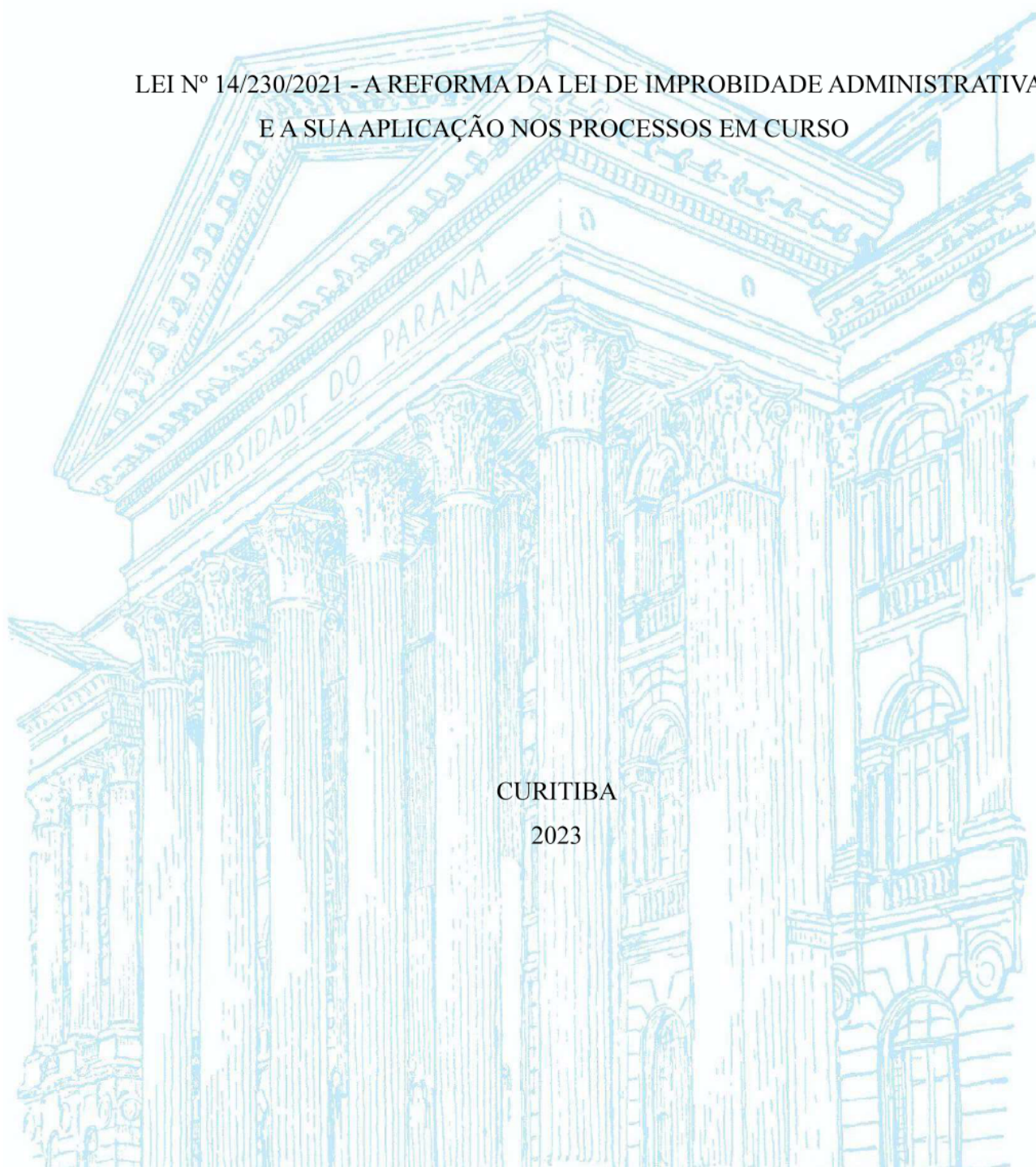


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
VALERY OLÍMPIA CORREIA COSENDEY

LEI Nº 14/230/2021 - A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
E A SUA APLICAÇÃO NOS PROCESSOS EM CURSO

CURITIBA  
2023



VALERY OLIMPIA CORREIA COSENDEY

LEI Nº 14/230/2021 - A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
E A SUA APLICAÇÃO NOS PROCESSOS EM CURSO

Monografia apresentada como requisito para a obtenção de diploma de bacharelado no curso de Direito na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Dr. Bernardo Stroebel Guimarães.  
Co-orientador: Dr. Fernando Menegat

CURITIBA

2023

## TERMO DE APROVAÇÃO

LEI Nº 14/230/2021 - A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA APLICAÇÃO NOS PROCESSOS EM CURSO

VALERY OLIMPIA CORREIA COSENDEY

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

BERNARDO STROBEL  
GUIMARAES:02852638975

Assinado de forma digital por  
BERNARDO STROBEL  
GUIMARAES:02852638975  
Dados: 2023.04.17 15:02:56 -03'00'

Bernardo Stroebel Guimarães  
Orientador

**FERNANDO  
MENEGAT**

Assinado de forma digital por  
FERNANDO MENEGAT  
Dados: 2023.04.18  
09:27:44 -03'00'

Fernando Menegat  
Coorientador

FRANCISCO  
AUGUSTO ZARDO  
GUEDES

Assinado de forma digital por  
FRANCISCO AUGUSTO ZARDO GUEDES  
Dados: 2023.04.18 12:16:53 -03'00'

Francisco Zardo  
1º Membro

**RICARDO ALBERTO  
KANAYAMA**

Assinado de forma digital por RICARDO ALBERTO  
KANAYAMA  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC, O=AB,  
ou=81047508000147, ou=VideoConferencia,  
ou=Assinatura Tipo A3, ou=ADVOGADO,  
cn=RICARDO ALBERTO KANAYAMA  
Dados: 2023.04.18 18:32:30 -03'00'

Ricardo Kanayama  
2º Membro

*Para meus pais, que sempre me apoiaram*

## RESUMO

A presente Monografia tem como objeto de análise a reforma da Lei 8.429/1992, a chamada LIA - Lei de Improbidade Administrativa, que teve sua redação substancialmente alterada com a Lei 14.230/2021, promovendo mudanças de direito material e direito processual. Tendo em vista que a reforma não trouxe consigo nenhuma norma de transição, não deixando claro se a nova redação seria aplicada de forma imediata ou retroativa, este trabalho procura expor argumentos favoráveis e desfavoráveis no tocante à aplicação retroativa da nova LIA. Por fim, o trabalho apresenta qual a solução dada à questão pelo julgamento do Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal, que enfrentou a questão da retroatividade da Lei 14.230/2021, assim como a aplicação da norma mais benéfica.

Palavras-chave: Reforma; Lei de Improbidade Administrativa; Improbidade Administrativa; Direito Administrativo Sancionador; Tema 1.199; Retroatividade da norma mais benéfica.

## ABSTRACT

This Monograph analyzes the reform of Law 8.429/1992, the so-called LIA - Administrative Improbity Law, which had its wording substantially changed with Law 14.230/2021, promoting changes in substantive law and procedural law. Considering that the reform did not bring with it any transitional norm, making it unclear whether the new wording would be applied immediately or retroactively, this work seeks to expose favorable and unfavorable arguments regarding the retroactive application of the new LIA. Finally, the work presents the solution given to the issue by the judgment of Theme 1.199 of the Federal Supreme Court, which faced the issue of the retroactivity of Law 14.230/2021, as well as the application of the most beneficial rule.

Keywords: Reform; Law of Administrative Improbity; Administrative dishonesty; Sanctioning Administrative Law; Theme 1.199; Retroactivity of the most beneficial norm.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA RECENTE MUDANÇA .....	8
2.1. BREVE CONTEXTO SOBRE A TUTELA DA PROIBIDADE NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	9
2.2. LEI 14.230/2021 - A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ..	13
2.2.1. ALTERAÇÕES NA TIPIFICAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	14
2.2.2. DAS SANÇÕES.....	16
2.2.3. DA PRESCRIÇÃO.....	16
3. RETROATIVIDADE DAS NORMAS DA LEI 14.230/2021 .....	17
3.1. APLICABILIDADE IMEDIATA DAS NORMAS PROCESSUAIS .....	17
3.2. ARGUMENTOS DESFAVORÁVEIS À RETROATIVIDADE.....	17
3.2.1. (IR)RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA COMO INSTITUTO EXCLUSIVO DO DIREITO PENAL.....	19
3.2.2. SEGURANÇA JURÍDICA.....	20
3.2.3. CONVENÇÃO DE MÉRIDA.....	21
3.3. DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS A RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021.....	22
3.3.1. MICROSSISTEMA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	22
3.3.2. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NORMA MAIS BENÉFICA.....	24
3.3.3. PACTO SÃO JOSÉ DA COSTA RICA.....	26
4. JULGAMENTO DO TEMA 1.199 DO STF .....	28
4.1. (IR)RETROATIVIDADE DE ATOS DE IMPROBIDADE NA MODALIDADE CULPOSA.....	29
4.2. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E PRESCRIÇÃO GERAL.....	32

4.3. DA TESE FIXADA .....	34
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	36

## INTRODUÇÃO

O art. 37 da Constituição Federal trouxe uma série de princípios a serem seguidos pela administração pública, e em seu §4º é estabelecido que atos de improbidade administrativa importarão a suspensão de direitos políticos, perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Mais tarde, o comando do §4º foi regulado pela Lei 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa, que teve sua recente reforma através da Lei 14.230/2021. Inexiste no texto legal conceito de improbidade, sendo os tipos de atos de improbidade normas sancionadoras em branco.

Com a reforma da Lei 8.429/92, diversos dispositivos foram alterados, contudo não há dispositivo expresso acerca da intertemporalidade das normas modificadas pela Lei 14.230/2021. Nesse contexto, destaca-se primeiro o art. 14 do Código de Processo Civil no qual está dispõe a aplicação imediata de normas processuais, e em segundo, deve-se destacar que no art. 1º, § 4º da nova LIA, que dispõe que "aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador."

Isto é dizer que princípios e regras microsistema do direito administrativo sancionador como a vedação do *bis in idem*, dever de proporcionalidade das sanções (art. 2, caput, Lei 9.784/99) e a retroatividade da norma mais benéfica (art. 5º, XL, CF) passaram a incidir nos processos de improbidade administrativa.

Contudo, com a ausência da previsão de normas de transição, gerou-se uma situação de insegurança jurídica devido a incerteza em relação a qual regime seguir nos processos em curso de direito administrativo. Dito isto, o objetivo deste trabalho é a exposição de argumentos que fizeram parte da discussão acerca da aplicação (ir)retroativa do novo regime conferido à LIA.

A pretensão não foi buscar o esgotamento da discussão do tema, e sim uma apresentação de três posições desfavoráveis à aplicação retroativa da LIA e três posições favoráveis em relação a aplicação retroativa do novo regime, através de revisão bibliográfica de artigos e pareceres do Ministério Público sobre o tema.

## 2. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA RECENTE MUDANÇA

### 2.1. BREVE CONTEXTO SOBRE A TUTELA DA PROBIDADE NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

De acordo com o princípio da moralidade, o administrador público deve observar princípios e normas éticas que estão além da legalidade estrita, voltadas, contudo, à concretização da função administrativa.

*“Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todos ato da administração pública. (MORAES, 2003, p. 179)*

A probidade administrativa, por sua vez, guarda relação com a ideia de moralidade administrativa. Conforme explica MARRARA:

*A moralidade como probidade exige do administrador a boa-fé na prática de suas condutas. Impõe que o agente público exerça a função pública no desejo de apenas concretizar os interesses públicos primários. O Estado não deve ser utilizado como mecanismo para a realização de interesses meramente particulares do agente público, político ou não. (MARRARA, 2016)*

A partir desta explicação fica clara a relação entre improbidade e moralidade, sendo a probidade, conforme explica o mesmo autor citado anteriormente, uma medida para a concretização da moralidade:

*"A probidade constitui um dos mais fortes parâmetros de concretização do princípio da moralidade administrativa. Essa afirmação se extrai, sem grande esforço, dos inúmeros dispositivos constitucionais e legais que disciplinaram, no Brasil, a probidade no exercício da função pública. Esses dispositivos, cujas raízes já se encontravam na Constituição Imperial de 1824,<sup>13</sup> permeiam toda a Carta Constitucional de 1988" (MARRARA, 2016)*

Seguindo esta linha, uma vez que probidade é um meio para concretizar o princípio da moralidade, trata-se da observância de princípios éticos para além da legalidade estrita, a improbidade configura um ato ilícito que vai de encontro com os princípios da administração pública.

Na história do direito brasileiro, desde a Constituição de 1824, há a tutela da probidade e responsabilidade civil dos empregados públicos (termo usado) no tocante ao desempenho de sua função encontra espaço, sendo abusos e omissões praticadas no exercício da função pública, responsabilizados através do art. 179, XXIX da Carta de 1824<sup>1</sup>.

Contudo, foi com a Constituição de 1891, mantendo a responsabilização do art. 179 estabelecida pela Constituição de 1824, que o Brasil passou a ter um regime diferenciado de responsabilização dos agentes públicos, conforme explica Oliveira (2009, p. 49), "foi sob o império da Constituição de 1891 que a teoria da Responsabilidade dos agentes públicos, encarnada em três modalidades: civil, penal e administrativa".

A Constituição de 1891 manteve a responsabilidade civil dos funcionários públicos (art. 82); consolidou a criminal de todos os agentes públicos, inclusive políticos (arts. 19, 20 e 52); inaugurou a distinção formal e terminológica entre "crimes comuns e de responsabilidade", relativamente ao Presidente da República, Ministros de Estado e "Ministros Diplomáticos" (arts. 54 e 59, 1, alíneas "a" e "b"); por fim, institucionalizou o Tribunal de Contas, "para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade" (art. 89). O direito brasileiro passou, portanto, a ostentar, a partir de 1891, com regimes diferenciados de responsabilização dos agentes públicos, fato compatível com a reformulação da forma de governo cristalizada no Texto Constitucional. Foi sob o império da Constituição de 1891 que se consolidou a teoria da responsabilidade dos agentes públicos, encarnada em três modalidades: civil, penal e administrativa. (OLIVEIRA, 2009, p. 51)

A Constituição de 1934 trouxe a perda de cargo de funcionário público mediante abuso de autoridade, sendo marcada pela inovação da ação civil pública, enquanto a Constituição de 1937 foi marcada por um retrocesso no tocante à responsabilidade de agentes públicos.

Sobre essa constituição, explica Oliveira:

Cumprir apontar a singularidade da sanção de perda do cargo, prevista no art. 170, 9º do Texto de 1934 para o funcionário que se valer da sua autoridade em favor de Partido Político, ou exercer pressão partidária sobre os seus subordinados. Há previsão expressa de processo judiciário. Importa perceber que não se tratava de responsabilidade civil nem administrativa. Não houve regulamentação do dispositivo. Não se encontra, pois, registro doutrinário sobre a categoria jurídica inscrita na norma constitucional. Entretanto, à toda evidência, em vista das circunstâncias econômicas, sociais e políticas da época, a Constituição deixava bem assinalada a plena possibilidade de instituição de mecanismos diferenciados de sanções a agentes públicos, tendo por hipótese o cometimento de atos ilícitos. (OLIVEIRA, 2009, p. 54)

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1824). Lex: Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm).

A Constituição de 1946 marcada pela redemocratização trouxe em seu art. 141<sup>2</sup> a consequência para o enriquecimento ilícito através de influência ou abuso de poder proveniente de cargo público. Na área de responsabilidade civil dos agentes públicos, foi retirado o direito de ação popular do rol dos direitos políticos, introduzida a responsabilização civil e criminal de membros do Poder Legislativo por ultraje à moral pública, e responsabilidade civil solidária dos funcionários públicos e da Fazenda Nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício do seu cargo (OLIVEIRA, p. 55)

José Roberto de Oliveira Pimenta explica:

"existe um vínculo perpétuo entre o princípio democrático e a responsabilidade de agentes públicos. A existência de mecanismos institucionais para a efetivação da última é condição de aprimoramento da vivência democrática. Quanto maior a exigência de Transparência maior relevância adquire a temática dos instrumentos de fiscalização da conduta funcional dos agentes públicos em homenagem aos interesses públicos." (OLIVEIRA, 2009, p. 54)

Adiante a Constituição outorgada em 1967 trouxe em seu artigo 151<sup>3</sup>, de forma autoritária uma sanção jurídica autônoma para aqueles que atentassem contra a ordem democrática ou praticassem a corrupção. Em relação à carta de 1969, o destaque fica para o art. 154<sup>4</sup> que se utilizou de sanção da constituição anterior para agentes públicos que atentam contra a ordem democrática, sem outras grandes novidades. (OLIVEIRA, 2009, 57)

O constituinte de 1988, por fim, no art. 37 da Constituição Federal trouxe uma série de normas a serem seguidas pela administração pública, em destaque, o parágrafo 4<sup>5</sup>, enfatizou a gravidade dos atos de improbidade administrativa, estabelecendo possíveis sanções aplicáveis aos agentes públicos que cometerem atos de improbidade.

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

---

<sup>2</sup> Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica:

<sup>3</sup> Art. 151. Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos nos quais cessará esta, com vistas a preservar, considerada a vida pregressa do candidato: (Redação da pela Emenda Constitucional nº 8, de 1977)

<sup>4</sup> Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

<sup>5</sup> § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Conforme explica Alexandre de Moraes, demonstrou uma preocupação especial do constituinte em relação à corrupção na esfera da administração pública:

A Constituição Federal de 1988, portanto, foi mais além do que simplesmente prever o perdimento de bens e reparação de dano civil, pois em seu art. 37, § 4º, da Constituição Federal determinou que os atos de improbidade administrativa passariam a importar na suspensão dos direitos políticos; na perda da função pública; na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (MORAES, 2023, p. 19)

As sanções descritas no art. 4º da Constituição Federal de 1988 foram especificadas pela Lei 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa, ou LIA. Explica Mattos que os tipos de improbidade se assemelham a uma norma penal em branco, de forma que não existe um conceito hermeneuticamente fechado da improbidade administrativa. (MATTOS, 2010, p.35). Cabe destacar que se trata de uma explicação anterior à reforma.

O texto da LIA contém especificações normas tanto de direito material quanto de direito processual, e os atos de improbidade foram tipificados em três categorias principais. Em primeiro lugar, o art. 9º<sup>6</sup> da referida lei estipulou que o ato de improbidade constitui enriquecimento ilícito ou qualquer vantagem patrimonial obtida por agente público em função do exercício do cargo. A categoria abrange as hipóteses mais evidentes e reprováveis de improbidade administrativa, atinente a atos orientados a produzir acréscimo no patrimônio do agente ou de um terceiro. (MARÇAL, 2022, p. 807)

O art. 10<sup>7</sup> define como atos ímprobos aqueles que, através de omissão ou ação, impliquem em uma perda patrimonial da administração pública, e por último, o art. 11<sup>8</sup>, que não exige consumação de dano patrimonial, descreve como ímprobos os atos que representam condutas contrárias aos princípios que norteiam a administração pública.

Os comandos delineados pela lei são abertos, sendo o rol previstos nos artigos citados acima exemplificativo, MATTOS explica que a razão disto é que "o comando legal em questão se preocupou apenas em definir os tipos da improbidade administrativa (art. 9,10 e

---

<sup>6</sup> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

<sup>7</sup> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

<sup>8</sup> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

11) sem, contudo, definir o que venha a ser ato ímprobo." Em síntese, para este autor "o ato de improbidade administrativa é aquele em que o agente público pratica ato comissivo ou omissivo com devassidão (imoralidade) por meio de uma conduta consciente e dolosa." (2010, p. 31)

Para Alexandre de Moraes, os atos de improbidade administrativa são aqueles que Possuindo a natureza civil e definitivamente tipificado em lei federal ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público (MORAES, 2016)<sup>9</sup>.

A probidade administrativa trata-se de um dever do administrador público, e nos termos da LIA de 1992, o sujeito ativo é o agente público, conceito que encontra respaldo no artigo 37 parágrafo 6º da Constituição Federal que estabelece um regime de responsabilidade civil do Estado por ato praticado e nessa qualidade também de seus agentes.

Sobre a Lei, Bertoncini explica:

Passados 20 anos de vigência da LIA, o retrospecto que se pode fazer é o de que a nova modalidade foi mais uma acertada inovação da Constituição de 1988. 38 Representou o mais duro e efetivo golpe recebido pela endêmica corrupção administrativa existente no Brasil, pois diferentemente das ineficazes modalidades de responsabilidade até então previstas no sistema, essa lei produziu 5.863 condenações definitivas de agentes públicos, segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, algo jamais ocorrido em nossa história, sem se falar das inúmeras ações civis públicas em curso, ainda não julgadas definitivamente. Indubitavelmente, ainda há muito por se fazer. (BERTONCINI, 2012, p. 38)

Após trinta anos de vigência da Lei 8.429/92, tendo já a LIA mostrado sucesso e fracasso na aplicação de seus dispositivos, foi apresentado em 2018 o PL 10887/2018, que apontou em sua justificativa a necessidade da revisão da LIA devido a mudanças ocorridas na sociedade<sup>10</sup>, renumerado como PL 2505/2021 e transformado posteriormente na Lei 14.230/2021 e sensíveis mudanças foram introduzidas ao regime jurídico da probidade administrativa no Brasil.

## 2.2. LEI 14.230/2021 - A REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

---

<sup>9</sup>MARQUES, Mauro C. **Improbidade Administrativa - Temas Atuais e Controvertidos**. São Paulo:: Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788530972653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653>

<sup>10</sup> CÂMARA LEGISLATIVA. PL nº 10887/2018, de 17 de outubro de 2018. "Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa". [S. l.], 17 out. 2018.

A Lei brasileira 14.230/2021, que entrou em vigor em 28 de dezembro de 2021, representa uma grande revisão do quadro jurídico que cerca a improbidade administrativa no Brasil. Essa nova legislação alterou substancialmente a redação da Lei 8.429/1992, com o objetivo de buscar a eficiência do combate à corrupção, fraude e outras formas de improbidade administrativa no país.

A redação da Lei 14.230/2021 trouxe diversas alterações de ordem material e processual ao regime legal de tutela da probidade, tanto é que o art. 1º faz referência a um sistema de responsabilização da improbidade, conforme explica MARÇAL, esse sistema deve ser interpretado em conjunto, levando em consideração a inter-relação em diversas posições (2022, p. 17).

Ainda sobre o art. 1º da nova LIA, e a modalidade culposa que existia nos artigos 10 e 11 da LIA anterior, foi eliminada, dispondo o parágrafo §3º, de um comando claro no tocante à exigibilidade de dolo para que seja qualificado o ato de improbidade administrativa, pois "o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa" (BRASIL, 2021).

O parágrafo § 4º, art. 1º, trouxe uma posição explorada na jurisprudência<sup>11</sup> de que ao sistema de improbidade aplicam-se os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, o que por si só acarreta diversas mudanças como a incidência de princípios que são próprios do direito sancionador, quais sejam legalidade, proporcionalidade das sanções, vedação ao bis in idem e retroatividade da norma mais benéfica .

Não apenas isso, o § 1º traz uma delimitação, afastando a aplicação da LIA a pessoas jurídicas, caso o ato seja punível através da Lei 12.846, que tutela a responsabilização de pessoas jurídicas por atos cometidos contra a administração pública.

## 2.2.1. ALTERAÇÕES NA TIPIIFICAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme adiantado, a LIA separa os atos de improbidade em três categorias diferentes, sendo a primeira categoria encontrada no art. 9º, que considera atos ímprobos aqueles que importam enriquecimento ilícito ou qualquer tipo de vantagem material em razão

---

<sup>11</sup> REsp 1353267/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/02/2021, DJe 25/03/2021

do cargo. A nova redação deixa claro que a vantagem obtida pelo agente público deve ser decorrente de dolo.

Algo a se destacar é que o ponto central do artigo não diz respeito ao valor obtido de forma ímproba, e sim ao mero desvio da moralidade administrativa, posição encontrada na jurisprudência do STJ, no informativo 376:

O bem jurídico que a lei de improbidade busca salvaguardar é, por excelência, a moralidade administrativa, que deve ser, objetivamente, considerada: ela não comporta relativização a ponto de permitir “só um pouco” de ofensa. Daí não se aplicar o princípio da insignificância às condutas judicialmente reconhecidas como ímprobadas, pois não existe ofensa insignificante ao princípio da moralidade. Constata-se que, em nosso sistema jurídico, vige o princípio da indisponibilidade do interesse público, a que o poder judiciário também está jungido. Mesmo no âmbito do direito penal, o princípio da insignificância é aplicado com parcimônia, visto que o dano produzido não é avaliado apenas sob a ótica patrimonial, mas, sobretudo, pela social.

O artigo 9º, em sua redação original foi organizado em vários incisos, com o objetivo de esclarecer melhor as diferentes condutas que são consideradas ímprobadas. O primeiro inciso pune aquele que recebe, para si ou para terceiros, dinheiro, bens móveis ou imóveis ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentual, gratificação ou presente, de alguém que tenha interesse direto ou indireto e que possa ser beneficiado ou prejudicado por ação ou omissão resultante das atribuições do agente público (KLEIN, 2012, p. 17).

No art. 10, que tipifica os atos de improbidade que causam lesão ao erário, uma diferença notável em relação ao art. 10 da LIA é que nesta modalidade de improbidade era possível que fossem enquadrados atos dolosos ou culposos antes da redação da Lei 14.132/2021.

Por fim, o art. 11, em sua redação exige que a conduta seja dolosa, fazendo com que condutas meramente irregulares não sejam caracterizadas como improbidade. O art. 11 trata-se de um tipo residual, utilizado quando a conduta não se amolda aos art. 9 e 10. Sobre este artigo, Marçal Justen Filho explica:

Os ilícitos do art. 11 referem-se a condutas incompatíveis com os princípios fundamentais norteadores da atividade administrativa. Trata-se de violação aos valores essenciais que norteiam a função administrativa estatal. Não se exige a consumação de um dano patrimonial, nem um benefício econômico para o agente público. No entanto, as condutas elencadas no art. 11 podem envolver esses efeitos. (FILHO, 2022, p. 127)

Por se tratar de um artigo que trate de condutas contrárias aos princípios da administração pública, não é possível que o legislador possa prever todas as condutas

### 2.2.2. DAS SANÇÕES

O art. 12 da LIA que trata das sanções aplicadas aos agentes que cometem ato de improbidade teve sua redação inteira reformulada pela Lei 14.230/21, estipulando que as sanções previstas são aplicáveis independentemente do ressarcimento do dano patrimonial causado ao erário.

Para fins do art. 9º, a suspensão de direitos políticos passou de oito para catorze anos, com pagamento de multa civil, que a redação anterior poderia ser de até três vezes mais valor do acréscimo patrimonial, passou apenas o valor equivalente. No art. 10, a suspensão de direitos políticos passou de um limite de cinco para dez anos, com pagamento de multa equivalente assim como no art. 9. Por fim, no art. 11, que antes previa um ressarcimento integral do prejuízo, passou a contar com uma multa civil de até vinte e quatro vezes a remuneração do agente, com proibição de contratar com a administração por até quatro anos.

### 2.2.3. DA PRESCRIÇÃO

A prescrição teve uma alteração substancial no art. 23 da LIA, com um prazo geral de oito anos a ser aplicado a partir da data do fato, e no caso de infrações permanentes, no dia que cessou a permanência. Este artigo, conforme explica Marçal Justen Filho, contemplou de forma ampla CF/88 uma regra expressa relativamente ao tema da prescrição, no art. 37, § 5º (FILHO, 2022, p. 271).

Foi elencada uma pluralidade de causas interruptivas da prescrição no §4º, como ajuizamento da demanda de improbidade administrativa, sentença condenatória, acórdão que confirma ou reforma a sentença, e decisão do STJ que reforma acórdão de improcedência. Cabe ressaltar que decisão absolutória não possui condão de interromper a prescrição.

A prescrição intercorrente trazida pela nova redação gerou controvérsias mais tarde decididas no julgamento do Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal. Um dos argumentos é de que a prescrição estabelecida é um incentivo à prática de condutas processuais orientadas a dificultar a conclusão do processo. Contudo, o efeito nocivo pode residir na demora na conclusão do processo, de maneira que a ação judicial não possa ser perpetuada, ficando os

### 3. RETROATIVIDADE DAS NORMAS DA LEI 14.230/2021

#### 3.1. APLICABILIDADE IMEDIATA DAS NORMAS PROCESSUAIS

Das inúmeras mudanças trazidas pela Lei 14.230/2021, as normas de transição não estão entre elas, o que trouxe debates acerca da aplicabilidade das regras nos processos em cursos. Em relação às normas processuais, o art. 14 do Código de Processo Civil afirma que “a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”.

Isso é dizer que as normas processuais da LIA são imediatamente aplicáveis aos processos de improbidade em trâmite, desde que respeitando atos processuais praticados anteriormente. Contudo, não foi estabelecida pela redação da LIA qualquer espécie de norma de transição, e no tocante às normas de direito material que poderiam ser benéficas ao réu.

#### 3.2. ARGUMENTOS DESFAVORÁVEIS À RETROATIVIDADE

Enquanto a questão entre a aplicação das novas normas da Lei 14.230/2021 não foi apreciada pelo STF, as discussões em relação à qual posição seria juridicamente adequada, ou seja, a retroatividade ou não das normas, foi e ainda é debatida no meio jurídico. Das posições que defendiam a irretroatividade da nova LIA, três serão expostas a seguir, sendo a não equiparação da sanção no direito penal e no direito administrativo, a segurança jurídica conferida pela Lei 8.429/92 e, por último, a Convenção de Mérida.

##### 3.2.1. (IR)RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA COMO INSTITUTO EXCLUSIVO DO DIREITO PENAL

O art. 5º, inciso XXXVI, consagra o princípio da irretroatividade ao dispor que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Tal princípio age como uma medida de segurança jurídica e igualdade, sendo sua aplicação excepcional quando

se trata da lei penal mais benéfica, de forma que a lei só irá retroagir, se for em benefício do réu. Isso ocorre porque, devido à violência com que o sistema penal opera e à necessidade de punição privativa de liberdade em resposta ao crime, a contenção do poder punitivo do Estado é fundamental.

Os sistemas penais são complexos em democracias contemporâneas, e a sanção penal é constitucionalizada e cercada por garantias que visam conter o poder punitivo na maior medida possível. Portanto, é justificada a aplicação quase absoluta dos princípios penais no processo penal.

Uma vez que o poder punitivo pertence somente ao Estado, esse princípio também limita a aplicação das penas decorrentes de ato ilícito. Dito isto, uma das posições acerca da aplicação retroativa ou não da nova LIA é a de que diferente do Direito Penal, na esfera do direito administrativo sancionador as restrições de direito não operam da mesma maneira.

O princípio da irretroatividade das leis, garantia fundamental estabelecida no artigo 5º, inciso XXXVI, da CF/88, como corolário da segurança jurídica e da igualdade, foi excepcionado pelo constituinte, relativamente à lei penal mais benéfica, diante da necessidade de contenção máxima do poder de punir estatal na esfera penal, em razão da violência com que este opera e da impossibilidade de o Estado, no atual estágio civilizatório, abrir mão da pena privativa de liberdade como resposta estatal ao crime. São os sistemas penais os nós górdios das democracias contemporâneas, razão por que, embora constitucionalizada a sanção penal, sua aplicação é envolta de um conjunto de garantias que objetivam conter, na medida máxima possível, o poder de punir penal. E é essa necessidade de contenção máxima que justifica a aplicação quase que absoluta dos princípios penais, no processo penal. (PRADO, p. 2)

A mesma autora defende a aplicação do princípio da retroatividade, contudo, é restrita apenas ao Direito Sancionador Penal, uma vez que as sanções decorrentes do ato de improbidade administrativa não se assemelham em nada com as sanções restritivas de liberdade próprias do direito penal. Isso se dá porque as restrições a direitos civis e políticos resultantes de condenação por ato de improbidade administrativa não constituem violação ao direito essencial de liberdade.

não havendo razões humanitárias que justifiquem uma contenção máxima do poder de punir na improbidade administrativa, razão não há para uma extensão do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica para outros campos do direito administrativo sancionador, com sacrifício do princípio da igualdade e da segurança jurídica que está na base do postulado da irretroatividade das leis. E o princípio da igualdade reclama, para a realização do ideal de justiça, que a mesma disciplina sancionatória seja aplicada a todos os que violaram determinada lei, quando ainda estava em vigor. (PRADO, 2021, p. 7)

Em estudo publicado pelo Ministério Público após o sancionamento da nova LIA, portanto antes do Tema 1.199 do STF, a posição é a mesma no sentido de que a retroatividade da norma mais benéfica trata-se de um princípio próprio do direito penal:

Conquanto o art. 1º, § 4º, da Lei nº 14.230/2013 afirme serem aplicáveis aos atos de improbidade administrativa os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador – e este se aproxime do Direito Penal e de suas garantias, por envolver a aplicação de punição proveniente do poder estatal –, a retroatividade das normas mais benéficas é instituto típico do Direito Penal e está fundamentada em aspectos humanitários associadas à liberdade do criminoso e na incongruência de continuar punindo determinadas condutas que não são mais vistas com desvalor ético-jurídico pela sociedade, pontos que não encontram aplicação no Direito Administrativo (BRASIL, p. 4)

De acordo com o estudo do *parquet*, a aplicação de sanções na esfera administrativa deve respeitar as garantias individuais do Estado Democrático de Direito, o que aproxima o Direito Sancionador Administrativo do Direito Penal. No entanto, isso não significa que o Direito Administrativo deva observar a lógica da normatização da esfera penal e de suas garantias.

A Constituição estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica devido a que se deve a razões humanitárias, haja vista a liberdade um bem jurídico diretamente atingido pela pena criminal. Essa peculiaridade do direito penal não se aplica ao direito administrativo sancionador.

Segundo essa lógica, não se pode aplicar a norma penal da retroatividade da lei mais benéfica ao direito administrativo sancionador. No direito administrativo sancionador, a lei aplicável ao infrator é a vigente na época em que o comportamento ilícito foi adotado, mesmo que seja mais grave do que uma lei posterior. Diferentemente do direito penal, não há no direito administrativo sancionador o princípio da retroatividade da lei mais benéfica ao infrator (MELLO, 2007, p. 143).

O Direito Administrativo Sancionador faz parte do Direito Administrativo e não do Direito Penal. Embora a doutrina do Direito Penal possa ajudar a entender suas estruturas, não pode ser aplicada automaticamente sem considerar as características únicas do sistema normativo no campo do Direito Administrativo, que possui suas bases constitucionais na proteção dos interesses públicos de forma equilibrada, com direitos e garantias constitucionais para infratores e responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) por violações disciplinadas por modelos administrativos sancionadores. (MPF) <sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>BRASIL. Ministério Público. NOTA TÉCNICA No 01/2021 – 5a CCR. 2021, Disponível em

Para Fábio Osório Medina, a falta de equiparação entre os dois ramos do direito revela apenas que a retroatividade pode ser aplicada de maneiras distintas, e que, por via de regra, o fato há de ser regido pela lei em vigor na data de sua ocorrência. (OSÓRIO, 2022, p.310).

### 3.2.2. SEGURANÇA JURÍDICA

A segurança jurídica representa um elemento importante para a previsibilidade do comportamento humano, sendo um princípio norteador da atividade do Estado, cuja função deve proporcionar à clareza das normas, garantia no tocante ao cumprimento das mesmas e estabilidade nas relações jurídicas.

Já a previsibilidade configura um elemento que é necessário para proteger a confiança dos administrados e dos jurisdicionados, uma vez que esse princípio busca a preservação e estabilidade de determinados atos jurídicos, de maneira que a segurança jurídica exerce um limite na ação do Estado quando este modifica sua conduta gerando consequências.

Com efeito, o princípio da segurança jurídica ao lado do princípio da isonomia constituem diretrizes axiológicas fundamentais do Direito, e seguindo esta lógica, o fato se submete à lei na data de sua ocorrência. "Uma lei que nada diz a respeito de sua aplicação a fatos ocorridos antes do início de sua vigência, a estes evidentemente não se aplica"( OSORIO, 2022, p. 310 ).

A irretroatividade das leis sancionadoras decorre, em realidade, dos princípios da proporcionalidade e da segurança jurídica, ambos de origem constitucional, mostrando-se inviável interpretar o sistema de modo a sancionar condutas que, antes, não admitiam determinadas sanções, eram lícitas ou não proibidas pela ordem jurídica (OSÓRIO, p. 310).

No parecer dado pela PGR sobre a retroatividade da LIA durante o julgamento do Tema 1.199 do STF, a segurança jurídica em conjunto com a proteção à confiança e a boa-fé foram ressaltadas como direitos que garantem a pacificação social, motivo pelo qual a hipótese de alteração de posições jurídicas já consolidadas com a nova LIA e uma possível aplicação retroativa fogem à proporcionalidade.

É nesse sentido que o constituinte, preocupado com as garantias constitucionais protetoras da segurança jurídica, explicitou no inciso XXXVI do art. 5º não só o direito adquirido e a coisa julgada, mas também o ato jurídico perfeito como

categoria protegida. Na prática, significa dizer que se protege não só a posição jurídica plenamente introjetada à esfera jurídica material da pessoa (como direito adquirido); ou processualmente afirmada perante o Judiciário (como coisa julgada); mas também todo o íter composto pelos atos praticados em perfeição com o sistema legal quando assim realizados (como ato jurídico perfeito) (PGR, p. 39).

Conforme defendeu o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro "aplicar esse comando de forma retroativa equivale a retirar eficácia do artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição da República, além de afrontar a segurança jurídica e a proporcionalidade, na dimensão da proibição da proteção deficiente (MPRJ, 2022, p. 54).

### 3.2.3. CONVENÇÃO DE MÉRIDA

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, também conhecida como Convenção de Mérida, foi adotada em 1996 pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 5.687 de 2006. O principal objetivo da convenção é promover e fortalecer a cooperação entre os países da América para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção em suas diversas formas.

Entre as medidas previstas na Convenção de Mérida, destaca-se a obrigatoriedade de cada Estado Parte em adotar medidas para prevenir e combater a corrupção, incluindo a adoção de legislação que estabeleça a responsabilidade penal das pessoas jurídicas e a possibilidade de recuperar ativos originados de atos de corrupção, conforme artigo 26 da convenção.

No Brasil, em consonância com a Convenção pode ser citada a Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, estabelece que as empresas que praticarem atos de corrupção contra a administração pública nacional ou estrangeira serão responsabilizadas e poderão sofrer diversas sanções, como multas, publicação da condenação e proibição de contratar com o poder público.

Já no âmbito da administração pública brasileira, a Lei de Improbidade Administrativa, em consonância com o artigo 8 da Convenção que estabelece que com "objetivo de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos" .

Em resumo, a LIA e a Convenção representam instrumentos que buscam garantir a probidade da administração pública, e os fundamentos trazidos pela Convenção devem ser

invocados tanto nas ações de improbidade, quanto nos procedimentos investigatórios, de acordo com o Ministério Público Federal.

Na nova redação, a categoria de abuso de função pública que é prevista na Constituição foi incorporada pelo artigo 11, parágrafo primeiro da LIA. Em artigo do Centro de Apoio do Ministério Público acerca do tema, a posição crítica em relação ao prazo prescricional conferido pela nova redação é claro:

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), acolhida no ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 5.687/2006, e mencionada na nova Lei de Improbidade Administrativa, vai em sentido oposto às inovações vigentes, ao estabelecer em seu art. 29 que “Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinquentes tenha evadido da administração da justiça” (BRASIL, 2021, p. 7).

A conclusão do Centro de Apoio do Ministério Público neste caso foi pela apreciação do judiciário em relação a retroatividade, uma vez que o parecer é anterior ao Tema 1.199 do STF:

Logo, mesmo na hipótese de se considerar a incidência do art. 5º, LX, da Constituição Federal – ensejando um conflito aparente de direitos decorrente da retroatividade das inovações normativas, com impacto sobre direitos fundamentais individuais versus direito fundamental social à probidade administrativa –, demanda-se do Poder Judiciário o devido controle de convencionalidade e de constitucionalidade, à luz da regra da proporcionalidade, de modo a se afastar a possibilidade de retroação da norma sancionadora mais benéfica aos processos e inquéritos civis em curso, por envolverem fatos praticados ou consumados antes da publicação da nova lei.(BRASIL, 2012, p. 13)

### 3.3. DOS ARGUMENTOS FAVORÁVEIS A RETROATIVIDADE DA LEI 14.230/2021

#### 3.3.1. MICROSSISTEMA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

O direito administrativo sancionador trata-se de uma micro-sistema do direito administrativo, conforme explica Oliveira:

Coube tradicionalmente à tutela do Direito administrativo sancionador a proteção dos interesses administrativos, a regulação de condutas de perigo abstrato, e o controle, em geral, da criminalidade de bagatela. Este setor se caracteriza pela gestão setorial de áreas sob a responsabilidade da Administração pública, pela regulamentação das atividades cotidianas e

coordenação das esferas de atuação do poder público. A sanção, nesse contexto, tem a finalidade de reforçar as exigências e ações ordinárias da administração (OLIVEIRA, p. 92, 2012).

De acordo com Figueiredo, em termos meta normativos, todas essas sanções administrativas não se diferem das sanções penais, embora não haja identidade, sendo o DAS aplicável em todas as áreas de atuação administrativa, desde a polícia, serviços públicos, regulamentação econômica, regulamentação social e em algumas situações, até mesmo o fomento público" (FIGUEIREDO, p. 156)

Já para Gonçalves e Grilo, o direito sancionador é o mesmo em sua origem, isso significa que sua incidência seja na seara administrativa, cível ou criminal, a premissa é de que o Estado irá administrar sanções para o cidadão. (GONÇALVES, GRILLO, 2021, p. 472)

Conforme ensina Fábio Medina Osório:

A definição do âmbito de incidência do Direito Administrativo é fundamental, porque, na realidade, é a partir daí que se pode perceber a configuração de ilícitos administrativos, sanções administrativas, princípios de Direito Administrativo Sancionador (...) Fixado o possível âmbito formal e material de incidência do Direito Administrativo, sem prejuízo à incidência concorrente de outras normas jurídicas, as sanções administrativas aparecem como uma possível manifestação ou projeção do Direito Administrativo, do regime jurídico de Direito Público a que se submetem determinadas relações jurídicas, na esfera do poder punitivo do Estado. As sanções de Direito Administrativo projetam especiais manifestações desse ramo jurídico, estando, portanto, tuteladas por um regime publicista específico, eis sua nota fundamental.(2022, p. 90)

As sanções administrativas são semelhantes às sanções penais e estão sujeitas a um regime jurídico semelhante, senão idêntico. Os princípios fundamentais do direito penal também são aplicados no âmbito do direito administrativo repressivo (MARÇAL, p. 373).

Com as reformas introduzidas pela Lei 14.230/2021, prevendo expressamente a moldura do Direito Administrativo Sancionador, os princípios e as regras deste sub-ramo do Direito Administrativo têm incidência obrigatória na interpretação e aplicação da nova LIA.

Não que isso fosse uma novidade, uma vez que a aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador em processos de improbidade faz parte da jurisprudência do STJ:

Consoante precisas lições de eminentes doutrinadores e processualistas modernos, à atividade sancionatória ou disciplinar da Administração Pública se aplicam os princípios, garantias e normas que regem o Processo Penal comum, em respeito aos valores de proteção e defesa das liberdades individuais e da dignidade da pessoa humana, que se plasmaram no campo daquela disciplina (RMS 24.559/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, QUINTA TURMA, julgado em 03/12/2009, DJe 01/02/2010)

Em destaque na nova LIA, pode-se destacar o art. 10, que passou a exigir conduta dolosa e atos que causem dano ao erário, incluindo a modalidade culposa do texto anterior. A legislação administrativa sancionadora é criada com base na ética constitucional para combater práticas que prejudicam o bem jurídico, e serve como uma alternativa à punição penal. Além disso, ela busca preservar a honestidade, zelo e lealdade institucional.

O Direito Administrativo Sancionador, assim como outras leis infraconstitucionais, é submetido aos direitos e garantias fundamentais, o que legitima seu poder punitivo. Atualmente, tal interpretação faz sentido, principalmente quando consideramos a relação entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal, ambos envolvendo o poder punitivo do Estado.

A legislação sancionadora administrativa extrai da matriz ética constitucionalizada os recursos e parâmetros necessários a projetar e desbastar as práticas que vulneram o sobredito bem jurídico, emergindo o Direito Administrativo Sancionador, para além de preservar a honestidade, o zelo e a lealdade institucional, como uma resposta alternativa à funcionalização extrema da tutela penal. Nessa ordem de ideias, o Direito Administrativo Sancionador, tal como quaisquer demais manifestações legislativas infraconstitucionais, submete-se ao regime de direitos e garantias fundamentais, fundando em tais preceitos a legitimidade e a juridicidade de seu poder punitivo. Nenhuma outra ilação parece encontrar guarida no quadro juspolítico contemporâneo, considerando especialmente o paralelo entre o Direito Administrativo Sancionador e o Direito Penal, ambos inerentes ao poder punitivo do Estado (JÚNIOR, 2021, p. 2).

Com a aplicação do microssistema do direito administrativo sancionador, a incidência de princípios e garantias que são próprias do direito sancionador seriam inafastáveis, isso inclui princípios como a vedação ao *bis in idem* e o dever de proporcionalidade das sanções, e principalmente, a retroatividade da norma sancionadora mais benéfica.

Deve-se consignar, no entanto, que se trata de situações bastante diversas que estamos a examinar, tanto na perspectiva da retroatividade, quanto na perspectiva da irretroatividade. Ao prever a retroatividade das normas favoráveis, o legislador estaria apenas registrando um valor imanente à ordem constitucional, contemplando instituto que abriga valores universais ligados ao Direito Punitivo. É um reforço explícito a um conjunto de valores abrigados na Constituição e no devido processo legal. Por isso, não há a menor dúvida de que tal previsão encontra suporte constitucional. (OSORIO, 2022, p. 315)

Por este viés, a aplicação da norma mais benéfica deveria ocorrer nos processos em cursos de forma imediata.

### 3.3.2. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NORMA MAIS BENÉFICA

O princípio da retroatividade da norma penal mais benéfica, por sua vez, está consagrada na Constituição de 1988 em artigo 5º, XL dispondo que "*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*". Tal princípio constitucional estabelece que no conflito entre duas normas sancionatórias, a lei retroage sempre que o réu for beneficiado.

Esse dispositivo também traz consigo a aplicação do princípio da segurança jurídica, considerando que a lei penal só pode retroagir em duas situações diferentes, a primeira quando a norma não mais considera o fato praticado um crime, cessando os efeitos da condenação, e quando a lei favorece o acusado de alguma maneira sendo a norma aplicada aos fatos anteriores a sua vigência, mesmo que isso atinja sentença condenatória:

"Extraem-se do princípio constitucional penal da retroatividade as seguintes previsões: 1ª) a irretroatividade aplica-se tão-somente à lei penal mais severa; 2ª) tratando-se da lei penal mais branda, la loi plus douce dos juristas franceses, o parâmetro a ser seguido é o da retroatividade da lei mais favorável. Isso pode ocorrer de duas formas: o fato não mais é considerado crime pela nova lei (abolitio criminis) e a lei nova, de algum modo, beneficia o agente (lex mitior). Logo, em caso de lei mais doce, existe retroatividade, quando ele for posterior ao fato, ou ocorre ultra-atividade, se for anterior ao fato." (BULOS, 2021)<sup>13</sup>

Para Fábio Medina Osório, quando se fala em retroatividade da norma mais benéfica no âmbito penal não há dúvidas de sua aplicabilidade, haja visto ser um instituto constitucional consagrado no art. 5º da Constituição, sendo natural que ocorrendo mudança nos valores sociais, é razoável que essa mudança se estenda a situações que mediante a razoabilidade e igualdade, podem ser mudadas.

No Brasil, não há dúvidas de que as normas penais mais benéficas têm efeito retroativo. No entanto, no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, a situação é diferente, pois esse ramo do direito é mais dinâmico e flexível. Isso não significa que a retroatividade da norma sancionatória mais benéficas não seja possível, mas sim que pode ocorrer em níveis e intensidades diferentes em relação ao Direito Criminal. (OSÓRIO, p. 314).

Não há dúvidas de que, na órbita penal, vige, em sua plenitude, o princípio da retroatividade da norma benéfica ou descriminalizante, em homenagem a garantias constitucionais expressas e a uma razoável e racional política jurídica de proteger valores socialmente relevantes, como a estabilidade institucional e a segurança jurídica das relações punitivas. Se esta é a política do Direito Penal, não haverá de ser outra a orientação do Direito Punitivo em geral, notadamente do Direito Administrativo Sancionador, dentro do devido processo legal. (OSÓRIO, p. 312).

Segundo o STJ, no RMS: 37031 SP 2012/0016741-5, de Relatoria da Ministra Regina

---

<sup>13</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal Anotada. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 210-211.

Helena Costa, "o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no artigo 5º, XL, da Constituição da República, alcançam as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador" <sup>14</sup>. No que se refere ao Direito Administrativo Sancionador, o Legislador tem mais liberdade, e não é possível impedir a aplicação retroativa de normas que tratem de direitos políticos ou liberdades individuais, como no caso de contratos com a administração pública. No entanto, no caso de atos de improbidade e suas respectivas sanções, o legislador não estabeleceu que normas mais benéficas não possam retroagir. Se isso acontecesse, seria necessário verificar a constitucionalidade da norma (GERHARD, CARDOSO, p.11).

### 3.3.3. PACTO SÃO JOSÉ DA COSTA RICA

O artigo 9 do Pacto de São José da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário, trata do direito à liberdade e segurança pessoal, estabelecendo que,

#### Artigo 9º - Princípio da legalidade e da retroatividade

Ninguém poderá ser condenado por atos ou omissões que, no momento em que foram cometidos, não constituam delito, de acordo com o direito aplicável. Tampouco poder-se-á impor pena mais grave do que a aplicável no momento da ocorrência do delito. Se, depois de perpetrado o delito, a lei estipular a imposição de pena mais leve, o delinquente deverá dela beneficiar-se. <sup>15</sup>

Um aspecto importante do artigo 9 é a sua relação com o princípio da retroatividade da norma mais benéfica, ao estabelecer que em caso de mudança na legislação, deve ser aplicada a norma mais benéfica ao acusado ou condenado. Ou seja, se uma nova lei mais favorável é aprovada, ela deve ser aplicada a todos aqueles que ainda estão sendo processados ou que foram condenados.

Na prática, se uma lei for alterada de forma a fornecer mais garantias para a liberdade e segurança pessoal, essa nova lei deve ser aplicada aos casos em que o indivíduo ainda não tenha sido julgado, bem como aos casos em que a pessoa já tenha sido condenada e esteja cumprindo pena.

Em suma, o artigo 9 do Pacto de São José da Costa Rica estabelece o direito à liberdade e segurança pessoal, enquanto o princípio da retroatividade da norma mais benéfica garante a proteção dos direitos humanos, mesmo em situações em que a lei anterior não

<sup>14</sup> STJ - RMS: 37031 SP 2012/0016741-5, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: 08/02/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/02/2018)

<sup>15</sup> Organização dos Estados Americanos, Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969.

fornecia as mesmas garantias.

Contudo, o pacto não estabelece uma redação restritiva no sentido de que sua aplicação seria restrita somente ao Direito Penal no tocante a sanções aplicadas:

Claro está que o significado de "delito" no Pacto de São José é mais abrangente do que a expressão "infração penal", o crime em sentido estrito. Abarca qualquer ação que constitua infração à lei, não se restringindo às ofensas ao direito penal. Portanto, incide sobre as infrações à nova LIA, delitos administrativos. Em outras palavras, pelo fato de o Brasil ser signatário desse pacto, todo delito, aqui entendido em seu sentido conceitual amplo, de afronta, inclusive, ao direito administrativo, deverá ser enquadrado juridicamente sob o respeito ao princípio de direitos humanos disposto nessa Carta. (CINTRA, 2022)

Dessa maneira, tal possibilidade poderia permitir a aplicação de retroatividade em sanções administrativas.

## 4. JULGAMENTO DO TEMA 1.199 DO STF

### 4.1. RESUMO DO LEADING CASE: ARE 843.989/PR

Em agosto de 2022 foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal o ARE n. 843.989/PR, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. O Leading Case, na origem se tratou de uma Ação Civil Pública proposta pelo INSS em face de advogada que foi contratada para a prestação de serviços jurídicos. A Autarquia pleiteou a condenação da Advogada por "conduta negligente em várias atuações processuais na condição de representante do requerente causando, destarte prejuízo ao erário" (BRASIL, 2022).

A sentença foi julgada improcedente à época, por não entender o juiz que havia ato de improbidade administrativa nos art. 10, caput e incisos I, X e XII da Lei de Improbidade Administrativa de 1992:

Poder-se-ia dizer que a conduta se amolda ao disposto no art. 10, inciso X da LIA. Contudo, como se verá a seguir, nem mesmo este ato de improbidade a requerida cometeu (...) para a responsabilização da ré, deve estar presente o elemento subjetivo (dolo ou culpa) e o elemento objetivo (prejuízo ao erário). A autarquia autora atribuiu (...) ato de improbidade em razão da negligência na atuação como advogada credenciada do INSS. De plano, exclui-se o dolo (direto ou eventual), porque a negligência provém do elemento subjetivo culpa.

A partir disso, o INSS recorreu com êxito e a sentença foi considerada nula, a partir daí se desenrolou um longo caminho processual até o ARE n. 843.989/PR,. Até o julgamento definitivo do ARE. Em julgamento pelo Plenário da Corte, foi reconhecida a repercussão geral da questão debatida, com a seguinte ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA DAS DISPOSIÇÕES SOBRE O DOLO E A PRESCRIÇÃO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a 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. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. (BRASIL,2022)

O julgamento pode ser resumido em quatro pontos principais, se a Lei 14.230/2021 alcança i) o ato de improbidade culposo com condenação transitada em julgado; ii) ato de

improbidade culposa praticado antes nova LIA sem condenação transitada em julgado III) a prescrição intercorrente e IV) a prescrição geral.

Ao final, foi reconhecida a irretroatividade da nova LIA em relação a casos transitados em julgado e incluiu uma nova sistemática de prescrição geral e intercorrente. Ainda, foi estabelecida a retroatividade para atos de improbidade culposos, modalidade que foi excluída na redação da L. 14.230/2021.

#### 4.2. (IR)RETROATIVIDADE DE ATOS DE IMPROBIDADE NA MODALIDADE CULPOSA

O ato de improbidade descrito no art. 10 que prevê que " Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens", perdeu sua modalidade culposa com a reforma.

O referido artigo, como consta no próprio acórdão, era alvo de críticas, pois descrevia descrevia corrupção através da negligência:

O art. 9º e o art. 11 são tipos de improbidade administrativa eminentemente dolosos. O art. 10º, realmente, estabeleceu a improbidade culposa - sempre muito criticada. Como alguém pode, de forma imperita, negligente, imprudente ser corrupto? Mas foi o encaixe que se estabeleceu. Repito, durante trinta anos, não houve declaração de inconstitucionalidade do tipo culposos. Essa discussão foi vencida. Até estranho que nunca ninguém tenha ingressado com ação direta de inconstitucionalidade para arguir. (BRASIL, 2022, p.17)

Segundo Marçal Justen Filho (2022, p. 36) "A eliminação da improbidade culposa é a solução mais acertada e não implica transigência com condutas danosas ao patrimônio público, nem configura admissão quanto à prática da corrupção".

Antes mesmo da reforma da LIA já havia o entendimento de que a modalidade culposa de improbidade trata-se de uma exceção.

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEI 9.429/92, ART. 11. DESNECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. EXIGÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA. A classificação dos atos de improbidade administrativa em atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) evidencia não ser o dano aos cofres públicos elemento essencial das condutas ímprobadas descritas nos incisos dos arts. 9º e 11 da Lei 9.429/92. Reforçam a assertiva as normas constantes dos arts. 7º, 12, I e III, e 21, I, da citada Lei. **Tanto a doutrina quanto a jurisprudência do STJ associam a improbidade administrativa à noção de desonestidade, de má-fé do agente público. Somente em hipóteses excepcionais, por força de inequívoca disposição legal, é que se admite a configuração de improbidade por ato culposos (Lei**

**8.429/92, art. 10).** O enquadramento nas previsões dos arts. 9º e 11 da Lei de Improbidade, portanto, não pode prescindir do reconhecimento de conduta dolosa. Recurso especial provido (STJ - RECURSO ESPECIAL : REsp 604151 RS 2003/0196512-5. Relator: Ministro José Delgado. Primeira Turma. Data do julgamento: 25/04/2006). (grifo meu)

Esse modalidade improbidade estaria configurado quando houvesse uma negligência grave por parte do agente público,

admite-se a improbidade em casos de culpa grave apenas em situações excepcionais. São aquelas hipóteses em que a atuação culposa grave dá oportunidade à ocorrência de danos muito intensos. Dito de outro modo, são os casos em que a relevância da função pública é tamanha que qualquer descuido se configura como ímprobo. A danosidade dos efeitos, propiciados pela ausência da adoção pelo agente das cautelas exigíveis, conduz ao enquadramento da infração na categoria da improbidade. (MARÇAL, 2016, p. 1386)

Qualquer ação ilegal que cause danos ao tesouro público está sujeita a punição, afinal existem leis punitivas na esfera civil e administrativa, e em alguns casos, também há penalidades na esfera criminal. Isso significa que não há base para reconhecer a corrupção em ações simplesmente negligentes, imprudentes ou incompetentes. A exigência de intenção como elemento subjetivo da improbidade reflete o reconhecimento da diferença entre ilegalidade e improbidade. (FILHO, 2022, p.36).

Conforme explica ROCHA,

Os elementos subjetivos do dolo e culpa são importantes para a tipificação de condutas naquele diploma legal. No contexto de análise de comportamentos ímprobos o julgador deve avaliar a existência de má-fé do agente público na realização dos atos inquinados para garantir que princípios como razoabilidade e proporcionalidade sejam adequadamente sopesados na aplicação das respectivas penas. (ROCHA, 2021, p. 10)

Em seu voto no julgamento do Tema 1.099, o Min. Alexandre de Moraes, após tecer críticas acerca da modalidade culposa de improbidade antes prevista no art. 10 da Lei 8.429/92, ressalta que a nova redação não afasta responsabilidade por ato culposo que causa dano ao erário, apenas que esses atos não se encaixam mais em um processo de improbidade administrativa, o que é cabível nos termos do art. 12, § 1º, do decreto 9.830/2019.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

A revogação, portanto, não trouxe qualquer anistia para atos culposos cometidos durante os 30 anos de vigência da LIA, sendo que a "A Lei 14.230/2021, somente, estabeleceu uma genérica aplicação *“ao sistema de improbidade administrativa os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”*, que precisa ser compreendida." (BRASIL, p. 62)

A questão foi resumida da seguinte maneira no voto:

Na impossibilidade de aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, por expressa determinação constitucional que prevê responsabilidades diversas (CF, art. 37, §4o), a nova lei optou, expressamente, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade.

E o fez, para garantir um maior rigor procedimental nas investigações e uma maior efetividade na aplicação do contraditório e ampla defesa.

**Na presente hipótese, portanto, para a análise da retroatividade ou irretroatividade não da norma mais benéfica trazida pela Lei 14.230/2021 – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – o intérprete deverá, obrigatoriamente, conciliar os seguintes vetores:**

**(1) A natureza civil do ato de improbidade administrativa definida diretamente pela Constituição Federal;**

**(2) A constitucionalização, em 1988, dos princípios e preceitos básicos, regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS)**

**(3) A aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade administrativa por determinação legal;**

**(4) Ausência de expressa previsão de “anistia geral” aos condenados por ato de improbidade administrativa culposo ou de “retroatividade da lei civil mais benéfica”;**

**(5) Ausência de regra de transição.**

A análise conjunta desses vetores interpretativos nos conduz à conclusão de que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (*“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”*) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador. (p. 66-67)

Nesse sentido o DAS, como sub-ramo do Direito Administrativo, direciona a prerrogativa punitiva do Estado em face do particular ou administrado no âmbito da administração pública, e por isso, o que materializa o *ius puniendi* na seara criminal, não é o que materializa, por sua vez, *ius puniendi* administrativo, pois o direito administrativo sancionador não guarda a mesma lógica de operação que o direito sancionador penal.

No voto do Ministro Alexandre, a natureza civil dos atos de improbidade

administrativa foi reforçada, pois "A nova lei optou, expressamente, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade"(BRASIL, 2022, p.31).

A norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do *favor libertatis*), fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador; sendo, portanto, regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, prestigiando-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos; principalmente porque no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio *tempus regit actum*. (p. 33)

Já no voto do Ministro Gilmar Mendes, foi destacado que a própria redação da LIA afasta a natureza das ações civis e afirma seu caráter sancionatório. Para este Ministro, o efeito disto é a aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica.

Inclusive, no voto do Min. Gilmar Mendes é citado o Pacto de São José da Costa Rica, que não limita a aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica ao direito penal:

Diante da incidência do poder punitivo estatal, que se apresenta único, quando considerados o direito penal e os atos de improbidade, em relação às sanções aplicadas e ao próprio conteúdo das condutas, é imperiosa a aplicação dos direitos e garantias fundamentais pertinentes, independentemente de sua natureza penal. Assim dispõe, no campo convencional, o art. 9º do Pacto de San Jose da Costa Rica, cujo âmbito de incidência material recai sobre normas sancionadoras extrapenais em geral, preconizando a retroatividade da norma sancionadora mais benéfica (BRASIL, 2021, p. 348)

Já no voto do Ministro André Mendonça, a partir da análise de que as alterações da LIA pelo viés da intenção do Poder Legislativo, como formador do jus puniendi estatal e da responsabilização excepcional pela prática de ato culposo no âmbito do sistema punitivo estatal em geral, e as normas de improbidade deve ser conferido tratamento semelhante às normas penais, a conclusão foi de que não é possível evitar a aplicação do princípio da retroatividade da norma posterior mais benéfica à situação jurídica em análise:

Não mais havendo intenção do Estado em reprimir pelo sistema de combate à improbidade administrativa condutas culposas, esvazia-se por completo a teleologia da norma anterior. Esvaziamento este que, associado à aludida excepcionalidade dessa categoria de ilícito no sistema punitivo em geral, ensejaria, pela insistência na continuidade de aplicação da regra anterior, situação de inequívoca violação ao princípio constitucional da isonomia. (BRASIL, 2021, p. 105)

A natureza civil da improbidade não foi uma questão unanime no julgamento, porém foi considerada no voto do relator para definir a (ir)retroatividade da LIA, e assim, a conclusão foi de que a norma mais benéfica prevista pela Lei 14.230/2021 que revogou

a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa não é retroativa, e consequentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada.

Contudo, tratando-se de casos em que não houve a condenação com trânsito em julgado, a aplicação da retroatividade se dá de forma mitigada, pois não existe a possibilidade da continuação de uma investigação com base em uma tipificação que não existe mais. Ou seja, para ações sem decisões terminativas, a nova redação da LIA atinge as ações de improbidade.

O voto do Relator em relação a aplicação não retroativa da LIA casos que transitaram em julgado foi acompanhado por oito votos a favor, com apenas 3 votos contrários. Já para a aplicação retroativa a processos em que não houve condenação com trânsito em julgado, foi de 7 votos a favor e 4 contra.

#### 4.3. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E PRESCRIÇÃO GERAL

A Antiga redação da LIA, em seu art. 23, estabelecia três hipóteses de prescrição antes que a ação fosse proposta, sendo a primeira hipótese de cinco anos após o término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança. A segunda hipótese é dentro do prazo prescricional previsto na lei nos casos de cargo efetivo ou emprego. E a terceira hipótese é de até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades que recebem subvenção, benefício ou incentivo de órgão público, bem como aquelas cuja criação ou custeio o erário tenha concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou receita anual.

Com a nova redação, ficou estabelecido que "ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência."<sup>17</sup>

O § 4º do art. 8 trouxe marcos interruptivos da prescrição, que ocorrem com o ajuizamento da ação e a publicação da decisão condenatória ou do acórdão que a confirme ou reforme, sendo que a decisão absolutória não interrompe a prescrição. Já o § 5º introduziu a prescrição intercorrente, que é deflagrada com o ajuizamento da ação e volta a correr pela metade do prazo previsto no caput do artigo 23, ou seja, 4 anos, caso haja inércia no processo

---

<sup>17</sup> BRASIL. Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei n. 8.429/92. 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: 25 nov. 2022

de apuração da conduta ímproba.

Em resumo, o prazo de prescrição interrompe-se com o ajuizamento da ação e recomeça a correr pela metade do tempo até interromper-se novamente com a publicação da primeira decisão condenatória.

Tendo em vista que na nova LIA há dois tipos de prescrição, a prescrição geral que é o prazo máximo estabelecido por lei para que uma ação judicial seja iniciada, e a prescrição intercorrente, que foi introduzida nas ações de improbidade com a nova redação, ocorre durante o curso do processo judicial e se dá quando há inércia da parte que tem o dever de promover o andamento do processo, a aplicação dessas normas de forma retroativa deveria ser considerada.

Em outras palavras, o ajuizamento da ação deflagra o início do prazo da prescrição intercorrente. Após o termo inicial, a sentença ou o acórdão interrompem a prescrição, desde que haja condenação do réu, pois a decisão absolutória não é apta a interromper o prazo prescricional. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico; fixando termos exatos para que o Poder Público possa aplicar as sanções derivadas de condenação por ato de improbidade administrativa. Os prazos prescricionais previstos em lei garantem a segurança jurídica, a estabilidade e a previsibilidade do ordenamento jurídico. (BRASIL, 2022, p. 42)

Assim, em respeito ao ato jurídico perfeito, a segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade, atos anteriores à Lei 14.230/2021 foram considerados irretroativos no tocante à prescrição no voto do Relator, ,

Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público. A PRIMEIRA TURMA dessa CORTE, reiteradamente, tem afirmado que “se o Estado não está inerte, há necessidade de se interromper a prescrição para o cumprimento do devido processo legal. (BRASIL, 2022, p. 43)

No julgamento entendeu-se pela flagrante irretroatividade, em razão da observância ao princípio da segurança jurídica e atos praticados de maneira válida no regime anterior à Lei 14.230/2021:

Na aplicação do novo regime prescricional, há necessidade de observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, com a irretroatividade da nova lei, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa, sob pena de consequências absurdas. (BRASIL, 2022, p. 44)

Em sua conclusão, no tocante ao ato jurídico perfeito, respeitando a eficácia de

atos praticados, entendeu-se pela não retroatividade dos prazos prescricionais estabelecidos. Contudo, no tocante a pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário mediante ato doloso, foi reforçado que estes permanecem imprescritíveis, conforme Tema 897 do Supremo Tribunal Federal.

#### 4.4. TESE FIXADA

No tocante ao mérito do recurso, foi dado provimento com seguinte extinção da ação em favor da ré. E para fins de repercussão geral, a tese fixada foi no sentido de que apenas podem ser considerados atos de improbidade aqueles praticados com a presença de dolo, e no tocante à revogação da modalidade culposa de ato de improbidade, não se aplica o princípio da retroatividade da norma mais benéfica, sendo respeitado a coisa julgada.

Já para os processos em curso no qual a acusação tenha como fundamento ato ímprobo culposo, desde que não haja condenação transitada em julgado, a retroatividade opera uma vez que o elemento típico foi extinto. Por fim, em relação a prescrição a decisão foi no sentido da irretroatividade, privilegiando a segurança jurídica:

- 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) Aplicam-se os princípios da não ultra-atividade e *tempus regit actum* aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude de sua revogação expressa pela Lei 14.230/2021; devendo o juízo competente analisar eventual má-fé ou dolo eventual por parte do agente.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa. (BRASIL, 2022, p. 49)

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pretensão do trabalho não está pautada no esgotamento do tema, e sim na exposição de elementos e argumentos que compuseram a discussão acerca da (ir)retroatividade do novo regime de Improbidade Administrativa conferido pela Lei 14.230/2021, após três décadas da vigência do regime anterior. Por óbvio que muitas mudanças foram uma consequência direta dos erros e acertos na redação da Lei 8.429/1992.

Cabe destacar que a LIA surgiu com o objetivo de tutelar a probidade na administração e combater o desvio da função pública ocasionado por seus agentes. Já sua reforma procurou aprimorar a aplicação da lei, adequar o texto às mudanças que ocorreram na sociedade desde sua promulgação, e também adaptar o texto às construções jurisprudenciais no decorrer de sua vigência.

A exemplo disto, a modalidade culposa, que abria brecha para que a mera irregularidade fosse punida como ato ímprobo, ocasionando insegurança nos agentes públicos no desempenho de suas ações.

Ainda é cedo para que sejam definidos quais serão todos os acertos e erros da nova LIA, mas assim como vem sendo nos últimos 30 anos, a moralidade administrativa continua sendo um ponto importante na construção da boa administração, e o papel da LIA nisto é inegável.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1824). Lex: Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 05 set.2022.

BRASIL. **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei n. 8.429/92. 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: 25 nov. 2022

BRASIL. Ministério Público. NOTA TÉCNICA Nº 01/2021 – 5ª CCR. 2021, Disponível em <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>  
BRASIL. Ministério Público. COAP - Proteção ao Patrimônio Público e à Ordem Tributária. **Primeiras leituras da nova Lei de Improbidade Administrativa**. 2021. Disponível em [https://patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Alteracoes\\_da\\_LIA/Primeiras\\_leituras\\_da\\_nova\\_Lei\\_de\\_Improbidade\\_Administrativa\\_-\\_Caoppot.pdf](https://patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Alteracoes_da_LIA/Primeiras_leituras_da_nova_Lei_de_Improbidade_Administrativa_-_Caoppot.pdf)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 843989**. Segundos Emb. Decl. no Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/Pr. Relator ministro Alexandre de Moraes.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça (1º turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 37031 SP 2012/0016741-5**. Recorrente: Antonio de Padua Gatto. Recorrido: Município de São Paulo. Relator: Min. Regina Helena Costa. DJe 20/02/2018

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 210-211.

DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina. **O acordo de não persecução cível na nova sistemática da lei de improbidade administrativa: exame das alterações impostas pela Lei nº 14.230/21 à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 24, n. 1, 2023. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/72244>

FIGUEIREDO. **Curso de direito administrativo**, 9. ed., p. 156

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>.

FILHO, Marçal J. **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.

GERHARD, Daniel Cardoso; CARDOSO, José Emmanuel Evangelista. **A Retroatividade Benéfica da Lei 14.230/2021 no Direito Administrativo Sancionador**. Disponível em: <https://ayaeditora.com.br/wp-content/uploads/Livros/L139C17.pdf>

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. **Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988**. Revista Estudos Institucionais. [S.l.], v. 7, n. 2, p. 467-478, 24 de agosto de 2021. ISSN 2447-5467. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636/699>. Acesso em: 05 mai. 2022.

KLEIN, Daiane Elisa. **A lei da improbidade administrativa: 20 anos de vigência**. 2012. Disponível em: [https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2399/Klein\\_Daiane\\_Elisa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2399/Klein_Daiane_Elisa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

MARQUES, Mauro C. **Improbidade Administrativa - Temas Atuais e Controvertidos**. São Paulo:: Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788530972653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653>

MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **O limite da improbidade administrativa: comentários à lei nº 8.429/92**. - 5ª ed. Rio de Janeiro: FORENSE, 2010

MARRARA, Thiago. **O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação**. Revista digital de direito administrativo, v. 3, n. 1, p. 104-120, 2016.

MORAES, Alexandre De. **Direito constitucional**. 13. ed. - São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: [https://jornalistaslivres.org/wp-content/uploads/2017/02/DIREITO\\_CONSTITUCIONAL-1.pdf](https://jornalistaslivres.org/wp-content/uploads/2017/02/DIREITO_CONSTITUCIONAL-1.pdf)

NUNES DOS SANTOS, H. H.; DE FREITAS FOGATTI, O.; MARTINS MARANO, M. . **Agravo em Recurso Extraordinário n.843.989/PR: Análise sobre a (ir)retroatividade das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa**. Inova Jur, [S. l.], v. 1, n. 2, 2022. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/inovajur/article/view/7076>.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle. 2022.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Direito de intervenção e direito administrativo sancionador: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro**. 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Direito administrativo sancionador brasileiro: breve**

**evolução, identidade, abrangência e funcionalidades.** Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 22, no 120, p. 83-126, març./abr. 2020, p. 90. Disponível em:  
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf>

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo.** São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559643042. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643042/>.