Revista GuedesJus

Revista GuedesJus, ISSN 3086-4631. Edição 5. Ano: 2026.
Submissão em: 19/05/2026
Aprovação em: 02/06/2026
Publicado em: 02/06/2026
Disponível em: https://revista.guedesjus.com.br/artigo/199/

(IR)RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA AO ACUSADO NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Robson Eduardo Ribeiro de Miranda Filho

Graduação na Universidade Estadual Vale do Acaraú na cidade de Sobral-CE. Pós-graduação em Direito Administrativo na Universidade Estácio de Sá com conclusão em 2017. Atualmente, Procurador do Estado de São Paulo. Já ocupou os cargos efetivos de Analista de Controle Externo no TCE-PE, com função de confiança de Assessor Técnico de Conselheiro Substituto, e de Agente Legislativo na ALEPE. Aprovado no MPCE em 2013, no TJCE em 2014, do TJPI em 2015, na PGE-PI e na PGE-ES em 2025.

RESUMO

O presente artigo tem por objeto o conflito aparente entre as jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica ao acusado (Constituição Federal de 1988, art. 5º, XL) no âmbito do direito administrativo sancionador. O posicionamento clássico do STJ sempre caminhou no sentido de que tal garantia fundamental, por ser aplicável ao Direito Penal — regido pelos princípios da fragmentariedade, da lesividade, da intervenção mínima e do favor libertatis, a fim de repreender as condutas mais gravosas aos bens jurídicos tutelados —, a fortiori também encontraria assento no direito administrativo sancionador, que comina penalidades de menor gravame e protege bens jurídicos menos caros ao ordenamento jurídico. Após o emblemático julgamento do STF que concluiu pela irretroatividade da revogação da modalidade culposa na configuração de atos de improbidade administrativa pela Lei Federal n.º 14.230/2021 (Tema de Repercussão Geral n.º 1.199), o debate parecia ter sido encerrado, quando a Suprema Corte assentou que não há de se falar em aplicação da retroatividade da lex mitior na seara

do direito administrativo sancionador. Contudo, até o presente momento, apenas a Primeira Turma do STJ aparenta ter se filiado ao posicionamento vinculante do Supremo. Este estudo tem por objetivo apresentar as duas correntes e demonstrar por que o entendimento do STF deve prevalecer, não só em razão do fato de ser a Corte de maior estatura constitucional do Judiciário brasileiro, mas por se tratar da tese mais acertada sobre as peculiaridades deste ramo do Direito Administrativo.
Palavras-Chave: Retroatividade da norma mais benéfica. Direito Administrativo Sancionador. Irretroatividade. Improbidade administrativa. Favor libertatis

ABSTRACT

*This article addresses the apparent conflict between the Superior Court of Justice's (STJ) jurisprudence and the Supreme Federal Court's (STF) jurisprudence regarding the application of the principle of retroactivity of the most lenient norm to the accused (Brazilian Federal Constitution, art. 5, XL) within the scope of Sanctioning Administrative Law. The Superior Court's classic stance has always been that such fundamental right, being applicable to Criminal Law — ruled by the principles of fragmentariness, harmfulness, minimum intervention, and *favor libertatis*, in order to repress the most serious conduct against protected legal goods —, *a fortiori* would also find application in Sanctioning Administrative Law, which imposes less severe penalties and protects legal goods less critical to the legal system. After the landmark judgment by the STF, which concluded that the revocation of the negligent modality in the configuration of administrative misconduct acts by Federal Act No. 14.230/2021 (General Repercussion Theme No. 1.199) was non-retroactive, the debate seemed to have been closed, as the Supreme Court established that there is no room for applying the retroactivity of *lex mitior* in the realm of Sanctioning Administrative Law. However, to date, only the Superior Court's First Panel appears to have aligned itself with the Supreme Court's binding position. This study aims to present both currents and demonstrate why the Supreme Court's understanding should prevail, not only because it is the Brazilian Judiciary's court of highest constitutional standing, but also because it represents the most accurate thesis regarding the peculiarities of this branch of Administrative Law.*
Keywords: *Retroactivity of the most lenient norm. Sanctioning Administrative Law. Non-retroactivity. Administrative misconduct. Favor libertatis.*

1. INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) partilhava do entendimento de que seria possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição Federal

(CRFB/1998) o princípio da retroatividade da norma mais benéfica como postulado implícito do Direito Sancionatório. É dizer, na senda do posicionamento clássico do STJ, se a lei mais benéfica volta no tempo para isentar infrações penais, a fortiori deveria retroagir para alcançar sanções menos graves, como as de cunho administrativo (STJ. Primeira Turma. AgInt no REsp 2024133-ES, Rel. Min. Regina Helena Costa, j. 13/03/2023, Informativo n.º 769).

A referida tese é encantadora e faria pleno sentido, não houvesse o Supremo Tribunal Federal (STF) conferido a escorreita interpretação sobre a aplicação da novatio legis in mellius no âmbito do direito administrativo sancionador. Com efeito, no bojo do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n.º 843.989, que deu gênese ao Tema de Repercussão Geral n.º 1.199, o STF consignou a irretroatividade da Lei n.º 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa dos atos de improbidade administrativa.

2. A LEITURA ADEQUADA DA TESE FIXADA PELO SUPREMO NO TEMA Nº 1.199

Embora muitos juristas façam confusão em relação à leitura da tese fixada, é inequívoco que o STF não fez qualquer ressalva quanto à irretroatividade da norma mais benéfica de 2021 que reformou a Lei n.º 8.429/1992. Com uso de letras garrafais, o entendimento do Supremo é cristalino no item 2 do Tema n.º 1.199: “a norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA [...]”.

O desentendimento, normalmente, surge em relação à orientação firmada no item 3 da tese: “a nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente”. Há quem entenda que a revogação da modalidade culposa de atos de improbidade promovida pela Lei n.º 14.230/2021 estaria retroagindo para alcançar fatos praticados antes de sua vigência. Contudo, não é essa a interpretação adequada.

Decerto, a conclusão adotada pelo Supremo é no sentido de que a norma revogatória de atos culposos de improbidade administrativa não retroage. Ao revés, tem aplicação imediata sobre os processos pendentes, de sorte que caberá ao magistrado competente examinar a presença de eventual dolo do suposto agente ímprobo. É dizer, a contrario sensu, as decisões cobertas pelo manto da coisa julgada remanescem incólumes.

Com efeito, se houvesse de se falar em regressividade temporal da norma mais benéfica, o referido postulado teria o condão de ensejar o corte rescisório dos pronunciamentos judiciais transitados em julgado. Entretanto, de acordo com o STF, isso não se afigura possível, pois ausente qualquer disposição expressa que comporte interpretação diversa.

3. A FALTA DE AMPARO DA NOVATIO LEGIS IN MELLIUS NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

À míngua de previsão explícita na Lei n.º 14.230/2021 acerca da retroatividade da norma mais favorável ao agente inculpado em ações de improbidade administrativa, deve incidir o princípio tempus regit actum na aplicação de normas de índole cível, à luz do postulado geral da irretroatividade da lei (CRFB/1988, art. 5º, XXXVI; Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 6º, caput).

Em tempo, reproduzo trecho de voto do Ministro Alexandre de Moraes, relator do ARE n.º 843.989, recurso paradigma julgado sob o signo da repercussão geral:

> "[...] a retroatividade das leis é [sic] hipóteses excepcional no ordenamento jurídico, sob pena de ferimento à segurança e estabilidade jurídicas; e, dessa maneira, inexistindo disposição expressa na Lei 14.230/2021, não há como afastar o princípio do tempus regit actum.
>
> 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; principalmente porque no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio tempus regit actum."

A partir da leitura do excerto trazido, é de se ver que melhor apraz a interpretação conferida pelo Ministro Relator sobre o tema. De efeito, a regressividade temporal da lex mitior tem razão de ser apenas nos preceitos que regem o Direito Penal — a saber, fragmentariedade, lesividade, intervenção mínima e favor libertatis — fundamentos que não encontram guarida no direito administrativo sancionador, pois a liberdade à locomoção do agente ímprobo não se sujeita a riscos com a aplicação de sanções no âmbito da ação de improbidade administrativa.

Não sendo o caso de aplicação restrita e excepcional da novatio legis in mellius, confere-se primazia à irretroatividade das normas que regem os atos ilícitos civis de improbidade administrativa, ainda que mais benéficas ao agente ímprobo. E, reitera-se, a incidência da norma benéfica em julgamentos pendentes de definitividade não configura sua retroatividade, mas mera expressão do princípio tempus regit actum, que alcança atos jurídicos ainda não perfectibilizados pela coisa julgada material (CRFB/1988, art. 5º, XXXV).

4. A MODESTA INCLINAÇÃO DO STJ AO NOVEL ENTENDIMENTO VINCULANTE DO STF

Com base nos fundamentos esposados no acórdão prolatado pelo STF (ARE n.º 843.989), o STJ, em incipiente mudança de orientação, firmou o entendimento, no âmbito da 1ª Turma, de que as penalidades administrativas devem se basear pelo princípio do tempus regit actum, exceto na hipótese de haver previsão autorizativa de aplicação do normativo mais benéfico posterior às condutas pretéritas (STJ. 1ª Turma. REsp 2.103.140-ES, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 04/06/2024, Informativo n.º 19 – Edição Extraordinária).

Isso porque, nos termos do julgado em tela, a penalidade aplicada conforme o ato normativo vigente à época da infração constitui ato jurídico perfeito, de sorte que eventual e posterior discussão na esfera judicial não teria o condão de afastar a

perfeição daquele ato, consubstanciada na esfera administrativa, com o encerramento de seu ciclo de formação.

Em recente oportunidade, uma vez mais a Primeira Turma encampou o referido entendimento. No voto da relatora Ministra Regina Helena Costa relativo ao julgamento do Recurso Especial n.º 2.211.999-SP, em 10.02.2026, em que se discutia a aplicação retroativa da penalidade prevista no art. 156, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021 (impedimento de licitar e contratar) para ilícitos praticados antes de 30.12.2023, data em que foi definitivamente revogado o regime jurídico da Lei n.º 8.666/1993, assentou-se que:

> Inicialmente, destaque-se ser firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, para aferir se a novel legislação qualifica-se como norma mais benéfica, revela-se impróprio empreender conjugação de diplomas normativos, elegendo apenas as parcelas favoráveis ao infrator e relegando as impositivas de regime mais rigoroso, sob pena de criação judicial de terceira lei, em afronta aos princípios da legalidade e da separação de poderes (cf. Tema n. 169, RE n. 600.817/MS, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, TRIBUNAL PLENO, j. 7.11.2013, DJe 30.10.2014).
>
> Desse modo, para verificar se a Lei n. 14.133/2021 implicou tratamento ulterior benéfico à sanção de impedimento de licitar e contratar com o Poder Público, inviável analisar suas disposições em partes, sendo de rigor averiguar se sua aplicação integral importa regime menos gravoso que o fixado na Lei n. 8.666/1993.
>
> Noutro giro, importa consignar que, ao apreciar o Tema n. 1.199 de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal reconheceu ser inadequada a aplicação do princípio da retroatividade da lei penal benéfica (art. 5º, XL, da Constituição da República) ao Direito Administrativo Sancionador, salvo a existência de previsão legal em sentido diverso, orientação que foi ulteriormente encampada pela Primeira Seção desta Corte diante do aspecto vinculante da ratio decidendi extraída do apontado precedente qualificado,

> ressalvada minha compreensão pessoal (cf. MS n. 29.789/DF, de minha relatoria, PRIMEIRA SEÇÃO, j. 27.11.2024, DJEN 4.12.2024). (grifei)

Na espécie, discutia-se se a sanção consistente no impedimento de licitar e de contratar regida pela novel legislação geral sobre licitações e contratos, ao prever sua restrição ao âmbito do ente contratante — em dissonância com a interpretação de que, à época da Lei n.º 8.666/1993, a referida penalidade possuía abrangência nacional —, teria aplicação retroativa aos ilícitos praticados antes de 30.09.2023, em razão de ser mais benéfica ao apenado no ponto (abrangência local da penalidade). Todavia, a nova sanção é mais prejudicial em relação à sua duração máxima (3 anos) em comparação àquela prevista no regime jurídico da Lei n.º 8.666/1993 (2 anos).

Diante do impasse no caso concreto, o STJ concluiu pela irretroatividade da sanção prevista no art. 156, § 4º, da Lei n.º 14.133/2021, sobretudo porque não há norma legal expressa autorizando a retroatividade da nova lei de licitações e contratos.

Conquanto a ressalva do entendimento pessoal da Ministra Relatora sobre a temática na parte final do último parágrafo supratranscrito, certo é que a Corte Cidadã — ao menos por intermédio da Primeira Turma, por enquanto — parece acenar à sua futura filiação ao acertado entendimento da Suprema Corte de que é necessária expressa previsão legal antes de se falar em regressividade no tempo de norma mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador.

5. CONCLUSÃO

Ao confrontar os julgados dos tribunais superiores pátrios, não pairam dúvidas de que os fundamentos empregados pela Suprema Corte, empregados pela Primeira Turma do STJ, são mais plausíveis e de maior solidez. Os princípios que justificam a retroatividade da norma penal mais benéfica não se harmonizam às peculiaridades do direito administrativo sancionador, por falecer a este o potencial de atentar contra a liberdade do agente ímprobo.

Desse modo, não há falar em retroatividade de norma mais favorável ao acusado em ações de improbidade administrativa sem expressa previsão legal. À míngua de explícita disposição relativa à aplicação retroativa de norma superveniente, o princípio tempus regit actum é de observância compulsória.

Além disso, a regressividade temporal de leis mais benéficas tem o condão de ensejar o corte rescisório de julgados albergados pela coisa julgada material e essa característica, nos termos da tese fixada pelo STF, não é extensível à Lei n.º 14.230/2021, que apenas tem incidência nos processos ainda em curso, pendentes de definitividade.

Em coerência com a melhor exegese, o STJ aparenta fazer acenos à futura superação da fragilidade de sua jurisprudência clássica (retroatividade de normas benéficas no direito administrativo sancionador) e à inclinação da jurisprudência do STF.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma, Agravo Interno no Recurso Especial n.º 2.024.133/ES, Rel. Min. Regina Helena Costa, j. 13/03/2023, Informativo n.º 769.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial n.º 2.103.140-ES, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 04/06/2024, Informativo n.º 19 – Edição Extraordinária.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma, Recurso Especial n.º 2.211.999/SP, Rel. Regina Helena Costa, j. em 10.02.2026, Informativo n.º 877.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário, Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n.º 843.989, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 18/08/2022, Informativo n.º 1.065.