**FGV DIREITO SP**
**MESTRADO PROFISSIONAL**

# Retroatividade da norma sancionadora benéfica sob a ótica da improbidade administrativa

David Gomes de Barros Souza

Projeto de pesquisa apresentado ao
Mestrado Profissional da FGV Direito SP.

Versão de 31.01.2025

## 1. Tema, contexto e delimitação de escopo

A lei nº 14.230/2021 alterou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), inaugurando um regime jurídico que, em muitos pontos, se revelou mais benéfico aos sujeitos passivos das ações de improbidade. Além de alterações processuais significativas – a exemplo da previsão de critérios mais rigorosos para da concessão de medidas cautelares, da criação de requisitos específicos de admissibilidade da petição inicial e do fim da notificação preliminar ao recebimento da inicial – a nova lei trouxe implicações relevantes na pretensão sancionatória do Estado. A título de exemplo, foi eliminada a modalidade culposa, antes admitida para os atos ímprobos do art. 10 da LIA, criado novo regime prescricional, que agora contempla a prescrição intercorrente, sem falar na modificação de alguns tipos de atos ímprobos e na supressão de outros.

Apesar da reformulação abrangente, a lei não previu regime de transição, o que suscitou intenso debate sobre a aplicação das normas benéficas aos fatos praticados antes de sua vigência. Na raiz desse debate, está a discussão sobre quais garantias compõem o regime do direito administrativo sancionador e sua extensão, em especial porque o art. 1º, §4º, da LIA, com redação dada pela lei nº 14.230/2021, prevê a aplicação dos chamados princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema da improbidade.

A maior parte da literatura administrativista defendia a aplicação retroativa das normas benéficas, numa interpretação analógica do art. 5º, XL, da Constituição Federal, que versa sobre a retroatividade da norma penal. Argumentava-se que não havia distinção ontológica entre a sanção administrativa e a sanção penal, ambas decorrentes de um mesmo *jus puniendi*. Tal raciocínio acabou por orientar boa parte da literatura sobre improbidade administrativa.

A discussão tomou outro rumo, entretanto, com o julgamento do Tema 1.199 da repercussão geral. Ao se debruçar sobre a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021 em relação ao novo regime prescricional e ao elemento subjetivo doloso, o Supremo Tribunal Federal decidiu que, em relação à modalidade culposa, a lei não retroage para alcançar a coisa julgada, mas se aplica aos atos

praticados na vigência da lei anterior sem condenação transitada em julgado. Já o novo regime de prescrição é irretroativo, não alcançando fatos anteriores à edição da lei 14.230/2021.

Embora não tenha havido unanimidade – a análise dos votos mostra o grau de controvérsia que cerca a questão – o voto condutor do acórdão, do Ministro Alexandre de Moraes, afastou o principal argumento dos defensores da retroatividade das normas benéficas ao entender que o art. 5º, XL, da Constituição não se aplica ao direito administrativo sancionador.

O julgamento do Tema 1.199 não resolveu definitivamente a questão, nem mesmo em relação à LIA, e reacendeu a discussão sobre os limites da retroatividade da norma mais benéfica no direito administrativo sancionador. Mais que isso: incrementou a complexidade do debate sobre quais garantias podem ser importadas do direito penal e em que medida.

Nesse contexto, o presente trabalho se propõe a reconstruir o debate brasileiro sobre a retroatividade das normas sancionadoras mais benéficas a partir da experiência da Lei de Improbidade Administrativa, com vistas a responder à seguinte questão central de pesquisa: <u>após o julgamento do Tema 1.199 do STF, que critérios devem orientar a tomada de decisão em casos de sucessão de normas administrativas sancionadoras no tempo?</u>

Partindo da constatação da ausência de parâmetros claros que indiquem a extensão das garantias que compõem o regime administrativo sancionatório e tomando como base os debates em relação à improbidade administrativa, a pesquisa se utilizará do modelo de resolução de problema, visando chegar a uma proposta de ação juridicamente embasada que aponte os elementos que podem ou devem ser considerados na tomada de decisão.

O trabalho não objetiva apontar a solução correta para os casos em se discuta a retroatividade de normas benéficas, tampouco criar um modelo ou teoria que, aplicado na prática, teria aptidão de resolver todo e qualquer caso em que a questão se coloque. Sob a perspectiva da decisão judicial, a pretensão de encontrar a única solução correta estaria fadada ao insucesso.

Da mesma forma, a pesquisa não se propõe a dizer se o Supremo acertou ou errou na solução dada ao Tema 1.199. Ainda que seja feita uma análise qualitativa dos argumentos que ensejaram a decisão e de sua coerência interna e externa – o que é indissociável de um juízo crítico, próprio do trabalho acadêmico – a proposta de estudo é prospectiva, toma a decisão do Supremo como um relevante componente do debate e visa identificar como pode orientar casos futuros.

Assim, o que se busca é qualificar juridicamente a discussão sob a ótica da LIA, de modo a apontar as variáveis que devem ser levadas em consideração quando a questão da retroatividade das normas sancionadoras se apresentar, tanto nos casos de improbidade, quanto em outras hipóteses em que esteja em discussão a aplicação do direito administrativo sancionador.

Num contexto de intensa atividade legislativa e normativa como o nosso, ao qualificar o debate e indicar variáveis que devem ser consideradas na tomada de decisão, espera-se que a pesquisa

contribua com a segurança jurídica na aplicação de sanções administrativas e de improbidade administrativa.

## 2. Relevância prática, caráter inovador e potencial de impacto

Antes da lei nº 14.230/2021, havia discussão na literatura especializada sobre o enquadramento das sanções de improbidade administrativa na categoria mais ampla do direito administrativo sancionador. A maior parte dos autores defendia que somente as sanções aplicadas pela Administração Pública se qualificavam como sanções administrativas; outra parcela, minoritária, entendia que sanção administrativa é aquela que produz efeitos no âmbito da Administração Pública, ainda que aplicada pelo Poder Judiciário[1].

Além do enquadramento teórico da improbidade, a natureza jurídica das sanções era (e continua sendo) motivo de forte disputa, que ainda não foi bem resolvida pelo Supremo Tribunal Federal[2].

Talvez por esses motivos, a maior parte dos trabalhos que versam sobre a retroatividade no direito administrativo sancionador não analisa a questão sob a ótica da lei de improbidade, o que este trabalho se propõe a fazer, tomando como ponto de partida a escolha legislativa de aplicar ao sistema da improbidade os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, §4º, da LIA).

Não bastasse, os trabalhos que tratam da retroatividade no direito sancionador são, em sua maioria, anteriores à decisão do Tema 1.199 e, por essa razão, não poderiam considerar a repercussão do julgamento do Supremo Tribunal Federal na discussão, ponto que a pesquisa se dispõe a analisar.

Além do mais, quando se tem em mente a improbidade administrativa, o debate sobre a retroatividade de normas benéficas trazidas pela Lei 14.230/2021 aparentemente perdeu força após a decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal, como se os problemas tivessem sido resolvidos.

Entretanto, este estudo parte da ideia de que o Tema 1.199 não resolveu por completo a questão nem mesmo em relação à improbidade administrativa, já que há outros pontos que não foram objeto da repercussão geral e continuam pendentes de solução definitiva.

Ainda assim, o precedente vinculante tem servido como argumento para tomada de decisão em casos que não envolvem propriamente a improbidade administrativa, mas outras formas

---

[1] A análise é feita por Yasser Gabriel. GABRIEL, Yasser Reis. **Harmonização de efeitos das sanções de Direito Administrativo**. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, pág. 42-44.

[2] SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. Natureza da improbidade administrativa: um problema mal resolvido pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 69, n. 2, p. 111-130, maio/ago. 2024. ISSN 2236-7284. DOI: http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v69i2.91410. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/91410.

de manifestação do direito administrativo sancionador, como se infere de recente caso julgado pelo Superior Tribunal de Justiça[3], o que revela a aptidão do Tema 1.199 de influenciar na solução de casos futuros, ainda que não relacionados especificamente ao objeto da repercussão geral.

Dessa forma, a abordagem ora pretendida tem um aspecto inovador e, ao mesmo tempo, relevante do ponto de vista prático. É que ao enquadrar a decisão do Supremo sobre improbidade dentro de um debate maior, que transcende a lei de improbidade e tem aptidão para influenciar na solução de outros casos em que haja sucessão de normas sancionadoras no tempo, o trabalho aborda a questão sob uma perspectiva ainda pouco explorada, mas que tem aptidão de contribuir para qualificar a discussão. Ao encarar a retroatividade da norma sancionadora a partir da experiência da improbidade, a pesquisa pode fornecer uma nova visão sobre o objeto de estudo.

O trabalho se dirige em especial àqueles que lidam com ações de improbidade administrativa, mas também quer alcançar quem tenha competência ou atribuição para tomada de decisão que envolva a aplicação sanção administrativa, inclusive decisões judiciais que fazem o controle sobre as reprimendas aplicadas pela Administração Pública.

Sua relevância prática está em sistematizar argumentos, qualificar o debate e apontar as variáveis que devem ser consideradas nessas decisões administrativas ou judiciais que se deparem com a sucessão de normas sancionatórias no tempo, contribuindo com a segurança jurídica na aplicação de sanções administrativas e por improbidade administrativa.

## 3. Quesitos, fontes de pesquisa e formas de acesso

O trabalho não se baseará numa abordagem puramente descritiva bibliográfica. Em vez disso, paralelamente à sistematização da literatura especializada, será realizada pesquisa envolvendo o processo legislativo que deu origem à lei de improbidade (Lei 8.429/92) e à sua reforma (Lei 14.230/2021), com o escopo de entender o contexto histórico e jurídico que deu origem às leis e como a retroatividade foi tratada no debate legislativo e na experiência prática anterior à reforma.

Além disso, a pesquisa envolverá análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, com o objetivo de identificar como a retroatividade é tratada pela Corte responsável pela uniformização da legislação federal e como foi afetada pelo Tema 1.199. A ideia da pesquisa

[3] No julgamento do REsp nº 2.103.140/ES, Rel. Min. Gurgel de Faria, que tratava de redução do valor de uma multa da ANTT por norma posterior àquela que estava em vigor ao tempo da conduta, o STJ entendeu não ser coerente com o entendimento do Supremo no Tema 1.199 que se aplicasse a norma benéfica retroativamente em caso de redução do valor de multa restritiva (mais brando) e, por outro lado, se deixasse de aplicar esse princípio às demandas de improbidade administrativa, cujas sanções são mais graves. A Corte decidiu afastar o princípio da retroatividade da norma benéfica ao caso concreto, reforçando a aplicação da norma vigente ao tempo da conduta (norma mais grave), o que pode representar uma virada da jurisprudência do STJ, que entendia que a retroação da lei benéfica como princípio geral de direito sancionatório, na linha do REsp 1.153.033/MT, Rel. Min. Regina Helena Costa.

jurisprudencial é analisar qualitativamente os julgados, seja para identificar os argumentos mais relevantes, seja para ilustrar com casos concretos como o tema se apresenta na prática.

Ao lado dessas fontes de pesquisa, a pesquisa buscará levantar o entendimento institucional de atores relevantes do sistema de tutela da probidade em âmbito federal, a exemplo da Controladoria-Geral da União (CGU), da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Ministério Público Federal (MPF), o que se fará por meio da análise de pareceres, notas técnicas e manifestações oficiais desses órgãos que tratem especificamente da retroatividade de normas sancionadoras em geral e na lei de improbidade.

A pesquisa recorrerá também à experiência prática do pesquisador como Juiz Federal na solução de casos concretos em que a questão se apresentou.

O caráter abrangente das fontes de pesquisa tem o propósito de possibilitar uma visão panorâmica da discussão e que esteja conectada à prática, à solução de problemas concretos, sem descurar do suporte técnico que a literatura especializada é capaz de fornecer.

Os quesitos iniciais que orientam a pesquisa são os seguintes:

**Contextualização fática**

Como a Lei nº 14.230/2021 alterou o regime jurídico da improbidade administrativa previsto na lei nº 8.429/92?

Em que situações concretas a discussão sobre a aplicação retroativa das novas disposições legais se coloca na reforma da LIA?

Como a questão da retroatividade aparece em outros casos que não envolvem a aplicação de sanções de improbidade?

**Referencial teórico-normativo**

O que dizem os autores sobre a retroatividade das normas benéficas no direito administrativo sancionador?

Qual contexto fático e jurídico que inspirou a edição da Lei nº 14.230/2021?

Como a doutrina lidou com a questão na experiência da Lei nº 8.429/92? E como o fez quando da edição da Lei nº 14.230/2021? Há distinção em relação ao que dizem os autores que escrevem sobre o direito administrativo sancionador?

Como a retroatividade foi tratada na experiência da Lei nº 8.429/92? Houve discussão no processo legislativo? Como a jurisprudência do STJ se comportou?

Como retroatividade foi tratada processo legislativo que culminou na edição da Lei 14.230/2021?

**Abordagem analítica**

Como o Supremo Tribunal Federal tratou da questão no Tema 1.199? Quais argumentos utilizou? Há coerência entre os argumentos?

É possível extrair do julgamento do Tema 1.199 parâmetros decisórios claros sobre a retroatividade no direito administrativo sancionador aplicável a outros casos? A decisão cria uma regra geral sobre retroatividade? O problema foi resolvido?

Como o Superior Tribunal de Justiça decidia a questão antes do julgamento do Supremo? Como passou a decidir depois? Houve mudança?

Quais os prós e os contras dos argumentos utilizados pelo STF e pelo STJ?

Quais os fatores relevantes para a tomada de decisão?

**Recomendações finais**

A partir da experiência da lei de improbidade, que variáveis devem ser levadas em consideração para conferir segurança jurídica na solução dos casos em que haja sucessão de normas sancionadoras no tempo?

## 4. Familiaridade com objeto da pesquisa

Na minha prática como juiz federal, já tive a oportunidade de julgar ações de improbidade administrativa em que se discutiu a aplicação retroativa da Lei nº 14.320/2021 aos atos de improbidade praticados antes de sua entrada em vigor, questão que foi, em parte, decidida pelo STF no Tema 1.199.

Além disso, com alguma frequência, sou provocado a decidir sobre a validade de sanções aplicadas pela Administração Pública, sendo comuns os casos em que uma norma superveniente modifica para melhor o regime que estava em vigor ao tempo da prática da infração, instaurando-se a discussão a respeito da retroatividade do novo regime sancionador. Como exemplo, posso citar caso em que se discutia a aplicação de norma superveniente que reduziu o valor de multa aplicadas pela ANTT no exercício da fiscalização dos transportes, ou ainda caso em que, entre a data da infração e a data do julgamento, houve redução do valor de multa sanitária agropecuária aplicada pela União contra determinada empresa.

Nesses casos, minha decisão costumava levar em consideração o posicionamento do STJ sobre a aplicabilidade do art. 5º, XL, da Constituição Federal ao direito administrativo sancionador, entendendo pela aplicação da norma posterior mais benéfica. Entretanto, o julgamento do Supremo (Tema 1.199) me levou a repensar a complexidade da questão e essa preocupação é uma das razões que me motivou a pesquisar sobre o tema.

5. **Docente com agenda de pesquisa compatível com o projeto**

A professora Juliana Palma tem agenda de pesquisa sobre sanções administrativas, que, inclusive, é o tema de disciplina eletiva em que estou matriculado neste primeiro semestre.

Registro que me reuni com ela no dia 29/11/2024 para tratar do tema da pesquisa, oportunidade em que recebi relevante contribuição para a formulação deste projeto.

Assim, solicito que a professora Juliana Palma seja designada como orientadora da pesquisa.

6. **Bibliografia preliminar**

BEZNOS, Clóvis. **Retroatividade no âmbito da lei de improbidade administrativa reformada.** Lei de improbidade administrativa reformada [livro eletrônico] / coordenação Augusto Neves Dal Pozzo, José Roberto Pimenta de Oliveira. -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2022.

CAVALVANTE FILHO, João Trindade. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021).** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro de 2021 (Textos para Discussão nº 305). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 23 nov. 2021.

DEZAN, Sandro Lúcio. **Uma teoria do direito público sancionador: fundamentos da unidade do sistema punitivo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

DEZAN, Sandro Lúcio; PARENTE, Dante Aguiar. **Estado constitucional de direito e coerção: a irretroatividade da lei no direito administrativo sancionador.** Revista da AGU - Brasília-DF - v. 22 - n. 01 - jan/mar/2023.

FEO, Rebecca. **Direito administrativo sancionador e os princípios constitucionais penais: análise dos processos da ANP.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. **O dolo da improbidade administrativa:** uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. Revista Direito GV, v. 15, n. 3, set/dez 2019.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira; SOUZA, Ana Paula Paresi de. **Ontem, hoje, amanhã: a transformação legislativa da lei de improbidade administrativa.** In: Coleção de direito administrativo sancionador: volume 6 – direito administrativo sancionador e tutela da probidade. Leonardo Bellini de Castro; Marcela Querino Mangullo Valente; Mateus Camilo Ribeiro da Silva [coords]. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024.

FORTINI, Cristiana; GODINHO, Heloísa Helena A. M.; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno P.; SANTOS, Rodrigo Valgas dos (Coord.)**. Comentários aos enunciados do IBDA: mudanças na Lei de Improbidade Administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2024

GABRIEL, Yasser Reis. **Harmonização de efeitos das sanções de Direito Administrativo**. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública**: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

KANAYAMA, Ricardo Alberto; KANAYAMA, Rodrigo Luís. **A interpretação da lei de improbidade entre o interesse público e os direitos individuais de defesa.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 245-273, set/dez 2020

KANAYAMA, Ricardo Alberto. **Improbidade por violação aos princípios da Administração Pública**: um diagnóstico da fundamentação das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo. 2020. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2020.

LOPES, Pedro Henrique Mazzaro; MARQUES, Vitor. **Surgimento e evolução da improbidade administrativa no contexto brasileiro.** In: In: Coleção de direito administrativo sancionador: volume 6 – direito administrativo sancionador e tutela da probidade. Leonardo Bellini de Castro; Marcela Querino Mangullo Valente; Mateus Camilo Ribeiro da Silva [coords]. Rio de Janeiro: CEEJ, 2024.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Dolo e culpa na corrupção política**. Improbidade e imputação subjetiva. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Direito administrativo sancionador brasileiro:** breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte, v.22, n.120, mar./abr. 2020

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. **A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador e a reforma da Lei de Improbidade pela Lei 14.230.** Disponível em: https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/reforma-da-lei-de-improbidade/ acesso em: 30/06/2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador** [livro eletrônico]. 6ª edição em e-book. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa** [livro eletrônico] : má gestão pública : corrupção : ineficiência. 3ª edição em e-book. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2022.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e acordo na administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SANTOS, Rodrigo Valgas. **Direito administrativo do medo** [livro eletrônico]: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 3ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SUNDFELD. Carlos Ari. **Direito administrativo: o novo olhar da LINDB.** Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo Alberto. **Natureza da improbidade administrativa: um problema mal resolvido pelo Supremo Tribunal Federal**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 69, n. 2, p. 111-130, maio/ago. 2024. ISSN 2236-7284. DOI: http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v69i2.91410. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/91410.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **Lei de improbidade administrativa comentada:** de acordo com a reforma pela lei n. 14.230/2021. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

VORONOFF, Alice Bernardo. LIMA, César Henrique Ferreira. **Por uma Visão Instrumental da Sanção Administrativa.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 283, n;1, p. 159-179, jan./abr. 2024

VORONOFF, Alice. **Direito Administrativo Sancionador no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

## 7. **Cronograma de execução**

| | 2025 | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Atividade | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | Horas |
| Revisão bibliográfica | | | | | | | | | | | | | [120h] |
| Análise dos votos do Tema 1.199 | | | | | | | | | | | | | [60h] |
| Análise de decisões do STJ | | | | | | | | | | | | | [40h] |
| Pesquisa dos antecedentes legislativos | | | | | | | | | | | | | [30h] |
| Redação dos capítulos relacionados à contextualização fática e referencial teórico-normativo | | | | | | | | | | | | | [80h] |
| Redação dos capítulos de abordagem analítica e recomendações | | | | | | | | | | | | | [100h] |
| Revisão | | | | | | | | | | | | | [20h] |
| | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | |