

Improbidade administrativa e a (ir)retroatividade da Lei nº 14.230/2021: uma análise comparativa entre as decisões do TJRS e o Tema nº 1.199 de repercussão geral do STF

Mártin Haeberlin

Doutor em Direito (PUCRS), com período sanduíche na *Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg*. Mestre em Direito do Estado (PUCRS). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS). Realizou estudos de pós-doutorado no PPG em Economia da UFRGS. Pesquisador Visitante do *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. Professor da Graduação e do Mestrado em Direito no Centro Universitário Ritter dos Reis. Desenvolveu pesquisas com fomento da CAPES (2006, 2013 e 2016-2019), do CNPq (2005-2006), Probolsa-PUCRS (2011-2014) e Instituto Anima (2021-atual). *E-mail*: mphaeberlin@gmail.com.

Henrique Silveira Martins

Graduado em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis. *E-mail*: henrism31@gmail.com.

Resumo: Este artigo analisa a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) operada por meio da Lei nº 14.230/2021 a partir da comparação dos fundamentos utilizados na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal em relação à retroatividade da norma. Utilizando método de revisão literária, com pesquisa qualitativa de fundamentos utilizados nas decisões judiciais do TJRS e do STF, o artigo parte do estabelecimento do panorama da improbidade administrativa no direito brasileiro e da análise dos pontos alterados pela Lei nº 14.230/2021 que causaram a controvérsia jurídica afetada pelo Tema nº 1.199 de repercussão geral do STF. Há dois objetivos principais, que demarcam a divisão das seções do artigo: (i) analisar os julgamentos das apelações cíveis realizados pelo TJRS entre a publicação da Lei nº 14.230/2021 e o julgamento do Tema nº 1.199 do STF a fim de verificar os fundamentos utilizados pela corte estadual na aplicação retroativa da nova lei; e (ii) analisar os fundamentos suscitados no julgamento do Tema nº 1.199, realizando uma comparação dos discursos na busca pela verificação de compatibilidade nas fundamentações. Ao final, conclui-se pela coerência de fundamentos das cortes comparadas quanto à proximidade entre o direito administrativo sancionador e do direito penal como manifestações do *ius puniendi* estatal, ainda que se tenham verificado pontuais dissonâncias entre os órgãos jurisdicionais sobre a questão da prescrição, tendo o TJRS aplicado retroativamente os seus prazos, inclusive da prescrição intercorrente, enquanto o STF não admitiu essa aplicação retroativa.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Retroatividade. Direito administrativo sancionador. Lei nº 14.230/2021. Tema nº 1.199.

Sumário: **1** Introdução – **2** As modificações da Lei de Improbidade Administrativa a partir da Lei nº 14.230/2022 – **3** O caminho do Poder Judiciário na retroatividade da Lei nº 14.230/2022 – **4** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Este artigo tem como objeto a análise estatístico-comparativa acerca da aplicação retroativa da Lei Federal nº 14.230/2021, no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), visando à verificação de compatibilidade dos discursos das decisões do TJRS com o do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema nº 1.199.

Assim, o trabalho se divide em duas partes, sendo a primeira, teórica, decorrente de revisão básica de literatura sobre a improbidade administrativa no direito brasileiro e os aspectos doutrinários no tocante aos pontos que sofreram modificação da Lei de Improbidade Administrativa. A segunda parte do estudo buscou observar o caminho do Poder Judiciário na retroatividade da Lei nº 14.230/2022, descrever os fundamentos da jurisprudência do TJRS no período entre a vigência da lei e a decisão do STF no Tema nº 1.199 e verificar a compatibilidade dos discursos do TJRS e do STF no tocante à retroatividade da Lei nº 14.230/2022.

Para tanto, o primeiro capítulo analisa as modificações da Lei de Improbidade Administrativa a partir da Lei nº 14.230/2022, com enfoque no direito brasileiro e nos aspectos doutrinários no tocante aos pontos que sofreram modificação na Lei de Improbidade Administrativa. No segundo capítulo, descreve-se a metodologia utilizada na análise dos dados coletados relativos aos julgamentos realizados tanto no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul como no Supremo Tribunal Federal, sendo o primeiro no período entre a vigência da lei e a decisão do STF no Tema nº 1.199, analisando-se, então, a compatibilidade dos discursos do TJRS com aqueles proferidos no STF, a partir da análise da gravação da sessão de julgamento, relativamente à retroatividade da Lei nº 14.230/2022.

A elaboração da pesquisa, no entanto, iniciou-se do segundo capítulo, visando à obtenção de dados e sua análise, bem como para possibilitar que a revisão de literatura aqui apresentada fosse específica dos temas discutidos, ainda que já tivesse sido objeto de estudo exploratório inicial.

Assim, o estudo adota metodologia mista, utilizando-se tanto de revisão de literatura como de análise de compatibilidade dos discursos de decisões judiciais de cortes distintas. Os procedimentos metodológicos aplicados iniciaram-se

verificando se a Lei Federal nº 14.230/2021, no período entre sua vigência e o julgamento do Tema nº 1.199, vinha sendo aplicada pela corte estadual retroativamente ou não e quais os fundamentos jurídicos utilizados.

Em um segundo momento, com o julgamento do Tema nº 1.199, foi realizada a comparação entre fundamentos jurídicos utilizados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento e os que vinham sendo adotados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

As análises realizadas tiveram como objeto tanto os discursos proferidos no STF no julgamento do Tema nº 1.199 como 39 acórdãos do TJRS, coletados em 09.08.2022, com recorte temporal no interregno de 25.10.2021, data da publicação da Lei Federal nº 14.230/2021, a 31.07.2022.

Com relação ao julgamento paradigma para fins de comparação dos discursos, pontua-se que, em 25.02.2022, o Tema nº 1.199, constante do ARE nº 843.989, foi reputado constitucional e reconhecida a existência de repercussão geral da questão pelo STF, tendo concluído julgamento no dia 18.08.2022. No entanto, até a entrega deste artigo, o acórdão não havia sido publicado no seu inteiro teor, de modo que a análise do julgamento se deu com base na gravação da sessão disponibilizada pela Corte Constitucional na internet.

Por conseguinte, constante da primeira parte deste estudo, foram apresentados os institutos jurídicos intrínsecos aos temas em análise, como a (ir)retroatividade das normas jurídicas e a proximidade do direito administrativo sancionador com o direito penal.

O tema em discussão faz-se relevante tendo em vista a necessidade de coerência dos julgamentos e da jurisprudência brasileira, bem como diante da relevância do estudo tanto do instituto da retroatividade como de sua aplicação em razão da recente modificação da norma administrativa.

2 As modificações da Lei de Improbidade Administrativa a partir da Lei nº 14.230/2022

Em virtude das modificações sofridas na Lei de Improbidade Administrativa, introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, o objetivo deste estudo consiste em verificar os entendimentos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e do Supremo Tribunal Federal, expostos na segunda parte do trabalho. Para a realização de uma análise mais consistente, a respeito das mudanças mais relevantes para a controvérsia afetada pelo Tema nº 1.199, neste primeiro capítulo foram conceituados

temas, conceitos e princípios de especial importância para a compreensão das decisões proferidas.

Assim, na primeira parte do estudo, foi utilizada predominantemente a doutrina clássica administrativista nos pontos consolidados do campo publicista, bem como o apoio de artigos científicos nos pontos menos citados pelos doutrinadores. Como forma de escolha dos autores a serem citados, foi utilizada uma adaptação do protocolo PRISMA.¹ As bases de dados consultadas foram o Google Acadêmico e a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, bem como outros materiais indicados por especialistas – professores dessa instituição. O critério de recorte dos artigos científicos foi aqueles publicados nos últimos cinco anos e que tivessem relevância para a pesquisa, ou seja, que tratassem dos temas suscitados nos julgamentos. Sob esse mesmo recorte, os livros foram selecionados a partir dos publicados nos últimos 10 anos, considerando-se aqueles que tivessem como autores importantes pesquisadores da área, como Hely Lopes Meirelles, Fernanda Marinella e Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Ainda, analisaram-se os trabalhos de mestrado e doutorado do mesmo período a fim de verificar eventuais contribuições para o estudo. Já na segunda parte, por possuir temáticas mais específicas, utilizaram-se também artigos científicos, livros, bem como o parecer jurídico de Fábio Medina Osório.

Desse modo, este capítulo consiste na apresentação dos tópicos mais teóricos relativos à improbidade administrativa no direito brasileiro e nas modificações sofridas recentemente.

2.1 Improbidade administrativa no direito brasileiro

Considerando que o objeto deste estudo se cinge à compreensão das posições adotadas pela Corte de Justiça Estadual do Rio Grande do Sul quanto à retroatividade da Lei nº 14.230/2021, a primeira parte deste estudo tem por objetivo traçar um referencial teórico a respeito dos conceitos que permeiam e que são adjacentes ao ponto estudado.

Assim, com o intuito de melhor compreender os dados compilados na segunda parte do trabalho, serão analisados conceitualmente institutos-chaves considerados na pesquisa, sendo utilizada a doutrina clássica com o apoio de artigos científicos, de modo que seja mais bem esclarecida a presente pesquisa.

¹ ITENS do checklist a serem incluídos no relato de revisão sistemática ou meta-análise. *PRISMA*, [s.l.], [20--?]. Disponível em: <https://www.prisma-statement.org/documents/PRISMA%20Portuguese%20checklist.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

O primeiro ponto a ser destacado diz respeito à tradicional divisão do direito entre público e privado. Enquanto o direito privado ocupa-se da esfera individual e seus reflexos nas relações interpessoais e com o Estado, o direito público tem como foco a esfera estatal e social, de modo a regular interesses de âmbitos coletivos e ligados à Administração Pública, nem sempre atingindo diretamente o interesse individual.² Ao passo que o direito público traz um olhar verticalizado, inclusive potencialmente impositivo, sobre a relação do Estado com os particulares, o direito privado posiciona seus agentes de maneira horizontalizada.³

No âmbito do direito público encontra-se o direito administrativo, o qual, segundo Hely Lopes Meirelles,⁴ possui ampla gama de conceituações doutrinárias a depender do critério utilizado ou da escola a que é filiado o autor. Segundo Fernanda Marinella, faz parte do escopo do direito administrativo “a busca pelo bem da coletividade e pelo interesse público”.⁵

Relativamente ao direito administrativo, Barros Jr., citado na obra de Hely Lopes Meirelles, o conceitua a partir de um aspecto estrutural e funcional, consistindo em “todas as funções exercidas pelas autoridades administrativas de qualquer natureza que sejam; e mais: as atividades que, pela sua natureza e forma de efetivação, possam ser consideradas como tipicamente administrativas”.⁶ Essa definição é assentida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro,⁷ que indica seu objeto como “os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”.

Se, por um lado, os autores mencionados apresentam indicação objetiva quanto ao conceito que abrange esse ramo do direito, Hely Lopes Meirelles, ainda que indique concordar com essa proposição, contrapõe o conceito concreto de Barros Jr., mais ligado às atividades desenvolvidas pela Administração, indicando que o direito administrativo brasileiro é constituído no âmbito das normas jurídicas, ou seja, em um patamar dogmático, referindo que se trata de um “conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e

² MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016. p. 40.

³ NOHARA, Irene. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 1.

⁴ MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 41.

⁵ MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 52.

⁶ MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 41-42.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 78-79.

as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.⁸

Esse conceito mais abstrato também é indicado como uma peculiaridade por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pois aponta que esse ramo do direito público é abrangido por um “corpo de regras e princípios que disciplinam as relações entre a Administração e os particulares”;⁹ destacando a existência natural de uma hierarquia entre o Estado e o administrado, diferenciando-se do direito privado, em que, a princípio, as partes da relação jurídica estão em igualdade.

A distinção entre o direito administrativo e o direito constitucional, por sua vez, é um dos pontos de maior relevo entre a doutrina clássica, diante da necessidade de se observar a incidência de cada um desses ramos do direito, os quais possuem abrangências distintas, de modo que o direito constitucional se ocupa de definir os fins do Estado, enquanto o direito administrativo “os realiza”.¹⁰ Em outras palavras, o direito constitucional se atém à “parte estrutural, estática”, enquanto o direito administrativo, ao “seu aspecto dinâmico, funcional”.¹¹ Essa distinção também é mencionada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao referir que, enquanto o direito administrativo se detém aos aspectos subjetivos, o direito constitucional tem como objeto as “pessoas jurídicas políticas”.¹²

Em um âmbito mais específico, diante da necessidade de dimensionar o campo de incidência deste estudo, o direito administrativo sancionador pode ser conceituado 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”.¹³ Esse ramo do direito compila as normas tipificadoras de práticas ilícitas e subdivide-se nos campos direito penal e direito administrativo sancionador, sendo aquele pautado pelo viés retributivo, e esse, pelo caráter predominantemente preventivo.¹⁴

Ainda assim, ambos decorrem de um “*ius puniendi* estatal único, não possuindo diferenças ontológicas, apenas regimes distintos”.¹⁵ Dessa semelhança,

⁸ MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 42.

⁹ DI PIETRO, 2016, p. 79.

¹⁰ MARINELA, 2017, p. 55.

¹¹ MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 42.

¹² DI PIETRO, 2016, p. 79.

¹³ GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. *REI – Revista Estudos Institucionais*, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 3 out. 2022.

¹⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. A retroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador e a reforma da lei de improbidade pela Lei nº 14.230/2021. *Revista Síntese de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 17, n. 194, p. 75-84, fev. 2022.

¹⁵ OLIVEIRA; HALPERN, 2022.

decorre a submissão das sanções penais e administrativas a regime jurídico similar, com incidência de princípios comuns, especialmente os inseridos no texto constitucional.¹⁶

Um dos princípios comuns às áreas mencionadas é objeto desta pesquisa, notadamente o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, ponto central do Tema nº 1.199, do Supremo Tribunal Federal. Para fins de conceituação, a Enciclopédia Jurídica da PUC-SP¹⁷ o compreende como a qualidade do ato ou da ação que surte efeitos em acontecimentos pretéritos. Assim, retroagir acarreta uma modificação do *status* de uma situação de fato, de modo “a conferir efeitos pretéritos aos atos praticados”,¹⁸ condicionada à autorização legal.

Em âmbito jurídico, a retroatividade consiste na possibilidade de normas jurídicas incidirem em situações que tenham ocorrido antes de sua vigência.¹⁹ No entanto, sua aplicação é, via de regra, vedada pela Constituição Federal²⁰ a fim de que não seja veiculado “gravame ao direito adquirido, ato jurídico perfeito ou coisa julgada”.²¹ Por outro lado, o ordenamento jurídico brasileiro, em casos específicos, admite a retroatividade, como no caso da lei penal mais benéfica.²²

Ainda que as leis sejam, em regra, editadas para produção de efeitos prospectivos, sua irretroatividade não é absoluta. Há no direito circunstâncias delineadas aptas a permitir sua eficácia aos atos anteriores à sua edição. São em verdade requisitos negativos, sendo o principal não afetar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI), existindo ainda outras vedações específicas conforme a seara legal a ser afetada.²³

Desse modo, se observados os requisitos gerais e específicos dispostos constitucional e legalmente no nosso ordenamento jurídico e expuserem expressamente em seu texto, a norma legal poderá produzir efeitos pretéritos.²⁴

No caso da Lei nº 14.230/2021, objeto do presente estudo, o legislador, ao estabelecer a aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador,

¹⁶ OLIVEIRA; HALPERN, 2022.

¹⁷ DIREITO. In: ENCICLOPÉDIA jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/288/edicao-1/retroatividade>. Acesso em: 15 set. 2022.

¹⁸ DIREITO..., 2017.

¹⁹ AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 179.

²⁰ Art. 5, XL - A lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 set. 2022).

²¹ Art. 5, XXXVI - A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (BRASIL, 1988).

²² DIREITO..., 2017.

²³ AMARO, 2019, p. 179.

²⁴ AMARO, 2019, p. 179.

insere implicitamente nesse contexto, especificamente no §4º do art. 1º,²⁵ a possibilidade de retroatividade da lei mais benéfica, que está contida no rol dos princípios adotados pela nova norma.²⁶ Isso porque, ao admitir a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador à norma jurídica, inclui-se a retroatividade da lei mais benéfica entre eles.

O princípio da retroatividade da norma mais benéfica constitui exceção ao princípio da irretroatividade da lei, já que determina a aplicação de normas a fatos ocorridos anteriormente à sua inserção no mundo jurídico, desde que seja mais benéfica ao réu.²⁷

Ainda, tal princípio possui estreita relação com o princípio da segurança jurídica,²⁸ que não apenas estabelece que deva existir um grau de previsibilidade nas ações do poder público sobre o administrado, mas que também haja coerência na aplicação das leis.²⁹

Segundo destaca Basileu Garcia,³⁰ a norma mais favorável nem sempre é de fácil identificação. Frequentemente, as leis supervenientes possuem pontos favoráveis e desfavoráveis ao réu, assim como sua antecessora. Dessa forma, defende o autor que é necessário verificar caso a caso qual norma beneficiará o réu e, no caso de incerteza, seguir a vontade do réu, maior afetado. Identificada a norma mais benéfica, ela retroagirá.

A norma tipificadora pode ser considerada mais benéfica quando, conforme explicitado por Miguel Reale, retirando determinada proteção de um bem jurídico, deixa de considerar relevante sua ofensa ou quando, não excluindo sua previsão, vem a estabelecer penalidade mais branda, como a diminuição da penalidade ou prevendo maneiras de seu cumprimento mais favoráveis ao réu.³¹

De outro lado, a retroatividade da lei mais benéfica, como um dos princípios gerais do direito, está presente no ordenamento jurídico não apenas na

²⁵ 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.

²⁶ OLIVEIRA; HALPERN, 2022.

²⁷ PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa do. A Irretroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa. *Ministério Público do Goiás*, Goiânia, 2021. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2021/11/29/13_43_19_209_A_IRRETROATIVIDADE_DA_NOVA_LEI_DE_IMPROBIDADE_ADMINISTRATIVA_1_.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

²⁸ PRADO, 2021.

²⁹ DIREITO..., 2017.

³⁰ GARCIA, Basileu. *Instituições de Direito Penal*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 259-260.

³¹ REALE JÚNIOR, Miguel. *Fundamentos de direito penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 75.

Constituição Federal, como também no Código Tributário Nacional.³² Desse modo, visando à proteção de direitos individuais e à adequação dos fatos às exigências de atuação estatal, a norma deverá, excepcionalmente, retroagir a fim de produzir efeitos sobre os atos ocorridos anteriormente à sua vigência,³³ quando favorável ao agente.

O escopo das normas jurídico-administrativas que integram o direito administrativo sancionador possui natureza semelhante àquelas que compõem o direito penal, pois busca a punição de “condutas lesivas ao dever de probidade e contrárias aos princípios, especialmente o da moralidade”.³⁴

Conforme exemplifica Hely Lopes Meirelles,³⁵ com a finalidade de punir as condutas lesivas ao dever de probidade e contrárias aos princípios republicanos, possui como normas principais a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846), as quais também devem ser interpretadas à luz dos princípios concernentes ao direito penal.

De outro lado, ressalta-se que, no mesmo entendimento das alterações feitas pela Lei nº 14.230/2021, a obra de Hely Lopes Meirelles³⁶ tradicionalmente defende a impossibilidade de configuração da improbidade administrativa decorrente de condutas culposas, considerando especialmente a finalidade da norma consistente em “punir o administrador ímprobo, desonesto, ou seja, aquele que atentou contra ‘a probidade na administração’ (CF/88, art. 85, V), não o que agiu com imprudência, negligência ou imperícia”.

Já os valores sociais, segundo Ana Carolina Carlos de Oliveira,³⁷ podem ser entendidos como “um reflexo histórico, naturalmente variável conforme a época na qual sejam analisados”. Sendo pilares do direito penal e, por conseguinte, do direito administrativo sancionador, possibilitam a determinação dos bens jurídicos que necessitam de proteção.

³² MARINHO, Rogério. Retroatividade da norma mais benéfica no direito administrativo sancionador. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-19/marinho-norma-benefica-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 12 out. 2022.

³³ REALE JÚNIOR, 2020, p. 75.

³⁴ MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 135-136.

³⁵ MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 135-136.

³⁶ MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 135-136.

³⁷ OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. *Direito de intervenção e direito administrativo sancionador: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro*. 2012. 256 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13082013-112549/publico/Ana_Carolina_Carlos_de_Oliveira_Integral.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

Dessa forma, expostos os principais conceitos doutrinários e jurisprudências objeto deste estudo, tais como a divisão didática entre direito privado e público, conceituando-se o direito administrativo, o direito administrativo sancionador, a retroatividade, o princípio da retroatividade da lei mais benéfica e a lei mais benéfica, na próxima seção, serão abordados os temas modificados ou introduzidos pela Lei 14.230/2021 no sistema da improbidade administrativa que foram objeto deste estudo.

2.2 Aspectos doutrinários no tocante aos pontos que sofreram modificação na Lei de Improbidade Administrativa

Com a reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021, diversos pontos da Lei de Improbidade foram profundamente alterados, sendo nesta seção realizada uma análise dos pontos mais relevantes para a presente pesquisa a partir da norma anterior e que foram objeto de aprofundamento nos acórdãos analisados.

Inicialmente, tem-se previsão expressa³⁸ da incidência dos princípios do direito administrativo sancionador no âmbito dos processos por improbidade.³⁹

No tocante às condutas tipificadas pela Lei nº 8.429/92, a principal alteração introduzida pela Lei nº 14.230/21 foi a necessidade de dolo para a configuração do ato ímprobo,⁴⁰ conceituado na nova norma como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado”. Dessa forma, foram abolidas expressamente as condutas culposas do direito administrativo sancionador, as quais permanecem tipificadas em outros diplomas legais, como na Lei de Crimes de Responsabilidade.⁴¹

Outra importante mudança foi a alteração do regime prescricional, o qual não só teve sua forma de contagem uniformizada, anteriormente segregada nos três incisos do artigo 23, como teve seu prazo ampliado, que passou de cinco para oito anos,⁴² também passando a dispor acerca da prescrição da pretensão sancionatória.

³⁸ Lei 8.429/99, art. 1º, §4º – Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

³⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. STF deve retomar julgamento sobre retroatividade na nova Lei de Improbidade Administrativa. *Fábio Medina Osório*, Rio de Janeiro, 10 ago. 2022. p. 10. Disponível em: <https://www.fabiomedinaosorio.com.br/stf-deve-retomar-julgamento-sobre-retroatividade-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 15 out. 2022.

⁴⁰ §1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

⁴¹ OSÓRIO, 2022, p. 50.

⁴² 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.

A forma de contagem também foi modificada. Se, anteriormente, poderia ser contado do final do último mandato, cargo de comissão ou função de confiança do servidor, dentro do prazo prescricional de lei específica ou da data da apresentação de prestação de contas, com a legislação em vigor passa-se a considerar o termo inicial da prescrição como a data da ocorrência do fato ou, em caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência⁴³ (art. 23).

Outra inovação da nova norma diz respeito à inserção, no âmbito do processo de improbidade administrativa, da prescrição intercorrente, a qual “conta-se pela metade desse prazo, 04 (quatro) anos, a partir de cada interrupção”.

As demais alterações realizadas não serão objetos deste estudo comparativo, tendo em vista que o grande volume de modificações, as quais, se analisadas ponto a ponto, acabariam por desvirtuar o escopo desta pesquisa.

3 O caminho do Poder Judiciário na retroatividade da Lei nº 14.230/2022

Com o objetivo de analisar o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul a respeito da retroatividade da Lei nº 14.230/2021, foram coletados dados oriundos dos acórdãos proferidos por aquela corte de justiça.

Os dados coletados não visaram a um levantamento estatístico exaustivo sobre o referido ponto controvertido que tenha lastreado sua *ratio decidendi* na (ir)retroatividade, mas esboçar aquilo que pode ser considerado como uma representação de sua aplicação.

O método de abordagem é o hipotético-dedutivo, sendo o procedimento de pesquisa a análise empírico-quantitativa, a partir de dados coletados na jurisprudência disponibilizada ao público pelo tribunal.

Para a coleta de dados, o procedimento teve as seguintes etapas: (a) acesso ao sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul; (b) pesquisa na aba jurisprudência a partir de critérios previamente estabelecidos, assim elencados (b.1) palavras-chave “improbidade administrativa” e “14.230”; (b.2) tipo de processo “apelação cível”; (b.3) período de pesquisa (data de julgamento entre 25.10.2021 e 31.07.2022), sendo a primeira data por se tratar da data de publicação da norma objeto deste estudo, e a segunda, por ter sido o dia em que foi realizada a coleta de dados. A busca retornou 39 resultados.

A partir dos resultados obtidos na pesquisa exploratória, os julgados foram analisados com base nas seguintes variáveis, que foram sistematizadas no

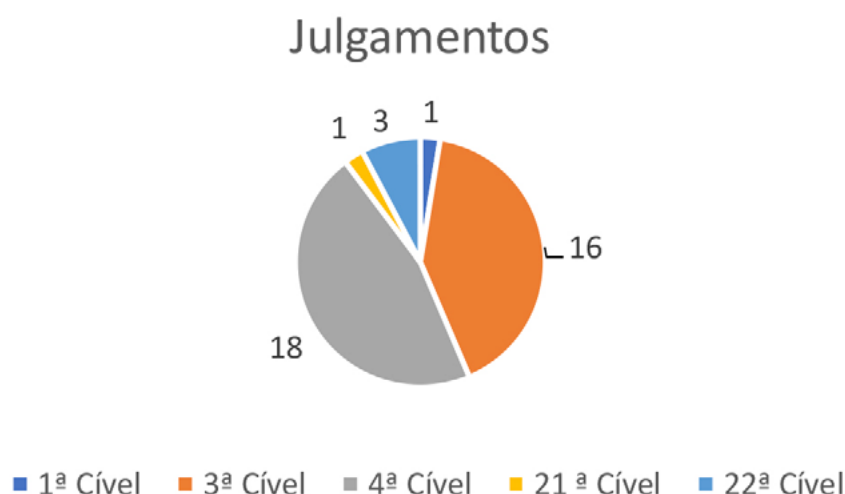
⁴³ OSÓRIO, 2022, p. 43.

Anexo 1: número do processo, adoção da retroatividade da Lei nº 14.230/2021, fundamentação para aplicação da retroatividade, câmara, relator, revisor e vogal, consenso entre os julgadores (julgamento unânime ou não), resultado do julgamento e data do julgamento.

3.1 A jurisprudência do TJRS no período entre a vigência da lei e a decisão do STF no Tema nº 1.199

Os dados coletados indicaram que 58,98% dos acórdãos analisados adotaram a retroatividade da Lei nº 14.230/2021, notadamente uma parcela de 23 dos 39 documentos analisados, oriundos das 1ª, 4ª, 21ª e 22ª câmaras cíveis. Com isso, verificou-se que os acórdãos provenientes da 3ª Câmara Cível – a qual completa o grupo de câmaras de origem das amostras analisadas –, em sua integralidade, deixaram de aplicar a retroatividade, num total de 16 acórdãos, representando 41,02% dos acórdãos em tela, conforme se verifica no gráfico abaixo, detalhado por órgão julgador:

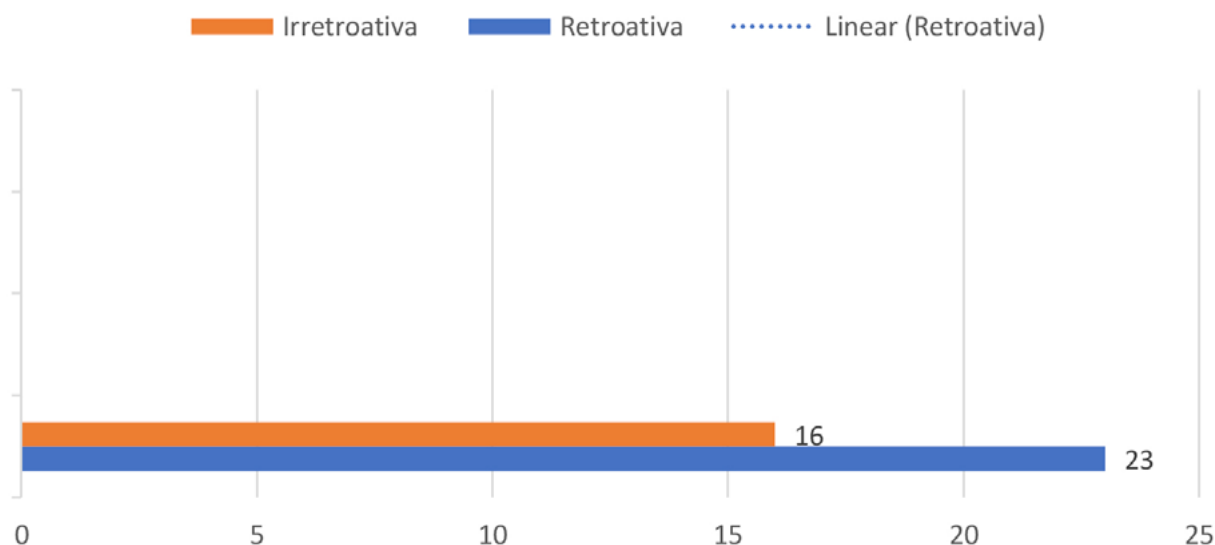
Gráfico 1 – Julgamentos por órgão julgador



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Em outro sentido, observa-se que, apesar da maioria dos órgãos julgadores adotar a retroatividade da lei, proporcionalmente a não retroatividade que é empregada pela 3ª Câmara Cível representa parcela considerável dos julgamentos, conforme se observa abaixo:

Gráfico 2 – Aplicação da (ir)retroatividade



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Relativamente à análise dos fundamentos das decisões judiciais, colacionados sistematicamente na tabela do anexo 2, verificou-se que a 3ª Câmara Cível utiliza-se de idêntico fundamento em todos os seus julgados, relativo à afetação do Tema nº 1.199,⁴⁴ decorrente de reconhecimento de repercussão geral ainda em debate quando da coleta dos dados, sendo a única câmara que não admite a retroatividade da Lei nº 14.230/2021.

Por outro lado, as demais câmaras sustentaram a retroatividade aplicando as disposições da Lei nº 14.230/2021 aos casos julgados, utilizando, principalmente, fundamentos relacionados à norma mais benéfica, à proximidade do direito administrativo sancionador com o direito penal e à mudança dos valores sociais, por meio da alteração das normas punitivas. Esses argumentos que sustentaram a incidência da retroatividade foram utilizados nos fundamentos das 1ª, 4ª, 21ª e 24ª câmaras cíveis do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, os quais foram transcritos na tabela do anexo 2.

Com relação às análises extraídas dos acórdãos, pontua-se que, em pesquisa exploratória, observou-se que a desembargadora Marilene Bonzanini, no

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema n. 1.199*. 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. Brasília: STF, [2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 07 set. 2022.

julgamento do Agravo de Instrumento nº 521361546220218217000,⁴⁵ individualizou o fundamento da adoção da retroatividade de acordo com o caso concreto a fim de firmar sua posição quanto ao reconhecimento de sua incidência. Essa postura destoou dos demais acórdãos – os quais constituem objeto desta pesquisa e que, em sua maioria, se utilizaram de fundamentos mais genéricos e, em muitos casos, repetidos –, como se verifica do anexo 2. Ademais, em que pese o citado julgamento monocrático ter sido adaptado àquele caso concreto, foi um dos mais citados como precedente nos acórdãos analisados.

Um segundo ponto relevante da análise do conjunto de decisões que fizeram parte do *corpus* da pesquisa diz respeito à existência de um único caso em que houve divergência nos julgamentos realizados. Isso significa que, nos outros 38 casos, houve unanimidade entre os desembargadores que compuseram as sessões de julgamento.

O caso mencionado teve como relator o desembargador Voltaire de Lima Moraes, tratando-se da Apelação nº 70085174621,⁴⁶ julgada perante a 4ª Câmara Cível. A controvérsia não foi diretamente no tocante à aplicação ou não da retroatividade, a respeito da qual houve posição unânime quanto à sua ocorrência, mas com relação a uma inovação da norma, notadamente a existência de dolo do servidor público para a configuração da conduta ímproba.

Esse cenário indica uma sólida coerência entre os órgãos julgadores, os quais não modificaram substancialmente seus fundamentos e posições em todo o período analisado.

Outro achado da análise realizada diz respeito à indicação de posição do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, conforme apurado nos autos da Apelação nº 70085233922⁴⁷ (Nº CNJ: 0036945-44.2021.8.21.7000), quanto à possibilidade de retroatividade da Lei nº 14.230/22, na medida em que apontou ao juízo a perda do objeto da demanda, em razão da prescrição.

⁴⁵ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Agravo de Instrumento Ag 521361546220218217000*. Agravante: Paulo Roberto Ritter. Agravado: Ministério Público do Estado. Relator: Des. Marilene Bonzanini, 09 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 11 set. 2022.

⁴⁶ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação Cível AC 70085174621*. Apelante: Altamir Sertoli. Apelado: Ministério Público do Estado. Relator: Des. Voltaire de Lima Moraes. Porto Alegre, 29 de junho de 2022a. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 11 set. 2022.

⁴⁷ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação Cível AC 70085233922*. Apelante: Ministério Público do Estado. Apelado: Getulio Cerioli. Relator: Des. Voltaire de Lima Moraes. Porto Alegre, 28 de abril de 2022b. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 11 set. 2022.

No ponto, cabe uma relevante discussão, especialmente considerando o recente julgamento do Tema nº 1.199 do STF, em 18 de agosto de 2022, o qual assentou que os prazos prescricionais não retroagem – entendimento que deve ser aplicável às demandas em que ainda não houve trânsito em julgado.

Conforme explicitado na tabela do anexo 2, que compila os fundamentos relativos à retroatividade da norma ora em análise, há forte tendência na utilização de decisões padronizadas pelo Poder Judiciário, ocorrendo singelas alterações em determinados julgados ou considerações acerca dos fatos em análise. A título de exemplo, o desembargador Voltaire de Lima Moraes utilizou em quatro dos 11 votos proferidos fundamentos doutrinários dos autores Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery para comentar artigo 493 do CPC; já o jurista Fábio Medina Osório⁴⁸ foi citado em nove dos 11 acórdãos relatados do magistrado.

Relativamente ao resultado da análise dos fundamentos dos julgamentos com relação à retroatividade da Lei nº 14.230/22, observou-se que, ao buscar identificar se algum acórdão individualizou a análise de acordo com o caso concreto, todos realizaram análises objetivas e genéricas.

Quanto à utilização de precedentes pelos relatores dos acórdãos, observou-se que o ARE nº 843.989/Tema nº 1.199 foi citado em nove dos 11 julgamentos do desembargador Voltaire de Lima Moraes, reconhecendo a afetação do tema.

Realizadas essas considerações a respeito do delineamento inicial da pesquisa, mostrou-se também relevante realizar um cotejo dos fundamentos identificados com aqueles utilizados no recente julgamento do Supremo Tribunal Federal, no Tema nº 1.199, o que será realizado no próximo tópico.

3.2 A compatibilidade dos discursos do TJRS e do STF no tocante à retroatividade da Lei nº 14.230/2022

Com a finalidade de observar as convergências dos discursos dos ministros do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Tema nº 1.199, no mês de agosto de 2022, em razão da ausência de publicação do inteiro teor do acórdão até a conclusão da redação desta pesquisa, utilizaram-se como objeto de observação as gravações da sessão de julgamento que foram disponibilizadas na internet, na plataforma de vídeos YouTube.

Desse modo, em um primeiro momento, serão extraídas pontuações realizadas pelos magistrados no curso do julgamento – ainda que estas não venham

⁴⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. E-book.

a compor, efetivamente, a fundamentação do tema, considerou-se que tiveram influência no resultado do julgamento e, por tal razão, são relevantes para a comparação que se pretende realizar, notadamente com os discursos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no período entre a vigência da Lei nº 14.230/2021 e o referido julgamento.

O Tema nº 1.199 teve como relator o ministro Alexandre de Moraes, que, em sua fala, destacou a incoerência da norma, que pretendia a criação de uma espécie *sui generis* de ação de improbidade, destacada da ação civil pública tradicional. Segundo sustentou, não haveria dúvidas quanto à natureza civil dos atos de improbidade e da respectiva ação. Um dos pontos de relevância foi relativo à reafirmação do dolo que teria resultado do afastamento da responsabilização objetiva, enquanto a jurisprudência exigia, tradicionalmente, a culpa grave. Dessa forma, pontuou que a modificação legislativa possibilitou a dissolução da confusão entre o gestor corrupto e o gestor incompetente, de modo que os atos decorrentes da modalidade culposa não configurariam improbidade, ainda que passíveis de punições em âmbito administrativo. Observou-se a elevação do direito sancionador ao patamar de um direito protetivo àqueles que sofrem punições e à própria Administração Pública, deixando a esfera de mera categoria do direito administrativo. Desse modo, realizou reflexão relativa à impossibilidade de aplicação de todas as regras do direito penal ao direito sancionador. Isso porque, embora o direito penal, assim como o direito administrativo sancionador, tenha uma raiz comum relativa ao *ius puniendi* do Estado, ele tutela a liberdade e é jurisdicionalmente aplicado em ações penais. Assim, observa-se a possibilidade de o direito sancionador ser aplicado na esfera administrativa.

A partir dessa construção de raciocínio, o ministro Alexandre de Moraes defende que a finalidade da aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade visa, entre outros objetivos, à tipificação mais fechada dos tipos ímprobos, de modo a proteger os administradores e a administração, e à observância de normas procedimentais asseguradoras da ampla defesa, do contraditório e dos aspectos inerentes ao processo justo. Porém, isso não poderia ser entendido como a autorização para a aplicação direta das normas penais aqui, isso porque, diferentemente do direito penal, o direito administrativo sancionador tem por finalidade a proteção do erário em face dos administradores corruptos.⁴⁹

⁴⁹ AO VIVO: STF retoma julgamento sobre Lei de Improbidade. [S.l.: s.n.], 2022d. 1 vídeo (143min45s). Publicado pelo canal Poder360. 49min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BWmocee1N4M>. Acesso em: 10 nov. 2022.

Assim, foram destacados cinco pontos interpretativos para a análise em conjunto acerca da (ir)retroatividade da lei mais benéfica, quais sejam:

1) a natureza civil do ato de improbidade administrativa; 2) A constitucionalização dos princípios e preceitos básicos, regras rígidas de regências da administração pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao direito administrativo sancionador; 3) a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade; 4) a ausência de expressa previsão de anistia geral ou retroatividade expressa e 5) a ausência de regra de transição.⁵⁰

Dessa forma, na análise do ministro Alexandre de Moraes, chegar-se-ia à conclusão de que a retroatividade da lei mais benéfica não teria aplicabilidade automática aos atos de improbidade, por ausência de expressa previsão legal, sob pena de violar a Constituição. Assim, entendendo que a retroatividade da lei mais benéfica se aplica automaticamente apenas às leis penais, o ministro concluiu que as normas revogadoras dos tipos culposos não retroagem, tampouco poderiam afetar os processos com trânsito em julgado, prevalecendo o princípio do *tempus regit actum*.

No tocante aos atos exclusivamente ainda não processados e àqueles sem trânsito em julgado, entendeu o ministro Alexandre de Moraes pela impossibilidade de condenação, não pela retroatividade da norma, mas, sim, pela não ultratividade da norma revogada, que exigiria expressa previsão legal, de modo que, no momento do julgamento, deverá ser utilizada a norma em vigor. Não obstante, compreendeu que não devem ser de plano extintas todas as ações por atos culposos, mas, sim, analisadas caso a caso a fim de verificar possível dolo eventual.

Já em relação à retroatividade do sistema prescricional, o ministro ressaltou que a prescrição decorre da inércia, sendo que eventual retroatividade seria “o reconhecimento de prescrição por ausência de inércia”.⁵¹

Ao fim, sugeriu a fixação da seguinte tese, contendo quatro tópicos: (i) é necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 a presença do elemento subjetivo dolo; (ii) a norma benéfica da Lei nº 14.230/21, que revogou a modalidade culposa, é irretroativa em virtude do art. 5º, inciso XXXVI, da

⁵⁰ AO VIVO..., 2022d, 53min.

⁵¹ AO VIVO..., 2022d, 68min.

CF/88, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada, tampouco à execução; (iii) aplicação dos princípios da não ultratividade e do *tempus regit actum* à modalidade culposa na vigência do tempo anterior, porém ainda investigados ou não transitados, devendo ser analisado, caso a caso, se há o elemento subjetivo caracterizador do dolo eventual; (iv) o novo regime prescricional da Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, em respeito ao ato jurídico perfeito, à segurança jurídica, ao acesso à justiça e à proteção da confiança, garantindo-se plena eficácia aos atos praticados antes da alteração legislativa.⁵²

A análise do primeiro voto possibilita, portanto, a indicação de coerência parcial entre o discurso do relator do Tema nº 1.199 e os fundamentos utilizados pelo TJRS, notadamente no que diz respeito à natureza do *ius puniendi*, ainda que, no STF, se defenda a não ultratividade da Lei nº 8.429/92 para não condenar os atos culposos.

De outro lado, o ministro André Mendonça (STF, 2022), segundo magistrado a proferir voto na sessão de julgamento, salientou que, mesmo possuindo aspectos diferenciadores entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, ambos os ramos constituem um só gênero: o direito sancionador.

Quanto à retroatividade das normas que extinguem o tipo culposos, o ministro entendeu que a tese a ser fixada para repercussão geral seria:

As alterações promovidas pela nova lei, em relação a culpa, aplicam-se aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, adiciono o elemento: diante da proteção constitucional a coisa julgada, a aplicação da referida tese, quando cabível, aos processos já transitados dependerá do manejo da ação rescisória, para os casos exclusivamente culposos.

Quanto ao novo regime prescricional, proferiu voto pela retroatividade. Ainda que concordasse com o voto proferido pelo relator, defendeu que a prescrição retroage apenas se não iniciada a contagem. O argumento por ele defendido, pontua-se, não foi objeto de análise quando dos julgamentos proferidos pelo TJRS.⁵³

O ministro Nunes Marques, por sua vez, menciona a rejeição expressa da Emenda nº 40, do Projeto de Lei nº 2.505/2021, proposta pelo senador Dário Berger, especificamente sobre a retroatividade, destacando que o Supremo Tribunal

⁵² AO VIVO..., 2022d, 84min.

⁵³ AO VIVO: STF retoma julgamento sobre Lei de Improbidade Administrativa. [S.l.: s.n.], 2022c. 1 vídeo (198min59s). Publicado pelo canal Poder360. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OD9OLO4xRo4>. Acesso em: 12 nov. 2022.

Federal adota o princípio *novatio in mellius*. Assinala a não afetação do direito adquirido pela nova lei, bem como que o direito de punir é difuso. Abranda a eficácia do poder de punir do Estado, que não atingiria o ato jurídico perfeito, de modo que a retroatividade da lei não seria aplicável aos casos cobertos pela coisa julgada, já que, ao passo que inexistente revisão criminal nesse âmbito, também não seria cabível a ação rescisória do Código de Processo Civil. Desse modo, diverge do voto anterior, do ministro André Mendonça, opinando por não aplicar retroativamente a lei às demandas com trânsito em julgado.⁵⁴

Ressaltou que o termo “lei penal” do art. 5º, inciso XXXVI, da CF não se refere apenas às leis do âmbito penal, mas, sim, a quaisquer normas penalizadoras, não importando qual a seara do direito sancionador, citando exemplo de retroatividade benéfica exposto no Código Tributário Nacional, de modo que deve ser aplicada a *abolitio criminis*.⁵⁵

Já quanto à prescrição, discordando do relator, entendeu ser retroativo o sistema, pelas mesmas razões das demais normas, salientando que a introdução da prescrição intercorrente foi contrabalanceada com a ampliação do prazo.⁵⁶

O ministro Edson Fachin, em breve síntese lida durante a sessão de julgamento, declarou seguir o relator ministro Alexandre de Moraes, dando provimento ao recurso extraordinário. Ainda pontuou que a natureza civil das ações de improbidade impossibilita a retroatividade da lei mais benéfica, benefício concedido, segundo o ministro, apenas às “leis estritamente penais”. Assim, na seara ímproba, vigora o princípio do *tempus regit actum*, sendo integralmente irretroativa a Lei nº 14.230/2021, “não importando a existência de investigação, processo, sentença ou trânsito em julgado”.⁵⁷ Não obstante, pontuou sua dissonância com o item 3 do relator, relativo à aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade, tendo em vista considerar as ações de natureza estritamente civil, mas indo ao encontro dele em medida substancial.

No voto do ministro Luís Roberto Barroso, inicialmente pontuou o fenômeno denominado “apagão das canetas”⁵⁸ e a importância de direcionar o combate à

⁵⁴ AO VIVO..., 2022c.

⁵⁵ AO VIVO..., 2022c, 44min.

⁵⁶ AO VIVO..., 2022c.

⁵⁷ AO VIVO..., 2022c.

⁵⁸ Práticas de agentes públicos que, diante de um controle excessivo, deixam de implementar certas possibilidades de atuação inovadora conferidas pela lei ante a série de responsabilizações advindas com a fiscalização dos órgãos de controle (MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova Lei de Improbidade Administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado “apagão das canetas”. *Revista AVANT*, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 99-119,

improbidade aos gestores corruptos, não aos gestores sem capacidade técnica, visando à implementação de “equilíbrio no combate à corrupção”. Quanto ao regime prescricional, o ministro acompanhou o relator no sentido da não retroatividade dos novos prazos prescricionais, tampouco da prescrição intercorrente, em razão de inexistir mandamento constitucional relativo aos feitos de natureza administrativa. Quanto à extinção dos tipos culposos, o ministro votou pela não retroatividade, já que, nos casos pretéritos, muitas vezes não se analisava a fundo a caracterização da culpa ou do dolo nos tipos penais do art. 10. Assim, o princípio aplicável é do *tempus regit actum*, e não da retroatividade da norma mais benéfica. Assim, a fim de evitar uma “anistia geral”, compreendeu pela não aplicação da “retroatividade benéfica plena”, tendo em vista que, na sistemática de apuração de atos de improbidade administrativa, no período anterior à lei, não havia a prévia averiguação sobre a ocorrência de dolo ou culpa – o que era realizado apenas no julgamento, quando ocorria, já que muitas vezes se imputava apenas a improbidade. Assim, considera que os fatos pretéritos são julgados à luz da lei vigente no momento do julgamento, prevalecendo o *tempus regit actum*. Em síntese, acompanha o relator, com ressalva do item 2, no qual acompanha o voto do ministro Fachin, no sentido de que a norma benéfica não retroagira em nenhum caso.

Em face dos posicionamentos expostos, no curso do julgamento, o ministro Alexandre de Moraes pediu a palavra e destacou que a manutenção desse posicionamento faria com que o juiz julgasse o caso com base em uma lei revogada, o que só é possível no ordenamento jurídico brasileiro, nos termos do art. 3º do Código Penal, em caso de leis temporárias ou excepcionais. Em debate, o ministro Barroso posicionou-se no sentido de que a retroatividade da norma mais benéfica é instituto aplicável apenas em material penal.⁵⁹

O ministro Dias Toffoli, em seu voto, citou que a nova lei esclareceu expressamente quais os casos em que cabível a ação de improbidade e quais os casos em que seria cabível a ação civil pública, tendo esta maior proximidade com o âmbito civil. O caráter sancionatório, com aplicação de penas similares às do direito penal, evidencia a proximidade do processo administrativo sancionatório com o direito penal. Tendo ambos os regimes as mesmas sanções, do ponto de

2022. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/235813/A%20NOVA%20LEI%20DE%20IMPROBIDADE%20ADMINISTRATIVA_%20%20REFLEX%c3%95ES%20A%20PARTIR%20DO%20FEN%c3%94MENO%20%20DO%20CHAMADO%20APAG%c3%83O%20DAS%20CANETAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 de out. 2022).

⁵⁹ AO VIVO..., 2022c, 146min.

vista político-administrativo, e vigorando no direito penal a *abolitio criminis*, o ministro entendeu não ser cabível a não aplicação do instituto ao direito público sancionatório. Conforme votos anteriores e citando Fabio Medina Osorio, também se pronunciou no sentido de existir apenas um único poder punitivo. Desse modo e considerando que as ações de improbidade possuem o escopo de punir o administrador ímprobo, exteriorizando a manifestação penalizadora do Estado, e não apenas o ressarcimento dos cofres públicos, possuindo inclusive sanções semelhantes às da seara penal, o ministro votou pela retroatividade da lei mais benéfica, que retirou a tipicidade dos atos culposos. Ao fim, afasta a aplicação do princípio *tempus regit actum* por ser instituto do direito privado e por estarmos diante do direito público (3h10). Já quanto ao regime prescricional e à prescrição intercorrente, votou seguindo o ministro Gilmar Mendes, pela aplicação aos processos futuros, aos em curso e às execuções das penas.

Assim, observa-se que o voto proferido pelo ministro Dias Toffoli se aproxima dos argumentos utilizados pela maioria dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Já o ministro Ricardo Lewandowski também suscitou em seu voto a similitude ontológica e principiológica entre o direito administrativo sancionador e o direito penal, sendo ambos parte do *ius puniendi* estatal. Tal proximidade foi expressa com a nova lei, ao inserir no texto legal que a ação de improbidade é repressiva de caráter sancionador.⁶⁰ Com isso, segundo o ministro, deve haver um diálogo entre as fontes do direito administrativo sancionador e o direito penal e deverá ser prestigiado o princípio da lei mais benéfica.⁶¹

Nesse sentido, o ministro Lewandowski propôs a seguinte tese para repercussão geral:

- 1) São atípicos os atos de improbidade administrativa praticados culposamente antes do dia 21 de outubro de 2021, considerada a retroatividade da lei nº 14.230/2021;
- 2) O novo prazo prescricional retroage para alcançar os atos de improbidade administrativa praticados antes da vigência da lei;

⁶⁰ Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

⁶¹ AO VIVO: STF retoma julgamento sobre Lei de Improbidade Administrativa. [S.l.: s.n.], 2022b. 1 vídeo (182min05s). Publicado pelo canal Poder360. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=D_2vepn37Ac. Acesso em: 15 nov. 2022.

- 3) A retroatividade da lei nº 14.230/2021, para atingir os atos de improbidade praticados antes da sua vigência, não atinge os atos cobertos pelo manto da coisa julgada, no entanto não são imunes a ação rescisória;
- 4) Com relação à prescrição intercorrente, e se tratando de norma processual, incide no momento em que ela é editada, não atingindo os processos em processos já em curso, mas o termo inicial é 21 de outubro de 2021.⁶²

No seu voto, o ministro Gilmar Mendes iniciou destacando que o caráter sancionatório e o severo conjunto de responsabilidades inerente ao regime de improbidade os colocam em uma “penumbra interpretativa”. Ainda segundo o ministro, as normas seriam ora agregadas à principiologia do direito penal, ora dele apartadas com incidência das regras do direito civil, firmando seu posicionamento no sentido de que os atos de improbidade não se posicionam exclusivamente na seara cível, tendo estreita conexão com o direito penal.⁶³

Ainda lembrou que os gravames impostos pela prática de atos ímprobos em muito se assemelham. Quanto ao art. 5º, XL, da Constituição Federal, votou pela não inviabilidade de sua aplicação, isso porque a retroatividade da norma penal mais benéfica ao réu é um direito fundamental e, como tal, não comporta interpretação restritiva. O ministro Gilmar Mendes também relatou que a separação definitiva das ações de improbidade das ações civis, trazida pela Lei nº 14.230/2021, apartou as ações em relação à principiologia aplicável à finalidade dos institutos do poder punitivo estatal, institutos estes que se apresentam como únicos quando considerado o direito penal, e às sanções aplicadas no caso de improbidade. Sendo assim, na visão do ministro, “imperiosa a aplicação dos direitos e garantias fundamentais pertinentes, independentemente da sua natureza penal”.⁶⁴ Entendendo assim, o ministro votou pela incidência da aplicação retroativa da norma sancionadora mais benéfica, conforme são os dispositivos, ora controvertidos, da Lei nº 14.230/2021. Assim, reconhecendo a natureza jurídica material das normas revogadoras do tipo penal culposos, o ministro votou pelo reconhecimento da retroatividade dos dispositivos da Lei nº 14.230/2021, que impuseram a presença do dolo no referido elemento subjetivo para a configuração do ato de improbidade.

Já quanto aos novos prazos prescricionais, Gilmar Mendes, também entendendo a matéria como de direito material e aplicando os princípios do direito

⁶² AO VIVO..., 2022b.

⁶³ AO VIVO..., 2022b.

⁶⁴ AO VIVO..., 2022b.

intemporal, também votou pela retroatividade da norma, nos termos do art. 5º, XL, da CF. Contudo, quanto à retroatividade da prescrição intercorrente, o ministro votou pela irretroatividade da norma para alcançar processos que tramitavam antes da vigência da Lei nº 14.230/2021, tendo em vista sua natureza processual.⁶⁵

Segundo o voto do ministro, como consequência da aplicação retroativa da norma, devem ser paralisados todos os processos, independentemente do trânsito em julgado, e as penalidades, cujo prazo não tenha terminado, assim como as inadimplidas e as não implementadas devem ter sua execução cessada. Contudo, os efeitos já exauridos não serão impactados pela nova legislação. Tendo ainda como termo inicial da prescrição dos processos em trâmite quando da nova lei, o disposto no art. 24, inciso V, da Lei nº 14.230/2021, assim como o termo inicial da prescrição intercorrente, passa a ser a data da vigência da lei (21.10.2021).

Ainda, o ministro Gilmar Mendes propôs como teses a serem fixadas as seguintes:

1) são atípicos os atos de improbidade administrativa praticados culposamente sem a comprovação de dolo antes de 21/10/2021 tendo em vista a retroatividade da Lei n. 14.230/2021; 2) o novo prazo prescricional previsto no artigo 23 da Lei 8429/92 na redação conferida pela lei n. 14.230 retroage para alcançar atos de improbidade administrativa praticados antes da vigência da nova lei; 3) a retroatividade da Lei n. 14.230/2021 para alcançar atos de improbidade administrativa praticados antes de sua vigência opera-se independentemente do trânsito em julgar ressalvados os efeitos já exauridos da sentença condenatória e a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundado em na prática de ato doloso tipificado na lei de improbidade tema 897 da repercussão geral; 4) a prescrição intercorrente prevista no parágrafo 8º do artigo 23 da Lei n. 8.429 não retroage para atingir ações de improbidade ajuizada antes do advento da lei n. 14.230/2021, considerada a sua natureza processual o termo inicial da prescrição intercorrente relativa ao processo deflagrado antes da lei n. 14.230 é 21/10/2021, data da vigência do título.⁶⁶

Por fim, acompanhando o relator, ainda que por fundamento diverso, votou pelo provimento ao recurso ordinário.

No seu voto, o ministro Luiz Fux votou pelo caráter civil da ação de improbidade administrativa. Fundamentado no princípio do *tempus regit actum* do Código de Processo Civil,⁶⁷ votou pela não aplicação da nova lei aos processos

⁶⁵ AO VIVO..., 2022b.

⁶⁶ AO VIVO..., 2022b, 89min.

⁶⁷ Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

com trânsito em julgado. Já quanto aos processos em curso, entende que deverá ser analisada a manutenção da existência jurídica do pedido, já que a exclusão dos tipos culposos de improbidade geraria a impossibilidade de fundamentação da condenação pelo magistrado. Quanto à prescrição, o ministro lembrou tratar-se de instituto processual, votando pela aplicação imediata da prescrição intercorrente aos processos pendentes a partir da vigência da lei.⁶⁸

Pontua-se que, no curso da pesquisa com os vídeos da sessão de julgamento, houve uma intercorrência, que pode ser identificada como uma limitação para o presente estudo, em virtude da não localização das gravações dos votos da ministra Cármen Lúcia e da ministra Rosa Weber (inicialmente identificadas e que foram tiradas do ar).⁶⁹ Assim, não foi possível a análise dos seus votos neste artigo. Salienta-se que os vídeos dos demais ministros foram localizados no canal *Poder360*⁷⁰ da plataforma do YouTube.

Ocorre que, em razão da não disponibilidade do inteiro teor do acórdão, optou-se por utilizar os vídeos do julgamento para realizar a comparação entre os fundamentos dos acórdãos da corte estadual e do STF.

Em que pese a data de acesso seja suficiente para indicar a fonte, pontua-se essa limitação como um modo tanto de destacar a fragilidade do método utilizado, cujo procedimento utilizou como objeto os vídeos disponíveis na internet, que, como neste caso, em outras pesquisas podem ter seu conteúdo modificado, quanto para resguardar o conteúdo estudado.

Desse modo, tentou-se buscar outros *links* que possuísem os mesmos conteúdos em 10 de novembro de 2022, porém somente foram encontrados três vídeos daqueles inicialmente analisados, os quais foram, então, indicados como fontes de objeto deste estudo.

Para fins de análise dos dados aqui coletados e descritos, observou-se compatibilidade dos discursos dos acórdãos do TJRS com o julgamento do STF no tocante à proximidade do direito administrativo sancionador do direito penal, espécies do *ius puniendi* estatal, citadas nos votos dos ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes e também utilizadas na maioria das fundamentações dos votos proferidos pela 4ª Câmara Cível da Corte Estadual para a aplicação retroativa das normas

⁶⁸ AO VIVO..., 2022b.

⁶⁹ AO VIVO: STF retoma julgamento sobre Lei de Improbidade Administrativa. [S.l.: s.n.], 2022a. 1 vídeo (143min45s). Publicado pelo canal Poder360. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=at5Az5xg-N0&t=3s>. Acesso em: 15 nov. 2022.

⁷⁰ CANAL Poder 360. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/c/Poder360>. Acesso em: 15 nov. 2022.

revogadoras dos tipos culposos de improbidade. Essa proximidade entre as áreas também é defendida, na doutrina, por Hely Lopes Meirelles⁷¹ e Ana Carolina Carlos de Oliveira.⁷²

Por outro lado, os fundamentos de aplicação da retroatividade do TJRS, relacionados à aplicabilidade do princípio da norma mais benéfica às normas do direito administrativo sancionador, puderam ser identificados no acórdão do STF, o qual se destaca ter sido um dos fundamentos do voto do ministro Gilmar Mendes. No cotejo com a doutrina analisada neste estudo, observou-se que também foram citados por Rafael Carvalho Rezende de Oliveira ao mencionar a determinação, pela nova norma, da aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador aos processos por improbidade.⁷³

Já os fundamentos de acórdãos do TJRS que não aplicavam a retroatividade, em verdade, não a afastavam, mas deixavam de aplicá-la em razão da pendência de julgamento do Tema nº 1.199, razão pela qual não foi possível a sua análise comparativa.

Verificou-se, assim, a utilização dos seguintes fundamentos centrais no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: a retroatividade da norma mais benéfica, a proximidade do direito administrativo sancionador com o direito penal e a mudança dos valores sociais. Em análise comparativa, apenas os dois primeiros fundamentos foram mencionados no julgamento do Supremo Tribunal Federal. Por conseguinte, em comparação com a doutrina estudada, a retroatividade do Código Tributário Nacional foi citada tanto no voto de Nunes Marques como na doutrina por Miguel Reale.

4 Considerações finais

Em conclusão, o estudo aqui realizado mostrou-se importante para fins de verificar a análise feita pelos órgãos judiciais sobre seus feitos, haja vista a possibilidade de utilização de relatório e votos padronizados e não individualizados, característica que deveria ser intrínseca à prestação jurisdicional.

Esta pesquisa buscou verificar, assim, a partir da jurisprudência do TJRS e do STF, os possíveis fundamentos em comum para a aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021, destacando os principais conceitos, os quais foram objeto de consideração pelas cortes.

⁷¹ MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016, p. 135-136.

⁷² OLIVEIRA, 2012.

⁷³ OLIVEIRA; HALPERN, 2022.

Como resultado das pesquisas na doutrina, pode-se verificar a ausência de um conceito explícito daquilo que pode ser considerado como “retroatividade da norma mais benéfica”, quando muito apenas exemplificada sua utilização. Tampouco é fácil a tarefa de encontrar, na doutrina e na jurisprudência, o conceito de “norma mais benéfica”, sendo esta conceituada no voto do ministro Gilmar Mendes. Ainda em consonância com o eminente ministro, observou-se *in loco* a “penumbra” em que se encontram as definições aplicáveis ao direito administrativo, como bem explicitado em seu voto.

Da análise dos discursos dos ministros do STF e dos desembargadores do TJRS, pode-se verificar a coerência de fundamentos das cortes, principalmente quanto à proximidade do direito administrativo sancionador e do direito penal, sendo ambos considerados manifestações do *ius puniendi* estatal.

Ainda, em dissonância com o STF, a corte estadual, nas apelações ora analisadas, ao debruçar-se sobre a questão da prescrição, entendeu pela aplicação retroativa de seus prazos, inclusive da prescrição intercorrente, conforme a Apelação Cível nº 5000191-12.2016.8.21.0010/RS, de relatoria do desembargador Voltaire de Lima Moraes. Por outro lado, o STF não admitiu a aplicação retroativa da prescrição, conforme exposto nos votos analisados.

Administrative improbity and the (ir)retroactivity of Statute n. 14,230/2021: a comparative analysis between TJRS decisions and the Supreme Court Theme n. 1,199 of general repercussion

Abstract: This paper analyzes the reform of the Administrative Improbity Act (Law n. 8,429/1992), occurred according to Law n. 14,230/2021, based on the comparison of the grounds used in the case law of the Court of Justice of Rio Grande do Sul (TJRS) and the Brazilian Supreme Court (STF) in relation to the retroactivity of the norm. Using a literary review method, with qualitative research on the grounds used in the judicial decisions of the TJRS and the STF, the paper starts with the establishment of the panorama of administrative improbity in Brazilian Law and the analysis of the points changed by Law n. 14,230/2021 that caused the legal controversy affected by Theme n. 1,199 of general repercussion of the STF. There are two main objectives, which mark the division of the sections of the paper: (i) to analyze the judgments of civil appeals carried out by the TJRS between the publication of Law n. 14,230/2021 and the judgment of Theme n. 1,199 of the STF, in order to verify the grounds used by the State Court in the retroactive application of the new law; and (ii) to analyze the grounds raised in the judgment of Theme n. 1,199, comparing the discourses in the search for verification of compatibility. In the end, it is concluded that the ground of the Courts compared are consistent regarding the proximity between Sanctioning Administrative Law and Criminal Law as manifestations of the state *ius puniendi*, even though there have been occasional dissonances between the jurisdictional bodies on the issue of prescription, having the TJRS retroactively applied its deadlines, including the intercurrent prescription, while the STF did not admit this retroactive application.

Keywords: Administrative improbity. Retroactivity. Sanctioning administrative law. Law n. 14,230/2021. Theme n. 1,199.

Referências

AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

AO VIVO: STF retoma julgamento sobre Lei de Improbidade Administrativa. [S.l.: s.n.], 2022a. 1 vídeo (143min45s). Publicado pelo canal Poder360. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=at5Az5xg-N0&t=3s>. Acesso em: 15 nov. 2022.

AO VIVO: STF retoma julgamento sobre Lei de Improbidade Administrativa. [S.l.: s.n.], 2022b. 1 vídeo (182min05s). Publicado pelo canal Poder360. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=D_2vepn37Ac. Acesso em: 15 nov. 2022.

AO VIVO: STF retoma julgamento sobre Lei de Improbidade Administrativa. [S.l.: s.n.], 2022c. 1 vídeo (198min59s). Publicado pelo canal Poder360. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OD9OL04xRo4>. Acesso em: 12 nov. 2022.

AO VIVO: STF retoma julgamento sobre Lei de Improbidade. [S.l.: s.n.], 2022d. 1 vídeo (143min45s). Publicado pelo canal Poder360. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BWmocee1N4M>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema n. 1.199*. 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. Brasília: STF, [2022]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em: 07 set. 2022.

CANAL Poder 360. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/c/Poder360>. Acesso em: 15 nov. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIREITO. In: ENCICLOPÉDIA jurídica da PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/288/edicao-1/retroatividade>. Acesso em: 15 set. 2022.

GARCIA, Basileu. *Instituições de Direito Penal*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador no regime democrático da Constituição de 1988. *REI – Revista Estudos Institucionais*, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/636>. Acesso em: 3 out. 2022.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARINHO, Rogério. Retroatividade da norma mais benéfica no direito administrativo sancionador. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-19/marinho-norma-benefica-direito-administrativo-sancionador>. Acesso em: 12 out. 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. A nova Lei de Improbidade Administrativa: reflexões a partir do fenômeno do chamado “apagão das canetas”. *Revista AVANT*, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 99-119, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/235813/A%20NOVA%20LEI%20DE%20IMPROBIDADE%20ADMINISTRATIVA_%20%20REFLEX%c3%95ES%20A%20PARTIR%20DO%20FEN%c3%94MENO%20%20DO%20CHAMADO%20APAG%c3%83O%20DAS%20CANETAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25 de out. 2022.

NOHARA, Irene. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. *Direito de intervenção e direito administrativo sancionador: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro*. 2012. 256 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13082013-112549/publico/Ana_Carolina_Carlos_de_Oliveira_Integral.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. A retroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador e a reforma da lei de improbidade pela Lei nº 14.230/2021. *Revista Síntese de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 17, n. 194, p. 75-84, fev. 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; HALPERN, Erick. A retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador e a reforma da Lei de Improbidade pela Lei 14.230/2021. *Jusbrasil*, [s.l.], 2021. Disponível em: <https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/1319067549/a-retroatividade-da-lei-mais-benefica-no-direito-administrativo-sancionador-e-a-reforma-da-lei-de-improbidade-pela-lei-14230-2021#:~:text=A%20possibilidade%20da%20retroatividade%20da,Sancionador%20ao%20sistema%20da%20improbidade>. Acesso em: 10 out. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo sancionador*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. *E-book*.

OSÓRIO, Fábio Medina. STF deve retomar julgamento sobre retroatividade na nova Lei de Improbidade Administrativa. *Fábio Medina Osório*, Rio de Janeiro, 10 ago. 2022. Disponível em: <https://www.fabiomedinaosorio.com.br/stf-deve-retomar-julgamento-sobre-retroatividade-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 15 out. 2022.

PRADO, Fabiana Lemes Zamalloa do. *A Irretroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa*. Ministério Público do Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2021/11/29/13_43_19_209_A_IRRETROATIVIDADE_DA_NOVA_LEI_DE_IMPROBIDADE_ADMINISTRATIVA_1_.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

REALE JÚNIOR, Miguel. *Fundamentos de direito penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Agravo de Instrumento Ag 521361546220218217000*. Agravante: Paulo Roberto Ritter. Agravado: Ministério Público do Estado. Relator: Des. Marilene Bonzanini, 09 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 11 set. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação Cível AC 70085174621*. Apelante: Altamir Sertoli. Apelado: Ministério Público do Estado. Relator: Des. Voltaire de Lima Moraes. Porto Alegre, 29 de junho de 2022a. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 11 set. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Apelação Cível AC 70085233922*. Apelante: Ministério Público do Estado. Apelado: Getúlio Cerioli. Relator: Des. Voltaire de Lima

Moraes. Porto Alegre, 28 de abril de 2022b. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 11 set. 2022.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

HAEBERLIN, Mártin; MARTINS, Henrique Silveira. Improbidade administrativa e a (ir)retroatividade da Lei nº 14.230/2021: uma análise comparativa entre as decisões do TJRS e o Tema nº 1.199 de repercussão geral do STF. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 23, n. 269, p. 93-121, jul. 2023.