



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Referencial SEI-GDF n.º 27/2022 - PGDF/PGCONS

Processo nº 04018-00001755/2021-90

Interessada: Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal

Assunto: Alterações promovidas pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. (Ir)retroatividade da nova lei e natureza do rol de condutas típicas (taxativo ou exemplificativo).

**EMENTA: PARECER REFERENCIAL. CARÁTE
PROVISÓRIO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA/
IRRETROATIVIDADE ABSOLUTA DA NOVA LEI nº 14.230 DE 25 D
OUTUBRO DE 2021 ATÉ, AO MENOS, O JULGAMENTO EM
DEFINITIVO DO ARE 843989 (Tema 1199) PELO STF.**

Mostra-se prudente a adoção do entendimento pela **irretroatividade absoluta** da nova Lei nº 14.230/2021 até, ao menos, o julgamento em definitivo do **ARE 843989 (Tema 1199)**, a fim de se evitar graves distorções por ocasião da formação do referido precedente obrigatório (art. 927, CPC), bem como maiores prejuízos ao sistema anticorrupção do Distrito Federal, mantendo-se a integridade, coerência e conformidade do sistema de improbidade administrativa então vigente.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta proferida pelo Secretário de Estado de Governo do Distrito Federal, através do Ofício Nº 201/2022 - SEGOV/GAB a respeito do entendimento e orientação da Procuradoria do Distrito Federal, nos termos das suas atribuições constantes do Art. 4º, inc. II, da Lei Complementar nº 395/2001, referente à Nota Técnica N.º 3/2022 - SEGOV/AJL/UNAN.

Versam os autos sobre matéria relacionada às alterações promovidas pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 que modificou, significativamente, a Lei n. 8.429 de 02 de junho de 1992, trazendo dúvida jurídica a cerca da (ir)retroatividade da nova lei, especialmente quanto à supressão do ato de improbidade administrativa culposa e da natureza do rol de condutas típicas (taxativo ou exemplificativo), constante da nova redação conferida ao art. 11 pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021.

No curso de processo de investigação preliminar em que se apura a ocorrência de eventual improbidade administrativa, surgiram as seguintes dúvidas, objeto da presente consulta, *in verbis*:

a) diante de uma conduta culposa praticada à época da vigência da Lei n. 8.429/1992, é possível aplicar o princípio

constitucional da retroatividade da lei mais benéfica, em razão da edição da nova lei de improbidade administrativa (Lei n. 14.230/2021), que não prevê punição para condutas culposas?

b) caso seja possível a norma retroagir em benefício dos acusados, qual a interpretação a ser feita do rol apresentado no art. 11 da Lei n. 14.230/2021, taxativo ou exemplificativo? (Nota Técnica N.º 3/2022 - SEGOV/AJL/UNAN).

É o relatório.

Segue a fundamentação.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2. 1. Da modalidade de parecer referencial (provisório)

Com efeito, a Portaria PGDF n. 115/2020 admite a emissão de "pareceres referenciais" para os seguintes casos, *in verbis*:

Art. 7º Fica admitida a elaboração de parecer referencial quando houver processos e expedientes administrativos recorrentes ou com caráter repetitivo em que sejam veiculadas consultas sobre questões com os mesmos pressupostos de fato e de direito para os quais seja possível estabelecer **orientação jurídica uniforme** que permita a verificação do atendimento das exigências legais mediante a simples conferência de atos administrativos, dados ou documentos constantes dos autos.

Parágrafo único. Também será admitida a elaboração, de ofício, de parecer referencial de forma **preventiva ou antecipada** quando, em virtude de alteração ou inovação normativa, o caráter repetitivo ou multiplicador da matéria puder impactar a atuação do órgão consultivo ou a **celeridade dos serviços administrativos, embora ainda não esteja presente a repetição de processos e expedientes administrativos.**(grifos nossos)

No presente caso, a fim de não somente conferir orientação jurídica uniforme a toda à Administração Distrital e, com isso, evitar decisões conflitantes em processos administrativos semelhantes que apurem condutas relacionada à improbidade administrativa, bem com, de forma preventiva ou antecipada, auxiliar na celeridade dos procedimentos administrativos disciplinares, que são informados, inclusive, pelo Princípio da Imediatidade, estar-se-á, portanto, classificando o presente parecer como referencial, nos termos do art. Art. 7º, parágrafo único, da Portaria n. 115/2020.

A natureza referencial auxiliará na conformidade do sistema administrativo-disciplinar do Distrito Federal a preservar os Princípios da Isonomia, Legalidade, Proporcionalidade, Razoabilidade e, especialmente, Imediatidade e Celeridade dos procedimentos administrativos disciplinares que apurem eventual ocorrência de atos de improbidade administrativa.

Por essas razões, sugere-se a sua adoção, nos presentes termos.

Contudo, frisa-se, desde já, que o presente parecer referencial terá natureza **provisória**.

Ou seja, valerá até o julgamento a ser proferido no ARE 843989, Tema 1199, pelo STF, que afetou a questão da retroatividade da **Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021** ao regime de repercussão geral a originar futuramente precedente obrigatório (art. 927, CPC) para o Poder Judiciário e que, por uma questão de coerência, integridade e conformidade sistêmica, recomenda-se, desde já, seja adotado pela Administração Pública Distrital por ocasião do seu julgamento definitivo.

2. Irretroatividade ou retroatividade das modificações introduzidas pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 – parâmetros e alcance.

2.2.1. Supremo Tribunal Federal. TEMA 1199 no ARE 843989. Regime de Repercussão Geral.

No ARE 843989, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, tendo como relator o Ministro Alexandre de Moraes, delimitou a referida controvérsia e reconheceu a repercussão geral do Tema 1199:

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. Relator(a): MIN. ALEXANDRE DE MORAES(ARE 843989).

Trouxe em suas razões de decidir argumentos a favor e contrários à tese da retroatividade da norma mais benéfica no direito administrativo sancionador, delimitando a controvérsia, reconhecendo a sua repercussão geral, *in verbis*:

A LEI 14.230/2021 E A RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO

Cumprе esclarecer que, no caso sob exame, os fatos e a ação de improbidade são muito anteriores à recentíssima Lei 14.230/2021, de 25 de outubro passado, que trouxe extensas alterações na Lei de Improbidade Administrativa, para dispor que a configuração da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa sempre exige a plena comprovação da responsabilidade subjetiva dolosa.

Assim, os dispositivos da LIA passaram a exibir a seguinte redação:

“Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelarà 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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) Parágrafo único (Revogado) (Redação dada pela Lei nº 14 230 de 2021).

Parágrafo único (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) § 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts.9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (...) Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art.1º desta Lei, e notadamente: *omissis*

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: *omissis*

§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: *omissis*

§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

(...) Art. 17. (...) § 6º A petição inicial observará o seguinte: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021);

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive

as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)22/02/2022 09:31 Plenário Virtual :: STF - Supremo Tribunal Federal 2021) Art. 17-C.

§ 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.

“ A Lei 14.230/2021 também passou a estabelecer o prazo de prescrição em 8 anos contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (art. 23). Traz também marcos interruptivos da prescrição (artigo 23, §4º), bem como prevê, a prescrição intercorrente; assim verificada uma das causas interruptivas, "o prazo recomeça a correr do dia da interrupção", mas "pela metade do prazo previsto no caput deste artigo" (artigo 23, § 5º).

Como se vê, as novas disposições normativas são mais benéficas aos agentes públicos e aos que concorrem para o ato de improbidade.

A doutrina brasileira se divide quanto à retroatividade da lei mais benéfica no Direito administrativo sancionador.

Os que defendem a retroatividade invocam, em geral, a norma do art. 5º, XL, da Constituição Federal que dispõe: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.”

Essa é a posição, por exemplo, de HERALDO GARCIA VITTA, que propugna que o princípio da retroatividade de lei mais benéfica impõe-se "a fim de prestigiar a nova realidade imposta pelo legislador; o qual tem a incumbência de acolher os anseios da sociedade num dado tempo e lugar"; e assim seria injustificável a punição "quando o legislador valora a conduta (antes ilícita ou pressuposto de pena mais grave), segundo as novas concepções sociais, e entende já não ser ilícita, ou pressuposto de sanção menos grave" (A Sanção no Direito Administrativo, Malheiros: 2003, p. 113).

Em outra obra, o mesmo autor defende que os princípios estabelecidos para o Direito Penal, em especial no art. 5º, XL, da CF, "consustanciam 'regramentos' absolutos, não relativizáveis; e devidos aos valores, ou princípios constitucionais, aplicam-se na seara das sanções administrativas. Decorrem do Regime Democrático de Direito, e se legitimam na dignidade da pessoa humana, fundamento da República" (A atividade administrativa sancionadora e o princípio da segurança jurídica, in Rafael Valim, José Roberto Pimenta Oliveira, Augusto Neves Dal Pozzo (org.), Tratado sobre o Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo, Belo Horizonte, Fórum, 2013, 2013, p. 678). No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, essa posição foi adotada no REsp 1.153.083, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, Primeira Turma, Dje de 19/11/2014, no qual a redatora para

o acórdão, a Ilustre Min. REGINA HELENA COSTA, inaugurando a divergência, defendeu a existência no Direito Administrativo Sancionador de um princípio implícito da retroatividade da lei mais benéfica, extraído do art. 5º, XL, da CF.

Eis a ementa do acórdão:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente. II. Afastado o fundamento da aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil. III. Recurso especial parcialmente provido.

Na mesma linha, EDILSON PEREIRA NOBRE JÚNIOR indaga se “sobrevindo à imposição de penalidade administrativa lei mais benéfica, ora por deixar de considerar o fato perpetrado como infração, ora por amenizar as consequências do ilícito, haverá de lograr incidência retrooperante?” A esse questionamento, responde afirmativamente, argumentando que “a Constituição em vigor não deixa dúvida a respeito. O seu art. 5º, XL, é expresso em proclamar que a lei penal não retroagirá, salvo se para beneficiar o réu. Implica dizer, em outras palavras, ser a retroatividade um mandamento quando houver benefício para o acusado, franquia que o legislador não poderá coartar, pena de incidir em inconstitucionalidade. Complementa asseverando que o” dispositivo sobranceiro, com carradas de razão frisara Régis Fernandes de Oliveira, quando ainda vigente o art. 153, § 16, da Constituição pretérita, não tem o seu conteúdo limitado a albergar o fato criminal, abrangendo também o administrativo (Sanções Administrativas e Princípios de Direito Penal. In: Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados. Ano 24 – Mar/Abr-2000 – Vol. 175 . São Paulo: Jurid Vellenich Ltda. p. 69)

Nesta CORTE, no MS 23.262/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 30/10/2014, o PLENO do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admitiu a aplicação de um preceito de Direito penal na seara administrativa, assentando que o princípio da presunção de inocência (art. 5º, LVII, CF “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”) tem vez, igualmente, no processo administrativo disciplinar. Vejamos a ementa do acórdão:

EMENTA 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. 1. A instauração do processo disciplinar interrompe o curso do prazo prescricional da infração, que volta a correr depois de ultrapassados 140 (cento e quarenta) dias sem que haja decisão definitiva. 2. O princípio da presunção de inocência consiste em pressuposto negativo, o qual refuta a incidência dos efeitos próprios de ato sancionador, administrativo ou judicial, antes do perfazimento ou da conclusão do processo respectivo, com vistas à apuração profunda dos fatos levantados e à realização de juízo certo sobre a ocorrência e a autoria do ilícito imputado ao acusado. 3. É inconstitucional, por afronta ao art. 5º, LVII, da CF/88, o art. 170 da Lei nº 8.112/90, o qual é compreendido como projeção da prática administrativa fundada, em especial, na Formulação nº 36 do antigo DASP, que tinha como finalidade legitimar a utilização dos apontamentos para desabonar a conduta do servidor, a título de maus antecedentes, sem a formação definitiva da culpa. 4. Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, há impedimento absoluto de ato decisório condenatório ou de formação de culpa definitiva por atos imputados ao investigado no período abrangido pelo PAD. 5. O status de inocência deixa de ser presumido somente após decisão definitiva na seara administrativa, ou seja, não é possível que qualquer consequência desabonadora da conduta do servidor decorra tão só da instauração de procedimento apuratório ou de decisão que reconheça a incidência da prescrição antes de deliberação definitiva de culpabilidade. 6. Segurança concedida, com a declaração de inconstitucionalidade incidental do art. 170 da Lei nº 8.112/1990. (grifo nosso)

Aqueles que advogam a irretroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador pautam-se no argumento de que a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do favor libertatis), fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador; sendo, portanto, regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, prestigiando-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos.

Realçam que, no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio *tempus regit actum*.

Adotando essa posição, RAFAEL MUNHOZ DE MELLO (Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição federal de 1988. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 154-155) afirma que “não se pode transportar para o Direito

Administrativo Sancionador a norma penal da retroatividade da lei que extingue a infração ou torna mais amena a sanção punitiva", pois "não há no Direito Administrativo sancionador o princípio da retroatividade da lei benéfica ao infrator".

É que o dispositivo constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica "funda-se em peculiaridades únicas do Direito Penal, inexistentes no Direito Administrativo Sancionador". Argumenta o autor que, por um lado, a retroatividade da lei penal tem por fundamento razões humanitárias associadas à liberdade do criminoso (princípio do *favor libertatis*), por outro, a pena criminal é acompanhada de um juízo de desvalor ético-jurídico que torna intolerável a ideia de continuar a punir quando o fato não mais atingir a consciência do povo. Fundamentos esses que não estão presentes no Direito Administrativo Sancionador.

"No direito administrativo sancionador ocorre algo diferente, as normas jurídicas disciplinam o exercício da função administrativa, estabelecendo, em alguns casos, deveres e obrigações aos particulares. As infrações administrativas, em regra, consistem em condutas que representam a inobservância de tais deveres e obrigações, razão pela qual Alejandro Nieto entende que "los tipos sancionadores administrativos no son autónomos sino que se remiten a atra norma en la que se formula una orden o una prohibición" (CARLO ENRICO PALIERO e ALDO TRAVI. La sanzione amministrativa: profili sistematici, p. 181).

Portanto, não há que se falar em juízo de desvalor ético no direito administrativo sancionador — argumento que justifica também a retroatividade da lei penal mais benigna" (idem, ibem, p. 155).

Esse também é o entendimento de FÁBIO MEDINA OSÓRIO, para quem, no tocante ao princípio da retroatividade da norma mais benéfica, "o direito administrativo sancionador não se equipara ao direito criminal, dado seu maior dinamismo". É que, em regra, a lei que extingue a figura do ilícito administrativo ou toma a sanção administrativa mais branda não retroage para beneficiar quem praticou a infração administrativa sob a égide da lei anterior (Direito Administrativo Sancionador, 5ª ed., São Paulo: RT, 2015. p. 201).

Nessa linha, a Segunda Turma desta CORTE já decidiu no ARE 1019161 AgR, Rel. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 12/5/2017, no qual o Relator consignou que "Verifica-se, portanto, que a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu é um princípio exclusivo do Direito Penal, onde está em jogo a liberdade da pessoa, admitindo, até mesmo, o ajuizamento de revisão criminal após o trânsito em julgado da sentença condenatória, há qualquer tempo." Confira-se a ementa do acórdão:

“Ementa: 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. I – O processo de análise de contas partidárias está contido no conjunto da jurisdição cível, na qual impera o princípio do *tempus regit actum*. Ou seja, na análise de um fato determinado, deve ser aplicada a lei vigente à sua época. II - O caráter jurisdicional do julgamento da prestação de contas não atrai, por si só, princípios específicos do Direito Penal para a aplicação das sanções, tais como o da retroatividade da lei penal mais benéfica. III - Questão que se interpreta com base na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), sendo esta a norma que trata da aplicação e da vigência das leis, uma vez que não há violação frontal e direta a nenhum princípio constitucional, notadamente ao princípio da não retroatividade da lei penal (art. 5º, XL, da CF/1988). IV- Eventual violação ao texto constitucional, que no presente caso entendo inexistente, se daria de forma meramente reflexa, circunstância que torna inviável o recurso extraordinário. V - Agravo regimental a que se nega provimento.”

Aguarda-se, por sua vez, o seu julgamento em definitivo, que proporcionará a formação de precedente obrigatório (art. 927, CPC) para o Poder Judiciário, extensível, por uma questão de integridade, coerência e conformidade à Administração Pública como um todo.

Até o seu julgamento em definitivo, no entanto, o presente opinativo sugere que se adote **o entendimento pela irretroatividade absoluta da nova Lei nº14.230/2021**, pelas razões a seguir delineadas.

2.2.2. O papel da Administração Pública Distrital perante o sistema jurídico anticorrupção. O enquadramento do direito à probidade como direito difuso fundamental e a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão a ser proferida no ARE 843989 cuja repercussão geral foi reconhecida.

Delimitada a controvérsia, tem-se, é bem verdade, que, segundo a nova redação do artigo 1º, §4º, da Lei de Improbidade Administrativa (acrescido pela Lei nº14.230/2021), consignou-se expressamente que “aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.”

E, há um bom tempo que a doutrina e jurisprudência brasileira dividem-se quanto à retroatividade ou irretroatividade da lei mais benéfica aplicável no âmbito do direito administrativo sancionador.

Apresenta-se, na presente discussão, um contraponto entre a norma do art. 5º, inc. XL, da Constituição Federal que dispõe - “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” - e o dispositivo contido no inc. XXXVI, art. 5º, também da Constituição Federal que estabelece - “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, ambos direitos fundamentais que necessitam de uma conformação jurídica quanto à questão que ora se coloca.

Ou melhor, qual seria a extensão da retroatividade de uma lei (mais benéfica) sobre ato jurídico perfeito ou sobre os efeitos pendentes do ato jurídico perfeito, modificando a sua conformação jurídica no âmbito, porém, do direito administrativo sancionador?

Veja que, de plano já é possível reconhecer que direito administrativo sancionador difere-se de direito penal, porquanto, se assim não o fosse, a incriminação de um sujeito de direitos em uma e em outra esfera, configurar-se-ia um verdadeiro *bis in idem*.

Portanto, é fato que há razões distintas para que exista um e outro sistema e para que coexistam na imputação de um ato ilícito ao seu praticante e na aplicação de sanções distintas em razão da prática indevida de ato vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Então, fica realmente a dúvida pertinente sobre a extensão do comando constitucional da irretroatividade da lei (art. 5º, inc. XXXVI), corroborado pelo art. 6º da LINDB, no campo do direito administrativo sancionador.

A conformação do Princípio da Irretroatividade da Lei não é matéria nova no ordenamento jurídico brasileiro e, há um bom tempo, encontra-se bem delineada na ADI 493 (STF), julgada em 25/06/1992.

Naquela ocasião, foram apresentados dois argumentos a respeito dessa temática que convém destacar. Àquela época já se chamava a atenção para o fato de que (ADI 493), *in verbis*:

“Em matéria de direito intertemporal – acentua Caio Mário da Silva Pereira – “não pode ser adotada uma regra simples, genérica e uniforme de aplicação singela a toda espécie de normas e a qualquer categoria de relações jurídicas. Quer se mantenha no plano puramente doutrinário, quer penetre o terreno legislativo, as regras gerais exigem uma ventilação que a técnica jurídica mais apurada desenvolve constantemente” (Instituições de Direito Civil, Rio Forense, 2. Ed, 1966, v. I, p. 133).

E, mais, em 1992, já se constatava que, *in verbis*:

“Assim, investido como norma constitucional – preleciona Cláudio Pacheco: “o vedamento retroativo das leis muito mais alto e mais amplamente se projeta, porque não se dirige para vincular apenas o intérprete, apenas a prestação jurisdicional, pois também se dirige para vincular o próprio órgão legislativo, que é o criador do próprio Direito”(Tratado das Constituições Brasileiras, v. x, p.11). (ADI 493).

Ou seja, o *status* constitucional do Princípio da Irretroatividade da Lei Nova, com a finalidade de preservar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, alcançaria até mesmo o referido Legislador. E essa compreensão vem sendo trazida pelo Supremo Tribunal Federal, ao menos desde 1992.

Nessa linha, não se mostra demais afirmar que, quisera o Legislador aplicar aos casos pretéritos (anteriores à nova lei) a retroatividade da supressão da improbidade administrativa culposa e a aplicabilidade da prescrição intercorrente, o teria feito expressamente, como o fez com relação à aplicabilidade dos princípios do direito administrativo sancionador ao sistema da improbidade, mormente porque os estudos para alteração da Lei n. 8.429/1992 foram realizados por um período de tempo considerável e contou com contribuições de peso de juristas com profundo conhecimento do tema.

Pois bem.

É fato que há argumentos fortes de sustentação tanto da retroatividade, quanto da irretroatividade da Lei nº 14.230/2021, no que se refere, especialmente, à supressão da improbidade administrativa de natureza culposa e à aplicabilidade da prescrição intercorrente nos processos em que se apura ato de improbidade administrativa.

Sabe-se, nessa toada, que as consequências advindas da adoção de um ou de outro entendimento implicarão, por sua vez, em:

a) **Viabilidade do trancamento imediato das investigações e ações judiciais em curso**, referentes aos atos de improbidade administrativa que foram revogados, ou que tiveram redação alterada com elementos normativos adicionados pela Lei nº 14.230/2021, tornando “atípicos” os comportamentos até então vigentes na Lei nº 8.429/92;

b) **Possibilidade de revisão/rescisão das condenações judiciais ou anulação das decisões administrativas** que se basearam em tipificações revogadas, ou que tiveram redação alterada com elementos normativos adicionados pela Lei nº 14.230/2021, tornando “atípicos” os comportamentos até então vigentes na Lei nº 8.429/92;

c) **Incidência imediata dos novos prazos prescricionais**, em especial da prescrição intercorrente, com extinção de inúmeros processos que não observaram o novo prazo legal, ainda que não tivessem como deles ter conhecimento.

Ocorre que a discussão abrange a tutela efetiva da probidade administrativa, que implica necessariamente na estabilidade e consistência da ordem democrática de um país e, justamente em razão desse fato, tem sido elevada a **status de direito fundamental difuso de toda a sociedade**.

Nessa linha, não se pode deixar de dimensionar a presente controvérsia. O Brasil é signatário da Convenção da ONU de Combate à Corrupção (Convenção de Mérida), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto n. 5.586 de 31 de janeiro de 2006. Já são, por sua vez, cerca de 16 anos que se aplicam no país, integralmente, os seus preceitos (art. 1º).

Ao se integrar a esse sistema anticorrupção, o Brasil admitiu que:

1. São graves os problemas e as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;

2. Há existência de vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;
3. Há existência de casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;
4. A corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela;
5. A necessidade de um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção;
6. A disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder prevenir e combater eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições;
7. O enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito;
8. Ratificou a necessidade de prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilicitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos;
9. Reconheceu os princípios fundamentais do devido processo nos processos penais e nos procedimentos civis ou administrativos sobre direitos de propriedade;
10. Reconheceu que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes;
11. A observância dos princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção (Convenção da ONU de Combate à Corrupção (Convenção de Mérida), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto n. 5.586 de 31 de janeiro de 2006).

Inclusive, internalizou norma jurídica que dispõe, *in verbis*:

Aplicação da Convenção

Art. 65

1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas que sejam necessárias, incluídas medidas legislativas e administrativas, para garantir o cumprimento de suas obrigações de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção (Convenção da ONU de Combate à Corrupção (Convenção de Mérida), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto n. 5.586 de 31 de janeiro de 2006).

Nesse quadro, a questão que se coloca é a de se é possível estabelecer medidas mais brandas e menos estritas, após tê-las adotado por um longo período de tempo de forma mais severa e, caso seja, de que forma deveriam ser assimiladas ao sistema jurídico vigente a não gerar graves distorções, especialmente na sua finalidade precípua, que é o combate à corrupção sistêmica.

Se a resposta é a de que seria possível somente por lei, parece-me, então, que para conferir legitimidade à Convenção Anticorrupção, a interpretação a ser dada a essas medidas posteriormente mais brandas deve ser restritiva e não ampliativa, sob pena de violação do Princípio da Vedação ao Retrocesso e, conseqüentemente, comprometimento do direito fundamental difuso de probidade de um Estado-membro.

Por isso que, inclusive, entendo que não seriam aplicáveis (ao presente caso de interpretação da extensão dos efeitos da nova Lei nº 14.230/2021) os precedentes citados no TEMA 1199 no ARE 843989, nem para reconhecer a retroatividade da supressão da improbidade administrativa de natureza culposa e para permitir a aplicabilidade da prescrição intercorrente aos processos em curso ou findos, tampouco para refutar essas hipóteses de retroatividade.

Seguem os referidos precedentes, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage. Precedente. II. Afastado o fundamento da aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil. III. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1.153.083, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, Primeira Turma, Dje de 19/11/2014, no qual a redatora para o acórdão, a Ilustre Min. REGINA HELENA COSTA).

EMENTA 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. 1. A instauração do processo disciplinar interrompe o curso do prazo prescricional da infração, que volta a correr depois de ultrapassados 140 (cento e quarenta) dias sem que haja decisão definitiva. 2. O princípio da presunção de inocência consiste em pressuposto negativo, o qual refuta a incidência dos efeitos próprios de ato sancionador, administrativo ou judicial, antes do perfazimento ou da conclusão do processo respectivo, com vistas à apuração profunda dos fatos levantados e à realização de juízo certo sobre a ocorrência e a autoria do ilícito imputado ao acusado. 3. É inconstitucional, por afronta ao art. 5º, LVII, da CF/88, o art. 170 da Lei nº 8.112/90, o qual é compreendido como projeção da prática administrativa fundada, em especial, na Formulação nº 36 do antigo DASP, que tinha como finalidade legitimar a utilização dos apontamentos para desabonar a conduta do servidor, a título de maus antecedentes, sem a formação definitiva da culpa. 4. Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, há impedimento absoluto de ato decisório condenatório ou de formação de culpa definitiva por atos imputados ao investigado no período abrangido pelo PAD. 5. O status de inocência deixa de ser presumido somente após decisão definitiva na seara administrativa, ou seja, não é possível que qualquer consequência desabonadora da conduta do servidor decorra tão só da instauração de procedimento apuratório ou de decisão que reconheça a incidência da prescrição antes de deliberação definitiva de culpabilidade. 6. Segurança concedida, com a declaração de inconstitucionalidade incidental do art. 170 da Lei nº 8.112/1990 (Nesta CORTE, no MS 23.262/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 30/10/2014, o PLENO do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL).

“Ementa: 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. I – O processo de análise de contas partidárias está contido no conjunto da jurisdição cível, na qual impera o princípio do *tempus regit actum*. Ou seja, na análise de um fato determinado, deve ser aplicada a lei vigente à sua época. II -

O caráter jurisdicional do julgamento da prestação de contas não atrai, por si só, princípios específicos do Direito Penal para a aplicação das sanções, tais como o da retroatividade da lei penal mais benéfica. III - Questão que se interpreta com base na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942), sendo esta a norma que trata da aplicação e da vigência das leis, uma vez que não há violação frontal e direta a nenhum princípio constitucional, notadamente ao princípio da não retroatividade da lei penal (art. 5º, XL, da CF/1988). IV- Eventual violação ao texto constitucional, que no presente caso entendo inexistente, se daria de forma meramente reflexa, circunstância que torna inviável o recurso extraordinário. V - Agravo regimental a que se nega provimento.” (Segunda Turma desta CORTE já decidiu no ARE 1019161 AgR, Rel. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe de 12/5/2017).

É que é preciso, aqui, fazer, a distinção (*distinguishing*), diante do cenário trazido e da apreciação objetiva e abrangente da questão, que se iniciou no STF (Tema 1199) e implicará, por sua vez, na formação de um precedente obrigatório (art. 927, CPC).

A perspectiva jurídica do que ora se coloca encontra-se dentro de um cenário internacional de técnicas de combate à corrupção em uma dimensão cooperativa entre os seus signatários, não havendo como, nessa dimensão ampla, transportar esses precedentes para o presente cenário, sem se cometer um grande erro, já que as discussões jurídicas devem ser enfrentadas dentro de cenários específicos a considerar as suas peculiaridades, mormente quando enfrentadas de forma objetiva, como é o caso.

O cenário que implicou nesses julgamentos anteriores pró e contra a retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador de nada tem a ver com o atual cenário de mitigação de algumas medidas de combate à corrupção (independe de razoáveis ou desproporcionais), por uma modificação legislativa, sem, contudo, haver o disciplinamento de matérias de direito intertemporal na própria lei mitigadora.

De certo, algumas interpretações de alguns novos dispositivos podem levar, inclusive, à sua própria inconstitucionalidade a depender da sua extensão e dos seus efeitos.

É fato que há no país uma evolução normativa que não deve ser desconsiderada, porquanto existente e vigente, a par das inovações legislativas trazidas pela recente Lei nº14.230/2021. São elas: Decreto nº 3.678/2000 que levou à adição de tipos penais ao nosso Código Penal (arts. 337-B, 337-C e 337-D), Lei n.º 9.613/1998, Lei nº 12.846/2013, Lei nº 12.850/2013, Lei nº 13.303/2018, Decreto-lei n.º 109-E/2021, entre tantos outros dispositivos normativos esparsos que buscam uma proteção coletiva da probidade.

O problema é que esses normativos denotam uma contrariedade com o abrandamento promovido pela Lei nº14.230/2021, quiçá se adotado o entendimento pela retroatividade ampla de todos os dispositivos mais benéficos ao investigado ou processado previstos na nova lei, especialmente a retroatividade da prescrição intercorrente.

Sejamos realista, a depender da interpretação que se dê à nova Lei nº14.230/2021, o intérprete, diante desse cenário mais amplo, poderá incorrer em intransponível inconstitucionalidade, diante do sistema brasileiro anticorrupção constituído e em evolução ao longo dos anos.

A interpretação a ser adotada deve não somente ser histórica, observando a

evolução de um direito fundamental difuso de probidade e a sua conformação normativa no país, como também sistêmica a não comprometer a evolução do sistema e a razão de ser de institutos consolidados, especialmente em acordos internacionais.

Incorreta, a meu ver, uma interpretação meramente pontual e individualista, a observar, apenas, a situação do investigado ou processado e direitos na esfera unicamente individual.

Logo, não seria de forma alguma prudente, nesse cenário duvidoso, que a Administração Pública Distrital provocasse as três consequências anteriormente descritas^[1], através de uma postura meramente interpretativa de lei recentíssima, especialmente quando pende julgamento a respeito da matéria objeto da presente consulta, no Supremo Tribunal Federal, de repercussão geral reconhecida, o que gerará futuramente um precedente obrigatório (art. 927, Código de Processo Civil).

Veja que o Princípio da Vedação ao Retrocesso, diante de direitos fundamentais difusos da sociedade brasileira, seja a preservação ao meio ambiente ou à própria probidade (o que me parecem de valor equivalente) é, inclusive, de firme aplicação na jurisprudência do país, *in verbis*:

“A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, em se tratando de matéria ambiental, deve-se analisar a questão sob o ângulo mais restritivo, em respeito ao meio ambiente, por ser de interesse público e de toda a coletividade, e observando, *in casu*, o *princípio tempus regit actum*.” (AgInt no AREsp 1145207/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/08/2021, DJe 13/08/2021).

– “No que concerne à alegação de violação do art. 2º, caput, I, III e IV, da Lei n. 6.938/81; art. 6º, § 2º, do Decreto-Lei n.4.657/42, com razão o recorrente a esse respeito, uma vez que o acórdão recorrido, ao admitir o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo da reserva legal, divergiu da jurisprudência desta Corte, segundo a qual, em matéria ambiental, deve prevalecer o *princípio tempus regit actum*, **de forma a não admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental.** Nesse sentido: AgInt nos Edcl no Resp 1715932/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/04/2020, DJe 24/04/2020; AgInt no Resp 1747644/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/02/2019, DJe 26/02/2019.” (AgInt nos Edcl no Resp 1722410/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/11/2020, DJe 01/12/2020).(grifo nosso)

Noutro giro, não é possível, por meio de interpretação jurídica, criar um terceiro regime jurídico legal de improbidade, com a mescla do sistema anterior com o novo a constituir uma “terceira lei”, o que poderia levar a inúmeras distorções do sistema, desproporcionalidades e injustiças, além de violação ao Princípio da Separação dos Poderes Constituídos.

Nesse sentido, já se manifestou, inclusive, o STF:

“II – Não é possível a conjugação de partes mais benéficas das

referidas normas, para criar-se uma terceira lei, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da separação de Poderes.

III – O juiz, contudo, deverá, no caso concreto, avaliar qual das mencionadas leis é mais favorável ao réu e aplicá-la em sua integralidade.”(RE 600817, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014 RTJ VOL-00236-01 PP-00204).

Avaliando, então, todo o sistema constituído e em busca da sua conformidade, entendo que a melhor interpretação a ser dada no momento, já que há presunção de constitucionalidade da lei vigente, é a interpretação pela **irretroatividade absoluta** da nova Lei nº14.230/2021, ao menos até o julgamento em definitivo do ARE 843989 (Tema 1199), que pode, inclusive, **modular** a sua decisão a partir da vigência da Lei nº14.230/2021, o que seria, a meu ver, a melhor solução ao caso, diante de todos as razões apresentadas.

Veja que qualquer outra decisão proferida pelo STF em uma visão individualista pode comprometer todo o sistema constituído, especialmente com relação à aplicabilidade retroativa de prescrição intercorrente, porquanto feriria de morte a segurança jurídica e todo o empenho no combate à corrupção até então realizado, promovendo infundáveis revisões em detrimento tanto de atos jurídicos perfeitos, quanto da coisa julgada.

Creio não ter sido essa a intenção da inovação legislativa, porquanto, podendo estabelecer regras de direito intertemporal diferentes das previstas no ordenamento jurídico brasileiro (inc. XXXVI, art. 5º, CF/88 e art. 6º da LINDB), optou por omitir-se.

2. 3. A natureza do rol de condutas típicas (taxativo ou exemplificativo), constante do art. 11 da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Dispõe o art. 11 da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, *in verbis*:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

I- (revogado);

II- (revogado);

III- revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV- negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V- frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

.....
IX - (revogado);

X - (revogado);

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no [§ 1º do art. 37 da Constituição Federal](#), de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo [Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006](#), somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

§ 5º Não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.” (NR)

Em princípio, há uma nova dinâmica de imputação, realmente, das condutas que

atentam contra os princípios da administração pública através de ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade. Parece, agora, que o rol tornou-se taxativo, a despeito dos tipos descritos em seus parágrafos apresentarem uma roupagem, ainda, de tipo aberto, a meu ver.

Ou seja, presentes os demais requisitos, as condutas ímprobas lá previstas possuem forma de livre realização, o que não as torna tão restritas assim. Pelo contrário, as descrições demonstram mais um grau de lesividade, do que propriamente gravam um *modus operandi*, ainda prevendo, a meu ver, um tipo de certa forma mais amplo que permite o enquadramento de condutas equivalentes.

Mas sim, em princípio, pode-se compreender o rol como de natureza taxativa, embora a jurisprudência acabará delineando os fatos objeto de incriminação, ao longo do tempo e a proporcionalidade/razoabilidade do seu novo enquadramento (art. 11).

Contudo, para o presente caso inclusive, de prática de ato relevante enquadrável nesse art. 11 antes da entrada em vigor da nova Lei nº 14.230/2021, entendo que assistem as mesmas razões apresentadas na fundamentação do item anterior, ou seja, o rol taxativo somente é aplicável, a meu ver, após a vigência das alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, por uma razão bem simples – mostra-se completamente desarrazoado e viola a segurança jurídica exigir do órgão acusador elementos para comprovação de ato de improbidade administrativa que, na data do fato e no transcorrer do processo em que se assegurou, inclusive, ampla defesa e contraditório, não eram sequer previstos em lei.

Ou seja, estão presentes as mesmas razões anteriores apresentadas para firmar o posicionamento no sentido da irretroatividade absoluta da nova Lei nº 14.230/2021, ao menos até o julgamento em definitivo do ARE 843989 (Tema 1199), quanto à eventual aplicação retroativa do rol do art. 11 da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, de forma taxativa, a fatos ocorridos antes da nova lei.

Frisa-se, todavia, como dito anteriormente, que esse cenário pode modificar-se a depender do julgamento em definitivo do ARE 843989 (Tema 1199), mas, até lá, entendo prudente a adoção do entendimento pela irretroatividade absoluta da nova Lei nº 14.230/2021 a fim de evitar graves distorções por ocasião da formação do referido precedente, bem como maiores prejuízos ao sistema anticorrupção do Distrito Federal, mantendo-se a integridade, coerência e conformidade do sistema anticorrupção então vigente.

Como resultado de todo o exposto, conclui-se que:

1. diante de uma conduta culposa praticada à época da vigência da Lei n. 8.429/1992, é possível aplicar o princípio constitucional da retroatividade da lei mais benéfica, em razão da edição da nova lei de improbidade administrativa (Lei n. 14.230/2021), que não prevê punição para condutas culposas?

Entendo prudente a adoção do entendimento pela irretroatividade absoluta da nova Lei nº 14.230/2021 até o julgamento em definitivo do ARE 843989 (Tema 1199), a fim de se evitar graves distorções por ocasião da formação do referido precedente de natureza obrigatória (art. 927, CPC), bem como maiores prejuízos ao sistema anticorrupção do Distrito Federal, mantendo-se a integridade, coerência e conformidade do sistema então vigente.

2. caso seja possível a norma retroagir em benefício dos

acusados, qual a interpretação a ser feita do rol apresentado no art. 11 da Lei n. 14.230/2021, taxativo ou exemplificativo? (Nota Técnica N.º 3/2022 - SEGOV/AJL/UNAN).

Fica prejudica a pergunta em razão da adoção do entendimento pela irretroatividade absoluta da nova Lei nº14.230/2021 até o julgamento em definitivo do ARE 843989 (Tema 1199) pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de se evitar, como dito, graves distorções por ocasião da formação do referido precedente obrigatório, bem como maiores prejuízos ao sistema anticorrupção do Distrito Federal, mantendo-se a integridade, coerência e conformidade do sistema então vigente.

3. DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, manifesta-se a Procuradora com relação à consulta apresentada na Nota Técnica N.º 3/2022 - SEGOV/AJL/UNAN pelo entendimento de **irretroatividade absoluta da nova Lei nº 14.230/2021 até, ao menos, o julgamento em definitivo do ARE 843989 (Tema 1199), que formará precedente obrigatório, nos termos do disposto no art. 927, do Código de Processo Civil.**

É o parecer.

Submeto à elevada consideração superior.

Brasília, 25 de fevereiro de 2022.

Camila Bindilatti Carli de Mesquita

Procuradora do Distrito Federal

[1]a) Viabilidade do trancamento imediato das investigações e ações judiciais em curso, referentes aos atos de improbidade administrativa que foram revogados, ou que tiveram redação alterada com elementos normativos adicionados pela Lei nº14.230/2021, tornando “atípicos” os comportamentos até então vigentes na Lei nº 8.429/92;

b) Possibilidade de revisão/rescisão das condenações judiciais ou anulação das decisões administrativas que se basearam em tipificações revogadas, ou que tiveram redação alterada com elementos normativos adicionados pela Lei nº14.230/2021, tornando “atípicos” os comportamentos até então vigentes na Lei nº8.429/92;

c) Incidência imediata dos novos prazos prescricionais, em especial da prescrição intercorrente, com extinção de inúmeros processos que não observaram o novo prazo legal, ainda que não tivessem como deles ter conhecimento.



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA BINDILATTI CARLI DE MESQUITA - Matr.0174852-1, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 25/02/2022, às 09:35, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=80955593)
verificador= **80955593** código CRC= **3212CEA4**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00005552/2022-53

Doc. SEI/GDF 80955593



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do
Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 04018-00001755/2021-90

MATÉRIA: Pessoal

aprovo o parecer referencial nº 27/2022/PGCONS/PGDF, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Camila Bindilatti Carli de Mesquita.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

FABIÓLA DE MORAES TRAVASSOS
Procuradora-Chefe

De acordo.

Encaminhe-se cópia do opinativo à Biblioteca Jurídica Onofre Gontijo Mendes desta PGDF, para disponibilização no sistema de consultas de pareceres referenciais desta Casa Jurídica.

Expeça-se Circular aos órgãos, autarquias e fundações do Distrito Federal, para conhecimento.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

SARAH GUIMARÃES DE MATOS
Procuradora-Geral Adjunta do Consultivo



Documento assinado eletronicamente por **FABIÓLA DE MORAES TRAVASSOS - Matr.0140620-5, Procurador(a)-Chefe**, em 25/02/2022, às 15:13, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **SARAH GUIMARÃES DE MATOS - Matr.0174801-7, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 15/03/2022, às 17:52, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=80984451)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=80984451)
verificador= **80984451** código CRC= **E2F24032**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

00020-00005552/2022-53

Doc. SEI/GDF 80984451