

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

RAFAEL MAGALHÃES OLIVEIRA GUANAES

A APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

São Paulo

2023

RAFAEL MAGALHÃES OLIVEIRA GUANAES

Trabalho de Graduação
Interdisciplinar apresentado como
requisito para obtenção do título de
Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

ORIENTADORA: CINTIA BARUDI LOPES MORANO

São Paulo

2023

RAFAEL MAGALHÃES OLIVEIRA GUANAES

A APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Trabalho de Graduação
Interdisciplinar apresentado como
requisito para obtenção do título de
Bacharel no Curso de Direito da
Universidade Presbiteriana
Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador (a):

Examinador (a):

Examinador (a):

AGRADECIMENTOS

Agradeço a orientação nesse trabalho, bem como nos passados, da Professora Cintia Barudi Lopes Morano, que sempre esteve disponível a colaborar com o desenvolvimento dos trabalhos.

Agradeço a minha mãe pelo apoio e por estar comigo em todos os momentos.

A APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Rafael Magalhães Oliveira Guanaes

Resumo: O presente estudo tem como objetivo analisar a extinção da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa pela Lei n.º 14.230/2021. O artigo também tem por objetivo analisar a relação entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, agora positivado na nova legislação. Discute, por fim, a recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Direito administrativo sancionador. Retroatividade.

Abstract: This study aims to analyze the extinction of the culpable conduct of the act of misconduct in public office by the Law n.º 14.230/2021. The article also analyses the relation between criminal law and sanctioning administrative law, which is now part of the new legislation. Finally, the study debates the most recent decision of the Brazilian Supreme Court about the new legislation.

Key words: Misconduct in public office. Sanctioning administrative law. Retroaction.

Sumário: 1. Introdução. 2. O ato culposo de improbidade administrativa. 3. O Direito Administrativo Sancionador na Lei 14.230/2021. 4. A retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa. 5. A decisão do STF. 6. Conclusão. 7. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa foi profundamente alterada pela Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. O presente artigo pretende discutir uma das principais alterações: a

extinção da modalidade de improbidade administrativa fundada em conduta culposa, anteriormente prevista no caput do art. 10, da Lei 8.426/1992.

Inicialmente, aborda-se aspectos da antiga redação do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, que previa o ato culposo de improbidade administrativa; as controvérsias despertadas pelo referido dispositivo legal e as influências da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e da reforma da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro na interpretação do tipo culposo.

Em seguida, é discutida a inclusão ao sistema de improbidade dos princípios do direito administrativo sancionador, bem como sua relação com o direito penal.

Logo após, é analisada a possível retroatividade das novas disposições da Lei 14.230/2021, com a apresentação dos diferentes entendimentos doutrinários.

Por fim, é apresentada a decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 843.989/PR, que determinou a irretroatividade das novas disposições da Lei de Improbidade Administrativa.

Conclui-se, portanto, que a reforma promovida pela Lei 14.230/2021 extinguiu o ato de improbidade administrativa fundado em conduta culposa, levando ao Supremo Tribunal Federal o debate sobre a possibilidade de aplicação retroativa das novas disposições. No julgamento, ocorrido em 18 de agosto de 2022, a Suprema Corte decidiu que o novo diploma legal não retroage para alcançar os processos já transitados em julgado.

2 O ATO CULPOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal de 1988 prevê como sanções aos atos de improbidade administrativa¹ a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, cabendo ao legislador infraconstitucional determinar a forma e gradação das penalidades (BRASIL, 1998).

Sancionada em 1992, a Lei de Improbidade Administrativa previa, em sua redação original, 3 (três) modalidades de atos de improbidade administrativa. Em alteração promovida em 2016, um quarto tipo foi incluído na lei.

¹ Art. 37, §4º, CRFB/1988.

A Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, alterou profundamente a legislação até então vigente (Lei 8.429/1992) – pode-se dizer que se trata de uma nova lei, e não de uma simples reforma (COSTA; BARBOSA, 2022).

As mudanças se deram nas disposições gerais, na tipificação dos atos de improbidade administrativa, no regime prescricional, em aspectos processuais e até na ementa da norma.

Mantendo basicamente a mesma estrutura, os atos de improbidade administrativa estão previstos no capítulo II da LIA.

A redação do art. 10, que prevê os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário sofreu significativa alteração pela Lei 14.230/2021, passando a não prever o ato de improbidade administrativa fundado em culpa:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente (BRASIL, 1992).

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente (BRASIL, 2021).

Além da alteração do art. 10, a reforma legislativa acrescentou outras duas mudanças que eliminam a existência de improbidade administrativa com base em ato culposo. O art. 1º, §1º determina que são considerados atos de improbidade administrativa apenas as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11, bem como os tipos previstos em leis especiais. Ainda no art. 1º, o §3º prevê que o mero exercício de função pública, sem a comprovação de ato doloso com fins ilícitos afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

A modalidade revogada já despertava críticas por parte da doutrina, que entendia ser inconstitucional² a previsão legal do ato culposo de improbidade. Outros entendiam que a conduta culposa não possuía gravidade o bastante a título de punição (CARVALHO FILHO,

² Autores como Aristides Junqueira Alvarenga, Mauro Roberto Gomes de Mattos e Marcio Cammarosano entendem que o ato culposo de improbidade administrativa é inconstitucional; já Alexandre Albagli, Emerson Garcia e Carvalho Filho advogam pela constitucionalidade da norma.

2021). Di Pietro (2018) atenta ainda para a possível falha do legislador ao acrescentar o tipo culposo apenas no art. 10 da antiga LIA.

Para Justen Filho (2021), a extinção do ato de improbidade por conduta culposa foi acertada. A exigência do dolo como elemento subjetivo caracterizador do ato de improbidade significou o reconhecimento da distinção entre ilegalidade e improbidade. O autor ainda destaca que a eliminação da modalidade culposa não sugere condescendência com a prática de atos culposos contra o patrimônio público, pois o ordenamento jurídico pátrio dispõe de normas em âmbito civil e administrativo para sancionar tais práticas.

Contudo, é preciso destacar que nem toda a hipótese de ato culposo levaria a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça³ já considerava que para a caracterização do ato de improbidade administrativa culposo, com fundamento na redação do art. 10 da Lei 8.429/1992, a conduta do agente deveria ser eivada de culpa grave.

A Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) sofreu diversas alterações em 2018, pela Lei n.º 13.655. A reforma acrescentou a responsabilização do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro (BRASIL, 1942).

No âmbito da Improbidade Administrativa essa previsão tem grande relevância, pois o erro grosseiro nada mais é que uma hipótese de culpa grave, similar ao entendimento firmado pelo STJ anos antes. O erro grosseiro pode ser entendido como aquele erro inescusável, cujo resultado não era objetivado pelo agente (DAL POZZO et al., 2022, p. 371).

Assim, o ato ímprobo com fundamento no art. 10 da antiga LIA não se bastava apenas na culpa simples ou leve, como a redação da norma indicava, era necessário que a culpa fosse grave para a caracterização da conduta culposa, em atenção ao entendimento do STJ e à alteração da LINDB.

Em seguida, a reforma promovida pela Lei 14.230/2021 restringiu a aplicação de diversas sanções de improbidade apenas a condutas dolosas, efetivamente comprovadas, tendo em vista a extinção da modalidade culposa, anteriormente prevista no art. 10.

Cabe destacar que o ato culposo que causar dano ao Poder Público ainda é passível de sanção. A responsabilização civil e/ou administrativa dos agentes que se enquadram nessa

³ AIA 30/AM, julgamento em: 21/09/2011, relator: Min. Teori Albino Zavascki.

hipótese é prevista no art. 28 da LINDB. Contudo, as sanções aplicadas não serão as da Lei de Improbidade Administrativa, tendo em vista que a conduta culposa nesse âmbito não é mais punida (DAL POZZO et al., 2022, p. 807).

Desse modo, sob o novo regime legal, é possível conceituar improbidade administrativa como “o ato ilícito doloso, praticado por agente público ou terceiro, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública” (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 4).

3 O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NA LEI 14.230/2021

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa acrescentou oito novos parágrafos ao art. 1º da lei. Uma das mais significativas alterações se deu com o acréscimo do §4º:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

[...]

§4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (BRASIL, 1992).

Com a inclusão do dispositivo resta positivado na Lei de Improbidade Administrativa um microsistema de direito sancionatório sistematizado (KOEHLER et al., 2022), regido pelos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (DAS).

O direito administrativo sancionador é entendido como “a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado” (GONÇALVES; GRILO, 2021, p. 468).

Surge a dúvida sobre quais seriam esses princípios, já que a nova legislação não os especifica. Destaca-se que a Constituição Federal de 1988 não faz referência ao direito administrativo sancionador, muito menos aos seus princípios. Coube assim à doutrina defini-los.

Oliveira e Grotti (2020) destacam duas categorias de princípios constitucionais que o direito administrativo sancionador deve se atentar: princípios materiais e processuais.

São princípios processuais o devido processo legal, a imparcialidade, o contraditório, a ampla defesa, a presunção de inocência, a garantia da não-auto-responsabilização, a inadmissibilidade de provas ilícitas, a recorribilidade, a definição a priori da competência administrativa sancionadora, a motivação e a duração razoável do processo.

Já os princípios da legalidade, tipicidade, irretroatividade de norma mais prejudicial, imputação adequada, pessoalidade, proporcionalidade, prescritibilidade e non bis in idem podem ser classificados como princípios materiais, pois recaem na relação jurídico-administrativa sancionadora, como destaca os autores.

A aplicação de princípios constitucionais inicialmente direcionados à seara penal em âmbito do direito administrativo sancionador já era aceita por aqueles que entendem que ambos os ramos, penal e administrativo sancionador, são espécies do gênero “direito sancionador” (CAVALCANTE FILHO, 2021).

Isso porque “os dois ramos jurídicos decorrem de um jus puniendi estatal único, inexistindo diferença ontológica, mas apenas de regimes jurídicos, em conformidade com a discricionariedade conferida ao legislador” (NEVES; OLIVEIRA, 2022, p. 7).

Dessa forma, ditames constitucionais, dirigidos em um primeiro momento à esfera penal, também teriam aplicação no âmbito do direito administrativo sancionador, pois não devem ser tratados como regramentos absolutos, que não podem ser relativizados, tendo em vista sua carga constitucional que reflete outros dogmas, como o Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana (VITTA, 2013),

A Constituição Federal, nesse contexto, funcionaria como o “centro de convergência de todo o sistema jurídico de modo que o direito sancionador do Estado deve obediência aos princípios constitucionais dela extraídos” (GONÇALVES; GRILO, 2021, p. 478).

Sintetizando essa ideia, Zardo (2014, p. 39) ensina que “[...] os princípios e regras ditos de direito penal e que incidem sobre o Direito Administrativo Sancionador são, a rigor, normas comuns ao direito punitivo do Estado, que se manifesta sob essas duas formas”.

Parte da doutrina defende a não comunicação entre normas penais com o direito administrativo sancionador. Especificamente a respeito da retroatividade da lei mais benéfica,

Mello (2007, p. 154-155) destaca que tal princípio "funda-se em peculiaridades únicas do Direito Penal, inexistentes no Direito Administrativo Sancionador".

Nessa lógica, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal já proferiu decisão⁴ no sentido de que a retroatividade de norma mais benéfica em favor do réu é princípio exclusivo do direito penal, pois atinge a liberdade do ser humano, não sendo aplicável a outros ramos do Direito por si só.

Contudo, são diversos os casos em que a jurisprudência pátria admitiu a aplicação de princípios típicos do direito penal no âmbito do direito administrativo sancionador. Vejamos:

Realmente, o objeto próprio da ação de improbidade é a aplicação de penalidades ao infrator, penalidades essas substancialmente semelhantes às das infrações penais. Ora, todos os sistemas punitivos estão sujeitos a princípios constitucionais semelhantes, e isso tem reflexos diretos no regime processual. É evidente, assim – a exemplo do que ocorre, no plano material, entre a Lei de Improbidade e o direito penal –, a atração, pela ação de improbidade, de princípios típicos do processo penal. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Recurso Especial 885.836/MG. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 26/06/2007.

A decisão destaca a similitude entre as penalidades da Lei de Improbidade Administrativa e as previstas no Código Penal, bem como o dever de aplicação dos princípios constitucionais a todos os sistemas punitivos, atraindo a aplicação de princípios penais na ação de improbidade administrativa.

O Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança 23.262/DF⁵ admitiu a aplicação do princípio da presunção de inocência, de natureza penal, em sede de processo administrativo disciplinar.

Em similar sentido, o STJ admitiu a aplicação do princípio da retroatividade de lei penal mais benéfica fora do âmbito penal. No caso, discutia-se a possibilidade de aplicação de pena de demissão em processo administrativo disciplinar julgado durante a vigência de nova lei municipal que previa penas mais brandas para a infração cometida. Vejamos:

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1019161/SP. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 02/05/2017.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança 23.262/DF. Relator: Min. Dias Toffoli, 23/04/2014.

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE.

[...]

II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição.

III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 37.031/SP. Relator: Min. Regina Helena Costa, 08/02/2018.

A comunhão de princípios do direito penal com o direito administrativo sancionador, com destaque ao princípio da irretroatividade das leis, afeta diretamente o regime legal da nova Lei de Improbidade Administrativa.

É inegável que a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, que, em sua maioria, tem origem no direito penal, no âmbito da improbidade administrativa (art. 1º, §4º, Lei 14.230/2021), demonstra uma opção do legislador pela comunicação entre os dois ramos jurídicos. Sendo certo que a possibilidade de aplicação retroativa da nova norma, que extinguiu a modalidade culposa de improbidade administrativa, aos processos em julgamento, seria alvo de debate.

4 A RETROATIVIDADE DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Inicialmente, é válido destacar o ensinamento de Agra (2021) a respeito da retroatividade de normas mais benéficas:

Como é cediço, a retroatividade se constitui na possibilidade de uma determinada lei produzir efeitos retrospectivos. A retroatividade da lei mais benéfica, por exemplo, assegura que a lei posterior, quando for mais favorável, retroagirá para alcançar fatos cometidos antes de sua vigência. Extrai-se dessa previsão que na *loi plus douce*, o parâmetro a ser perseguido é o da retroatividade da lei mais favorável, que pode ocorrer quando o fato não é mais considerado crime (*abolitio criminis*) ou quando a lei nova beneficia o agente (*lex mitior*). A possibilidade de retroação da nova Lei de Improbidade Administrativa.

Não há consenso na doutrina administrativa sobre a aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador e, por consequência, da nova Lei de Improbidade Administrativa.

Cabe ressaltar que a possibilidade de aplicação retroativa incide apenas sobre normas materiais, uma vez que, por previsão conjunta dos arts. 14 e 2º do Código de Processo Civil e Processo Penal, respectivamente, as normas processuais possuem aplicação imediata aos processos em curso, respeitando, por óbvio, os atos processuais já praticados.

Aqueles que defendem a retroatividade da norma mais benéfica se valem do inciso XL, do art. 5º, da Constituição Federal, que prevê que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” (BRASIL, 1988). Por mais que o inciso se refira à lei penal, o princípio teria aplicação ao direito administrativo sancionador, pois os dois ramos do direito decorrem de um *jus puniendi* único, como já referido.

Nesse sentido, Osório (2020, p. 300) ensina:

Não há dúvidas de que, na órbita penal, vige, em sua plenitude, o princípio da retroatividade da norma benéfica ou descriminalizante [...]. Se esta é a política do Direito Penal, não haverá de ser outra a orientação do Direito Punitivo em geral, notadamente do Direito Administrativo Sancionador, dentro do devido processo legal.

Destacam ainda que a norma constitucional é encarada como princípio geral do direito, bem como direito fundamental, impossibilitando o Estado sancionador e a Administração

Pública a sancionar o cidadão por ato que não se entende mais por ilegal, caso contrário haveria violação explícita à legalidade e à razoabilidade (DAL POZZO et al., 2022, p. 809)

Outro argumento levantado se relaciona ao núcleo de direitos fundamentais presente na Constituição Federal. Por inteligência da norma que consta no §1º, do art. 5º, da Constituição Federal, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (BRASIL, 1988).

Sendo assim, não haveria controvérsia a respeito da aplicação retroativa de nova norma benigna, tendo em vista que se trata de princípio constitucional, com status de direito fundamental, podendo ser aplicado imediatamente, fato que possibilitaria aplicação da nova redação do art. 10, que excluiu a modalidade culposa de improbidade administrativa, aos processos em andamento e já findos (DAL POZZO et al., 2022, p. 776).

Vitta (2003, p. 113) entende que o princípio da retroatividade da lei mais benéfica age no contexto de “uma nova realidade imposta pelo legislador; o qual tem a incumbência de acolher os anseios da sociedade num dado tempo e lugar”. Assim sendo, não seria legítima a punição por determinada conduta que, a partir das novas concepções sociais e do novo juízo dado pelo legislador, deixa de ser ilícita, ou passível de sanção menos grave.

Cavalcante Filho (2021), em artigo publicado no Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, destaca certos aspectos que devem ser observados para a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa.

Para o autor, a norma deve ser de direito material, pois, como já referido, as normas processuais têm aplicação imediata; a nova norma deve tratar especificamente de sanção, e não apenas de direito material; é preciso que a sanção aplicada ao indivíduo não tenha se exaurido e, por fim, é necessário que a nova legislação seja benéfica ao acusado.

Cumprindo tais disposições, a nova lei poderia ser aplicada retroativamente, e aqueles que estão sendo processados por ato culposo de improbidade administrativa, com fundamento na antiga redação do art. 10 da LIA, deveriam ter os processos extintos com resolução do mérito.

O autor ainda afirma que, em caso de trânsito em julgado, a sentença condenatória deveria ser desconstituída por ação rescisória; por requerimento diretamente ao juízo de

execução, com fundamento na Súmula 611 do STF⁶; ou via ajuizamento de querela *nullitatis*, caso esgotado o prazo da ação rescisória.

Oliveira e Neves (2022, p. 11) também consideram a ação rescisória meio adequado para reverter os efeitos de sentença condenatória por conduta culposa de improbidade administrativa:

Igualmente, afigura-se possível a propositura de ação rescisória, dentro do prazo decadencial de 2 anos, para desconstituição de sanções aplicadas, em função das modificações trazidas pelo novo regime jurídico da improbidade administrativa e que sejam benéficas aos réus.

Os entendimentos sobre a desconstituição de sentença condenatória por ato de improbidade culposos, como será visto, vão em sentido contrário à decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo 843.989.

Na outra ponta estão os que entendem pela irretroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa.

Um dos principais pontos alegados é que, por opção do Poder Constituinte, como regra, os atos normativos editados pelo Poder Legislativo teriam capacidade para disciplinar fatos futuros, conforme o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, que prevê que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (BRASIL, 1998). Todavia, cabe destacar que a bidimensionalidade temporal dos atos normativos é aceita em caráter excepcional, ou seja, uma nova norma poderia alcançar fatos pretéritos, haja vista que a própria Constituição Federal prevê a retroatividade da lei penal mais benéfica ao réu no art. 5º, inciso XL (DAL POZZO et al., 2022, p. 823).

Outro aspecto que impediria a retroatividade da nova norma tem fundamento na interpretação literal do art. 6º da LINDB, que determina que “A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada” (BRASIL, 1942) (CAVALCANTE FILHO, 2021).

Assim, uma análise conjunta das duas normas demonstra que o ordenamento jurídico pátrio tem como fundamental preceito o respeito ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada e ao direito adquirido.

⁶ Súmula 611, STF: “Transitada em julgado a sentença condenatória, compete ao Juízo das execuções a aplicação de lei mais benéfica”.

A falta de previsão legal também gera debates a respeito da retroatividade da Lei 14.230/2021. Durante a tramitação do projeto de lei que daria origem à Lei n.º 14.230/21 (PL n.º 2.505), a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal rejeitou emenda que pretendia inserir menção à retroatividade de norma benéfica ao réu, alegando que se trataria de jurisprudência consolidada do STJ (CAVALCANTE FILHO, 2021).

Em artigo publicado na obra Lei de Improbidade Administrativa Reformada, Carreiro (2022, p. 826), ao tratar da natureza jurídica da norma constitucional que permite a retroatividade de lei penal mais benéfica, aponta que o disposto no art. 5^a, inciso XL que, por muitos, é referido como princípio da irretroatividade da lei penal, trata-se, na realidade, de regra.

Para sustentar sua posição, o autor apresenta o pensamento de Ronald Dworkin (2002, p. 36-59), que parte da ideia de que a diferença entre princípio e regra é de natureza lógica.

Para Dworkin, os princípios possuem a “dimensão de peso ou de importância”, ou seja, em um conflito a força relativa de cada princípio deve ser considerada, não existindo cálculo exato. Já as regras são aplicadas ao modo do “tudo-ou-nada”; ou a regra se aplica a determinado fato ou ela não é válida, não sendo aplicável.

Nesse contexto, o dispositivo constitucional teria natureza de regra, já que a partir do momento que determinada norma se sobressai como benéfica perante outra preexistente sua aplicação retroativa independe de qualquer variável, afirma o autor.

Por essa razão, o dispositivo constitucional se restringiria apenas às leis referentes a infrações penais (crimes, contravenções penais ou infrações de menor potencial ofensivo), que são aplicáveis pela jurisdição penal. Os demais ramos do direito ficariam disciplinados pelo efeito prospectivo das leis, salvo disposição normativa ao contrário.

Aqueles que sustentam a irretroatividade da nova lei também entendem que a norma constitucional, que prevê a irretroatividade da lei penal, salvo em benefício do réu, possui peculiaridades únicas do direito penal, que não existem no direito administrativo sancionador, impossibilitando sua aplicação a este ramo do direito.

Nesse sentido, Mello (2007) diferencia a sanção penal da administrativa. A sanção penal, para o autor, seria acompanhada de um “juízo de desvalor ético-jurídico” que impediria a punição por ato não mais considerado ilegal ou que não afetasse negativamente a coletividade. Diferente da sanção administrativa, associada ao combate e prevenção a condutas que violam

deveres e obrigações da Administração Pública com os particulares. Assim, seria impossível a aplicação da retroatividade da lei benéfica em outro âmbito que não seja o penal, pois tal segmento lida com valores dos mais estimados pelo homem, como a liberdade.

Assim, não seria possível conceber a integração total ou a equivalência entre os princípios do direito administrativo sancionador, positivados na nova Lei de Improbidade Administrativa, e os princípios constitucionais do direito penal. Caso contrário, o cenário seria o de um “predatismo do direito penal” (DAL POZZO et al., 2022, p. 836).

Por mais que seja reconhecida por alguns a unidade do jus puniendi estatal, trata-se de espécies distintas de um mesmo gênero. Assim, “ser ontologicamente igual ao gênero (...) não significa submeter-se a mesma disciplina” (DAL POZZO et al., 2022, p. 838).

Isso porque as infrações administrativas e penais são distintas quanto à intensidade da ofensa, bem como as sanções cabíveis a cada um dos ramos são de ampla variedade. Essa diferença entre os ramos exige certa proporcionalidade na aplicação das sanções e, por consequência, uma demarcação clara das garantias que se aplicam ao direito penal e ao direito administrativo sancionador (DAL POZZO et al., 2022).

Desse modo, fica evidente que não há consenso doutrinário sobre a possibilidade de aplicação retroativa das novas disposições materiais da Lei 14.230/2021.

Os tribunais superiores quando se manifestaram a respeito da aplicação de princípios penais na seara administrativa foram mais abertos à possibilidade, conforme os casos expostos anteriormente.

O Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 843.989/PR acabou por encerrar o conflito, definindo os limites de aplicação da nova Lei de Improbidade Administrativa, como se verá a seguir.

5 A DECISÃO DO STF

Inicialmente, é relevante traçar um breve histórico sobre as discussões a respeito da retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa no Supremo Tribunal Federal (KOEHLER et al., 2022).

O debate inicial aconteceu nos autos do ARE 1.350.900/SP⁷. A Primeira Turma entendeu que a matéria não poderia ser enfrentada pela corte por ter natureza infraconstitucional.

Posteriormente, o Ministro Edson Fachin, em decisão monocrática, nos autos do ARE 1.351.472/SP⁸, registrou que a “eventual aplicabilidade da alteração da Lei 8.426/1992, pela Lei 14.203/2021, no tocante às sanções por cometimento de atos de improbidade administrativa, é de competência do juízo de execução”.

Ato contínuo, o Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral no ARE 843.989/PR⁹, definindo o Tema 1199:

Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 843.989 PARANÁ

O julgamento, finalizado em agosto de 2022, fixou as seguintes teses:

- 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

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Recurso extraordinário com Agravo 1.350.900/SP. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 21/02/2022.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Recurso Extraordinário com Agravo 1.351.472/SP. Relator: Min. Edson Fachin, 02/12/2021.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18/08/2022.

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. ARE 843.989/PR

A primeira tese firmada determina que a caracterização do ato de improbidade administrativa depende necessariamente do elemento subjetivo dolo, chancelando a alteração promovida pela Lei 14.230/2021.

Ficou decidido que o ato de improbidade administrativa possui natureza jurídica de direito administrativo sancionador, entendimento em conformidade com as novas disposições da Lei de Improbidade Administrativa.

A decisão também destaca a não aplicação automática de princípios penais no âmbito do direito administrativo sancionador.

O princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública.

Os Ministros que votaram pela não aplicação do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, na ação de improbidade administrativa entendem que se trata de princípio exclusivo do Direito Penal. Em sentido contrário, os Ministros vencidos alegavam a semelhança ontológica dos dois ramos do direito, o que possibilitaria a comunicação dos princípios penais com o direito administrativo sancionador.

O acordão também estabelece que a nova lei não prevê anistia geral aos condenados pela modalidade culposa de improbidade, e foi omissa ao não indicar a possibilidade de aplicação retroativa dos novos ditames.

A segunda tese define que a Lei 14.230/2021 é irretroativa, ou seja, a revogação do ato culposo de improbidade administrativa não alcança os processos já transitados em julgado, por força do princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXV, CRFB/88).

Decretando a irretroatividade das novas disposições, não se admitirá a propositura de ação rescisória para reformar ou anular decisões já transitadas em julgado. Da mesma forma, as novas disposições não terão incidência no processo de execução das penas.

Destaca-se 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 em que não há trânsito 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).

O entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal já é aplicado pelas instâncias inferiores, principalmente no tocante à possibilidade de aplicação retroativa das novas disposições da LIA.

Em sede de apelação¹⁰, o Tribunal de Justiça de São Paulo manteve a sentença de improcedência de ação civil pública por improbidade administrativa movida pelo Ministério Público em face de Constroeste Construtora e Participações Ltda. (empresa prestadora de serviços de limpeza) e de Clinger Gagliardi (ex-secretário de meio ambiente de São José do Rio Preto).

A empresa Constroeste assinou contrato com a prefeitura municipal de São José do Rio Preto para prestar diferentes serviços ligados à limpeza de espaços públicos. O Ministério Público apontou diversas ilegalidades no cumprimento do contrato, que possuía vigência de 05 (cinco) anos.

A decisão de improcedência da ação civil pública teve como fundamento a extinção da conduta culposa de improbidade administrativa pela Lei 14.230/2021, atribuída ao ex-secretário, bem como a não comprovação de conduta dolosa por atos lesivos ao patrimônio público por parte da empresa.

O acórdão destaca que todas as condutas atribuídas ao ex-secretário são culposas e que, conforme julgado pelo Supremo Tribunal Federal, aplica-se a todos os casos não

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo (8ª Câmara de Direito Público). Apelação nº 1038602-37.2018.8.26.0576. Relator: Des. Percival Nogueira, 29/03/2023.

transitados em julgados a norma benéfica que extingue o tipo culposo de improbidade administrativa, mantendo a absolvição do réu.

Quanto a Constroeste, o Ministério Público não conseguiu provar a prática de condutas dolosas, mantendo o Tribunal, da mesma forma, a absolvição da empresa.

O Tema 1199 também serviu de fundamento para não dar provimento à apelação¹¹ interposta pelo Ministério Público em face da absolvição de 2 ex-prefeitos e de 4 ex-secretários do município de Pindamonhangaba.

A ação civil pública tinha como fundamento o pagamento por parte do município de serviços prestados pela Associação dos Advogados de São Paulo (AASP) a advogados do município – conduta alegadamente prevista no artigo 10, da LIA.

A tese 3 do Tema 1199, conforme exposto, atribuiu ao juízo competente analisar eventual conduta dolosa por parte de agente processado por ato culposo de improbidade administrativa sem condenação transitada em julgado, tendo em vista a revogação dessa modalidade.

O Tribunal, ao examinar o caso, manteve a decisão de primeiro grau, assinalando que o apelante não conseguiu demonstrar o dolo na conduta dos réus, absolvendo todos os réus.

Como exposto, a decisão do Supremo Tribunal não simboliza a absoluta retroatividade das novas disposições da Lei de Improbidade Administrativa. O julgamento das teses do Tema 1199 determina que a atual redação do art. 10 da LIA, que trata dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, seja aplicada apenas aos processos que tratam de atos ímprobos culposos praticados na vigência do texto legal anterior não transitados em julgados.

Salvo a hipótese acima apresentada, os demais dispositivos reformados pela Lei 14.230/2021 não retroagem, ou seja, por força do princípio da segurança jurídica, previsto na Constituição Federal, eles não alcançam os processos já transitados em julgado.

6 CONCLUSÃO

¹¹ BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo (12ª Câmara de Direito Público). Apelação nº 1006630-88.2017.8.26.0445. Relator: Des. José Orestes de Souza Nery, 08/02/2023.

O art. 10 da Lei 8.429/1992 previa como ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que causasse lesão ao erário, provocando perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de bens definidos em lei.

Destaca-se que, dos 4 (quatro) tipos de atos de improbidade previstos em lei, apenas os atos que causassem prejuízo ao erário poderiam se dar por dolo ou culpa; os demais ilícitos ocorreriam apenas se o agente se valesse de dolo em seu comportamento.

Em decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, e posteriormente reforçado pela reforma da LINDB, ficou definido que a conduta prevista no art. 10 da LIA deveria ser eivada de culpa grave (ou erro grosseiro) para a caracterização de ato de improbidade administrativa.

Criticada por parte da doutrina, o tipo culposo de improbidade administrativa, previsto no art. 10, foi extinto pela nova Lei de Improbidade Administrativa.

Com isso, inauguraram-se as discussões sobre a possível retroatividade das novas disposições da Lei 14.230/2021. O dispositivo constitucional que permitiria a retroatividade de norma benéfica ao réu é por muitos considerado de aplicação exclusiva à seara penal. Contudo, parte da doutrina entende que a irretroatividade das normas é também princípio do direito administrativo sancionador, devendo ser aplicado no sistema de improbidade administrativa.

Diante do conflito, coube ao Supremo Tribunal Federal decidir. Nos autos do ARE 843.989/PR, a Suprema Corte definiu que as novas disposições da Lei 14.230/2021 não retroagem a fatos passados. A nova Lei de Improbidade Administrativa se aplica apenas aos atos culposos sem condenação transitada em julgado.

A partir da decisão do STF, diferentes cenários se fazem presentes. O agente que pratica ato culposo de improbidade após a vigência da nova LIA (26/10/2021) não comete qualquer ilícito, haja vista a extinção do tipo pela nova legislação.

Aos atos ímprobos culposos com condenação transitada em julgado nada muda, as novas disposições são irretroativas, e as sentenças não serão modificadas. Isso porque o texto constitucional determina que a lei não prejudicará a coisa julgada, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido (art. 5º, inciso XXXVI).

Por outro lado, aos agentes processados por conduta culposa sem condenação transitada em julgado a nova legislação deve ser aplicada. Assim, independentemente da instância em que o processo se encontre ele deverá ser extinto sem a resolução do mérito, pois

o ato culposo de improbidade administrativa não mais existe no ordenamento (KOEHLER et al., 2022).

Desse modo, é certo que veremos inúmeros casos de extinção de processos com fundamento na decisão do Supremo Tribunal Federal. Cabe destacar também que as instâncias competentes devem agora analisar, diante da extinção do tipo culposo, a possível existência de conduta dolosa nos processos ainda não transitados em julgado. Nesses casos, caso a conduta se encaixe no tipo doloso, o processo não deve ser extinto, e o agente, muito provavelmente, sofrerá condenação, nos termos da nova legislação em vigor.

7 REFERÊNCIAS

AGRA, Walter de Moura. **A possibilidade de retroação da nova Lei de Improbidade Administrativa**. Conjur. 8 de nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-08/walber-agra-possibilidade-retroacao-lei-improbidade>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 28 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). **Recurso Especial 885.836/MG**. Administrativo. Improbidade. Lei 8.429/92, art. 9º. Aplicação da pena. Indispensabilidade da individualização e da fundamentação. Recorrente: José Antônio Delgado e outros. Recorrido:

Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 26/06/2007. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200601560180. Acesso em: 14 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 37031/SP**. Direito administrativo. Processual civil. Recurso em mandado de segurança. Processo administrativo disciplinar. Princípio da retroatividade da lei mais benéfica ao acusado. Aplicabilidade. Efeitos patrimoniais. Período anterior à impetração. Impossibilidade. Súmulas 269 e 271 do STF. Código de Processo Civil de 1973. Aplicabilidade. Recorrente: Antonio de Pádua Gatto. Recorrido: Município de São Paulo. Relator: Min. Regina Helena Costa, 08/02/2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201200167415. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 611**. Transitada em julgado a sentença condenatória, compete ao Juízo das execuções a aplicação de lei mais benigna. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula611/false>. Acesso em: 04 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança 23.262/DF**. Constitucional e Administrativo. Poder disciplinar. Prescrição. Anotação de fatos desabonadores nos assentamentos funcionais. Declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 170 da Lei nº 8.112/90. Violação do princípio da presunção de inocência. Segurança concedida. Impetrante: Dioclécio Campos Júnior. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Dias Toffoli, 23/04/2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282505/false>. Acesso em: 19 dez. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1019161/SP**. Eleitoral. Prestação de contas partidárias do exercício de 2009. Agravo regimental em recurso extraordinário. Retroatividade da norma mais benéfica (lei 13.165/2015) na imposição de multa por contas rejeitadas. Impossibilidade.

Interpretação das regras de aplicação da norma constantes na lei de introdução às normas do direito brasileiro. Ausência de violação direta ao texto constitucional. Ofensa reflexa. Agravo regimental improvido. Agravante: Partido Verde – Comissão Provisória Estadual São Paulo. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 02/05/2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur367495/false>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Recurso Extraordinário com Agravo 1.351.472/SP**. Recorrente: Eduardo Vicente Valetti Fillettaz. 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: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário com Agravo 1.350.900/SP**. Relator: Min. Cármen Lúcia, 21/02/2022. Recurso Extraordinário com Agravo. Conversão em Agravo Regimental. Processual civil. Aplicação da sistemática da repercussão geral na origem, tema 897: ausência de previsão legal de recurso ou ação no Supremo Tribunal Federal. Improbidade administrativa. Aplicação da Lei n. 14.230/2021: ausência de ofensa constitucional direta. Inovação recursal. Agravo Regimental ao qual se nega provimento. Recorrente: Osvaldo Luiz de Oliveira. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 21/03/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur461211/false>. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR**. Constitucional e Administrativo. Irretroatividade da lei mais benéfica (Lei 14.230/2021) para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa (Lei 8.429/92). Necessidade de observância da constitucionalização de regras rígidas de regência da administração pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos previstas no artigo 37 da CF. Inaplicabilidade do artigo 5º, XL da Constituição Federal ao direito administrativo sancionador por ausência de expressa previsão normativa. Aplicação dos novos dispositivos legais somente a partir da entrada em vigor da nova lei, observado o respeito ao ato jurídico

perfeito e a coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI). Recurso Extraordinário provido com a fixação de tese de repercussão geral para o tema 1199. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18/08/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473324/false>. Acesso em: 13 dez. 2022.

CAVALCANTE FILHO, J. T. **Retroatividade da Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Novembro 2021 (Texto para Discussão nº 305). Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 12 dez. 2022.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: de Acordo com a Lei n. 14.230/2021**. São Paulo: Almedina, 2022.

DAL POZZO, A. N.; OLIVEIRA, J. R. P. (coord.). **Lei de Improbidade Administrativa Reformada: Leis 8.429/92 e 14.230/21**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GONÇALVES, Benedito ; GRILO, Renato César Guedes. **Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988**. *Rei - Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 467–478, mai./ago. 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 22 out. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa Comparada e comentada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

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.

MELLO, Rafael Munhoz. **Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição federal de 1988.** São Paulo, Malheiros, 2007.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021, comentada artigo por artigo.** Rio de Janeiro: Forense, 2022.

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

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador.** 7ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo.** 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (8ª Câmara de Direito Público). **Apelação Cível 1038602-37.2018.8.26.0576.** Improbidade Administrativa. Prestação de serviços de limpeza de vias e espaços públicos. Retroatividade parcial da Lei nº 14.230/2021, conforme Tema nº 1.119/STF. Exclusão da culpa. Agente público absolvido, uma vez que só lhe imputaram condutas culposas, não mais puníveis. Contratada que não agiu com dolo direito. Ausência de comprovação de enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário. Serviços prestados,

ainda que em desconformidade parcial quanto às obrigações acessórias. Limpeza de bocas-de-lobo realizadas. Falta de apresentação de croqui não impediu a aferição da prestação do serviço. Uso de hidrojato não previsto no contrato, o que impossibilita sua exigência judicial. Pesagem de caminhões de lixo em aterro que manteve média de quilos prevista no contrato. Pesagens feitas ou anotadas fora do tempo não indicam violação do contrato ou fraude. Coleta de animais mortos. Indicação de cadáver contaminados. Possibilidade. Laudo pericial que afastou a ilegalidade da conduta. Sentença de improcedência mantida. Apelação não provida. Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Apelado: Constroeste Construtora Participações Ltda. e outros. Relator: Des. Percival Nogueira Relator, 29/03/2023. Disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=16608987&cdForo=0>. Acesso em: 08 abr. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (12ª Câmara de Direito Público). **Apelação Cível 1006630-88.2017.8.26.0445**. Apelação. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Pagamento indevido de anuidade dos advogados municipais junto à AASP. Ausência de dolo. Não configurado ato ímprobo. Não comprovada a vontade livre e consciente dos agentes em lesar o erário mediante a prática das condutas previstas nos incisos IX e X do artigo 10 da LIA, não há se falar em ato de improbidade administrativa. Aplicação das teses jurídicas consolidadas por ocasião do Tema nº 1.199 de repercussão geral do STF, bem como das alterações promovidas pela nova redação da LIA. Ação julgada improcedente no 1º grau. Sentença mantida, com ressalva à observância das regras de retroatividade da Lei nº 14.230/2021 estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal. Recurso não provido, com observação. Apelante: Ministério Público do Estado de São Paulo. Apelado: Silvio de Oliveira Serrano e outros. Relator: Des. José Orestes de Souza Nery, 08/02/2023. Disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=16445041&cdForo=0>. Acesso em: 08 abr. 2023.

VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

ZARDO, Francisco. **Infrações e Sanções em Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Rafael Magalhães Oliveira Guanaes, discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 41806840, período manhã, turma E, tendo realizado o TCC com o título: A aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa, sob a orientação do(a) Professor(a) Dra. Cintia Barudi Lopes, declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 05 de maio de 2023.



Assinatura do discente