

Artigo

**O DIREITO INTERTEMPORAL E A RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**INTERTEMPORAL LAW AND THE RETROACTIVITY OF THE MOST BENEFICIAL LAW IN SANCTIONING ADMINISTRATIVE LAW**

**EL DERECHO INTERTEMPORAL Y LA RETROACTIVIDAD DE LA LEY MÁS BENÉFICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**Marcos Meira**

Doutorando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), Recife, Pernambuco, Brasil.  
E-mail: marcos@mmeira.adv.br

**RESUMO**

O artigo analisa a aplicação do princípio da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador (DAS), especialmente após o julgamento do Tema 1.199 pelo STF, que restringiu a aplicação do art. 5º, XL, da Constituição ao direito penal. O objetivo é investigar a possibilidade de estender esse dispositivo às normas sancionatórias administrativas, considerando sua natureza híbrida entre direito penal e administrativo. O referencial teórico envolve doutrina nacional e estrangeira sobre irretroatividade, retroatividade benigna e unidade do poder punitivo estatal. O método consiste em análise normativa, jurisprudencial e doutrinária, com destaque para a mudança de entendimento do STF e do STJ. Os resultados apontam que a retroatividade pode ser admitida quando as sanções administrativas se aproximam da natureza penal, devendo, contudo, prevalecer a irretroatividade em hipóteses de efeitos meramente civis, conciliando justiça e segurança jurídica.

**Palavras-chave:** Retroatividade. Direito Administrativo Sancionador. Penalidades Administrativas. Lei de Improbidade Administrativa.

**ABSTRACT**

The article examines the application of the principle of retroactivity of the more lenient law in Administrative Sanctioning Law (DAS), especially after the judgment of Theme 1,199 by the Brazilian Supreme Federal Court (STF), which restricted the application of Article 5, item XL, of the Constitution to criminal law. The objective is to investigate the possibility of extending this provision to administrative sanctioning norms, considering their hybrid nature between criminal and administrative law. The theoretical framework includes national and foreign doctrine on non-retroactivity, benign retroactivity, and the unity of the state's punitive power. The method consists of normative, jurisprudential, and doctrinal analysis, with emphasis on the change in interpretation by the STF and the STJ. The findings indicate that retroactivity may be admitted when

DOI: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n7-42-2025>

Submitted on: 9.11.2025 | Accepted on: 9.22.2025 | Published on: 10.1.2025

administrative sanctions approximate criminal in nature; however, non-retroactivity should prevail in cases of purely civil effects, reconciling justice with legal certainty.

**Keywords:** Retroactivity. Administrative Sanctioning Law. Administrative Penalties. Administrative Improbability Law.

## RESUMEN

El artículo examina la aplicación del principio de la retroactividad de la ley más benéfica en el Derecho Administrativo Sancionador (DAS), especialmente tras el juicio del Tema 1.199 por el Supremo Tribunal Federal (STF), que restringió la aplicación del artículo 5, inciso XL, de la Constitución al derecho penal. El objetivo es investigar la posibilidad de extender esta disposición a las normas sancionatorias administrativas, considerando su naturaleza híbrida entre el derecho penal y el administrativo. El marco teórico incluye doctrina nacional y extranjera sobre la irretroactividad, la retroactividad benigna y la unidad del poder punitivo estatal. El método consiste en un análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal, con énfasis en el cambio de interpretación del STF y del STJ. Los resultados indican que la retroactividad puede admitirse cuando las sanciones administrativas se aproximan a la naturaleza penal; sin embargo, debe prevalecer la irretroactividad en hipótesis de efectos meramente civiles, conciliando justicia y seguridad jurídica.

**Palabras clave:** Retroactividad. Derecho Administrativo Sancionador. Sanciones Administrativas. Ley de Improbidad Administrativa.

## INTRODUÇÃO

Muito embora não haja previsão expressa no ordenamento jurídico, adotava-se, há pouco tempo, a retroatividade da norma mais benéfica no âmbito do Direito Administrativo Sancionador (DAS), conforme jurisprudência reiterada no Superior Tribunal de Justiça (STJ). A retroatividade benéfica da legislação do DAS é uma interpretação extensiva do art. 5º, inc. XL, da Constituição Federal desenvolvida pelos tribunais, por entender que o dispositivo constitucional possui aplicabilidade para além da seara do direito penal e que, portanto, também no processo administrativo sancionador, a lei pode retroagir para beneficiar o réu.

Todavia, em 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar o Tema de Repercussão Geral nº 1.199 (leading case ARE 843.989), desafiou a visão consolidada pela jurisprudência, ao entender que a lei benéfica no DAS seria irretroativa, não podendo incidir sobre a coisa julgada nem durante a execução da pena.

As teses fixadas pelo STF na ocasião do julgamento promovem uma mudança de paradigma da interpretação do princípio da retroatividade de norma mais benéfica no DAS. Até a decisão do STF no Tema nº 1.199, a exceção do princípio da não retroatividade de norma posterior em benefício do acusado era admitida. O novo paradigma traz a fundamentação de que o art. 5º, inc. XL, da Constituição Federal, possui aplicabilidade limitada no âmbito do Direito Administrativo Sancionador por ausência de expressa previsão legal. O STF interpretou restritivamente o art. 5º, XL, CF/88, afastando a possibilidade de aplicação do preceito em outros âmbitos do Direito. Entende-se que o constituinte foi expresso ao dizer “lei penal”, não se admitindo a extensão para o Direito Administrativo Sancionador de forma automática e necessária.

Este estudo tem como objetivo investigar o cabimento da aplicação do art. 5º, inc. XL, da Constituição Federal a normas do direito administrativo sancionador. Para isso, argumenta-se que o DAS possui natureza híbrida entre o direito penal e o direito administrativo, considerando que DAS e direito penal são faces distintas mas comuns da pretensão punitiva do Estado.

O problema deste ensaio pode ser assim delineado: como aplicar as regras e princípios posteriores benéficos ao réu em normas que possuem proximidade entre direito penal e direito administrativo sancionador? É possível uma hermenêutica extensiva das normas de direito penal para normas de direito administrativo sancionador? Com isso, procura-se contribuir com a evolução dessa compreensão a partir de uma análise da natureza jurídica híbrida da norma do direito administrativo sancionador. Postula-se que a norma pode produzir efeitos jurídicos típicos das ciências penais em determinadas circunstâncias, e, em outras, efeitos típicos do direito administrativo.

## **O TEMA 1.199 DO STF E A MUDANÇA DE PARADIGMA SOBRE A RETROATIVIDADE DE NORMA ADMINISTRATIVA SANCIONADORA**

### **O Paradigma Anterior**

Os tribunais superiores possuíam uma jurisprudência ampla, ainda que não consensual, no sentido de admitir a retroatividade de norma mais benéfica ao acusado no âmbito de aplicação de normas do DAS. Alguns casos julgados

pelos tribunais superiores servem de ilustração para o entendimento que predominava.

Por exemplo, em 2004, a Sexta Turma do STJ, ao julgar o RMS nº 12.539/TO1, entendeu pela retroatividade da lei mais benéfica em casos em que beneficia a condição do acusado em processo administrativo sancionador<sup>2</sup>. No caso concreto, contudo, a nova legislação era mais gravosa ao acusado e, portanto, não foi aplicada.

Em 2008, o entendimento foi efetivamente aplicado pela Terceira Seção do STJ no AR 1.304/RJ3. Na ocasião, um servidor foi punido com pena de demissão em função de faltas por 30 dias, mas lei posterior anistiou os servidores com faltas até 30 dias. O entendimento dos Ministros se deu no sentido de favorecer o acusado, aplicando a norma mais benéfica.

No mesmo sentido, em 2014, a Primeira Turma do STJ entendeu pela aplicação de retroatividade de norma benéfica em caso de aplicação de multa no REsp 1.153.083/MT4. Consta na ementa do caso: “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”.

Em 2015, a Terceira Seção do STJ, julgou o caso MS 11.662/DF5, no qual decidiu pela revisão da dosimetria de sanção imposta pela Administração Pública do Município de São Paulo, a fim de aplicar legislação mais benéfica ao acusado.

Em 2018, na ocasião do julgamento do RMS nº 37.031/SP6, o STJ decidiu que aplicava-se nova legislação, mais benéfica ao acusado, em caso de demissão de servidor municipal. Na ocasião, a Primeira Turma do STJ entendeu que a retroatividade da lei penal mais benéfica, positivada no art. 5º, XL CF, alcançaria as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador.

---

<sup>1</sup> STJ, Sexta Turma, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 12.539/TO, rel. min. Paulo Medina, j. 26/05/2004.

<sup>2</sup> Consta da ementa do caso: “A retroatividade da lei que prevê penalidades só tem lugar quando beneficia, necessariamente, a condição do acusado.”

<sup>3</sup> STJ, Terceira Seção, Ação Rescisória 1.304/RJ, rel. min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 14/05/2008.

<sup>4</sup> STJ, Primeira Turma, Recurso Especial 1.153.083/MT, rel. min. Sérgio Kukina, j. 06/11/2014.

<sup>5</sup> STJ, Terceira Seção, Mandado de Segurança 11.662/DF, rel. min. Nefi Cordeiro, j. 09/09/2015.

<sup>6</sup> STJ, Primeira Turma, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 37.031/SP, rel. min Regina Helena Costa, j. 08/02/2018.

Estes casos, ainda que não esgotem a jurisprudência do STJ sobre o tema – que também apresenta casos com entendimento contrário – ilustram que existia entendimento reiterado, em diferentes casos, acerca da retroatividade benéfica e da aplicação do art. 5º, XL, CF, em casos relativos ao direito administrativo sancionador.

### O Julgamento do Tema 1.199 pelo STF

Em 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu sobre a (ir)retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/2021) no Tema de Repercussão Geral nº 1.199.

Trata-se de uma mudança de paradigma hermenêutico sobre a aplicação do dispositivo constitucional, que dividiu os ministros no plenário do Tribunal. A Ministra Rosa Weber votou contra a retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador, sustentando que a retroatividade benéfica deve ter interpretação restritiva, circunscrita ao direito penal. Ela foi acompanhada pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Edson Fachin e Cármen Lúcia, que também defenderam a irretroatividade total da nova lei, argumentando que fatos anteriores devem ser julgados conforme a norma antiga.

Por outro lado, o Ministro Ricardo Lewandowski votou pela não retroatividade da lei, mas acompanhou o entendimento do Ministro André Mendonça quanto à prescrição, defendendo sua aplicação a partir da entrada em vigor da nova lei para processos em curso e fatos ainda não processados. Ele também admitiu a possibilidade de ajuizamento de ações rescisórias para anulação de condenações já transitadas em julgado.

O Ministro Gilmar Mendes, enfatizando a importância da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) no combate à corrupção, votou pela retroatividade da lei nos casos de improbidade culposa sem trânsito em julgado e pela aplicação dos novos prazos prescricionais aos casos já em curso. No entanto, quanto à prescrição intercorrente, ele defendeu que os prazos previstos na nova LIA devem ser aplicados apenas às ações ajuizadas após outubro de 2021.

O julgamento resultou na fixação das seguintes teses: (i) a tipificação dos



atos de improbidade administrativa requer a comprovação de responsabilidade subjetiva, exigindo-se dolo nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA; (ii) a norma benéfica da Lei 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não incidindo sobre a coisa julgada nem durante o processo de execução das penas e seus incidentes; (iii) a nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, desde que não haja condenação transitada em julgado, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; (iv) o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

A tese da irretroatividade plena foi apoiada por quatro votos (totalmente derrotada), assim como a retroatividade total, que também teve quatro votos (parcialmente derrotada). A tese vencedora do relator, seguida por três votos, concluiu pela retroatividade ou retroatividade parcial, respeitando a coisa julgada. A retroatividade parcial da norma de conteúdo material recebeu sete votos dos Ministros do STF.

Primeiramente, delineiam-se os principais posicionamentos vencidos sobre a irretroatividade e retroatividade total da revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, e, em seguida, os fundamentos do voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes, que defendeu a retroatividade parcial da norma.

Os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia defenderam a impossibilidade total da retroatividade da lei mais benéfica ao administrado, argumentando que as alterações na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) não deveriam ser tratadas como no direito penal, pois não envolvem restrição à liberdade. Eles destacaram a natureza civil da ação de improbidade administrativa, aplicando o princípio "tempus regit actum".

O Ministro Edson Fachin reforçou que a LIA está vinculada ao direito civil, conforme o artigo 17, caput, que prevê o rito do Código de Processo Civil. A ministra Rosa Weber enfatizou que a irretroatividade das leis deve ser regra, enquanto a Ministra Cármen Lúcia argumentou sobre o caráter político, funcional

e patrimonial dos atos de improbidade, acompanhando o relator quanto à irretroatividade da LIA, divergindo apenas sobre a ultratividade.

Por outro lado, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques e Dias Toffoli entenderam que as alterações da Lei 14.230/2021, relacionadas ao elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa, devem ser aplicadas aos processos em curso e às ações não processadas. O Ministro André Mendonça defendeu a análise casuística e a aplicação do princípio da retroatividade benéfica, inclusive sugerindo a necessidade de ação rescisória para processos com trânsito em julgado.

O Ministro Nunes Marques apoiou a retroatividade benéfica para processos em curso, excluindo ações transitadas em julgado, e destacou que não há direito adquirido em ações de improbidade administrativa. Ressaltou que as mudanças são de natureza material e não processual, discordando do uso de ação rescisória para condenações transitadas em julgado.

O Ministro Dias Toffoli argumentou que a LIA tem um caráter sancionatório semelhante ao direito penal, destacando as graves consequências das penalidades administrativas, como suspensão de direitos políticos e perda de função pública.

O argumento do Ministro Toffoli destaca que a Lei nº 14.230/2021, ao eliminar os tipos culposos de improbidade, promoveu uma espécie de *abolitio criminis*. Assim, impedir a aplicação retroativa da lei faria com que o agente continuasse a sofrer penalidades por um ato que não é mais considerado ímprobo. Em outras palavras, o indivíduo continuaria sujeito à perda do cargo público, suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público por uma conduta que atualmente não é mais tipificada como improbidade. Nessas circunstâncias, o ideal é a retroatividade da lei mais benéfica.

O Ministro Dias Toffoli argumenta que as severas sanções por ato de improbidade, que possuem caráter punitivo, não se encaixam nas regras do direito civil, cujo objetivo é a reparação do dano. Portanto, ele defendeu a retroatividade da nova lei para processos futuros e pendentes, execuções de penas, e atos de improbidade culposos, inclusive quanto aos prazos

prescricionais. Para os casos já julgados, ele pondera que a lei mais benéfica também deve ser aplicada, pois a ilicitude das condutas culposas não existe mais.

Por outro lado, o Ministro Ricardo Lewandowski defendeu a retroatividade para ações judiciais em curso, com base na revogação do texto anterior, aplicando o mesmo entendimento à prescrição, que só deve retroagir a partir da publicação da lei. O Ministro Gilmar Mendes apresentou um posicionamento distinto, argumentando que a literalidade do art. 5º, inciso XL, da Constituição Federal, permite a aplicação da regra da retroatividade da norma sancionadora mais benéfica.

### **A Tese da Inaplicabilidade do Artigo 5º, XL, da Constituição Federal ao DAS por Ausência de Expressa Previsão Normativa**

Como visto na seção anterior, a ementa do julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.199 determinou que o princípio da retroatividade da lei penal não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública.

Foi fundamentado que a hermenêutica do art. 5º, inc. XL<sup>7</sup>, deve considerar o inc. XXXVI<sup>8</sup>, do mesmo dispositivo legal, para não prejudicar a coisa julgada, em consonância também com o art. 6º, da LINDB<sup>9</sup>. A tese, então, foi sintetizada no sentido de que o constituinte expressamente trouxe a retroatividade apenas para matéria de direito penal. Em desfecho, argumentou que “a retroatividade das leis é hipótese 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*”.

<sup>7</sup> “(...) XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;”

<sup>8</sup> “(...) XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”

<sup>9</sup> “Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (...)”



A tese tem produzido efeitos nos tribunais brasileiros, em especial no Superior Tribunal de Justiça. Por exemplo, em 2024, após o julgamento do Tema 1.199 pelo STF, a Primeira Turma do STJ entendeu pela necessidade de previsão expressa da legislação acerca da possibilidade de retroação de lei mais benéfica no âmbito do DAS, contrariando jurisprudência consolidada da Turma.

Contudo, conforme analisado por Fortini e Zardo, a decisão do STF contraria apenas parcialmente a jurisprudência reiterada do STJ exposta na seção anterior do presente trabalho, uma vez que a decisão do STF admite a retroatividade benéfica em casos nos quais ainda não ocorreu condenação transitada em julgado<sup>10</sup> (Fortini; Zardo, 2024). Nesse sentido, a interpretação restritiva adotada pelo STF limita-se aos casos que já transitaram em julgado<sup>11</sup>.

Vieira e outros, ao analisar a decisão do STF, afirmam que o Tribunal, na verdade, fixou o entendimento de que a retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do DAS é possível, mas que dependeria de alguns requisitos, entre eles a análise da presença de dolo por parte do agente e a ausência de trânsito em julgado (Vieira et al., 2023).

Alberth Sant’Ana Costa da Silva e outros argumentam que a decisão do STF não se apresenta como solução definitiva, sendo apenas um passo na direção de pacificação da dicotomia existente na doutrina e na jurisprudência (Costa da Silva et al., 2024).

## **A RETROATIVIDADE DA LEI PENAL MAIS BENÉFICA E SUA INTERFACE COM O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

### **A Irretroatividade da lei como Princípio Geral do Direito**

A irretroatividade das leis é um princípio geral do Direito. O princípio “tempus regit actum” (o tempo rege o ato) determina que, em regra, aplicam-se as normas somente durante a sua vigência e, dessa forma, novas normas somente são aplicáveis a novos fatos (Reale, 2001, p. 105). Trata-se de doutrina

<sup>10</sup> Nesse sentido, consta no item 3 da ementa: “3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente”.

<sup>11</sup> Nesse sentido, o caso julgado pelo Plenário do STF, o ARE ARE 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, em 2023, que afirma que a norma benéfica aplica-se “aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado”.

que impede que leis novas sejam aplicadas a eventos ocorridos antes de sua promulgação.

Segundo entendimento de Arnold Wald, a retroatividade das leis cria um conflito entre dois valores fundamentais do Direito: por um lado, a segurança de que as normas não alcançam fatos anteriores à sua vigência, e, por outro lado, a justiça, que exige que o legislador melhore as leis e gere sanções para atos ilícitos (Wald, 1951a).

Nos últimos anos, a discussão sobre a retroatividade tem ganhado novos contornos. Publicações recentes destacam a necessidade de equilibrar a estabilidade jurídica com a adaptação às mudanças sociais e econômicas. Segundo Almeida (2021), a aplicação retroativa das leis pode ser vista como um mecanismo para promover justiça social e corrigir desigualdades históricas. No entanto, essa aplicação deve ser feita com cautela para evitar insegurança jurídica e violações aos direitos fundamentais.

### **A Possibilidade de Retroatividade em Matéria de Direito Penal Quando em Benefício do Réu**

Apesar da irretroatividade ser um princípio geral do ordenamento jurídico, como visto anteriormente, este princípio comporta importantes exceções. Entre elas, a retroatividade em matéria de direito penal, quando em benefício do réu, é um princípio fundamental em muitos sistemas jurídicos modernos. Este princípio, também conhecido como princípio da retroatividade benigna, permite que novas leis penais mais favoráveis ao réu sejam aplicadas retroativamente, assegurando que o réu possa se beneficiar de mudanças legislativas que tornam a punição menos severa ou descriminalizam a conduta pela qual ele foi condenado.

Hoje, a retroatividade benigna encontra respaldo em várias constituições e tratados internacionais de direitos humanos. No Brasil, o artigo 5º, XL, da Constituição Federal do Brasil, estabelece que "a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu". De forma similar, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, em seu artigo 15, também consagra este princípio, assegurando que

se, após a prática de um ato, a lei dispuser sobre a imposição de pena mais leve, o réu dela se beneficiará.

Para Nilo Batista (1990, p. 68), a retroatividade é uma verdadeira função do princípio da legalidade, voltado a minar legislações que tenham força para recair sobre fatos já passados, o que diz respeito não apenas à pena, mas também a eventual medida de segurança.

A aplicação retroativa de leis penais mais benéficas ao réu é uma questão de justiça. Se a sociedade, por meio de seu processo legislativo, decide que uma conduta deve ser punida de forma mais leve ou mesmo descriminalizada, é justo que aqueles que foram previamente condenados por essa conduta possam se beneficiar dessas mudanças.

No mesmo sentido, Ferrajoli (2002, p. 305) entende que a irretroatividade está diretamente relacionada à concepção de “mera ou ampla legalidade garantista”. Nesse contexto, o magistrado só pode considerar como delito uma conduta que esteja em conformidade com o texto da lei. Isso significa que, no momento do ato, se algo não se enquadra no tipo penal, não pode ser punido pelo direito. A retroatividade benigna também reflete uma tendência de humanização do direito penal, buscando garantir que as penas aplicadas sejam proporcionais e justas, alinhando-se com princípios de dignidade humana e justiça material.

### **O Direito Administrativo Sancionador e sua Similitude com o Direito Penal**

O Direito Administrativo Sancionador (DAS) é tradicionalmente definido como o poder punitivo estatal exercido pela Administração Pública contra os indivíduos. Assim, referendado como “expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado” (Gonçalves e Grilo, 2021, p. 468).

Ainda que exista distinção entre o DAS e o direito penal, alguns autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), entendem que existe alto grau de aproximação entre as duas searas do Direito. Mello argumenta, por exemplo,

que as sanções impostas pelos dois ramos do Direito não podem ser diferenciadas qualitativamente (Mello, 2015, p. 871).

A crescente "administrativização" do direito penal ampliou o alcance do DAS, que agora influencia processos judiciais envolvendo infrações civis-administrativas. O DAS evoluiu, passando a exigir garantias mínimas para os réus, refletindo sua incorporação em ações de improbidade administrativa (art. 1º, § 4º, Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021). Inicialmente influenciado pelo direito penal, o DAS era visto como uma extensão deste, conhecido como Direito Penal Administrativo (Nobre Júnior, 2000). Com o tempo, essa visão foi considerada inadequada, levando à adoção do termo "Direito Administrativo Sancionador", marcando uma ruptura com a doutrina anterior e destacando a autonomia do DAS em relação ao direito penal.

Nessa forma, considerando a aproximação entre DAS e direito penal, podemos dividir em pelo menos três correntes a doutrina que se dedica a analisar o fenômeno. As diferentes correntes expressam diferentes visões sobre a relação entre o direito penal e o DAS.

A primeira corrente doutrinária defende que o DAS e o direito penal não possuem similitude lógica operativa. A razão dessa argumentação é que o direito penal se materializa no âmbito judicial pelo *ius puniendi*, enquanto o DAS opera no âmbito administrativo (Oliveira e Grotti, 2020, p. 90).

A segunda corrente entende que DAS e direito penal apresentam distinção, mas que essa distinção é uma escolha política do legislador, sendo meramente dogmática e não substancial. O maior expoente dessa posição é Fábio Medina Osório.

Osório distingue a natureza do direito penal e a natureza do DAS, mas afirma que esta distinção se dá por critérios puramente dogmáticos, que se relacionam com a discricionariedade do legislador (Osório, 2000, p. 175). Além disso, afirma que os fatores que diferenciam o direito penal e o DAS são "cada vez mais tênues, menos nítidos, resolvendo-se apenas nos detalhes" (Osório, 2000, p. 146). Nesse sentido, afirma, ainda que, apesar de terem naturezas distintas, ambas as naturezas jurídicas se submetem aos valores e princípios

constitucionais, de modo que os direitos dos acusados no DAS não podem ser restringidos.

Em sentido semelhante, Rafael Munhoz Mello entende que certas garantias constitucionais que fazem alusão ao direito penal aplicam-se não somente ao direito penal, mas à “regimes jurídicos punitivos”, o que englobaria o Direito Administrativo Sancionador (Mello, 2007, p. 104). Na visão do autor, a aplicação das garantias de direito penal no âmbito do DAS decorre da “opção constitucional por um Estado de Direito” e que, portanto, incidem sobre toda a ordem jurídica: “Não se trata, portanto, de princípios de direito penal, mas sim de princípios que regem toda manifestação do poder punitivo estatal, seja penal ou administrativa” (Mello, 2007, p. 105). E, no mesmo sentido de Osório, afirma, ainda, que a distinção de natureza entre as duas esferas se dá por escolha legislativa.

A terceira corrente defende a unidade entre o DAS e o direito penal enquanto expressões semelhantes da pretensão punitiva do Estado. O conceito de unidade do Direito Público Punitivo sustenta que não há diferença ontológica entre o direito penal e o Direito Administrativo Sancionador (Dezan e Parente, 2023). Esse entendimento baseia-se na origem comum dos dois ramos jurídicos, permitindo que princípios penais, como o da retroatividade da lei mais benéfica, sejam aplicados ao Direito Administrativo Sancionador.

Considerando as três posições doutrinárias apresentadas, na nossa visão, o DAS e o direito penal compartilham a raiz do *ius puniendi*, mas cada um aborda diferentes aspectos desse poder. O DAS se concentra na tutela do interesse público e na aplicação de sanções administrativas, enquanto o direito penal lida com a reprovação ética e social de condutas. Apesar disso, na esteira dos argumentos apresentados, a divisão entre os dois aspectos muitas vezes se confundem.

O DAS, como expressão do poder sancionador estatal, visa tutelar o interesse público diante de condutas infracionais no âmbito da administração e, neste sentido, tem como objetivo proteger o interesse coletivo sobre o individual. A Constituição de 1988 reforçou a importância do interesse público como direito fundamental, influenciando a interpretação e aplicação do DAS. Este ramo do



direito, ao contrário do direito penal, prioriza a gestão eficiente do interesse público, evitando a simples transposição de princípios penais para o âmbito administrativo.

Nesse caminhar de ideias, foi construída uma interface do Direito Administrativo Sancionador que dialoga com o direito penal quanto aos princípios e garantias que ambos compartilham. A partir disso, construiu-se um entendimento que os princípios e garantias de direito penal seriam extensíveis, também, para o DAS. O fundamento para a extensão está na analogia entre as sanções penais e administrativas, considerando que ambas possuem natureza punitiva e visam a proteção de bens jurídicos relevantes.

## **A RETROATIVIDADE DE NORMA POSTERIOR MAIS BENÉFICA COMO PRINCÍPIO IMPLÍCITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

### **A Retroatividade Benigna no DAS**

A aplicação da retroatividade da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador é tema controverso. A doutrina e a jurisprudência brasileiras apresentam posições divergentes. As diferentes concepções doutrinárias apresentadas na seção anterior do presente trabalho se relacionam com as diferentes posições acerca da extensão dos princípios e garantias do direito penal ao âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

Os que entendem que direito penal e DAS operam sob lógicas diferentes (primeira corrente) tendem a defender que a retroação das leis mais benéficas são aplicáveis somente no âmbito do direito penal, enquanto que os que enxergam semelhanças no direito penal e no DAS (segunda e terceira correntes) tendem a defender que ambos compartilham princípios e garantias e, portanto, seria aplicável a retroação da lei mais benéfica, ainda que não de forma automática, como veremos adiante.

Para além do argumento da natureza do direito penal e do DAS, existem diferentes razões que sustentam a aplicação ou não aplicação da retroatividade benigna no DAS utilizados pela doutrina especializada.

Alguns defendem a aplicação da retroatividade benigna com base na unidade do Direito Público Punitivo, argumentando que o princípio da igualdade

e a proximidade temporal das leis mais benéficas justificam essa aplicação. Por exemplo, Daniel Ferreira entende que a retroação de lei benéfica, apesar de por vezes ser tratada como possibilidade, é um direito do acusado no DAS, inclusive alcançando a coisa julgada (Ferreira, 2001, p. 138).

Edilson Pereira Nobre Júnior também entende ser aplicável a retroatividade benéfica, enfatizando, ainda que a retroatividade de norma benéfica abrangia, na Constituição anterior, fato administrativo, não se limitando a Carta a tratar da seara penal (Nobre Júnior, 2000).

Claudia Cristina Barrilari discorda da decisão do STF no já citado precedente, ao afirmar que a retroatividade da lei mais benéfica ao acusado no DAS decorre do princípio da proporcionalidade e que, portanto, deve alcançar a coisa julgada (Barrilari, 2022, p. 5). Na visão da autora, a decisão do STF foi incoerente na medida em que admitiu a retroatividade da lei mais benéfica para casos em curso, mas vedou a mesma possibilidade para casos que transitaram em julgado, desconsiderando que a aplicação da retroação possui, em ambos os casos, o mesmo fundamento. Além disso, argumenta que a própria Corte entende como aplicável preceitos do direito penal ao DAS em outros casos.

Daniel Cardoso Gerhard e José Emmanuel Evangelista Cardoso defendem que aplicam-se no DAS os princípios de direito penal, e, assim sendo, a norma posterior mais benéfica deve retroagir, uma vez que direito penal e DAS tratam ambos da pretensão punitiva do Estado (Gerhard e Cardoso, 2022).

No entanto, há também argumentos contrários, baseados na literalidade do texto constitucional e na diferença de fundamentação entre o direito penal e o Direito Administrativo Sancionador. A Constituição Federal não prevê expressamente a retroatividade da lei mais benéfica no DAS, e essa aplicação ampla pode trazer insegurança jurídica e desafios práticos em diversos setores regulados.

Sandro Lúcio Dezan e Dante Aguiar Parente se colocam contrários à retroatividade mais benéfica em abstrato. Embora admitam a possibilidade em casos nos quais o legislador explicitamente autoriza a retroatividade, os autores afirmam que, sendo silente a legislação, deve ser aplicada a regra geral de irretroatividade das normas (Dezan e Parente, 2023, p. 144).

Dezan e Parente utilizam-se de diferentes argumentos para sustentar a sua posição. Em primeiro lugar, defendem que os princípios do direito penal não podem ser aplicados de forma automática no âmbito do DAS, em função da diferença de seus regimes jurídicos. Nesse sentido, desenvolvem interpretação literal do art. 5º, XL, CF, afirmando que a retroatividade da norma benéfica se restringe ao direito penal.

Em segundo lugar, afirmam que a razão deste princípio do direito penal se dá por razões humanitárias em função da gravidade do bem jurídico tutelado, a liberdade, o que não é o caso no DAS: “(...) a retroatividade da lei mais benéfica em material penal tem um viés humanitário que não se repete no campo administrativo, não justificando igual retroatividade.” (Dezan e Parente, 2023, p. 139)

Em terceiro lugar, afirmam que o DAS é amplo, e atinge diferentes setores regulados, de modo que essa heterogeneidade afasta a aplicação de “soluções-padrão” em todas as situações.

Rafael Munhoz de Mello entende que “o dispositivo constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades técnicas do direito penal, inexistentes no direito administrativo sancionador” (Mello, 2007, p. 154). Isso porque, na sua concepção, a retroatividade benigna no direito penal tem por fundamento “razões humanitárias”, relacionadas à gravidade do bem jurídico tutelado – a liberdade. No âmbito do DAS, que possui outra natureza de sanções, este fundamento não seria cabível. Dessa forma, entende que a retroatividade só seria cabível quando o legislador explicitamente admitisse essa possibilidade, sendo a irretroatividade a regra.

Fábio Medina Osório apresenta uma posição intermediária, que diferencia a natureza do direito penal e do DAS e, a partir disso, afirma que a retroatividade da norma mais benéfica no DAS não deve ser aplicada de forma automática. Para o autor, o critério preponderante deve ser a disposição legislativa (Osório, 2000, p. 336).

Nesse sentido, a norma mais favorável ao acusado deve ser aplicada em casos nos quais o legislador o autoriza explicitamente. Em casos nos quais a

legislação veda a retroatividade, Osório defende a análise caso a caso, mas tende a defender uma “hermenêutica restritiva”, isto é, uma interpretação de caráter restritivo, a depender do tipo de direito fundamental afetado pela vedação de retroatividade. Em casos de silêncio da legislação, o autor defende a retroatividade das normas, “na busca de salvaguardar critérios de justiça e segurança” (Osório, 2000, p. 338).

Em meio à controvérsia doutrinária, defende-se, aqui, que a retroatividade benigna deve ser aplicável no âmbito do DAS, mas que deve considerar a natureza das sanções impostas. Isto é, nas sanções do DAS que se aproximam de natureza penal, é amplamente cabível a retroatividade da norma mais benéfica ao acusado. Em sanções que se aproximam de natureza civil, a irretroatividade deve prevalecer. Esta ideia será explorada na próxima seção. Quando uma nova lei ou norma administrativa introduz disposições mais favoráveis ao administrado, essa legislação deve retroagir para atingir situações pretéritas aplicando-se em benefício daquele que está sendo sancionado.

A retroatividade nessas situações visa garantir maior justiça e equidade na aplicação das sanções administrativas, assegurando que o administrado não seja prejudicado por normas mais severas quando a nova legislação ou norma estabelece critérios mais benéficos. Esse tipo de retroatividade está previsto no artigo 5º, inciso XL, da Constituição. Apesar de fazer referência à lei penal, ela vinha sendo interpretada pelo STJ como um princípio geral a ser aplicado em todas as situações sancionatórias.

A retroatividade da norma mais benéfica no Direito Administrativo sancionador é, portanto, um princípio de uso extensivo da Constituição Federal (art. 5º, XL) e pelo Código Tributário Nacional (art. 106). A retroatividade da lei mais benéfica é um princípio geral do Direito, aplicável horizontalmente em diversas áreas jurídicas, não se restringindo apenas ao direito penal.

Com efeito, o STF já aplicou interpretação expansiva acerca das garantias do direito penal nos processos administrativos sancionadores (Marinho, 2021). Por exemplo, no MS 23.262/DF<sup>12</sup>, o STF entendeu que se aplicava o princípio constitucional da presunção de inocência em processo administrativo

---

<sup>12</sup> STF, Plenário, Mandado de Segurança 23.262, rel. min. Dias Toffoli, j. 23/04/2014.

sancionador, ainda que o art. 5º, LVII, CF<sup>13</sup>, que positiva o direito, faça referência à “sentença penal”. Da mesma forma, deve ser aplicada uma interpretação extensiva, que amplie o princípio da retroatividade benéfica para além da seara penal.

Em sentido semelhante, o Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto no MS nº 32.201<sup>14</sup>, defendeu a ideia de unidade de direito penal e DAS, no sentido de reconhecer a incidência de princípios constitucionais em processos administrativos.

Esta ideia está presente, ainda, em outro caso da jurisprudência do STF, mais especificamente no voto do Ministro Gilmar Mendes na ocasião do julgamento da Reclamação nº 41.557/SP<sup>15</sup> (Gerhard e Cardoso, 2022), no qual afirma que existe proximidade entre as diferentes esferas normativas, o que gera a extensão de garantias individuais típicas do direito penal para o DAS.

Dessa forma, entende-se que deve retroagir a norma mais benéfica ao acusado no DAS em casos de sanções que se aproximem de natureza penal, considerando os argumentos acima dispostos.

## CONCLUSÃO

O princípio da retroatividade da lei mais benéfica, embora consolidado no âmbito do direito penal, enfrenta resistência quando aplicado ao Direito Administrativo Sancionador. A decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 1.199 reafirma essa distinção, restringindo a aplicação do artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal ao campo penal, o que gerou debates significativos sobre a hermenêutica e a natureza das sanções administrativas.

A retroatividade benéfica em normas sancionatórias administrativas revela-se complexa, especialmente diante da necessidade de harmonizar princípios de justiça e proporcionalidade com a segurança jurídica proporcionada pelo direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. A Lei 14.230/2021, ao exigir dolo para a configuração de atos de improbidade administrativa e introduzir

<sup>13</sup> “ (...) LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;”

<sup>14</sup> STF, Primeira Turma, Mandado de Segurança 32.201/DF, rel. min. Roberto Barroso, j. 21/03/2017.

<sup>15</sup> STF, Segunda Turma, Reclamação 41.557/SP, rel. min. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020.



a prescrição intercorrente, marca um avanço no sentido de uma maior segurança jurídica e equidade na aplicação das sanções.

A tese proposta neste estudo sugere que, em situações onde as normas de Direito Administrativo Sancionador são benéficas ao acusado, a aplicação retroativa da lei mais benéfica pode ser justificada. Esse entendimento promove um equilíbrio entre a necessidade de punição justa e a proteção dos direitos fundamentais dos agentes públicos, contribuindo para uma interpretação mais justa do Direito Administrativo Sancionador.

A retroatividade da norma mais benéfica, quando aplicada ao Direito Administrativo Sancionador, deve considerar a natureza jurídica híbrida dessas normas e os efeitos que produzem. Se o efeito for de natureza restritiva, a retroatividade pode ser admitida, afastando-se o princípio da irretroatividade. Por outro lado, se o efeito for puramente civil, deve-se respeitar a irretroatividade, assegurando a coerência e estabilidade do ordenamento jurídico. Assim, a interpretação e aplicação do Direito Administrativo Sancionador continuam a evoluir, refletindo as demandas contemporâneas por justiça, proporcionalidade e segurança jurídica.

## REFERÊNCIAS

BARRILARI, Claudia Cristina. Improbidade culposa e a retroatividade da norma mais benéfica: lógica penal para o ilícito administrativo sancionador. **Boletim IBCCRIM**, v. 30, n. 361, p. 4–6, 2022.

BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan. 11. ed. 1990.

BROGGINI, Gerardo. Retroactivity of laws in the Roman perspective. **Irish Jurist**, vol. 1, no. 1, 1966, pp. 151–70.

COSTA DA SILVA, Alberth Sant'Ana; DA CUNHA LOBO, Alfredo Ribeiro; SAMPAIO FILHO, Marco Antônio R. A retroatividade da Lei Mais Benéfica no contexto do Direito Administrativo Sancionador: uma análise à luz da reforma da Lei de Improbidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 14, n. 1, p. 110, 2024. Disponível em: <<https://openurl.ebsco.com/contentitem/doi:10.5102%2Frbpp.v14i1.9615?sid=ebsco:plink:crawler&id=ebsco:doi:10.5102%2Frbpp.v14i1.9615>>. Acesso em: 10 dez. 2024.

FERREIRA, Daniel. Sanções Administrativas. **Sanções Administrativas**, 2001. Disponível em: <[https://www.academia.edu/105348520/San%C3%A7%C3%B5es\\_Administrativas](https://www.academia.edu/105348520/San%C3%A7%C3%B5es_Administrativas)>. Acesso em: 19 dez. 2024.

DEZAN, Sandro Lúcio; PARENTE, Dante Aguiar. Estado constitucional de direito e coerção: a irretroatividade da lei no direito administrativo sancionador. **REVISTA DA AGU**, 2023. Disponível em: <<https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2894>>. Acesso em: 10 dez. 2024.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão**. 3 ed. São Paulo, RT, 2002.

FORTINI, Cristiana; ZARDO, Francisco. STJ e a retroatividade da norma sancionadora mais benéfica ao acusado. **Consultor Jurídico**, 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-jun-17/stj-e-a-retroatividade-da-norma-sancionadora-mais-benefica-ao-acusado/>>. Acesso em: 9 dez. 2024.

GALLANT, Kenneth S. **The Principle of Legality in International and Comparative Criminal Law**. Reissue edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GERHARD, Daniel Cardoso; CARDOSO, José Emmanuel Evangelista. A Retroatividade Benéfica da Lei 14.230/2021 no Direito Administrativo Sancionador. In: PINTO, Fernanda Miler Lima (Org.). **Reflexões sobre Direito e Sociedade: fundamentos e práticas**. 1. ed. Ponta Grossa: AYA Editora, 2022. Disponível em: <<https://ayaeditora.com.br/Livro/19171>>. Acesso em: 10 dez. 2024.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **Revista Estudos Institucionais**, v. 7, nº 2, mai./ago. 2021, p. 468.

MARINHO, Rogério. Marinho: Norma mais benéfica no Direito Administrativo sancionador. **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-19/marinho-norma-benefica-direito-administrativo-sancionador/>>. Acesso em: 9 dez. 2024.

MEIRA, Marcos. **Coisa Julgada no Código de Processo Civil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**. 1ª. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Sanções administrativas e princípios de direito penal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 219, p. 127–151, 2000.

OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. **Direito de intervenção e direito administrativo sancionador: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-13082013-112549/>>. Acesso em: 18 jan. 2025.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito Administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, nº 120, p. 83-126, mar./abr., 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2ª. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

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

VIEIRA, Ruan Kennedy; MEIRELES, Joelma Danniely Cavalcanti; SANTOS, Jane Karla de Oliveira; *et al.* Aplicabilidade da retroatividade benéfica nos ilícitos da lei de improbidade administrativa. **Revista Contemporânea**, v. 3, n. 12, p. 32260–32285, 2023.

WALD, Arnold. O Problema da Irretroatividade das Leis. **Revista do Serviço Público**, v. 2, n. 2, p. 19-24, 1951.

WALD, Arnold. A Irretroatividade das Leis e a Teoria de Gabba. **Revista do Serviço Público**, v. 3, n. 1, p. 46-53, 1951.