

A QUESTÃO DA RETROATIVIDADE DA LEI Nº 14.230/2021

DEVIGILI, Keila Monique¹
SILVA, MarcellaCristina Brazao²

RESUMO: O artigo em questão aborda a temática da retroatividade da Lei nº 14.230/2021 no contexto da improbidade administrativa, com o objetivo de compreender sua aplicação à luz do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF). A problemática central reside na interpretação e aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica nos casos de improbidade administrativa, diante das alterações promovidas pela referida lei. Para alcançar tal objetivo, foi adotada uma metodologia baseada em revisão bibliográfica e documental, com pesquisas em livros, artigos, legislações e jurisprudências sobre o tema. Os resultados obtidos apontam que o STF definiu que as novas disposições da Lei 14.230/2021 não retroagem a fatos passados, sendo aplicáveis apenas aos atos culposos de improbidade sem condenação transitada em julgado. Isso implica na extinção de processos em curso relacionados a atos culposos, enquanto os já encerrados permanecem inalterados. Contudo, há a necessidade de análise individualizada para verificar a possível presença de conduta dolosa nos casos ainda não encerrados, os quais podem resultar em condenação de acordo com a nova legislação. Portanto, conclui-se que a aplicação da Lei nº 14.230/2021 no âmbito da improbidade administrativa é condicionada pelo entendimento do STF, respeitando-se os princípios constitucionais da segurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade Administrativa. Retroação. Jurisprudência.

THE ISSUE OF RETROACTIVITY OF LAW 14.230/2021

ABSTRACT: The article in question addresses the issue of retroactivity of Law 14.230/2021 in the context of administrative improbity, with the aim of understanding its application in light of the position of the Federal Supreme Court (STF). The central problem lies in the interpretation and application of the principle of retroactivity of the most beneficial law in cases of administrative improbity, given the changes promoted by said law. To achieve this objective, a methodology based on bibliographic and documentary review was adopted, with research into books, articles, legislation and reviews on the topic. The results obtained indicate that the STF defines that the new provisions of Law 14.230/2021 do not retroact past facts, being regulations only for culpable acts of improbity without specific obligations that have become final and unappealable. This implies the extinction of ongoing processes related to culpable acts, while those already closed remain unchanged. However, there is a need for individualized analysis to verify the possible presence of intentional conduct in cases that have not yet been closed, which may result in provisions in accordance with the new legislation. Therefore, it is concluded that the application of Law 14.230/2021 in the context of administrative improbity is conditioned by the understanding of the STF, respecting the constitutional principles of legal certainty.

KEYWORDS: Administrative dishonesty. Retroaction. Jurisprudence.

¹ Acadêmica do 10º período do curso de Direito do Centro Universitário Fag, e-mail: kmvalves@minha.fag.edu.br;

² Mestre em Processo civil e Cidadania pela Universidade Paranense, Especialista pela Universidade Gama Filho no estado do Rio de Janeiro, Graduada pela Universidade dos Grandes Lagos, localizada em São José do Rio Preto no estado de São Paulo, Professora do Centro Universitário Fag; e-mail: marcella@fag.edu.br;

“Dedico este artigo primeiramente in memória de minha amada mãe MARLETE DEVIGILI, cujo o apoio e à inspiração seguem me guiando, ainda que eu tenha que conviver com sua ausência física. Por consequência de sua partida precoce, todavia mãe eu me comprometo em honra-lá, dando continuidade ao seu legado, onde você sempre me ensinou a ter paciência, resiliência, empatia, e caridade com todas as pessoas a sua volta, por fim descrevo a parte Bíblica do (Livro de JoãoCapítulo11, versículos 25-26).

“25- Disse lhe Jesus: Eu sou a ressurreição e a vida. Aquele que crê em mim, ainda que morra, viverá;

26-E quem vive e crê em mim não morrerá eternamente.Você crê nisso?”

Todavia,não poderia esquecer de dedicar esse artigo a minha ilustre orientadora MARCELLA CRISTINA BRAZÃO SILVA que me auxiliou, e ajudou, e foi de uma importância imensurável,conduziu minha pesquisa para finalização deste artigo, com paciência, empatia, e principalmente dedicação, sempre esteve disponível, e me proporcionou a honra de ser sua orientanda. Obrigado será pouco para agradecer a pessoa maravilhosa que você foi em minha vida acadêmica e também pessoal, e lembre-se sempre do que está no (Livro Zacarias, Capítulo8,versículo 6).

6- "Mesmo que isso pareça impossível para o remanescente deste povo naquela época, será impossível para mim?", declara o Senhor dos Exércitos.

1 INTRODUÇÃO

A legislação brasileira passou por importantes modificações nos últimos anos, especialmente no que diz respeito ao regulamento que versa acerca da improbidade administrativa. Nesse contexto, foi promulgada a Lei Federal nº 14.230/2021, que se destaca como um marco de transformação na alçada da improbidade administrativa, estabelecendo uma série de modificações na Lei nº 8.429/1992.

Entre as alterações mais significativas, sobressai-se a exclusão da modalidade culposa nos casos de improbidade administrativa, suscitando reflexões sobre os impactos dessas mudanças no cenário jurídico nacional.

Em função da modificação supracitada, surgiram diversas discussões sobre a possibilidade de retroatividade da Lei 14.230/2021 em favor dos réus, uma é o princípio da retroatividade legal penal. Embora o Supremo Tribunal Federal (STF) tenha se pronunciado sobre o tema por meio do ARE 843.989, as controvérsias persistem e permeiam os debates na doutrina jurídica.

É nesse contexto que surge a problemática norteadora desta pesquisa, qual seja: considerando o instituto da retroatividade da lei mais benéfica, como se dá a aplicabilidade da Lei nº 14.230/2021 aos casos de improbidade administrativa, será abordado o posicionamento do STF por meio do ARE 843.989?

A justificativa para abordar essa questão reside na escassez de produção acadêmica jurídica que analise detalhadamente os desdobramentos da Lei nº 14.230/2021, especialmente no que diz respeito à sua aplicação retroativa em casos de improbidade administrativa. Embora o Supremo Tribunal Federal já tenha se posicionado sobre a não retroatividade dessa legislação, é fundamental explorar as implicações desse entendimento, assim como examinar possíveis lacunas ou divergências interpretativas que possam surgir na prática jurídica. A ausência de estudos aprofundados sobre esse tema limita a compreensão dos operadores do direito e dificulta a construção de argumentações consistentes em processos judiciais que envolvam essa matéria. Portanto, investigar a aplicação da Lei nº 14.230/2021 em casos progressos de improbidade administrativa se mostra relevante para preencher essa lacuna e contribuir para um debate mais informado e esclarecedor no domínio jurídico.

O escopo geral proposto para este estudo foi o de compreender a aplicação do princípio da irretroatividade na Lei 14.230/2021, em processos transitado em julgados na modalidade culposa, e também como ficou decidido pela Corte Suprema sobre os casos não transitados em

julgados no contexto dos atos ilícitos de natureza administrativa. Diante disso, procura-se conceituar o princípio da retroatividade; compreender os principais pontos da nova lei de improbidade administrativa e entender de que forma o Supremo Tribunal Federal analisa o tema.

Quanto a metodologia, este estudo caracteriza-se como teórico, produzido por meio da pesquisa bibliográfica e documental. As buscas foram conduzidas em bases de dados eletrônicos e bibliotecas físicas virtuais, tendo como materiais livros jurídicos, artigos científicos, legislações e decisões judiciais relacionadas à temática.

No que diz respeito a estrutura do artigo, encontra-se dividido em três seções que abordam a temática. Inicialmente, na primeira seção, são apresentadas as principais definições sobre a retroatividade da lei mais benéfica. Em seguida, aborda-se a Lei nº 14.230/2021, visando apresentar as principais inovações. E por fim, na terceira seção analisa-se a retroatividade da lei mais benéfica quanto a Lei nº 14.230/2021 a partir da decisão do STF no ARE 843.989.

2 A ORIGEM DA LEI Nº 14.230/2021

Considera-se que a atual Constituição Federal de 1988 traz consigo todo um sistema de responsabilização por atos praticados que sejam configurados como atos de improbidade. Este mecanismo representa verdadeiro pilar constitucional ao instituir a figura do Direito administrativo que também seja sancionador e anticorrupção (Oliveira; Grotti, 2021).

Este sistema sancionador anticorrupção atualmente é regulamento por meio de duas leis, configurando elas: Lei de nº 12.846/2016, que trata da improbidade praticada por pessoas jurídicas; Lei de nº 8.429/1992, correspondendo esta a lei geral de improbidade, popularmente conhecida como LIA (Gonçalves, 2022).

Ocorre que no ano de 2018 surgiu o projeto de Lei da Câmara de nº 10.887 que deu origem ao projeto de Lei do Senado de nº 2.505 de 2021 que, por sua vez, acabou resultando na Lei de nº 14.230 de 2021 que tem o condão de alterar a LIA (Gonçalves, 2022).

A compreensão do conceito de improbidade administrativa implica uma análise da interação entre a moralidade e a probidade na gestão pública. Ambos os termos estão vinculados à noção de integridade em relação ao exercício das funções administrativas. Isso vai além da mera conformidade com a legalidade formal, envolvendo também a observância de princípios éticos, lealdade, boa-fé e as normas que regem uma atuação responsável na Administração Pública (Di Pietro, 2020).

A improbidade administrativa decorre de condutas ilícitas praticadas por agentes públicos, seja de forma individual ou com a participação de terceiros, resultando em danos para o setor público. Para combater esses comportamentos, a LIA enumera uma série de ações consideradas como ímprobas e estabelece as sanções civis aplicáveis para desestimular tais práticas. Os artigos 9º, 10, 10-A e 11 desta legislação detalham as diversas maneiras pelas quais esses atos de improbidade podem se materializar (Gonçalves, 2022).

A LIA identifica as condutas prejudiciais que podem se manifestar de quatro formas distintas: através de ações que resultam em enriquecimento ilícito, pela prática de atos que acarretam prejuízo ao erário, por infrações decorrentes de concessão indevida de vantagens financeiras ou tributárias, ou por ações que violam os princípios fundamentais da Administração Pública, como honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, conforme disposto nos artigos 9º a 11 dessa legislação (Brasil, 1992).

Em 25 de outubro de 2021, foi promulgada a Lei nº 14.230/2021, que introduziu uma série de alterações na Lei de Improbidade Administrativa. Estas modificações influenciaram diretamente a maneira como certas condutas serão avaliadas, levando a mudanças significativas no sistema punitivo aplicável aos indivíduos que praticam atos ímprobos contra a Administração Pública (Costa; Barbosa, 2022).

No que diz respeito às alterações, é importante salientar que passou a ser exigido o elemento subjetivo do dolo para a configuração de conduta ímproba, necessitando assim a demonstração do específico propósito de agir – o dolo específico. Ademais, houve uma redução parcial da independência entre as instâncias, permitindo, por exemplo, a consideração da absolvição penal nos casos de falta de provas suficientes para a condenação (Gonçalves, 2022).

Outra mudança significativa foi a limitação da medida de indisponibilidade de bens apenas ao valor necessário para ressarcir o erário, ultrapassando a interpretação anterior estabelecida pelo STJ no Tema nº 10556. A nova legislação implementou a prescrição intercorrente, determinando prazos para a extinção do processo em circunstâncias específicas (Gonçalves, 2022).

Outras alterações englobam a proibição do reexame obrigatório nos casos de improcedência ou de extinção sem julgamento do mérito, além da exigência de demonstração do risco para a concessão da medida cautelar de indisponibilidade de bens, indo além do entendimento previamente estabelecido pelo STJ no Tema nº 701 (Gonçalves, 2022).

Essas mudanças têm implicações significativas no campo das improbidades, afetando o alcance das sanções previstas na LIA e a maneira como os atos ímprobos são interpretados e

punidos.

As alterações legislativas delineadas anteriormente, é relevante destacar aquelas que conferiram vantagens aos agentes na aplicação da lei, considerando a prerrogativa constitucional da retroatividade da lei penal mais benéfica, conforme previsto no artigo 5º, XL, da Constituição da República. Essas mudanças incidem especialmente sobre o caráter sancionador do direito administrativo, conforme disposto na LIA. A análise dos impactos dessas modificações, tanto no passado quanto no presente, e principalmente, no futuro, em relação aos destinatários e aos que são tutelados por esta lei, torna-se essencial diante da controvérsia jurídica ainda presente sobre o assunto (Gonçalves, 2022).

É importante destacar que a controvérsia acerca da retroatividade da novel legislação foi objeto de uma tese de repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em 25 de fevereiro de 2022, conforme será abordado de forma mais profundo no tópico final deste estudo.

Diante de informações preliminares acerca das importantes inovações advindas pela Lei nº 14.230/2021 na LIA, passa-se a análise da prescrição intercorrente.

2.1 PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

A prescrição intercorrente é um tema de extrema relevância no âmbito do direito, especialmente no contexto do direito processual civil. Trata-se de um instituto jurídico que tem por finalidade evitar a perpetuação indefinida dos processos judiciais, garantindo a efetividade da prestação jurisdicional e a segurança jurídica (Azevedo; Delgado, 2019).

Em linhas gerais, a prescrição intercorrente ocorre quando há a paralisação do processo por inércia do credor, ou seja, quando o autor deixa de promover os atos necessários para o impulso do processo durante um determinado período de tempo. Nesse contexto, a inércia pode se manifestar de diversas formas, como a falta de diligências para citação do réu, a ausência de requerimento de providências necessárias para o andamento do processo, entre outras condutas omissivas por parte do autor (Clementino, 2019).

O fundamento da prescrição intercorrente está intrinsecamente ligado aos princípios da razoável duração do processo e da efetividade da jurisdição. Em um Estado Democrático de Direito, é essencial que os processos judiciais sejam conduzidos de forma célere e eficaz, assegurando a tutela dos direitos das partes envolvidas. A prescrição intercorrente atua como um instrumento de controle do tempo despendido na tramitação processual, evitando a

procrastinação injustificada e a sobrecarga do Poder Judiciário (Mazzei; Azevedo, 2022).

Uma das características mais relevantes da prescrição intercorrente é a sua natureza declaratória, ou seja, ela não extingue o direito material da parte, mas apenas reconhece a perda da pretensão executória em decorrência da inércia processual. Dessa forma, a prescrição intercorrente não implica na renúncia do direito do credor, mas sim na sua negligência em buscar a efetivação desse direito por meio do processo judicial (Marques, 2018).

Para que ocorra a prescrição intercorrente, é necessário o preenchimento de determinados requisitos. Em primeiro lugar, é fundamental que haja uma paralisação injustificada do processo por parte do credor, ou seja, a inércia deve decorrer de uma conduta negligente ou omissiva do autor. Além disso, é necessário que o processo esteja em fase de execução, uma vez que a prescrição intercorrente diz respeito à perda da pretensão executória do credor. Por fim, é imprescindível que haja prévia intimação do autor para que promova os atos necessários ao andamento do processo, garantindo-lhe o direito ao contraditório e à ampla defesa (Clementino, 2019).

No que diz respeito aos efeitos da prescrição intercorrente, estes podem variar de acordo com o ordenamento jurídico de cada país. Em geral, a prescrição intercorrente resulta na extinção da execução, com a consequente liberação dos bens penhorados e o arquivamento dos autos do processo. No entanto, é importante ressaltar que a extinção da execução não implica na extinção do direito material da parte, que poderá buscar a sua satisfação por meio de novas medidas judiciais, desde que observados os prazos prescricionais aplicáveis (Mazzei; Azevedo, 2022).

É importante destacar que a prescrição intercorrente não é um instituto absoluto, devendo ser aplicada de forma ponderada e equilibrada, levando-se em consideração as peculiaridades de cada caso concreto. Em situações excepcionais, é possível afastar a prescrição intercorrente quando demonstrada a existência de causas justificativas para a inércia do credor, tais como dificuldades na localização do devedor, complexidade da causa, entre outras circunstâncias relevantes (Azevedo; Delgado, 2019).

No Brasil, a prescrição intercorrente encontra previsão no Código de Processo Civil de 2015, que estabelece em seu artigo 921, § 5º, que "se, depois da penhora, porém antes da alienação dos bens, sobrevier a prescrição, o juiz ordenará o seu cancelamento". Ou seja, caso ocorra a paralisação do processo de execução por inércia do credor e, posteriormente, ocorra a prescrição da pretensão executória, o juiz deverá determinar o cancelamento da penhora realizada, extinguindo a execução (Clementino, 2019).

No entanto, é importante ressaltar que a aplicação da prescrição intercorrente no Brasil tem gerado debates e divergências jurisprudências, especialmente no que diz respeito aos critérios para a sua configuração e aos efeitos da sua declaração. A jurisprudência pátria tem oscilado entre uma posição mais rigorosa, que reconhece a prescrição intercorrente de forma automática após determinado período de inércia do credor, e uma posição mais flexível, que considera as circunstâncias específicas de cada caso para afastar a prescrição intercorrente (Marques, 2018).

Em suma, a prescrição intercorrente é um instituto jurídico fundamental para garantir a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional, evitando a perpetuação indefinida dos processos judiciais. No entanto, sua aplicação deve ser realizada de forma ponderada e equilibrada, levando-se em consideração as peculiaridades de cada caso concreto e respeitando os princípios do contraditório, da ampla defesa e da razoável duração do processo. A prescrição intercorrente não implica na renúncia do direito do credor, mas sim na sua negligência em buscar a efetivação desse direito por meio do processo judicial.

3 A RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO

A regra geral vigente no sistema jurídico brasileiro dispõe que uma lei não deve retroagir em seus efeitos, pressuposto pela qual visa preservar o ato jurídico perfeito, os direitos já adquiridos e as decisões judiciais já transitadas em julgado. Tal fundamento encontra-se expresso no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição de 1988, que estipula que "[...] a legislação não afetará o direito já adquirido, os atos jurídicos perfeitos e as decisões judiciais definitivas [...] a Lei em vigor será aplicada imediata e geralmente, respeitando os atos jurídicos perfeitos e as decisões judiciais transitadas em julgados" (Brasil, 1988).

Nesse sentido, o entendimento de José Afonso da Silva (2016), é no sentido de que a lei é concebida para aplicação e produção de seus efeitos no futuro, ou seja, após sua entrada em vigor, proporcionando segurança jurídica. Essa proposição sugere que as relações jurídicas estabelecidas sob uma norma devem perdurar, mesmo que essa norma seja substituída, fornecendo aos indivíduos uma certa confiança nas suas interações legais.

Compartilham da mesma ideia os autores Correia e Carneiro (2022), ao afirmarem que o curso natural de uma lei é disciplinar eventos ocorridos após sua entrada em vigor, não retroagindo para regular situações passadas.

Assim, compreende-se que a irretroatividade de uma nova legislação visa manter as

circunstâncias já estabelecidas inalteradas, evitando questionamentos acerca de fatos já consumados, direitos já adquiridos e a própria coisa julgada.

Nesse sentido, consoante no princípio da legalidade, a regra geral é de que a lei penal aplicável é aquela em vigor no momento da prática do ato criminoso. A lei penal deve existir antes da conduta para ser aplicada a um caso específico.

Contudo, no Acórdão de nº 1316179, de relatoria do desembargador Sebastião Coelho que faz parte da Terceira Turma Criminal foi discutido as circunstâncias excepcionais, que o ordenamento jurídico permite a retroatividade da lei penal, desde que tal condição seja para favorecer o réu. Isso significa que revisões de casos passados podem ocorrer sob a *reformatio legis in mellius*, mas não será aplicada retroativamente uma lei que prejudique o réu (*reformatio legis in pejus*). Além disso, existe o conceito de *abolitio criminis*, que consiste na extinção de um tipo penal pela introdução de uma lei que descriminaliza (Tjdft 2021).

Tais concepções são explicadas por Nucci da seguinte forma: Uma exceção à regra de que as leis não podem retroagir é feita quando se trata de uma lei penal que traz benefícios ao réu. Essa lei pode ser aplicada retroativamente para favorecer o acusado, mesmo que ele já tenha sido condenado por sentença definitiva (conclusiva) e não haja mais possibilidade de recurso (artigo 5, XL, Constituição Federal; artigo 2, parágrafo único, Código Penal).

Assim, no que diz respeito ao âmbito penal, a lei sempre retroage sempre que for para beneficiar o réu. No entanto, quando se trata da esfera administrativa, as concepções são divergentes.

Segundo o ensinamento de Marinho e Anjos (2023), o surgimento do Direito Administrativo Sancionador ocorreu na segunda metade do século XIX, coincidindo com a separação dos poderes e a distinção entre ilícito penal e administrativo. Esta diferenciação permitiu que o controle dos atos restritivos de liberdade fosse exercido pelo poder judiciário. Os autores observam ainda que após a Segunda Guerra Mundial, vários países europeus, como França, Itália e Alemanha, optaram pela descriminalização de várias condutas, transferindo-as para a esfera administrativa. Esta mudança foi fundamentada na teoria penal garantista, que considera o direito penal como último recurso.

Diante dessas transformações no campo jurídico, surge o questionamento sobre a natureza das sanções advindas da ação de improbidade administrativa. O artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal prevê punições como a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário. Marinho e Anjos (2023) argumentam que o ressarcimento ao erário não é estritamente uma sanção punitiva, mas sim

uma obrigação de reparação que pode ser aplicada no campo da responsabilidade civil, desde que não esteja relacionada a pedidos de natureza punitiva.

No mesmo sentido é o entendimento de Di Pietro (2020), que afirma que o ato de improbidade não constitui um crime e as sanções listadas no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988 não têm caráter penal, como evidenciado pela ressalva que menciona "sem prejuízo da ação penal cabível". A doutrinadora argumenta ainda que as medidas contidas na norma constitucional caracterizam um ilícito de natureza civil e política.

Em sentido contrário é o entendimento de Carvalho Filho (2020), da Lei de Improbidade Administrativa têm natureza extrapenal, desta maneira, adotado as sanções civis. Logo, como essas sanções têm caráter civil, é concluído que essas normas regulam os casos a partir de sua entrada em vigor, sem possibilidade de retroagir para beneficiar o réu, como é permitido no direito penal.

Deve-se ponderar que houve uma transformação nos valores sociais ao longo do tempo, e, portanto, é relevante aplicar essa mudança retrospectivamente, reconhecendo uma evolução nos princípios éticos e morais. Isso é fundamental para manter o princípio constitucional da igualdade e promover a justiça, bem como para modernizar as leis que protegem os direitos fundamentais. Afinal, normas obsoletas e injustas não trariam nenhum benefício à sociedade. A retroatividade decorre da necessidade de atualizar o Direito Penal em conformidade com os princípios de igualdade, ética e outros valores morais (Gerhard; Cardoso, 2020).

Além disso, vale ressaltar o voto emitido pela Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça, o qual decretou a aplicação dos princípios do direito penal na área do direito administrativo sancionador, buscando assegurar a retroatividade da norma mais benéfica.

A Ministra frisou que entre 03 de novembro de 2000 e 29 de abril de 2003, durante a vigência da Lei Municipal nº 8.879/79, o Recorrente foi implicado em condutas que ressaltam em sua demissão, a qual foi efetivada em 04/03/2008, já sob a vigência da Lei Municipal nº 13.530/03. Esta última Lei mencionada prevê atenuantes de pena que não foram consideradas na punição.

Portanto, de acordo com o princípio de retroatividade da lei penal mais favorável, elucidado na Carta Magna, as leis regem o direito administrador sancionador também devem seguir essa premissa. Ante ao exposto, foi concluído que a Administração do Estado de São Paulo deveria revisar a penalidade imposta, segundo a legislação mais favorável, ao Recorrente, sem afetar aos demais procedimentos processuais (Brasil, 2018).

Ante ao exposto, percebe-se que foi admitida a aplicabilidade do princípio da retroatividade da norma mais favorável no caso concreto, o que abre, portanto, precedentes para questionamentos sobre a própria retroatividade da Lei nº 14.230/2021.

Segundo os entendimentos de Medina Osório (2020), em relação ao Direito Administrativo Sancionador, é notável que o legislador goza de uma certa latitude, porém sempre dentro das fronteiras estabelecidas pela Constituição. Nesse contexto, seria inadequado negar a retroatividade mais favorável de normas relacionadas aos direitos políticos ou às liberdades individuais, como por exemplo, nos casos de contratação com a administração pública.

No que tange aos atos de improbidade e suas respectivas sanções, o legislador não deliberou sobre a irretroatividade das normas mais benéficas. Caso o fizesse, seria necessário questionar a constitucionalidade da medida. A questão se complica quando o próprio legislador determina a irretroatividade da norma administrativa mais vantajosa, o que poderia impossibilitar o reconhecimento da retroatividade, visto que a igualdade não pode ser aplicada de forma abstrata, desconsiderando os critérios legais, a menos que exista uma comprovada arbitrariedade e falta de razoabilidade por parte do Poder Legislativo (Gerhard; Cardoso, 2020).

Ademais, para Medina Osório (2020), o legislador possui uma maior margem de liberdade nas seções do direito administrativo sancionador, mas não pode interferir nas liberdades individuais tuteladas pelo Direito Penal e pelo Direito Administrativo Sancionador, que compartilham semelhanças, especialmente no que se refere aos direitos políticos ou liberdades contratuais. A previsão legal de retroatividade opera automaticamente, o que demanda o uso desse mecanismo. Da mesma forma, a previsão de irretroatividade também poderia operar, mas apenas de forma inversa, respeitados determinados limites constitucionais, ou seja, desde que essa proibição não viole direitos fundamentais inalienáveis.

Portanto, evidencia-se que a falta de equiparação absoluta entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador não impede a aplicabilidade dos princípios penais neste último, como destacado tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência mencionada anteriormente. Sendo assim, passa-se a análise da retroatividade no contexto da Lei nº 14.230/2021.

4 A (IM)POSSIBILIDADE DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI Nº 14.230/2021 À LUZ DO ARE Nº 843.989/PR

É indiscutível que o Direito Administrativo tem-se se inclinado de forma favorável à retroatividade da norma mais benéfica. Nesse sentido, Halpern e Oliveira (2021), defendem pela aplicação retroativa das disposições mais vantajosas derivadas da reforma introduzida pela Lei 14.230/2021 na LIA. Argumentam ainda que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, claramente delineado no campo do Direito Penal, poderia ser aplicado igualmente ao Direito Administrativo Sancionador. Esses mesmos autores afirmam que, caso estejam em curso ações de improbidade administrativa que colidam com a Lei nº 14.230/21, tais processos devem ser encerrados, com julgamento do mérito pela impossibilidade jurídica do pedido acusatório.

A discussão acerca da possibilidade de aplicação retroativa das normas contidas na Lei nº 14.230/2021 ao caso concreto inevitavelmente chegaram ao setor jurisprudencial. Os debates foram iniciados no ARE 1.350.900/SP. No presente julgado, a Primeira Turma reconheceu que a matéria não deveria ser enfrentada pela referida corte em função de sua natureza inconstitucional (Brasil, 2022a).

O assunto também foi objeto do ARE 1.351.472/SP, pelo qual, o Ministro Edson Fachin em decisão monocrática entendeu que a aplicabilidade das alterações advindas da Lei nº 14.230/2021, com relação às sanções pelos atos de improbidade administrativa compete ao juízo de execução (Brasil, 2021).

Por fim, o Supremo Tribunal Federal abordou a temática de forma unânime, por meio do reconhecimento de repercussão geral no ARE 843.989/PR, resultando no Tema 1169. O presente caso teve origem através da sentença proferida em uma ação civil pública de nº 5005208-29.2018.4.04.7006 de 2006, no qual o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, objetivava a condenação da então ré, Rosmery Terezinha Cordova. A sentença foi julgada improcedente (Brasil, 2022b).

Da sentença supradita, o INSS apelou, tendo como julgamento a provimento de seu recurso determinando a devolução dos autos ao juízo de origem. Assim, a então recorrida agravou do acórdão dando assim origem ao ARE 843.989 (Brasil, 2022b).

Abordando a temática da Lei nº 14.230/2021 e a aplicação retroativa da norma favorável no ramo do direito administrativo, o Relator ressaltou que a reforma legislativa introduziu disposições mais vantajosas para os agentes públicos e aqueles envolvidos em atos de

improbidade administrativa, o que tem suscitado debates na doutrina brasileira sobre a viabilidade de sua retroatividade no contexto do Direito Administrativo sancionador (Brasil, 2022b).

Por um lado, alguns estudiosos que defendem a retroatividade da norma mais favorável fundamentam-se no teor do artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal de 1988, o qual determina que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu, argumento que poderia ser aplicado ao Direito Administrativo sancionador.

Foi enfatizado pelo Ministro no teor integral da Manifestação de Reconhecimento de Repercussão Geral do ARE 843.989, essa perspectiva é endossada pelos estudiosos Heraldo Garcia Vitta e Edilson Pereira Nobre Júnior, ficando respaldado pelo Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.153.083, relatado pelo Ministro Sérgio Kukina, da Primeira Turma, cuja decisão foi publicada no DJe em 19/11/2014. Naquele caso, a Eminente Ministra Regina Helena Costa, ao inaugurar a divergência, sustentou a existência de um princípio implícito de retroatividade da lei mais favorável no Direito Administrativo Sancionador, extrapolação esta fundamentada no art. 5º, XL, da CF. Além disso, o próprio STF teria reconhecido a aplicação de um preceito de Direito Penal no campo administrativo no MS 23.262/DF, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, condizente com decisão publicada em 30/10/2014 (Brasil, 2022b).

Por outro lado, apesar dos argumentos convincentes apresentados pela primeira corrente, o Ministro Alexandre de Moraes observa que os defensores da irretroatividade da norma mais benéfica argumentam, em suma, que a regra constitucional que trata da retroatividade da lei penal mais favorável se baseia em particularidades do Direito Penal, sendo inaplicável, portanto, ao Direito Administrativo sancionador. Nesse contexto, como uma exceção à regra, ela deveria ser interpretada de forma restritiva e, consequentemente, apenas a irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos seriam aplicáveis ao direito administrativo.

Neste diapasão, o Supremo Tribunal Federal reconheceu e deliberou seu entendimento sobre a tese retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa, no âmbito do Tema nº 1169.

Para o STF a Lei Federal nº 14.130/2021, revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, não convertendo-se possível obter um efeito retroativo conforme o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, o entendimento é nítido quanto ao ponto de que a Nova Lei se aplica diretamente aos atos de improbidades administrativas culposos cometidos durante a vigência da legislação anterior, cabendo assim ao juízo competente a

analisar a presença de dolo por parte do agente. Ademais o novo regime prescricional disposto na LIA não retroage, portanto aplicáveis aos casos ocorridos após a publicação da lei (Brasil, 2022c).

Pelo entendimento extraído das teses formuladas pelo STF, uma vez reconhecida a irretroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, fica determinado que a revogação dos atos de improbidade administrativa culposos não afeta os processos que já transitaram em julgado, em conformidade com o princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXV, Crfb/88).

Com a declaração de irretroatividade das novas normas, não se admite a propositura de ação rescisória para revisar ou anular decisões já transitadas em julgado. Além disso, as novas disposições não se aplicarão ao processo de execução das penas. É importante ressaltar que a decisão do Supremo Tribunal Federal é clara ao afirmar que o novo texto legal se aplica aos atos de improbidade administrativa culposos praticados durante a vigência da antiga lei, desde que não tenham transitado em julgado, cabendo ao juízo competente analisar eventual ato doloso praticado pelo agente. Nesses casos, independentemente da instância em que se encontre, o processo deve ser extinto sem resolução do mérito (Koehler *et al.*, 2022).

Observa-se que a decisão do STF não implica em uma retroatividade absoluta das novas disposições da LIA. O julgamento das teses do Tema 1199 estabelece que a atual redação do artigo 10 da LIA, que aborda os atos de improbidade administrativa que resultam em prejuízo ao erário, seja aplicada apenas aos processos que envolvem atos ímprobos culposos praticados durante a vigência da legislação anterior e que ainda não tenham transitado em julgado.

Portanto, com exceção da situação mencionada acima, os demais dispositivos alterados pela Lei 14.230/2021 não devem ser aplicados de forma retroativa. Isso significa dizer que em conformidade com o princípio da segurança jurídica, previsto na Constituição Federal, essas disposições não se aplicam aos processos que já transitaram em julgado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como propósito analisar a aplicação do princípio da irretroatividade na Lei 14.230/2021, que promoveu mudanças substanciais na legislação de improbidade administrativa. Diante da complexidade desse tema e da relevância das alterações promovidas pela referida lei, tornou-se necessário compreender como essas mudanças impactam os casos de improbidade administrativa, especialmente considerando o posicionamento do STF por meio do ARE 843.989.

Ao longo da análise, foi possível constatar que a questão da retroatividade da Lei 14.230/2021 é objeto de intenso debate jurídico. Os resultados encontrados revelam que, embora a jurisprudência e a doutrina tenham apontado para a possibilidade de aplicação retroativa de certas disposições da nova lei, especialmente no que se refere aos atos culposos de improbidade administrativa, há limitações impostas pelo princípio da segurança jurídica.

Nesse cenário de discussões jurídicas, o STF foi chamado a intervir. No contexto do ARE 843.989/PR, a Suprema Corte prescreveu que as disposições atualizadas pela Lei 14.230/2021 não se aplicam aos eventos anteriores à sua entrada a vigor, ou seja, não são retroativos. A nova Lei de Improbidade Administrativa se restringe aos atos culposos sem decisão definitiva.

Com a decisão do STF, distintas situações se delineiam. Para aqueles que cometem atos culposos de improbidade após a vigência da nova legislação, nenhum delito é cometido, já que o tipo foi abolido pela nova norma.

Entretanto, para os atos ímprobos culposos já sentenciados de forma definitiva, ou seja, com trânsito em julgado, nada se altera, pois, as novas disposições não retroagem, em respeito ao princípio constitucional que preza pelo respeito da coisa julgada, ato jurídico perfeito e direito adquirido (art. 5º, inciso XXXVI).

Por outro lado, para os agentes que respondem por conduta culposa sem o trânsito em julgado da ação, a nova legislação deve ser aplicada. Portanto, independentemente do estágio processual, o caso deve ser julgado e extinto sem resolução do mérito, uma vez que o ato culposos de improbidade administrativa foi eliminado do sistema legal.

Assim, conclui-se que uma série de casos serão encerrados com base na decisão do STF. É importante salientar que as autoridades competentes devem agora examinar, diante da abolição do tipo culposos, a possível presença de conduta dolosa nos processos ainda em curso. Nessas circunstâncias, se a conduta se enquadrar no tipo doloso, o processo não deve ser encerrado e o agente, muito possivelmente, será condenado de acordo com a nova legislação em vigor.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a não retroatividade da Lei 14.230/2021 em casos de improbidade administrativa é crucial para a compreensão e aplicação do direito no país. A partir dessa decisão, uma série de desdobramentos jurídicos e práticos emerge, afetando não apenas os processos em andamento, mas também a interpretação e aplicação das leis relacionadas à improbidade administrativa.

Uma das principais implicações dessa decisão é a necessidade de reavaliação de

processos em curso que envolvem atos culposos de improbidade administrativa. Com a abolição desse tipo de conduta pela nova lei, os casos em que não houve trânsito em julgado devem ser encerrados sem resolução do mérito. No entanto, surge a questão da possibilidade de conduta dolosa nos mesmos casos, o que demanda uma análise mais aprofundada por parte das autoridades competentes.

Além disso, a decisão do STF levanta questões sobre a segurança jurídica e a estabilidade das relações jurídicas no país. O princípio da não retroatividade das leis é fundamental para garantir a previsibilidade e a estabilidade do ordenamento jurídico, evitando surpresas e instabilidade nas relações sociais e econômicas.

Por outro lado, a decisão do STF também pode gerar críticas e questionamentos por parte daqueles que defendem uma interpretação mais flexível do princípio da retroatividade das leis. A retroatividade das leis é uma questão complexa que envolve diferentes interesses e valores, e sua aplicação deve levar em consideração não apenas aspectos jurídicos, mas também sociais e políticos.

Em suma, a decisão do STF sobre a retroatividade da Lei 14.230/2021 em casos de improbidade administrativa é um marco importante no desenvolvimento do direito no Brasil. Seus impactos serão sentidos não apenas nos processos em andamento, mas também na interpretação e aplicação das leis relacionadas à improbidade administrativa, bem como na segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Gabriel Cosme de; DELGADO, Carlos. **A prescrição intercorrente da lei de execuções fiscais a partir dos reflexos do RESp 1.340.553/RS**. Migalhas, São Paulo, 30 ago.2019.

BRASIL. **Lei nº 14.230 de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2. Acesso em: 09 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 09 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.350.900/SP**. Relator: Min. Cármen Lúcia, 21/02/2022. Recurso Extraordinário com Agravo. Conversão em Agravo Regimental. Recorrente: Osvaldo Luiz de Oliveira. Recorrido: Ministério Público do

Estado de São Paulo. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 21/03/2022a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur461211/false>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.351.472/SP**. Recorrente: Eduardo Vicente Valet Fillietaz. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Edson Fachin, 02.12.2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ARE&numero=1351472#>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR**. Constitucional e Administrativo. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18/08/2022b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473324/false>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CLEMENTINO, Isabella Gonçalves de Queiroz. **A aplicação da prescrição intercorrente no Direito Tributário e os novos precedentes judiciais do STJ**. DireitoNet, [S.I], 15 set. 2019.

CORREIA, Atalá; CARNEIRO, Rafael, de A. Araripe. **Prescrição, improbidade e retroatividade da novatio legis in mellius**. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe. Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios. (Coleção IDP). São Paulo: Almedina, 2022.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: De acordo com a Lei n. 14.230/2021**. São Paulo: Grupo Almedina (Portugal), 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GERHARD, Daniel Cardoso; CARDOSO, José Emmanuel Evangelista. **A Retroatividade Benéfica da Lei 14.230/2021 no Direito Administrativo Sancionador The Beneficial Retroactivity of Law 14.230/2021 in Sanctioning**. Reflexões sobre Direito e Sociedade: fundamentos e práticas, v. 1, n. 1, p. 196-206, 2020.

GONÇALVES, Maria Luiza. **O novo regime jurídico da improbidade administrativa e a sua repercussão sobre o princípio da insignificância**. 2022. 42f. Artigo Científico (Especialização em Direito Administrativo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/46861/1/Artigo%20para%20depositar%20-%20vers%c3%a3o%20final%20-%20PDF%20A.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2024.

HALPERN, Erick e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo sancionador e a reforma da Lei de Improbidade pela Lei 14.230/2021, **Zênite Fácil, categoria Doutrina**, 09 dez. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 30 mar. 2024.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino et al. **Lei de Improbidade Administrativa:**

Principais alterações da Lei 14.230/2021 e o impacto na jurisprudência do STJ. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

MARINHO, Daniel Octávio Silva; ANJOS, Thiago Calandrini de Oliveira. **Da inaplicabilidade dos institutos de processo coletivo aos processos de improbidade administrativa à luz da lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Peixoto. Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021. Londrina, PR: Thoth, 2023.

MARQUES, Renata Elaine Silva Ricetti. Nova interpretação do STJ sobre prescrição intercorrente em matéria tributária. **RevistaConsultor Jurídico**, São Paulo, 28 nov. 2018.

MAZZEI, Rodrigo; AZEVEDO, Bernardo. **Prescrição:** "o direito não socorre aos que dormem". E aos que se isolam? Migalhas, São Paulo, 31 mar. 2020.

MEDINA OSÓRIO. **Direito Administrativo Sancionador.** São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 4ª ed. eletrônica, 2020.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance.** N 20. P 97-141. São Paulo: Ed RT, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.