



CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

ISSN 2236-1677

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A retroatividade da Lei Mais Benéfica no contexto do Direito Administrativo Sancionador: uma análise à luz da reforma da Lei de Improbidade

The Retroactivity of the Most Beneficial Law in the Context of Administrative Sanction Law: Analysis in Light of the Reform of the Improbability Law

Alberth Sant'Ana Costa da Silva

Alfredo Ribeiro da Cunha Lobo

Marco Antônio R. Sampaio Filho

VOLUME 14 • Nº 1 • ABR • 2024

OS CONTORNOS SISTÊMICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
BRASILEIRO E A RELAÇÃO COM O DIREITO CONSTITUCIONAL

Sumário

DOSSIÊ TEMÁTICO: Os CONTORNOS SISTÊMICOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR BRASILEIRO E A RELAÇÃO COM O DIREITO CONSTITUCIONAL.....	13
DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A IDENTIDADE ONTOLÓGICO-ESTRUTURAL: ENTRE ILÍCITOS PENAIS E ADMINISTRATIVOS E SEU CONTRIBUTO À MATIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	15
Tatiana Maria Guskow e Liziane Paixão Silva Oliveira	
O ENUNCIADO 665 DA SÚMULA DO STJ E A ESTRUTURA SISTÊMICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: A “CIRANDA DE PEDRA” DA PRÁTICA CONSTITUCIONAL DOS NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO	29
Pedro Brabo dos Santos e Flípe Lôbo Gomes	
LEGALIDADE, JURIDICIDADE E CONVENCIONALIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	49
Luiz Guilherme Arcaro Conci e Livia Fioramonte Tonet	
O ERRO GROSSEIRO PREVISTO NO ART. 28 DO DECRETO-LEI N.º 4.657/1942: APORTES TEÓRICOS PARA UMA CONCEITUAÇÃO CONSTITUCIONAL	69
Marcelo Rodrigues Mazzei, Lucas Oliveira Faria e Sebastião Sérgio da Silveira	
PARÂMETROS DE AFERIÇÃO DA CULPA E DO ERRO GROSSEIRO: O HOMEM MÉDIO MORREU?.....	84
Odilon Cavallari	
A RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA NO CONTEXTO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: UMA ANÁLISE À LUZ DA REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE.....	110
Alberth Sant’Ana Costa da Silva, Alfredo Ribeiro da Cunha Lobo e Marco Antônio R. Sampaio Filho	
TIPICIDADE NAS INFRAÇÕES DISCIPLINARES: O DESAFIO DA CERTEZA DO DIREITO EM UM DOS PRINCIPAIS CAPÍTULOS DA COMPETÊNCIA SANCIONATÓRIA ESTATAL.....	125
André Petzhold Dias e Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho	
MILITARES ESTADUAIS E MOVIMENTOS GREVISTAS: DIVIDENDOS POLÍTICO-ELEITORAIS E INSTABILIDADE DISCIPLINAR INTERNA	145
Juarez Gomes Nunes Junior e Francisco Horácio da Silva Frota	
O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A LEGITIMAÇÃO DO USO DE SEGUROS E DE FUNDOS ESPECIAIS PARA A PROTEÇÃO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO	158
Sandro Lúcio Dezan e Marcelo Dias Varella	
A AVALIAÇÃO DE IMPACTO E DE RESULTADO REGULATÓRIO COMO ESPECTROS DE POLÍTICA REGULATÓRIA-SANCIONATÓRIA EFICIENTE EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: REFLEXÕES À LUZ DA ACCOUNTABILITY	183
Luis Henrique de Menezes Acioly, Isabelle Brito Bezerra Mendes e João Araújo Monteiro Neto	

POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITOS DAS MULHERES, INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA	208
DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: REDES INTERSETORIAIS E AS ESTRATÉGIAS DE GESTÃO	210
Palloma Rosa Ferreira, Diego Neves de Sousa, Amélia Carla Sobrinho Bifano e Maria das Dores Saraiva	
O DIREITO AO SALÁRIO-MATERNIDADE NOS CASOS DE GESTAÇÃO DE SUBSTITUIÇÃO: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E CHILE	234
Janaina Reckziegel, Rommy Alvarez Escudero e Daniele Vedovatto Gomes da Silva Babaresc	
A ADOÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O ALCANCE DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA ONU: UMA ANÁLISE DO PROJETO ADOÇÃO SEGURA DA COMARCA DE MARINGÁ –PR E DA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE	253
Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro e Ana Maria Silva Maneta	
POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE	279
SERÃO OS MEIOS AUTOCOMPOSITIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS O CAMINHO PARA O ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE?	281
Danilo Henrique Nunes, Lucas de Souza Lehfeld e Carlos Eduardo Montes Netto	
POLICY HANDLING TO ACCELERATE STUNTING REDUCTION IN KUPANG TENGAH DISTRICT, REGENCY EAST NUSA TENGGARA PROVINCE	303
William Djani e Jeny Jacoba Therikh	
OUTROS TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	318
HARNESSING NOVEL TECHNOLOGIES TO FORTIFY ANTI-CORRUPTION EFFORTS: ASSIMILATING INDIA’S EXPERIENCES INTO UZBEKISTAN’S FIGHT AGAINST CRIMINALITY	320
Abhishek Thommandru e Fazilov Farkhod Maratovich	
NEXUS OF PUBLIC SERVICE INTERVENTIONS AND SOCIAL DEVELOPMENT: LITERATURE SYNTHESIS.....	341
Jonathan Jacob Paul Latupeirissa e Ni Luh Yulyana Dewi Dewi	
INVESTIMENTO-ANJO: UMA PROPOSTA DE JUSTIÇA FISCAL PARA INVESTIMENTOS DE ALTO RISCO	365
Tarsila Ribeiro Marques Fernandes e Paola de Andrade	
MOTIVAÇÕES DOS CONSUMIDORES PARA INCLUÍREM O NIF NAS FATURAS.....	384
Gabriel Pinto, Daniel Taborda e Pedro Cerqueira	
BUILDING TRUST IN POLICING: CHALLENGES AND STRATEGY.....	402
Baidya Nath Mukherjee e Meera Mathew	

A retroatividade da Lei Mais Benéfica no contexto do Direito Administrativo Sancionador: uma análise à luz da reforma da Lei de Improbidade*

The Retroactivity of the Most Beneficial Law in the Context of Administrative Sanction Law: Analysis in Light of the Reform of the Improbability Law

Alberth Sant'Ana Costa da Silva**

Alfredo Ribeiro da Cunha Lobo***

Marco Antônio R. Sampaio Filho****

Resumo

Neste artigo, aborda-se a possibilidade de aplicação retroativa da lei mais benéfica no contexto do Direito Administrativo Sancionador, com foco na reforma da Lei de Improbidade Administrativa, promovida pela Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021 e considerando o julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal. A partir de revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, buscou-se examinar se a lei mais benéfica deve ou não retroagir no campo do Direito Administrativo Sancionador, e quais as respectivas implicações da aplicação, ou não, desse princípio. As conclusões destacam a complexidade da aplicação do Princípio da Retroatividade no Direito Administrativo Sancionador, especialmente diante das mudanças introduzidas pela Lei n.º 14.230, de 2021. Apesar de algumas controvérsias, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sinaliza diretrizes importantes sobre o assunto, buscando conciliar princípios constitucionais com a natureza específica do Direito Administrativo. Por fim, destaca-se que o artigo contribui para o debate acadêmico e jurídico ao oferecer uma análise crítica e embasada sobre um tema relevante para o Direito Administrativo Sancionador no Brasil, especialmente após a reforma da Lei de Improbidade Administrativa.

Palavras-chave: Direito administrativo sancionador. retroatividade da Lei Mais Benéfica. Nova Lei de Improbidade Administrativa. Jurisprudência do STF.

Abstract

The present study will address the possibility of retroactive application of the most beneficial law in the context of Administrative Sanction Law, focusing on the reform of the Law of Administrative Misconduct promoted by Law 14.230/2021 and considering the judgment of Theme 1,199 by the

* Recebido em: 01/03/2024

Aprovado em: 17/04/2024

** Doutor em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Ciência da Informação pelo PPGCI/UFMG; especialista em Gestão de documentos pelo AVW Faculdade Integrada. Servidor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB). Revisor de atos normativos da Casa Civil da Presidência da República. Professor Substituto da Faculdade de Ciência da Informação – UnB.
E-mail: alberthsantana@ufmg.br

*** Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); Pós-graduado em Processo Civil pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP); Pós-graduado em Advocacia no Direito Digital e Proteção de Dados pela Escola Brasileira de Direito (Ebradi); Advogado, titular de Miranda Lima e Lobo Advogados.
E-mail: alfredolobo@mirandaelobo.com.br

**** Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - UniCeub; Pós-graduado em Advocacia Corporativa pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP; Graduado em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - CEUB; Advogado.
E-mail: marcosampaio@mirandaelobo.com.br

Supreme Federal Court. Through bibliographic review and jurisprudential analysis, we sought to examine whether the most beneficial law should or should not be retroactive in the field of Administrative Sanction Law and what are the respective implications of the application or non-application of this principle. The conclusions highlight the complexity of applying the retroactivity principle in Administrative Sanction Law, especially considering the changes introduced by Law 14.230/2021. Despite some controversies, the jurisprudence of the Supreme Federal Court (STF) signals important guidelines on the subject, seeking to reconcile constitutional principles with the specific nature of Administrative Law. Finally, it is emphasized that the article contributes to the academic and legal debate by offering a critical and informed analysis on a relevant topic for Administrative Sanction Law in Brazil, especially after the reform of the Law of Administrative Misconduct.

Keywords: Administrative sanctioning Law; retroactivity of the Most Beneficial Law; New Law on Administrative Improbability; jurisprudence of the Brazilian Supreme Court.

1 Introdução

No contexto complexo do Direito Administrativo Sancionador, a retroatividade da Lei Mais Benéfica emerge como um tema controverso e de vital importância para a justiça e proteção dos direitos dos administrados. Embora parte da doutrina a considere ferramenta essencial para corrigir desigualdades e garantir a aplicação de mudanças legislativas favoráveis, a questão da retroatividade não é pacífica e não está expressamente estabelecida nos diplomas administrativos sancionadores.

Destaca-se que a retroatividade da lei mais benéfica não apenas visa resguardar os direitos individuais dos envolvidos em processos administrativos, mas também contribui para a eficácia e a legitimidade do ordenamento jurídico como um todo.¹ Ao permitir que novas normas mais favoráveis sejam aplicadas retroativamente, esse princípio promove a coerência e a equidade no tratamento dos casos sob análise², evitando a perpetuação de situações injustas ou desproporcionais.

Nesse contexto, a presente pesquisa se propõe a investigar a aplicação da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, com especial enfoque na reforma da Lei de Improbidade Administrativa promovida pela Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema 1.199, fixou tese crucial sobre esse assunto, definindo que disposições da nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 14.230, de 2021) devem retroagir, salvo se houver trânsito em julgado, em virtude do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição.³

Destaca-se que a citada reforma legal trouxe consigo uma série de modificações significativas na legislação que regula a responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade, suscitando debates e questionamentos sobre seus efeitos retroativos e suas implicações para casos em andamento e futuros.

Dessa forma, a análise cuidadosa da interseção entre a retroatividade da lei mais benéfica e as alterações promovidas pela Lei n.º 14.230, de 2021, na Lei de Improbidade Administrativa, se revela de extrema relevância não apenas para a compreensão teórica desse princípio jurídico, mas também para a adequada interpretação e aplicação das normas em casos práticos.

¹ CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal*. 18. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, v. I.

² SANTOS, Rodrigo Valgas dos. NOVO REGIME DE DISPENSA DE LICITAÇÃO POR VALOR NA LEI Nº 14.133/2021: CONSEQUÊNCIAS CRIMINAIS E NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Disponível em: www.licitacao-econtrato.com.br. Acesso em: 29 fev. 2024.

³ ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022.

Ao examinar os fundamentos, as possíveis controvérsias e os desafios decorrentes dessa relação, busca-se contribuir, neste artigo, para o aprimoramento do debate jurídico e o desenvolvimento de soluções que conciliem os Princípios da Legalidade, da segurança jurídica e da justiça no contexto do Direito Administrativo Sancionador.

2 Contornos do direito administrativo sancionador e da nova lei de improbidade administrativa

Neste tópico, serão abordados os conceitos básicos e a aplicação do Princípio da Retroatividade da Lei Mais Benéfica, com ênfase em sua relevância no Direito Administrativo Sancionador. Serão explorados os fundamentos teóricos desse princípio, que busca assegurar justiça e equidade na aplicação das normas legais, protegendo os direitos individuais e corrigindo desigualdades decorrentes de leis menos favoráveis. A retroatividade da lei mais benéfica, consagrada em diversos documentos internacionais e na legislação brasileira, será analisada quanto à sua importância na promoção da segurança jurídica e na garantia dos direitos dos administrados no contexto das sanções administrativas.

Em seguida, o foco se voltará para os princípios e características do Direito Administrativo Sancionador, discutindo-se os pilares fundamentais que orientam a atuação do Estado no exercício de seu poder punitivo, incluindo os princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e devido processo legal. Além disso, serão abordadas as recentes reformas introduzidas pela Lei n.º 14.230, de 2021, que trouxeram mudanças significativas na Lei de Improbidade Administrativa, com o objetivo de aumentar a eficiência e a justiça na responsabilização por atos de improbidade.

2.1 Conceitos Básicos da Retroatividade da Lei Mais Benéfica

A retroatividade da lei mais benéfica é um princípio fundamental do ordenamento jurídico que visa garantir a proteção dos direitos individuais e a justiça na aplicação das normas legais. Esse princípio estabelece que, em caso de mudanças legislativas, devem ser aplicadas as normas mais favoráveis aos envolvidos em um processo, mesmo que essas normas sejam posteriores aos fatos que deram origem ao processo.⁴

Essa noção está enraizada no ideal de justiça e equidade, buscando corrigir desigualdades decorrentes de leis anteriores menos favoráveis aos indivíduos. Assim, a retroatividade da lei mais benéfica protege os direitos adquiridos e assegura que os indivíduos não sejam prejudicados por mudanças legislativas durante o curso de um processo administrativo ou judicial.⁵

Esse princípio encontra respaldo em diversos documentos e tratados internacionais, bem como na legislação de muitos países ao redor do mundo.⁶ No Brasil, é expressamente reconhecido pelo art. 5º, inciso XL, da Constituição, que estabelece que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”.

No contexto do Direito Administrativo Sancionador, apesar de ser um tema controverso na doutrina e na jurisprudência, a retroatividade da lei mais benéfica desempenha um papel crucial na garantia da segurança jurídica e na proteção dos direitos dos administrados. Isso porque as sanções administrativas podem

⁴ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 138.

⁵ CRUZ E TUCCI, José Rogério. Parâmetros de eficácia e critérios de interpretação do precedente judicial. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). Direito jurisprudencial. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2012. p. 113.

⁶ BARBOSA, Rui. Leis retroativas e interpretativas no Direito brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Educação e Saúde. *Obras completas de Rui Barbosa*. v. XXV, t. IV. Rio de Janeiro, 1898, p. 150.

ter impactos significativos na esfera dos direitos individuais, exigindo que sejam observados os princípios da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Afinal, “o art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage”.⁷

Portanto, compreender os fundamentos teóricos da retroatividade da lei mais benéfica é essencial para analisar sua aplicação no contexto do Direito Administrativo Sancionador, fornecendo uma base sólida para a interpretação e aplicação desse princípio em casos concretos. Essa análise contribui para a promoção da justiça e da equidade nas relações entre o Estado e os administrados, fortalecendo os fundamentos democráticos e constitucionais do Estado de Direito.

2.2 Direito Administrativo Sancionador: princípios e características

O Direito Administrativo Sancionador constitui um ramo específico do Direito Público que regula a atuação do Estado no exercício de seu poder punitivo frente a condutas lesivas aos interesses públicos e à ordem administrativa. Esse campo do direito se caracteriza pela aplicação de sanções administrativas, tais como multas, advertências, suspensões, cassações de licenças, entre outras, com o propósito de coibir infrações administrativas e promover o interesse público.⁸

Nesse contexto, alguns princípios orientadores são fundamentais para a garantia da legalidade, da proporcionalidade e da justiça na atuação do Estado.⁹

O Princípio da Legalidade é uma pedra angular do Estado Democrático de Direito e um dos pilares fundamentais do Direito Administrativo Sancionador. Esse princípio estabelece que a atuação do Estado, especialmente no contexto da imposição de sanções, deve estar rigidamente ancorada na legislação vigente. Em outras palavras, o Estado somente pode aplicar medidas sancionatórias quando expressamente autorizado por normas jurídicas previamente estabelecidas.¹⁰

Essa exigência de estrita observância da legalidade visa proteger os cidadãos contra arbitrariedades e abusos de poder por parte da Administração Pública. Ao vincular a atuação estatal à lei, o Princípio da Legalidade garante a previsibilidade e a segurança jurídica nas relações entre o Estado e os administrados, promovendo a justiça e a igualdade perante a lei.¹¹

No contexto do Direito Administrativo Sancionador, a observância estrita da legalidade implica que as sanções somente podem ser impostas nos casos expressamente previstos na legislação, não sendo permitida a aplicação de medidas punitivas com base em interpretações extensivas ou analogias inadequadas. Em outras palavras, a Administração Pública não possui discricionariedade ilimitada na imposição de sanções, estando restrita aos limites estabelecidos pela lei.¹²

Essa limitação imposta pela legalidade tem o propósito não apenas de proteger os direitos individuais dos administrados, mas também de preservar a integridade do próprio Estado de Direito. Ao exigir que a

⁷ STJ- REsp n. 1.153.083/MT, relator Ministro Sérgio Kukina, relatora para acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 6/11/2014, DJe de 19/11/2014.

⁸ GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios Processuais no Direito Administrativo Sancionador: Um Estudo à luz das garantias constitucionais. *R. Fac. Dir. Univ. São Paulo*, v. 109, p. 773 – 793, jan./dez. 2014.

⁹ PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo. *Revista da EMERJ*, v. 11, n.º 42, 2008.

¹⁰ Torres, R. L. O princípio da tipicidade no direito tributário. *Revista De Direito Administrativo*, 235, 193–232, 2004.

¹¹ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 305.

¹² ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Constituição Federal comentada*. Dos Direitos e Garantias Fundamentais. 30 anos da CF. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018, p.139-142.

atuação estatal esteja sempre fundamentada na lei, o Princípio da Legalidade fortalece os fundamentos democráticos e republicanos do sistema jurídico, impedindo o arbítrio e garantindo que o Estado exerça seu poder de forma legítima e responsável.¹³

Portanto, a observância do Princípio da Legalidade é essencial para garantir a legitimidade e a eficácia das medidas sancionatórias adotadas pelo Estado no Direito Administrativo, contribuindo para a construção de uma sociedade justa, livre e democrática.¹⁴

O Princípio da Proporcionalidade, por sua vez, estabelece que as sanções devem ser proporcionais à gravidade da infração cometida, de modo a evitar excessos e garantir que as medidas adotadas sejam adequadas e necessárias para alcançar os objetivos almejados.¹⁵

Em conjunto, o Princípio da Razoabilidade é um dos pilares essenciais do Direito Administrativo Sancionador, atuando como um baluarte contra o exercício arbitrário do poder estatal. Este princípio estabelece que as decisões administrativas devem ser razoáveis, isto é, devem ser fundamentadas em critérios objetivos e proporcionais, levando em consideração as circunstâncias específicas de cada caso concreto.¹⁶

Essa exigência de razoabilidade busca garantir que as medidas sancionatórias aplicadas pela Administração Pública sejam proporcionais à gravidade da infração cometida e aos objetivos perseguidos pela legislação. Dessa forma, as sanções devem ser adequadas e necessárias para atender aos interesses públicos envolvidos, sem impor ônus desnecessários ou desproporcionais aos administrados.¹⁷

Ao exigir que as decisões administrativas sejam razoáveis, promove-se a justiça e a equidade na aplicação das sanções, garantindo que os administrados sejam tratados de forma justa e imparcial pela Administração Pública. Isso significa que as medidas adotadas devem ser proporcionais aos danos causados pela infração, levando em consideração fatores como a gravidade do ilícito, a culpabilidade do infrator, sua capacidade econômica, entre outros.¹⁸

Além disso, o Princípio da Razoabilidade exige que as decisões administrativas sejam fundamentadas em critérios objetivos e transparentes, evitando arbitrariedades e favorecimentos injustificados. Isso implica que a Administração deve justificar, de forma clara e fundamentada, as razões que embasam suas decisões, garantindo, assim, a transparência e a *accountability* na aplicação das sanções.

Portanto, ao exigir que as decisões administrativas sejam razoáveis, o Princípio da Razoabilidade desempenha um papel fundamental para a promoção da justiça e da equidade no Direito Administrativo Sancionador. Ao garantir que as medidas sancionatórias sejam proporcionais, fundamentadas e transparentes, esse princípio contribui para fortalecer os fundamentos democráticos e republicanos do Estado de Direito, assegurando assim a legitimidade e a eficácia das ações do Poder Público.

¹³ PIRES, Antonio Cecílio Moreira. Princípio do devido processo legal no processo administrativo. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: *Direito Administrativo e Constitucional*. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/95/edicao-1/principio-do-devido-processo-legal-no-processo-administrativo> Acesso em: 29 fev. 2024.

¹⁴ DE ALMEIDA, Guilherme Assis. *Constituição Federal Comentada: dos direitos e garantias fundamentais - 30 anos da CF*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018. p.139-142.

¹⁵ BARROS, Suzana de Toledo. *O Princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais*. 2.ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

¹⁶ BINENBOJM, Gustavo. O Direito Administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*: ReDAC, v. 2, n. 11, p. 11-35, ago. 2014.

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo. O Direito Administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*: ReDAC, v. 2, n. 11, p. 11-35, ago. 2014.

¹⁸ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Constituição Federal Comentada: dos direitos e garantias fundamentais - 30 anos da CF*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018. p.139-142.

O Princípio do Devido Processo Legal é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito e constitui uma garantia essencial para a proteção dos direitos individuais no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Esse princípio, consagrado tanto na Constituição Federal quanto em diversos tratados internacionais de direitos humanos, estabelece que ninguém pode ser privado de seus direitos, bens ou liberdade sem o devido processo legal.¹⁹

Em seu cerne, o Princípio do Devido Processo Legal preconiza que os procedimentos administrativos sancionadores devem ser conduzidos de acordo com um conjunto de garantias mínimas, visando assegurar a imparcialidade, a ampla defesa e o contraditório. Isso significa que o Estado deve garantir aos administrados o direito de serem informados sobre as acusações que pesam contra eles, o direito de apresentar sua defesa de forma ampla e efetiva, bem como o direito de ter acesso aos elementos de prova e aos fundamentos que embasam a decisão administrativa.²⁰

Além disso, o Princípio do Devido Processo Legal exige que os procedimentos administrativos sejam conduzidos de forma razoável, sem demoras injustificadas e com respeito aos prazos estabelecidos em lei. Essa exigência visa garantir a celeridade e a eficiência na tramitação dos processos, assegurando que os administrados não sejam submetidos a uma espera prolongada e prejudicial aos seus direitos.²¹

Outro aspecto fundamental do Princípio do Devido Processo Legal é a garantia de acesso à jurisdição e à revisão judicial das decisões administrativas.²² Isso significa que os administrados têm o direito de recorrer às instâncias judiciais competentes para contestar as sanções aplicadas pela Administração Pública, garantindo, assim, uma revisão imparcial e independente das decisões administrativas.

Portanto, o Princípio do Devido Processo Legal desempenha um papel crucial na proteção dos direitos individuais no Direito Administrativo Sancionador, garantindo a observância de procedimentos justos e equitativos por parte do Estado.²³ Ao assegurar a imparcialidade, a ampla defesa e o contraditório, esse princípio contribui para fortalecer os fundamentos democráticos e republicanos do Estado de Direito, promovendo, assim, a justiça e a igualdade perante a lei.

Além disso, o Direito Administrativo Sancionador se caracteriza pela sua natureza coercitiva, uma vez que as sanções aplicadas pelo Estado têm o propósito de compelir o cumprimento das normas administrativas e de reprimir condutas lesivas. Dessa forma, a atuação do Estado nesse campo do direito visa não apenas punir infrações, mas também prevenir a ocorrência de condutas irregulares e promover a conformidade com a ordem jurídica administrativa.

2.3 Reforma da Lei de Improbidade pela Lei n.º 14.230, de 2021

A Lei n.º 14.230, de 2021 é um importante marco na legislação brasileira ao promover significativas alterações na Lei de Improbidade Administrativa. Essa reforma foi uma resposta às demandas por maior eficiência e celeridade nos processos de responsabilização por atos de improbidade, bem como pela necessidade de adequação da legislação às novas dinâmicas sociais e jurídicas.

¹⁹ PIRES, Antonio Cecílio Moreira. Princípio do devido processo legal no processo administrativo. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/95/edicao-1/principio-do-devido-processo-legal-no-processo-administrativo>.

²⁰ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 305.

²¹ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar. São Paulo: Max Limonad, 1998.

²² MADEIRA, Vinícius de Carvalho. Lições de Processo Administrativo Disciplinar – Brasília: Fortium 1ª ed., 2008.

²³ DALLARI, Adílson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. Processo Administrativo, São Paulo: Malheiros, 2002.

Entre as principais mudanças introduzidas pela Lei n.º 14.230, de 2021, destaca-se a alteração nos prazos prescricionais para o ajuizamento das ações de improbidade administrativa. Antes da reforma, o prazo era de cinco anos a partir da data do ato ímprobo, mas agora passou a ser de até oito anos nos casos de ressarcimento ao erário²⁴. Essa ampliação dos prazos busca garantir que as investigações e processos de responsabilização tenham maior efetividade, especialmente nos casos mais complexos e de maior repercussão.

Além disso, a Lei n.º 14.230, de 2021 introduziu novos instrumentos para facilitar a obtenção de provas e agilizar a instrução processual. Dentre esses instrumentos, destaca-se a previsão da possibilidade de acordo de não persecução cível, que permite que o agente público investigado reconheça sua responsabilidade e se comprometa a adotar medidas para reparar o dano causado, em troca da suspensão do processo de improbidade. Essa medida visa desafogar o sistema judiciário e possibilitar uma solução mais rápida e eficiente para os casos de menor complexidade.²⁵

Outra alteração relevante promovida pela Lei n.º 14.230, de 2021, diz respeito à exclusão da improbidade administrativa culposa, ou seja, aquela decorrente de negligência ou imprudência por parte do agente público. Com a reforma, apenas a improbidade dolosa (com dolo, ou seja, com intenção) é passível de punição, restringindo-se o espectro de condutas sujeitas à responsabilização.

Além disso, a Lei n.º 14.230, de 2021, estabeleceu regras mais claras para a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, determinando critérios objetivos para a fixação das penas e para a dosimetria das multas. Isso visa garantir uma maior previsibilidade e segurança jurídica na aplicação das sanções, evitando decisões arbitrárias ou desproporcionais por parte dos órgãos julgadores.

Por fim, vale ressaltar que a Lei n.º 14.230, de 2021 também trouxe disposições específicas para regular a responsabilização de pessoas jurídicas por atos de improbidade administrativa, estabelecendo regras mais claras e rigorosas para a aplicação das sanções nesses casos e que visam resguardar a manutenção da atividade da pessoa jurídica.

Portanto, a reforma promovida pela Lei n.º de 14.230, de 2021 representa um importante avanço no combate à corrupção e na promoção da probidade administrativa no Brasil. Ao modernizar e aprimorar a Lei de Improbidade Administrativa, essa reforma busca tornar mais eficiente e eficaz o sistema de responsabilização por atos de improbidade, contribuindo assim para o fortalecimento das instituições democráticas e para a construção de um país mais justo e transparente.

²⁴ Brasil. Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021. Art. 23: «a 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.»

²⁵ Brasil. Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021. Brasil. Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021. “Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: I – o integral ressarcimento do dano; II – a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados. § 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente: I – da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação; II – de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação; III – de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa. § 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. § 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias. § 4º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória. § 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor. § 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas. § 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.”

3 A (ir)retroatividade da norma mais benéfica no direito administrativo sancionador

Neste tópico, será abordada a aplicação do Princípio da Retroatividade da Lei Mais Benéfica no Direito Administrativo Sancionador, tema que suscita intensos debates tanto na doutrina quanto na jurisprudência brasileira. Serão discutidos os diferentes contornos e interpretações desse princípio no Direito Administrativo Sancionador, com foco nas posições doutrinárias e na aplicação desse princípio em relação à nova Lei de Improbidade Administrativa, considerando o recente julgamento do Tema de Repercussão Geral 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que trouxe importantes definições e limitações quanto à retroatividade de normas mais benéficas nesse contexto.

Essas análises são essenciais para compreender como o Princípio da Retroatividade da Lei Mais Benéfica é tratado fora do Direito Penal e como os tribunais superiores buscam equilibrar a aplicação desse princípio com os demais fundamentos do ordenamento jurídico brasileiro.

3.1 Os contornos da aplicação da retroatividade no Direito Administrativo Sancionador

A aplicação do Princípio da Retroatividade da Lei Mais Benéfica é uma questão complexa e multifacetada no contexto jurídico brasileiro, suscitando debates tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Enquanto esse princípio é amplamente aceito e aplicado no Direito Penal²⁶. Contudo, sua extensão para outros ramos, como o Direito Administrativo Sancionador, tem sido objeto de controvérsias e diferentes interpretações.

Uma das posições doutrinárias mais proeminentes, representada por autores como Régis Fernandes de Oliveira²⁷ e Carlos Maximiliano²⁸, advoga pela aplicação irrestrita e universal da retroatividade da norma mais benéfica em todo o Direito Administrativo Sancionador. Argumentam que essa abordagem promove a igualdade perante a lei e a segurança jurídica, garantindo tratamento equitativo aos infratores e atualizando a legislação de acordo com os valores sociais predominantes.

No entanto, outra corrente doutrinária, corroborada por Rafael Munhoz Mello²⁹, contesta essa aplicação indiscriminada do Princípio da Retroatividade da Norma. Para os autores dessa corrente, o Princípio da Retroatividade da Lei Mais Benéfica está, intrinsecamente, ligado ao Direito Penal, o que limita sua extensão a outros campos jurídicos.

Essa dicotomia doutrinária encontra eco na jurisprudência, onde o Superior Tribunal de Justiça (STJ) apresenta uma variedade de decisões em relação à retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador. Alguns acórdãos enfatizam a necessidade de respeitar a literalidade do texto constitucional e a distinção entre os diversos ramos do Direito Público Punitivo, enquanto outros sustentam a aplicação dos princípios do Direito Sancionador para favorecer o apenado.

Diante dessa diversidade de posicionamentos, torna-se essencial estabelecer critérios claros e consistentes para a aplicação desse princípio, garantindo sua efetividade e coerência com os fundamentos do ordenamento jurídico brasileiro. Cabe ao legislador e aos tribunais a tarefa de conciliar os princípios fundamentais do sistema jurídico com as demandas específicas de cada ramo do Direito, buscando assegurar uma justa e equitativa aplicação do poder punitivo estatal.

²⁶ NUCCI, Guilherme de Souza. *Princípios constitucionais penais e processuais penais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

²⁷ OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Infrações e sanções administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1985, p. 44.

²⁸ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1996, p. 327.

²⁹ MELLO, Rafael Munhoz de. In: *Temas de Direito Administrativo*, v. 17, “Princípios Constitucionais do Direito Sancionador”. Editora Malheiros, 2007, p. 153.

3.2 A retroatividade da Lei Mais Benéfica aplicada à nova Lei de Improbidade Administrativa e o julgamento do tema pelo Supremo Tribunal Federal

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal julgou o Tema de Repercussão Geral 1.199, que trata sobre a irretroatividade da nova lei de improbidade administrativa para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa. Embora não tenha pacificado a controvérsia que envolve a temática, o Supremo Tribunal Federal fixou tese sobre pontos específicos que ainda não tinham respostas, uma vez que o legislador, mais uma vez, se omitiu e deixou de definir se a norma mais benéfica retroagiria ou não.

No julgado, destacou-se que o princípio da retroatividade da lei penal consagrado na Constituição, no art. 5º, inciso XXXVI, não possui aplicação automática no que se refere à responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, diante da inexistência de previsão legal específica. Logo, o objeto do recurso julgado em repercussão geral foi justamente definir se tal princípio também se aplica na esfera do direito administrativo sancionador, ou se fica restrito ao direito penal.

Como já exposto, a doutrina e a jurisprudência possuem divergências, na medida em que parte delas entende que o princípio se aplica ao direito administrativo sancionador, outros entendem que se aplica parcialmente e há aqueles que entendem que não se deve aplicar, justamente diante da falta de previsão legal específica e expressa.

Pacificando parte da controvérsia, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que o novo regime prescricional previsto na Lei n.º de 14.230, de 2021 e que a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa (norma mais benéfica) nos quais houve condenações definitivas e processos em fase de execução de pena não são retroativas, portanto, não se aplicam às condutas praticadas durante a vigência da lei anterior. Portanto, nesses casos, mesmo a nova norma sendo mais benéfica para o réu, não retroage. Sobre o ponto, o Ministro Alexandre de Moraes (relator) destacou que a Lei de Improbidade Administrativa não está no âmbito do direito penal.

Por outro lado, reconheceu a retroatividade da norma mais benéfica quanto aos atos culposos praticados na vigência da lei anterior se a ação não possuir decisão definitiva, de modo que, uma vez que a conduta culposa foi revogada no novo texto, não é possível a continuidade da ação em andamento, devendo ser extinta. Confira-se a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.119³⁰:

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

É importante observar que o julgamento não foi unânime e que houve divergência entre os próprios Ministros da Corte Suprema. Dentre eles, a Ministra Rosa Weber e o Ministro Luiz Fux entenderam que a nova Lei de Improbidade não deve retroagir, por estar no âmbito do direito civil. Noutro eixo, Os Ministros Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes destacaram que as normas de direito administrativo se equiparam às de direito penal, razão pela qual devem retroagir para alcançar todos os atos ocorridos, mesmo se houver trânsito em julgado.

³⁰ STF. Agravo em Recurso Extraordinário 843989. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em: 18 ago. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Repercussão Geral - Mérito, DJe-251, divulgado em: 09 dez. 2022, publicado em: 12 dez. 2022.

Diante das divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto à aplicação da retroatividade da norma mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador, o julgamento do Supremo Tribunal Federal sobre o Tema 1.199 se destacou como um marco importante na busca por clareza e coerência nessa questão.

Ao fixar a tese de que a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, prevista na Lei n.º 14.230, de 2021, não possui efeito retroativo em casos de condenação definitiva ou processos em fase de execução de pena, o STF buscou conciliar princípios constitucionais e a natureza do Direito Administrativo em relação ao Direito Penal. Contudo, a falta de unanimidade entre os Ministros da Corte ressalta a complexidade do tema e a necessidade de um debate contínuo para aprimorar a compreensão e a aplicação desses princípios no contexto do Direito Administrativo Sancionador.

Assim, é fundamental que tanto a doutrina quanto a jurisprudência continuem a se debruçar sobre essa questão, buscando consolidar critérios claros e consistentes que assegurem uma interpretação justa e equitativa do princípio da retroatividade da norma mais benéfica, em conformidade com os princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro. Somente dessa forma será possível garantir uma aplicação coerente e efetiva desse princípio, contribuindo para a promoção da justiça e da segurança jurídica no Direito Administrativo Sancionador.

4 A reforma da lei de improbidade administrativa e sua interseção com a retroatividade

A Lei n.º 14.230, de 2021 promoveu uma reforma substancial na Lei de Improbidade Administrativa, buscando modernizar e aprimorar o sistema de responsabilização por atos de improbidade. Dentre as mudanças mais significativas, destaca-se a introdução de novos tipos de condutas consideradas como improbidade administrativa, ampliando o leque de situações passíveis de punição. Um exemplo disso é a inclusão da promoção pessoal e do nepotismo como novos tipos de improbidade.

Além disso, a Lei n.º 14.230, de 2021 redefiniu os critérios para aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Notavelmente, houve uma limitação das penas mais severas, como a suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público, reservadas, atualmente, para casos de maior gravidade. Essa medida visa adequar as punições à proporcionalidade das condutas, evitando excessos e garantindo uma resposta mais justa e equilibrada aos atos de improbidade.

Além das alterações substantivas nas condutas tipificadas e nas sanções aplicáveis, a Lei n.º 14.230, de 2021 também trouxe ajustes procedimentais e de prazos, buscando tornar mais ágil e eficiente o trâmite dos processos de responsabilização por improbidade administrativa. Essas mudanças visam reduzir a morosidade e a burocracia, garantindo uma resposta mais célere e eficaz aos casos de irregularidades na Administração Pública.

Em conjunto, as alterações promovidas pela Lei n.º 14.230, de 2021 representam uma tentativa de modernização e adequação da Lei de Improbidade Administrativa às demandas e desafios contemporâneos, buscando tornar o sistema de responsabilização por atos de improbidade mais efetivo, justo e equilibrado.

4.1 Reflexões sobre a retroatividade dessas alterações

A retroatividade das mudanças introduzidas pela Lei n.º 14.230, de 2021 na Lei de Improbidade Administrativa suscita uma série de reflexões importantes sobre sua aplicação em casos anteriores à entrada em vigor da reforma. Tal fenômeno pode ter impactos significativos no cenário jurídico, especialmente no que diz respeito à segurança jurídica, aos direitos das partes envolvidas e à estabilidade das decisões judiciais.

Primeiramente, é necessário analisar como a retroatividade das novas disposições legais afeta os processos de responsabilização por atos de improbidade em andamento. Casos que ainda não foram julgados po-

dem ser afetados pela retroatividade, possibilitando a aplicação das normas mais benéficas aos investigados. Isso pode resultar na revisão de decisões administrativas ou judiciais anteriores à luz das novas disposições legais, garantindo uma maior proteção dos direitos dos acusados.³¹

Por outro lado, a retroatividade pode gerar desafios interpretativos e aplicativos, especialmente em casos já encerrados ou em fase avançada de tramitação. A aplicação retroativa das mudanças legislativas pode suscitar questionamentos sobre a validade e a legalidade das decisões já proferidas com base na legislação anterior. Além disso, pode haver dificuldades na determinação dos critérios para a retroatividade e na identificação dos casos em que essa retroatividade se aplica de forma adequada.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao impacto da retroatividade na segurança jurídica e na previsibilidade das relações jurídicas. A aplicação retroativa das novas normas pode gerar incertezas quanto à estabilidade das decisões judiciais e administrativas, bem como em relação aos direitos e obrigações das partes envolvidas. Isso pode prejudicar a confiança no sistema jurídico e dificultar a adoção de medidas pautadas em segurança e estabilidade jurídica.

Diante dessas reflexões, é fundamental promover uma análise criteriosa e ponderada da retroatividade das alterações promovidas pela Lei n.º 14.230, de 2021 na Lei de Improbidade Administrativa. É necessário garantir uma aplicação justa e equitativa das novas disposições legais, respeitando os direitos das partes envolvidas e assegurando a segurança jurídica e a estabilidade do ordenamento jurídico como um todo.

À medida que as mudanças promovidas pela Lei n.º 14.230, de 2021, na Lei de Improbidade Administrativa, são implementadas e suas repercussões são avaliadas, diversas perspectivas futuras e desafios emergem, exigindo uma análise cuidadosa e contínua.

Uma das perspectivas futuras é a necessidade de acompanhamento da jurisprudência e da doutrina no que se refere à interpretação e aplicação das novas disposições legais. A evolução da jurisprudência será fundamental para esclarecer pontos obscuros e consolidar entendimentos sobre a retroatividade das alterações introduzidas pela reforma. Além disso, espera-se que a doutrina jurídica contribua com reflexões e análises críticas que possam orientar a aplicação prática das novas normas.

Outra perspectiva importante diz respeito à efetividade das medidas de combate à improbidade administrativa. A reforma da Lei de Improbidade Administrativa visa aprimorar os instrumentos de responsabilização por atos ímprobos, mas será fundamental avaliar se essas mudanças são capazes de efetivamente coibir práticas ilícitas e garantir a integridade e a transparência na Administração Pública. Será necessário monitorar de perto os resultados alcançados e identificar eventuais lacunas ou falhas no sistema.

Além disso, os operadores do direito enfrentarão desafios na adaptação aos novos procedimentos e na garantia de uma aplicação justa e equitativa das normas reformadas. Será necessário investir em capacitação e formação profissional para garantir que juízes, promotores, advogados e demais envolvidos na aplicação da lei estejam devidamente preparados para lidar com as novas exigências e complexidades do sistema de responsabilização por improbidade administrativa.

Por fim, será fundamental enfrentar os desafios relacionados à segurança jurídica e à estabilidade das relações jurídicas. A (ir)retroatividade das alterações promovidas pela reforma pode gerar incertezas e controvérsias sobre a validade e a eficácia das decisões judiciais e administrativas anteriores. Portanto, será necessário adotar medidas que garantam a proteção dos direitos adquiridos e a estabilidade das relações jurídicas, evitando retrocessos e preservando a confiança no sistema jurídico.

Em resumo, as perspectivas futuras e os desafios que surgem da interseção entre a reforma da Lei de Improbidade Administrativa e a retroatividade das suas alterações demandarão um esforço conjunto e con-

³¹ STF. Agravo em Recurso Extraordinário 843989. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em: 18 ago. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Repercussão Geral – Mérito, DJe-251, divulgado em: 09 dez. 2022, publicado em: 12 dez. 2022.

tínuo de todos os envolvidos no sistema de justiça para garantir uma aplicação eficaz, justa e equitativa das novas normas.

5 Considerações finais

Durante o presente estudo, tratou-se da interseção entre a reforma da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei 14.230/2021 e o Princípio da Retroatividade da lei mais benéfica, examinando-se, detalhadamente, as implicações dessas mudanças legislativas no contexto do Direito Administrativo Sancionador.

Investigou-se a aplicação e os desafios relacionados ao princípio da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Este princípio, fundamentado na ideia de justiça e equidade, desempenha um papel crucial na busca por um sistema jurídico mais justo e coerente. Durante a análise, destacaram-se tanto os aspectos positivos quanto às complexidades inerentes à sua aplicação, visando fornecer *insights* valiosos para aprimorar o entendimento e a prática desse princípio.

Inicialmente, exploraram-se a origem e os fundamentos da retroatividade da lei mais benéfica, demonstrando sua importância histórica e filosófica no desenvolvimento do Direito. Compreender sua base teórica é essencial para contextualizar sua aplicação contemporânea e suas implicações no Direito Administrativo.

Ao longo das análises, observou-se que a retroatividade da lei mais benéfica é um instrumento fundamental na proteção dos direitos individuais dos cidadãos além do âmbito do Direito Penal, especialmente no contexto das sanções administrativas. Este princípio contribui para assegurar a segurança jurídica e proteger a confiança legítima dos administrados, elementos essenciais para a preservação do Estado de Direito.

No entanto, também foram identificados desafios significativos associados à aplicação desse princípio, principalmente no que diz respeito à sua interpretação e à sua harmonização com outros princípios jurídicos, como a irretroatividade da lei mais gravosa e o Princípio da Legalidade Estrita. Aliado a isso, enfatizou-se a necessidade de uma abordagem ponderada e contextualizada na aplicação da retroatividade da lei mais benéfica, considerando não apenas os interesses individuais dos administrados, mas também o interesse público e a preservação da ordem jurídica como um todo.

Em suma, conclui-se pela importância da atualização constante das normas e da jurisprudência, bem como do aprimoramento das práticas administrativas, para garantir uma aplicação efetiva e justa do Direito Administrativo Sancionador. Afinal, a falta de legislação expressa sobre a (ir)retroatividade da lei mais benéfica no âmbito administrativo gera incertezas e controvérsias, tanto na doutrina quanto na nos Tribunais.

Tais incertezas levam à insegurança jurídica, que é justamente o oposto do que se busca nos dias de hoje. Por outro lado, a análise das tendências e dos desafios atuais relacionados à aplicação da retroatividade da lei mais benéfica nos permite vislumbrar oportunidades para fortalecer a efetividade e a legitimidade do sistema jurídico brasileiro.

Portanto, conclui-se que a retroatividade da lei mais benéfica é um princípio essencial para a consolidação do Estado de Direito e para a garantia dos direitos dos cidadãos frente à atuação do poder público. Sua correta aplicação contribui não apenas para a justiça material, mas também para a legitimidade e a confiança nas instituições democráticas, fortalecendo os pilares do Estado democrático de direito no Brasil.

Referências

- ALMEIDA, Péricles Ferreira de. O princípio da retroatividade da norma mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador. In: *Direito administrativo sancionador*. José Roberto Pimenta Oliveira (coord). São Paulo: Malheiros. 2019.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BARBOSA, Rui. Leis retroativas e interpretativas no Direito brasileiro. In: BRASIL, Ministério da Educação e Saúde. *Obras completas de Rui Barbosa*. v. XXV, t. IV. Rio de Janeiro, 1898.
- BINENBOJM, Gustavo. O Direito Administrativo sancionador e o estatuto constitucional do poder punitivo estatal: possibilidades, limites e aspectos controvertidos da regulação do setor de revenda de combustíveis. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo: ReDAC*, v. 2, n. 11, p. 11-35, ago. 2014.
- CAPEZ, Fernando. *Curso de direito penal*. 18. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, v. I.
- CRUZ E TUCCI, José Rogério. Parâmetros de eficácia e critérios de interpretação do precedente judicial. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Direito jurisprudencial*. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2012.
- DALLARI, Adílson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Processo Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2002.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adílson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros. 2001.
- GUARDIA, Gregório Edoardo Raphael Selingardi. Princípios Processuais No Direito Administrativo Sancionador: Um Estudo à Luz das garantias constitucionais. *R. Fac. Dir. Univ. São Paulo*, v. 109, p. 773 – 793, jan./dez. 2014.
- HUNGRIA, Nélon. Ilícito administrativo e ilícito penal. *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, v. 1, n. 1 (1945), p. 24-31.
- MADEIRA, Vinícius de Carvalho. *Lições de processo administrativo disciplinar* Brasília: Fortium, 2008.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1996.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira De. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros. 2010
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sanções administrativas e princípios de direito penal. *Revista de Direito Administrativo*, v. 219, p. 127-151, jan. 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47499>. Acesso em: 26 fev. 2024.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Princípios Constitucionais penais e processuais Penais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes. Infrações e sanções administrativas. São Paulo: *Revista dos Tribunais*. 1985.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 6. ed. São Paulo: *Revista dos Tribunais*. 2019.
- PARENTE, Dante Aguiar; DEZAN, Sandro Lúcio. Estado constitucional de direito e coerção: a irretroatividade da lei no direito administrativo sancionador. *Revista da AGU*, v. 22, 2023.
- PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. *Revista da EMERJ*, v. 11, n.º 42, 2008.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SANTOS; Rodrigo Valgas dos. NOVO REGIME DE DISPENSA DE LICITAÇÃO POR VALOR NA LEI Nº 14.133/2021: CONSEQUÊNCIAS CRIMINAIS E NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: 29 fev. 2024.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 138.

STF. Agravo em Recurso Extraordinário 843989. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em: 18 ago. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Repercussão Geral - Mérito, DJe-251, divulgado em: 09 dez. 2022, publicado em: 12 dez. 2022.

STJ. EDcl no AgInt no RE nos EDcl no AgInt nos EAREsp n. 1.072.257/MA. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Corte Especial. Julgado em: 24 out. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, DJe de 26 out. 2023.

Torres, R. L. (2004). O princípio da tipicidade no direito tributário. *Revista de Direito Administrativo*, 235, 193–232.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.