIA”).

O objetivo da LIA, previsto em sua ementa original, era o de dispor sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional.

Nesse sentido, percebe-se que a redação original da LIA abarcava um rol abrangente de sujeitos passivos, dentre estes, inclusive, aqueles que transitoriamente ou sem remuneração, por qualquer forma de investidura ou vínculo, tenham exercido mandato, cargo, emprego ou função em quaisquer das entidades mencionadas pela Lei. Destarte, a Lei de Improbidade Administrativa (“LIA”) nasce com um viés absolutamente punitivo” (Ziesemer, 2022, p. 191), tendo sua origem associada à pauta do combate à corrupção e da preservação da probidade.

A Lei n.º 8.429/92 definia (e mantém ainda hoje) três espécies distintas de improbidade administrativa: os atos que comportam enriquecimento ilícito (art. 9º); os que causam danos ao erário (art. 10); e os que violam os princípios da Administração Pública (art. 11). Para tanto, o diploma cuidou de estabelecer preceitos como as sanções cominadas para cada espécie de ato ímprobo, a obrigatoriedade da apresentação de declaração de bens e valores por agentes públicos à Administração, os ritos para procedimento administrativo e processo judicial, as disposições penais e as regras de prescrição aplicáveis.

Contudo, com o decorrer da aplicação da LIA, surgiram diversas críticas quanto à interpretação e aplicação de suas normas, como a de que haveria “um crescente voluntarismo decisório que visa sedimentar entendimentos desproporcionais na aplicação das sanções, incluindo a caracterização [...] de julgados baseados em verdadeira responsabilidade objetiva” (Mazzei; Geraige Neto, 2020, p. 140).

Isto porque os tipos sancionatórios da LIA eram considerados, por parcela da comunidade jurídica, como conceitos jurídicos abertos e cujo alcance normativo se distorceria em favor de abusos de autoridade (Mazzei; Geraige Neto, 2020, p. 153).

Logo, ainda que a Lei de Improbidade Administrativa estivesse pautada em valores protegidos constitucionalmente, existiriam, sob a perspectiva crítica, distorções quanto à aplicação e ao sancionamento dado em face de condutas subsumidas à lei. Nesse sentido, esclarece Marçal Justen Filho (2021, p. 8):

A Lei Federal 8.429 foi editada em 1992 e promoveu novas perspectivas no combate à corrupção e na moralização do desempenho das funções públicas. No entanto, a experiência concreta na aplicação da Lei evidenciou ao longo dos anos algumas distorções na repressão à improbidade.

Um problema fundamental foi a banalização de ações de improbidade. Muitos processos foram instaurados sem elementos probatórios consistentes, com a perspectiva de investigação no bojo da fase de instrução. Era usual a ausência de es-

pecificação na petição inicial de fatos determinados. Tornou-se usual o pedido de condenação com fundamento indiscriminado nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade. Isso conduzia à eternização dos litígios, usualmente envolvendo disputas políticas (mais do que jurídicas). Essa situação propiciou a proliferação de julgamentos em primeiro grau sem a produção de prova, fundados em presunções de diversa ordem.

Fundando-se nessas e outras razões, em 25 de outubro de 2021, foi sancionada a Lei Federal n.º 14.230/2021, sem vetos ao projeto aprovado no Congresso Nacional. A novel legislação passou a ser conhecida como a “Nova Lei de Improbidade Administrativa”, conquanto não haja revogado a legislação anterior *in totum*, mas tenha promovido alterações substanciais sobre a Lei n.º 8.429/92, dentre estas, em breve síntese:

A exigência do dolo, devidamente comprovado, para a punição por improbidade;
 O sancionamento por improbidade a entidades privadas que tenham recebido benefício, incentivo ou vantagem de origem estatal;
 A eliminação da sanção de perda do cargo ou mandato nas infrações do art. 11;
 A restrição ao sancionamento por improbidade do terceiro à comprovação de ter induzido ou concorrido para prática da improbidade;
 A instituição de uma ação judicial típica, envolvendo a punição por improbidade, com o afastamento da aplicação do regime da ação civil pública;
 A atribuição ao Ministério Público da legitimidade ativa privativa para a ação de improbidade;
 A ampliação do rigor no tocante aos requisitos de ajuizamento da ação de improbidade, com a expressa exigência de qualificação dos fatos em face dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429;
 A vedação ao julgamento antecipado da lide nas hipóteses de condenação do réu;
 A fixação de prazo prescricional de oito anos, computado a partir da data de consumação do ilícito;
 A previsão da prescrição intercorrente, computada a partir do ajuizamento da ação de improbidade, com prazo de oito anos (Justen Filho, 2021, p. 9).

Vê-se que as novas previsões legislativas trouxeram mudanças como a necessidade de comprovação de dolo para caracterização da improbidade administrativa, bem como o início da contagem do prazo prescricional para pretensão punitiva a partir da consumação do ilícito. Ou seja, existem previsões normativas que podem ser consideradas mais benéficas aos acusados, se comparadas a outras disposições anteriormente previstas na lei.

Tomando-se por exemplo a comprovação do dolo, passou-se “a exigir em diversos pontos da LIA a comprovação do dolo específico, imprimindo nova feição à sistemática de responsabilização, uma vez que eram admitidos atos culposos no regime anterior” (Lourenço, 2022, p. 21).

Muitas das críticas tecidas contra a legislação revogada partiam justamente da abertura conferida aos tipos legislativos quanto às modalidades culposas, dando-se margem para uma ampla subsunção de condutas à categoria de atos de improbidade administrativa. Assim sendo, a reforma buscou reequilibrar o âmbito de sancionamento extrapenal abarcado pela ação de improbidade administrativa (Barcelos, 2022, p. 1):

[...] Deixou-se claro, por força de lei, que a ação de improbidade administrativa, a mesma que não se confunde com ação civil pública ou com ação de ressarcimento, tem feição acusatória e sancionatória, aplicando-se, na espécie, todos os princípios de direito sancionador. A ação de improbidade administrativa não é um processo civil comum, portanto, sendo que o seu caráter acusatório e sancionador traz à tona uma série de garantias tipicamente processuais penais, como, dentre outras, a vedação à inversão do ônus da prova. A prova é de quem acusa. E não deve ser admitida a inversão, que representaria, grosso modo, a imposição (inconstitucional) de uma

presunção de culpa, por um lado, e, por outro, a violação do direito que o acusado possui no sentido de não produzir provas contra si.

Em semelhança se pode dizer quanto à prescrição intercorrente: não havia, à luz da legislação anterior, qualquer previsão quanto à existência de um prazo prescricional pela inércia no curso do processo, ausência esta que destoava de outros procedimentos estatais sancionadores. É possível compreender, portanto, que os atos de improbidade administrativa passaram a ser “tratados de forma mais flexível” (Ziesemer, 2022, p. 204), sob um regime jurídico vertiginosamente distinto.

Com efeito, cabe questionar se o princípio da retroatividade benéfica de normas, aplicável ao Direito Administrativo sancionador, de acordo com a perspectiva majoritária do Superior Tribunal de Justiça e da doutrina pátria, como já explorado no capítulo inicial desta pesquisa, também deve se aplicar ao âmbito da Lei de Improbidade Administrativa. A seguir serão apresentadas algumas das perspectivas doutrinárias sobre o tema.

3.1 TRATAMENTO DOUTRINÁRIO DA RETROATIVIDADE BENÉFICA DA LEI N.º 14.230/2021

Diante da entrada em vigor das alterações promovidas pela “Nova Lei de Improbidade Administrativa”, a doutrina brasileira cingiu-se, fundamentalmente, em três posições sobre a retroatividade benéfica das novas disposições: impossibilidade da retroação, fundada, dentre outros argumentos, na segurança jurídica e no princípio da proibição da vedação de proteção deficiente; retroação parcial das disposições da lei, especificamente quanto às disposições materiais; e retroação absoluta da nova lei, sob o bojo de direitos e garantias já reconhecidamente aplicados ao sistema de Direito Administrativo sancionador.

Em relação à primeira corrente, Fabiana Prado assevera que “a retroatividade da lei 14.230 conflita com o princípio da proporcionalidade, na vertente da vedação da proteção insuficiente, o que também é vedado no sistema constitucional brasileiro” (2021, p. 14).

Para a autora, a adoção da retroatividade das disposições da Lei Federal n.º 14.230/2021 acarretaria prejuízo de ordem constitucional, à medida em que estaria reduzida “desproporcionalmente a proteção ao direito fundamental à probidade na Administração, em desacordo com o que impõe o art. 37, § 4º, da CF/88” (Prado, 2021, p. 12). Quanto ao tema, Alexandre Castro Coura e Gustavo Senna esclarecem que (2012, p. 192-193):

O art. 37, § 4º, da Constituição Federal não deixa dúvida acerca do dever fundamental de proteção suficiente da probidade administrativa, identifica-se um verdadeiro mandado constitucional de penalização para os agentes ímprobos. Daí se poder extrair da Constituição a exigência de efetividade no combate aos atos que caracterizam atos de improbidade administrativa, sendo inconstitucional qualquer tentativa – legislativa ou judicial – de diminuir a eficiência da tutela do patrimônio público, do que depende a concretização das prestações sociais assumidas pelo Estado.

Nesta linha, Alexander de Souza e Renata Cossatis compreendem que se aplica, no âmbito da reforma da Lei de Improbidade, o princípio geral de *tempus regit actum* – mantém-se o regime jurídico adotado pela lei em vigor ao tempo de sua prática (2021, p. 3). Isso porque, somada à proibição da vedação deficiente, o Brasil é signatário e compromissário da Convenção de Mérida, cujo art. 29 determina que deverão ser estabelecidos prazos prescricionais amplos e a maior para persecução penal. Na visão dos autores,

[...] se para o Direito Penal, ultima ratio, cujas sanções são penas prisionais, convencionou-se internacionalmente que os prazos prescricionais para o combate à corrupção devem ser mais amplos, seria inconcebível que, no âmbito extrapenal,

repita-se, cível, os prazos da tutela da coisa pública fossem mais exíguos (Souza; Cossatis, 2022, p. 3).

Para Henrique Ziesemer, “houve, sem sombras de dúvidas, uma guinada na visão sobre improbidade administrativa, restringindo seu alcance” (2022, p. 200). Não haveria sentido lógico em um indivíduo ser condenado na Justiça Criminal por um fato e, ao mesmo tempo, “ter sua ação/investigação de improbidade administrativa correlata extinta exatamente pela aplicação irrestrita da ‘retroação mais benéfica da lei penal’” (Ziesemer, 2022, p. 234).

Todavia, encabeçando uma corrente intermediária de interpretação, o autor afirma que a nova lei deve retroagir em favor da extinção dos atos culposos, já que também não existiria nexos jurídico em “alguém ser desonesto/corrupto no campo penal somente por meio do dolo e, no campo cível da improbidade administrativa, poder ostentar aquela qualificação por meio da culpa, ainda que grave” (Ziesemer, 2022, p. 238). Deste modo,

Nessa hipótese restrita (dos atos de improbidade administrativa culposos), há de prevalecer a dignidade humana (artigo 1º, inciso III, CF/88) e o direito humano à retroação benéfica (previsto no artigo 9º da Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica) daqueles que são ou foram processados/investigados por atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, pois se representam indiferentes na área de corrupção não é justo que prevaleçam na área cível (Ziesemer, 2022, p. 239).

Em semelhante sentido, Marçal Justen Filho compreende que as alterações introduzidas pela Lei Federal n.º 14.230/2021, em todas as passagens que “configurem tratamento mais benéfico relativamente à configuração ou ao sancionamento por improbidade administrativa, aplicam-se a todas as condutas consumadas em data anterior à sua vigência” (2022, p. 293). Todavia, o autor sustenta que os dispositivos de natureza processual não se aplicam retroativamente, mas incidem de modo imediato, de modo que os eventuais processos “consumados em data anterior ao ajuizamento não são afetados pela superveniência da nova Lei” (Justen Filho, 2022, p. 294).

Por fim, uma terceira corrente doutrinária defende a retroação absoluta da Nova Lei de Improbidade Administrativa. Com isso, todas as suas disposições que se mostrarem mais favoráveis em relação ao regime jurídico anterior deverão retroagir beneficentemente.

Para João Trindade Cavalcante Filho, a “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” (2021, p. 22), vedada a desconstituição da obrigação de reparar o dano. Isso porque,

À luz das experiências estrangeiras – especialmente de Portugal, Espanha e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, da doutrina brasileira majoritária e da jurisprudência predominante do STJ, verifica-se o **amplo reconhecimento de princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador semelhantes, em linhas gerais, àqueles positivados no âmbito do Direito Penal**. Não estranha que assim seja dada a abordagem unitária segundo a qual Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal são expressões de um mesmo fenômeno, o Direito Sancionador, cujas regras e princípios são especificamente aplicáveis ao microsistema da Lei de Improbidade Administrativa. Já o eram antes, e agora o são de forma explícita, em virtude do novo art. 1º, § 4º, inserido pela Lei n.º 14.230, de 2021 (Cavalcante Filho, 2021, p. 17-18, grifo nosso).

Para Fábio Medina Osório, a prescrição da pretensão sancionatória no Direito Administrativo Sancionador “atinge o direito de punir do Estado, sendo, por isso, causa de extinção da punibilidade, daí porque lei que regule os prazos prescricionais deve retroagir quando mais

benigna, nos termos do comando constitucional” (2021, p. 1). Tal raciocínio se equivale para as demais disposições da nova Lei de Improbidade Administrativa, já que esta seria “lei posterior mais benéfica, o que implica em sua retroatividade, nos termos do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, pois as garantias penais, por simetria, se aplicam ao Direito Administrativo sancionador” (Osório, 2021, p. 1).

De análise destas vertentes, é possível afirmar que não existe, ainda hoje, uma posição de ampla predominância na doutrina pátria sobre a retroatividade benéfica da Nova Lei de Improbidade Administrativa.

Vale destacar, no entanto, que a corrente pela irretroatividade total das disposições da Lei Federal n.º 14.230/2021 se afigurou a de caráter minoritário, cuja profusão se restringiu a um âmbito doutrinário setorial.

Isso porque o argumento de que existe uma proteção deficiente, a partir da edição das alterações da Lei Federal n.º 14.230/2021, demonstrou-se de frágil sustento. À vista da realidade, é um argumento que ignora a legitimidade conferida pelo devido processo legislativo e pelas mudanças sociojurídicas que, em muito maior peso, urgiam por uma readequação do regime de responsabilização por improbidade administrativa. Quanto ao tema, o Ministro Ricardo Lewandowski, em sede de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.421, apresentou razões empíricas e estatísticas pelas quais a reforma da Lei de Improbidade se afigurava necessária (Brasil, 2020):

[...] Uma pesquisa recentemente realizada por docentes do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e apresentada na Confederação Nacional dos Municípios (CNM) analisou 800 acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, publicados entre 2005 e 2018, contra prefeitos. De acordo com a pesquisa, menos de 10% das ações de improbidade contra prefeitos que chegam ao STJ estão relacionadas a situações de enriquecimento ilícito, previsto no art. 10 da Lei 8.429/1992. Mais da metade dos casos no STJ envolvem tão somente a modalidade de improbidade por ofensa aos princípios da Administração Pública contemplada no art. 11. Além disso, há uma intensa discussão sobre a proporcionalidade das sanções aplicadas pelos atos de improbidade. Da experiência institucional acumulada, fica claro que precisamos pensar com urgência em uma reforma da Lei de Improbidade.

Percebe-se, portanto, que a reforma legislativa parte de um cenário de agigantamento dos órgãos de persecução, sem sustento de proporcionalidade e segurança jurídica necessários à uma legislação pautada no sistema de Direito Administrativo sancionador (e seus direitos e garantias correlatos).

De outra sorte, o argumento de que os prazos prescricionais penais devem ser ampliados, como prevê a Convenção de Mérida, e que, com isso, também deveriam ser ampliados os prazos das demais legislações sancionadoras, encontra um entrave direto de ordem sistêmica: o Direito Penal é *ultima ratio* e se distingue das outras esferas de punição.

Logo, se cabe ao Direito Penal cuidar dos bens jurídicos mais relevantes, como a vida e a integridade física, há margem para que o seu regime prescricional seja mais rígido em relação ao das legislações sancionadoras de natureza extrapenal. Não há como inverter a ordem de punição, sob pena de se esvaziar o Direito Penal. Portanto, torna-se frágil a extensão do dispositivo da Convenção de Mérida ao âmbito da improbidade administrativa, haja vista que haveria a interpretação extensiva de norma de Direito Internacional para criar prejuízo não compatível à natureza da legislação extrapenal nacional de defesa da probidade.

Considerando o exposto, será apresentada adiante a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, que admitiu a retroatividade parcial das disposições da Lei Federal n.º 14.230/2021, e, em seguida, será tecida uma análise crítica a respeito da posição adotada pela corte em relação à sua jurisprudência e aos preceitos de Direito Administrativo sancionador.

4 OS DIREITOS E GARANTIAS DO ACUSADO NO DIREITO PENAL SOB O VIÉS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O Supremo Tribunal Federal (“STF”) possui uma jurisprudência já consolidada no sentido de que se aplicam ao Direito Administrativo sancionador, com as devidas adaptações hermenêuticas, os direitos e garantias fundamentais do acusado adotados em âmbito penal.

Desde 1992, o STF já havia determinado, no julgamento do Mandado de Segurança n.º 21.321, que “a defesa do indiciado em processo administrativo, como ocorre no processo penal, se faz com relação aos fatos que lhe são imputados, e não quanto ao enquadramento legal” (Brasil, 1992, p. 1). Tratou-se, desde ali, de uma transposição clara de regras de âmbito penal ao âmbito administrativo. Nessa mesma linha, cabe citar que seguiram os entendimentos firmados no Mandado de Segurança n.º 22.866, de 1998, sob relatoria do Ministro Luiz Octavio Gallotti, e nos Mandados de Segurança n.º 23.299, de 2002, e n.º 24.013, de 2004, ambos de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence.

Caso paradigmático ocorreu sob o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 154.134/SP, publicado em 1999, sob relatoria do Ministro Sydney Sanches. O STF decidiu pela impossibilidade do caráter permanente da pena de inabilitação ao exercício de cargos de administração ou gerência de instituições financeiras, utilizando-se do princípio da vedação à pena perpétua, aplicável ao âmbito penal.

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PENA DE INABILITAÇÃO PERMANENTE PARA O EXERCÍCIO DE CARGOS DE ADMINISTRAÇÃO OU GERÊNCIA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS. INADMISSIBILIDADE: ART. 5, XLVI, ‘e’, XLVII, ‘b’, E § 2º, DA C.F. REPRESENTAÇÃO DA UNIÃO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: LEGITIMIDADE PARA INTERPOSIÇÃO DO R.E. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. [...] 2. No mérito, **é de se manter o aresto, no ponto em que afastou o caráter permanente da pena de inabilitação imposta aos impetrantes, ora recorridos, em face do que dispõem o art. 5º, XLVI, ‘e’, XLVII, ‘b’, e § 2 da C.F.** 3. Não é caso, porém, de se anular a imposição de qualquer sanção, como resulta dos termos do pedido inicial e do próprio julgado que assim o deferiu. 4. Na verdade, o Mandado de Segurança é de ser deferido, apenas para se afastar o caráter permanente da pena de inabilitação, devendo, então, o Conselho Monetário Nacional prosseguir no julgamento do pedido de revisão, convertendo-a em inabilitação temporária ou noutra, menos grave, que lhe parecer adequada. 5. Nesses termos, o R.E. é conhecido, em parte, e, nessa parte, provido (Brasil, 1999, grifo nosso).

Em seu voto, o Ministro Sepúlveda Pertence afirmou que “[...] a vedação constitucional de determinadas sanções – entre elas, a de caráter perpétuo – não pode restringir-se a sanções penais aplicadas jurisdicionalmente, mas, com mais razão, há de aplicar-se às penas administrativas” (Brasil, 1999).

Semelhante compreensão foi adotada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2975/DF, com decisão plenária sobre a inconstitucionalidade de disposição do regime dos servidores públicos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Art. 137, parágrafo único, da Lei 8.112/1990. 3. Direito Administrativo Disciplinar. **Sanção perpétua. Impossibilidade de retorno ao serviço público. 4. Inconstitucionalidade material. Afronta ao artigo 5º, XLVII, “b”, da Constituição da República.** Norma impugnada que, ao impedir o retorno ao serviço público, impõe sanção de caráter perpétuo. 5. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma questionada, sem pronúncia de nulidade. 6. Comunicação ao Congresso Nacional, para que eventualmente delibere sobre o prazo de proibição de retorno ao serviço público a ser aplicável nas hipóteses do art. 132, I, IV, VIII, X e XI, da Lei 8.112/1990 (Brasil, 2021, grifo nosso).

No mesmo ano, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento que também contou com a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, decidiu pela aplicação da vedação ao “*bis in idem*” (dupla punição sobre um mesmo fato) no âmbito do Direito Administrativo sancionador, sede de julgamento sobre a Reclamação Constitucional n.º 41557:

Reclamação constitucional. 2. Direito Administrativo Sancionador. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. 3. Possibilidade de se realizar, em sede de reclamação, um cotejo analítico entre acervos probatórios de procedimentos distintos. Caracterizada a relação de aderência temática entre a decisão reclamada e a decisão precedente. 4. Identidade entre os acervos fático-probatórios da ação de improbidade e da ação penal trancada pelo STF nos autos do HC 158.319/SP. 5. Negativa de autoria como razão determinante do trancamento do processo penal. Obstáculo ao reconhecimento da autoria na ação civil de improbidade. Independência mitigada entre diferentes esferas sancionadoras. Vedação ao *bis in idem*. 6. Liminar confirmada. Reclamação procedente. Determinado o trancamento da ação civil pública de improbidade em relação ao reclamante, com sua exclusão do polo passivo. Desconstituição definitiva da ordem de indisponibilidade de bens (Brasil, 2021).

O Ministro Gilmar Mendes consignou, no voto sobre a Reclamação n.º 41.557/SP, que em se tratando da transposição de normas de Direito Penal ao âmbito do Direito Administrativo sancionador, há uma limitação “do *jus puniendi* estatal por meio do reconhecimento (1) da proximidade entre as diferentes esferas normativas e (2) da extensão de garantias individuais tipicamente penais para o espaço do direito administrativo sancionador” (Brasil, 2021). Concluiu o Ministro que, sob estas razões, deveria ser reconhecido o direito do reclamante:

Ainda que no caso citado a punição administrativa tenha ocorrido antes da criminal, disposição fática reversa do que ocorre no caso em apreço, trata-se de um importante sinal da necessidade de se respeitar, na relação entre direito penal e direito administrativo sancionador, importantes vetores axiológicos construídos historicamente na direção de proteção das garantias individuais em face do *jus puniendi* do Estado. Com base nesses fundamentos, verificando-se, como se demonstrou, a identidade entre sujeito, conjunto fático-probatório e sanções de natureza punitiva, reconhece-se o direito do reclamante (Brasil, 2021).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, portanto, tem se mostrado há tempos amplamente favorável à adoção de regras e princípios de Direito Penal no âmbito do Direito Administrativo sancionador, perfazendo-se, assim, um sistema de direitos e garantias fundamentais do acusado perante o poder punitivo estatal.

4.1 A RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE ACORDO COM O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Com a publicação da Lei Federal n.º 14.230/2021, os tribunais pátrios passaram a ser provocados quanto à aplicação da retroatividade benigna de normas, seus limites e efeitos no âmbito das ações de improbidade administrativa.

A título de exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já havia firmado, desde o início de 2022, tendência pela aplicação da retroatividade benigna da Nova Lei de Improbidade Administrativa, “por incidência dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (Viapiana, 2022, p. 1). Em julgado paradigmático do tribunal paulista, o ex-prefeito da cidade da Mauá foi absolvido por conta da extinção da modalidade culposa de ato de improbidade administrativa pela qual foi condenado, com a aplicação de efeitos retroativos nos autos do processo n.º 0002714-15.2007.8.26.0348.

Contudo, desde a publicação da nova lei, pairava uma incerteza sobre como o STF re-

cepcionaria os entendimentos que estavam sendo aplicados pelos tribunais inferiores. Não havia ainda uma uniformidade na jurisprudência pátria, o que gerava um risco de ruptura à segurança jurídica e à isonomia das decisões. Isto é, parte dos acusados obteve a anulação de suas sentenças e absolvição em seus respectivos processos, enquanto outra enfrentou a manutenção de condenações proferidas à égide da lei anterior.

A possibilidade da retroatividade das disposições da Lei n.º 14.230/21 gerou especial contraste quanto ao tema da prescrição. Isso porque, desde 2016, o STF possui entendimento, fixado em tese por repercussão geral (Tema n.º 666), pela prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. O Relator do caso paradigma para tese, Ministro Teori Zavascki, fez ressalva expressa quanto aos ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais, conforme o excerto abaixo:

O que se mostra mais consentâneo com o sistema de direito, inclusive o constitucional, que consagra a prescritibilidade como princípio, é atribuir um sentido estrito aos ilícitos de que trata o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, afirmando como tese de repercussão geral a de que a imprescritibilidade a que se refere o mencionado dispositivo diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais (Brasil, 2016).

De acordo com o art. 37, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, lei específica deveria estabelecer “os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento” (Brasil, 1988).

À interpretação desse dispositivo e sob os moldes do Tema 666, o STF firmou, em 2019, a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, conforme decidido pelo Tema 897. Dois anos depois, a corte fixou, em sede do tema 899, a tese de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas.

A abertura conferida por essas teses de repercussão geral trouxe à baila o julgamento sobre a retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que, dentre as disposições da Lei, foram estabelecidos também novos prazos prescricionais para o exercício das pretensões punitiva e executória.

Ocorre que a nova Lei de Improbidade Administrativa trouxe outras previsões mais benéficas em comparação ao regime anterior, que não dizem respeito apenas ao tema da prescrição. Com efeito, o STF reconheceu, em sede do Tema 1199, a repercussão geral para julgamento de tese sobre a retroatividade da nova LIA, sob dois recortes principais de delimitação do tema, a saber:

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 (Brasil, 2022, p. 1).

Dada a sensibilidade da matéria, que acabou, como visto, por superar uma análise apenas do tema da prescrição, o Ministro Alexandre de Moraes decidiu, em 3 de março de 2022, por suspender o processamento de todos os Recursos Especiais que postulavam a aplicação retroativa da Lei n.º 14.230/2021. Um mês após, em 22 de abril, o ministro acolheu embargos infringentes para determinar que a suspensão do prazo prescricional se estendesse a todos os processos com repercussão geral reconhecida no tema 1199.

O julgamento sobre o Recurso Extraordinário com Agravo n.º 834989, caso paradigma

para fixação da tese sobre a retroatividade da nova LIA, foi finalizado no dia 18 de agosto de 2022. O STF realizou quatro feixes de distinção sobre a retroatividade, conforme o extrato da decisão destacado a seguir:

[...] foi fixada a seguinte tese: "1) **É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva** para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) **A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA**, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) **A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado**, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) **O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO**, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". Redigirá o acórdão o Relator. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.8.2022 (Brasil, 2022, grifo nosso).

Assim, em sede do Tema 1199, o Supremo Tribunal Federal decidiu que é possível a aplicação da retroatividade da Lei n.º 14.230/21 apenas para os casos de condenações por atos culposos que não tenham condenações transitadas em julgado – ressalve-se, mais além, que a corte ainda ordenou que os juízos competentes avaliem a presença de eventual dolo por parte do agente nessas situações. A esse respeito, passar-se-á a discutir o mérito da decisão.

4.2 UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A DECISÃO PARADIGMÁTICA E SEUS FEITOS PROSPECTIVOS

Ao entender que a retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa se estenderia apenas aos casos sem trânsito em julgado, em que houve a condenação por modalidade culposa – com a ressalva, ainda, de que o juízo competente deveria promover nova avaliação sobre a presença de dolo por parte do agente nestes casos –, o Supremo Tribunal Federal rompeu com os preceitos de Direito Administrativo sancionador e a jurisprudência consolidada pela própria corte.

Como já apresentado nesta pesquisa, o STF possui jurisprudência pacífica no sentido de reconhecer, com as devidas adaptações, a aplicação dos direitos e garantias fundamentais de natureza penal em matéria de Direito Administrativo sancionador.

Tal extensão decorre, dentre outras razões, do fato de que o Direito Penal é a *ultima ratio*, isto é, a esfera mais gravosa de exercício do poder punitivo estatal e, portanto, é também a esfera subsidiária deste:

De fato, o Direito Penal nasceu com o propósito de deixar de lado as vinganças privadas, de forma que somente o que fosse mais gravoso e pudesse custar ao cidadão a sua liberdade deveria ser objeto de interesse, limitando também esse poder punitivo ao Estado, retirando-os de particulares. Tal finalidade é conhecida como *ultima ratio*, da forma que somente em último caso deve ser aplicado o Direito Penal, visando garantir a aplicação dos princípios da dignidade da pessoa humana, da proporcionalidade e da necessidade (França; Lima, 2022, p. 14).

Por extensão lógica, não é possível que o Direito Administrativo sancionador seja transformado em uma esfera punitiva mais gravosa do que o Direito Penal – *ultima ratio* –, razão pela qual merece crítica a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a retroatividade da Nova

Lei de Improbidade Administrativa, que afastou a aplicação das prerrogativas do acusado.

A começar porque, em relação à prescrição, é de se recordar que assim como no âmbito penal, a prescrição da pretensão punitiva em Direito Administrativo sancionador “atinge o direito de punir do Estado, sendo, por isso, causa de extinção da punibilidade, daí porque lei que regule os prazos prescricionais deve retroagir quando mais benigna” (Osório, 2021, p. 1).

A prescrição é um instituto de direito material, ainda que detenha repercussão em esfera processual. Logo, eventual fixação de prazo prescricional mais benéfica deveria retroagir favoravelmente ao acusado também em Direito Administrativo sancionador, por força da aplicação analógica do art. 5º, XL, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” (Brasil, 1988).

Ao contraponto, o Supremo Tribunal Federal contradiz a sua própria jurisprudência ao criar uma exceção para aplicação da garantia fundamental da retroatividade de norma mais benigna, sem apresentar, à primeira vista, amparo jurídico ou distinção capaz de justificar um tratamento mais maléfico em esfera administrativa do que o conferido em âmbito penal.

Deve-se destacar ainda que a retroatividade benigna ocorre mesmo para os casos transitados em julgado, dado que “a lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado” (conforme art. 2º, parágrafo único, do Código Penal).

Também por isso, o STF rompe com sua jurisprudência e com os preceitos de Direito Administrativo sancionador ao decidir que as condenações transitadas em julgado por atos de improbidade administrativa culposos não se submetem aos efeitos da retroatividade benigna.

Trata-se de um entendimento que torna a improbidade administrativa, à essa perspectiva, mais gravosa do que uma condenação penal, visto que eventual *abolitio criminis* (abolição de tipo penal) acarretaria uma causa extintiva da punibilidade em favor do condenado (art. 107, III, do Código Penal):

A abolição do crime, por suprimir a figura criminosa representa uma repactuação do contrato social até então vigente: o legislador, em nome da sociedade e de determinado tempo social, entende não haver mais razão para incriminar determinada conduta, retirando-a do ordenamento jurídico-penal, fazendo ainda cessar todos os efeitos e consequências penais até então existentes e decorrentes (Moraes, 2020, p. 2).

Não há dúvidas de que a abolição do tipo penal não atinge as esferas reparadoras do dano (mantém-se os efeitos tanto cíveis, como administrativos). Todavia, comparando-se os efeitos punitivos do tipo penal e da improbidade administrativa – ou seja, a esfera sancionadora –, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal criou situação em que a abolição da modalidade culposa da improbidade administrativa (fosse tipo penal, a *abolitio criminis*) não deve retroagir em favor do condenado, quando há trânsito em julgado. Há, assim, novamente, uma situação mais gravosa na esfera administrativa do que na esfera penal.

O STF foi além, fazendo incluir no comando decisório que, na hipótese de julgamento da retroação da Lei Federal n.º 14.230/21 em processos em curso, diante da extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa, deve “o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente” (Brasil, 2022).

Não há que se compreender, contudo, que exista uma permissão da Corte Suprema para reavaliação do tipo subjetivo, com objetivo de enquadrar em ato doloso aquilo que já foi considerado (e condenado) como ato culposos. Caso assim procedesse, o juízo competente promoveria *reformatio in pejus* (reforma de decisão para condenação mais gravosa), o que, embora seja cabível no âmbito do processo administrativo (por força do poder de autotutela da Administração), não se afigura possível em processo judicial cível e penal:

No processo civil, embora sem previsão expressa, em virtude de sua regência pelo princípio dispositivo (segundo o qual a demanda deve ser decidida no formato em que foi proposta, sem atuação oficiosa), se fosse lícito ao julgador dar provimento desfavorável ao recorrente, que pretende melhora de situação, haveria julgamento ultra petita, o que não se concebe na sistemática processual.

Ademais, [...] o recurso que pudesse gerar tal situação careceria de requisito de admissibilidade (interesse). No processo penal, ao seu turno, a previsão encontra-se expressa no artigo 617 do Código de Processo Penal: 'Art. 617. O tribunal, câmara ou turma atenderá nas suas decisões ao disposto nos arts. 383, 386 e 387, no que for aplicável, não podendo, porém, ser agravada a pena, quando somente o réu houver apelado da sentença' (Aguiar, 2015, p. 182).

Assim, o juízo competente apenas pode manter as condenações já proferidas por condutas dolosas, mas não poderia realizar a conversão de condenações anteriores por atos culposos em condenações por atos dolosos, por força do princípio da *non reformatio in pejus*.

Pelos motivos acima sintetizados, com a decisão sobre a retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa, o Supremo Tribunal Federal promoveu quebras às razões de decidir de sua jurisprudência e aos preceitos de Direito Administrativo sancionador. Limitou a aplicação de direitos e garantias fundamentais do acusado extensíveis a todas as esferas de ações do poder punitivo estatal, o que, em uma análise prospectiva, pode ocasionar uma ruptura sobre a conformação do poder punitivo estatal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou promover uma análise crítica sobre a decisão do Supremo Tribunal Federal proferida nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843989, tomando por base a jurisprudência da Suprema Corte brasileira e os preceitos de Direito Administrativo sancionador.

A publicação da Lei n.º 14.230/21, denominada "Nova Lei de Improbidade Administrativa" trouxe um conjunto de alterações promovidas sobre a Lei n.º 8.429/92, que trouxeram à tona previsões legislativas consideradas mais benéficas do que as abarcadas pelo regime anterior, em especial em matéria de tipificação e de prazos prescricionais.

Com isso, foi-se aventada a possibilidade da retroatividade benéfica de normas da Nova Lei de Improbidade Administrativa, seja para processos em curso, ou para condenações já transitadas em julgado, o que foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843989.

Em primeiro lugar, apresentou-se o conceito de retroatividade benigna de normas e seus limites constitucionais. De acordo o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Todavia, em casos excepcionais, é possível conferir efeitos de nova norma mais benéfica a situações já concretizadas sob o regime de lei anterior de maior rigor, à vista de proteção do particular em sistemas limitantes de direitos.

Expôs-se a seguir que, ao processo administrativo sancionador, aplicam-se os direitos e garantias conferidos às demais ações movidas pelo poder punitivo do Estado, feitas as devidas adaptações ao âmbito de incidência. À consideração deste sistema protetivo dos acusados e dos princípios setoriais, a doutrina administrativista tem se mostrado majoritariamente favorável à retroatividade benéfica de normas no âmbito do Direito Administrativo sancionador.

Adiante, demonstrou-se que o legislador constituinte de 1988 previu que os atos de improbidade administrativa importariam na suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei (art. 37, § 4º, CF/88). Com essa abertura conferida pela norma constitucional, foi editada a

Lei n.º 8.429/92 para o combate à improbidade administrativa, enquanto espécie de imoralidade qualificada.

Ao longo dos anos, contudo, a Lei n.º 8.429/92 passou a sofrer críticas, em especial quanto à ampla possibilidade do exercício punitivo do Estado por meio da interpretação das normas sancionadoras de conteúdo aberto. Em contraponto, foi editada a Lei n.º 14.230/21, que, dentre outras alterações, abarcou a necessidade de comprovação de dolo para caracterização de ato de improbidade administrativa, bem como o início da contagem de prazo prescricional da pretensão punitiva a partir da consumação do ilícito.

A respeito da Lei n.º 14.230/21, surgiram três correntes doutrinárias sobre a retroatividade benigna das novas normas: i. impossibilidade da retroação, diante do princípio da vedação à proteção insuficiente; ii. retroação condicionada, para abarcar apenas a extinção dos atos culposos; iii. retroação absoluta, fundada nos princípios de Direito Administrativo sancionador. Demonstrou-se que a impossibilidade de retroação se afigura hoje a corrente doutrinária minoritária, sendo a retroação absoluta a tendência de maior aceitação.

Em última análise, foi apresentada, de início, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal no sentido de que se aplicam ao âmbito do Direito Administrativo sancionador, com as devidas adaptações hermenêuticas, os direitos e garantias fundamentais do acusado adotados em âmbito penal. Em síntese, o STF considera que existem proximidades entre as esferas normativas e que, para tanto, devem ser estendidos os limites ao poder punitivo estatal.

A seguir, apresentou-se a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843989. Em breve síntese, é possível dizer que a Suprema Corte decidiu que a retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa aplica-se apenas aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior.

A decisão do STF, no entanto, rompeu com a jurisprudência da própria corte e com os preceitos de Direito Administrativo sancionador. Principalmente, é preciso notar que a retroatividade de norma mais benigna é extensível ao âmbito do Direito Administrativo sancionador, diante de aplicação analógica do art. 5º, XL, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Com a não extensão desta e de outras garantias aplicáveis ao direito penal (e ao sistema punitivo estatal como um todo), o STF acabou por gerar interpretação mais gravosa ao âmbito da improbidade administrativa.

Como resultado, compreende-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal, por suas razões de decidir, pode oferecer espaço para um rearranjo do sistema punitivo estatal brasileiro, uma vez que conferiu gravidade maior à interpretação de normas de Direito Administrativo (em específico, do sistema de improbidade administrativa) do que à interpretação que se conferiria a novas normas de Direito Penal, *ultima ratio*. Por esse motivo, a decisão merece crítica ao se demonstrar contraditória e incompatível com outras decisões proferidas pela corte e com os demais fundamentos de limitação ao poder punitivo estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Thiago Moreira Feitosa de. Reformatio in pejus no processo administrativo brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 172-189, jun. 2015.

ALVES, Felipe Dalenogare; LEAL, Mônia Clarissa Henning. O direito fundamental ao bom governo e o dever de proteção estatal: uma análise das competências federativas à implementação de políticas de prevenção e repressão aos atos de malversação do patrimônio público. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 21, n. 2, p. 11-46, maio/ago. 2020.

BARCELOS, Guilherme. A Nova Lei de Improbidade e a “doutrina Teori”. **Consultor Jurídico**

co, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-abr-05/guilherme-barcelos-lia-doutrina-teori>>. Acesso em: 4 dez. 2022.

BARRETO, Simone Rodrigues Costa. Retroatividade. **Enciclopédia Jurídica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, Tomo de Direito Tributário, Edição 1, mai. 2019. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/288/edicao-1/retroatividade>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, Distrito Federal, 5 out. 1988.

_____. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, Distrito Federal, 3 jun. 1992.

_____. **Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, Distrito Federal, 26 out. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.975/DF**. Requerente: Procurador Geral da República. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Plenário, Julgado em: 7 dez. 2020, Publicado em: 4 fev. 2021.

_____. _____. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n.º 669.069/MG**. Embargante: Procurador-Geral da República. Embargado: Viação Três Corações Ltda e outros. Relator: Ministro Teori Zavascki, Plenário, Julgado em: 16 jun. 2016.

_____. _____. **Mandado de Segurança n.º 21.321/DF**. Relator: Ministro Moreira Alves, Plenário, Publicado em: 18 set. 1992.

_____. _____. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.421/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Interessado: Presidente da República. Relator: Ministro Roberto Barroso, Plenário, Julgado em: 21 maio. 2020, Publicado em: 12 nov. 2020.

_____. _____. **Reclamação Constitucional n.º 41.557/SP**. Reclamante: Fernando Capez. Reclamado: Juiz Federal da 12ª Vara Cível Federal de São Paulo. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 15 dez. 2020, Publicado em: 10 mar. 2021.

_____. _____. **Recurso Extraordinário com Agravo n.º 843989**. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, Julgado em: 18 ago. 2022.

_____. _____. **Recurso Extraordinário n.º 154.134/SP**. Recorrente: União Federal. Recorrido: José Roberto Lamacchia e outro. Relator: Ministro Sidney Sanches, Primeira Turma, Julgado em: 15 dez. 1998, Publicado em: 29 out. 1999.

_____. _____. Tema 1199 - 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. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?inciden>

te=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 3 dez. 2022.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança n.º 37.031/SP**. Recorrente: Antônio de Pádua Gatto. Recorrido: Município de São Paulo. Relatora: Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, Julgado em: 08 fev. 2018, Publicado em: 20 fev. 2018.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td305>>. Acesso em: 27 nov. 2022.

CERVEIRA, Fernanda Pessoa. **FUNDAMENTOS DO PODER ADMINISTRATIVO SAN-CIONADOR: o exame de culpabilidade na infração administrativa**. 2005. 133f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2005.

COURA, Alexandre de Castro; Miranda, Gustavo Senna. Extensão do foro por prerrogativa de função às ações de improbidade administrativa: limites constitucionais para o redimensionamento da competência originária dos tribunais. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 12, p. 161-202, jun./dez. 2012.

FRANÇA, Vladimir da Rocha; LIMA, Marcela Cardoso Linhares de Oliveira. A liberdade e o Direito Penal como última ratio no cenário do populismo penal midiático: contraponto com a visão de Hayek. **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal – REDPPC**, vol. 10, n. 1, p. 7-20, jun. 2022.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogério. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. E-book (não paginado). Disponível em: <<https://portal.mpf.mp.br/rtproview/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fcodigos%2F100959444%2Fv4.5&titleStage=F&titleAcct=ia744d779000001593d53a067c09b01c5#s-l=0&eid=73467d090cb1fc8ee46189f5bbcca086&eat=%5Bbid%3D%22%5D&pg=&psl=e&nvgS=false>>. Acesso em: 5 dez. 2022.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesár Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revistas de Estudos Institucionais**, v. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021.

GUARDIA, Gregório Edoardo R. S. Princípios processuais no direito administrativo sancionador: um estudo à luz das garantias constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 109, p. 773-793, dez. 2014.

HAGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa – Lei n.º 8.429/1992**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. E-book (não paginado). Disponível em: <<https://portal.mpf.mp.br/rtproview/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F215542614%2Fv2.4&titleStage=F&titleAcct=ia744d779000001593d53a067c09b01c5#s-l=0&eid=f8ac0bc11efdbecbead-4d7724471b511&eat=%5Bbid%3D%22%5D&pg=&psl=e&nvgS=false>>. Acesso em: 4 dez. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense: 2022.

LALLO, Fábio Di; GUZZO, Laura. **Direito Administrativo Sancionador**: o princípio da retroatividade da norma mais benéfica e a posição da ANEEL. Agência CanalEnergia. Rio de Janeiro, 20 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.gesel.ie.ufrj.br/app/webroot/files/publications/16_lallo_2020_05_19.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2022.

LEVADA, Filipe Antônio Marchi. **O direito intertemporal e os limites da proteção do direito adquirido**. 2009. 264f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LOURENÇO, Álvaro Braga. Repercussões da reforma da lei de improbidade administrativa na lei de conflito de interesses. **Caderno Jurídico do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 18-29, jun. 2022.

LUZZI, Jéssica Tonial. **A REFORMATIO IN PEJUS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES**: uma análise das garantias do administrado face às prerrogativas da Administração pública. 2014. 85f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2014.

MAZZEI, Marcelo Rodrigues; GERAIGE NETO, Zaiden. O direito coletivo à probidade administrativa: punitivismo e conduta na caracterização do ato de improbidade administrativa. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 8, n. 2, p. 139-154, jul./dez. 2020.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sanções administrativa e princípios de direito penal. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Instituição Toledo de Ensino, Bauru/SP, p. 103-128, abr./jun. 2001.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. E-book (não paginado). Disponível em: <<https://portal.mpf.mp.br/rtpreview/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F78399342%2Fv34.1&titleStage=F&titleAcct=ia744d779000001593d53a067c09b01c5#sl=0&eid=cb5bfe904d414974e42873ceb-27fe397&eat=%5Bbid%3D%221%22%5D&pg=&psl=e&nvgS=false>>. Acesso em: 3 dez. 2022.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. Lei penal no tempo. **Enciclopédia Jurídica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, São Paulo, Tomo Direito Penal, Edição 1, 2020. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/420/edicao-1/lei-penal-no-tempo>>. Acesso em: 3 dez. 2022.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Revista Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126, mar/abr. 2020.

OLIVEIRA, Rebecca Féo de. **APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PENAIIS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – ANÁLISE DOS PROCESSOS DA ANP**. 2020. 173f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. E-book (não paginado). Disponível em: <<https://portal.mpf.mp.br/rtproview/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F107536121%2Fv6.8&titleStage=F&titleAcct=ia744d779000001593d53a067c09b01c5#sl=0&eid=4a3fad971ca85d2da512f9a1c9b71c0d&eat=%5Bbid%3D%221%22%5D&pg=&psl=e&nvgS=false>>. Acesso em: 3 dez. 2022.

_____. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. E-book (não paginado). Disponível em: <<https://portal.mpf.mp.br/rtproview/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F101686518%2Fv5.4&titleStage=F&titleAcct=ia744d779000001593d53a067c09b01c5#sl=0&eid=162117f3d916fc41a4e374eb23e9308f&eat=%5Bbid%3D%221%22%5D&pg=&psl=e&nvgS=false>>. Acesso em: 11 dez. 2022.

_____. **A prescrição na nova Lei de Improbidade Administrativa: efeitos retroativos**. Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-05/fabio-osorio-prescricao-lia-efeitos-retroativos#_ftn4>. Acesso em: 3 dez. 2022.

PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa. **A IRRETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Ministério Público do Estado de Goiás, Arquivo de Artigos Jurídicos, 2021. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2021/11/29/13_43_19_209_A_IRRETROATIVIDADE_DA_NOVA_LEI_DE_IMPROBIDADE_ADMINISTRATIVA_1_.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2022.

PINTO, Marcos Vinícius. **Ação de Improbidade Administrativa – Presunção de Inocência e ne bis in idem**. São Paulo: Editora JusPodvim, 2022.

RAMOS, Elival da Silva. A valorização do processo administrativo: o poder regulamentar e a invalidação dos atos administrativos. In: SUNDFLED, Carlos Ari; MUÑOS, Guillermo Andrés (Coords.). **As Leis de Processo Administrativo: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 75-93.

SCHWAB, Klaus (Org.). **The global competitiveness report**. World Economic Forum, 2019. Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2022.

_____. **The global competitiveness report**. World Economic Forum, 2016. Disponível em: <https://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2022.

SOUZA, Alexander Araujo; COSSATIS, Renata Christino. **Corruptissima republica plurimae leges: Retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 14.230/2021)?** Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Arquivo de Artigos Jurídicos, 2022. Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/8714-corruptissima-republica-plurimae-leges-retroatividade-da-nova-lei-de-improbidade-administrativa-lei-n-14-230-2021.html#>>. Acesso em: 3 dez. 2022.

VIAPINA, Tábata. Tendência no TJ-SP tem sido aplicar retroatividade à nova Lei de Improbidade. **Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-17/tendencia-tj-sp-sido-aplicar-retroatividade-lia>>. Acesso em: 3 dez. 2022.

WALD, Arnaldo. Da doutrina brasileira do direito adquirido e a projeção dos efeitos dos con-

tratos contra a incidência da nova lei. In: **Revista de Infraestrutura Legislativa**, Brasília, v. 18, n. 70, abr./jun. 1981.

ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Mizuno, 2022.