

REPERCUSSÕES DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E DAS JURISPRUDÊNCIAS ADMINISTRATIVA E PRETORIANA

Melissa Di Lascio Sampaio¹

Suzane Ramos Rosa Esteves²

SUMÁRIO: 1 – Introdução; 2 – Principais alterações introduzidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa; 3 – O princípio da retroatividade benéfica e a jurisprudência administrativa da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo; 4 – A atual tendência jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça acerca do princípio da retroatividade das normas cíveis mais benéficas; 5 – Em caso de revisitação da jurisprudência administrativa, quais seriam o instrumento procedimental e o recorte temporal adequados para a aplicação do princípio da retroatividade benéfica aos processos administrativos disciplinares?; 6 – Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO: No presente artigo, pretende-se analisar os efeitos retroativos da Lei Federal nº 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade

-
- 1 Procuradora do estado, em exercício na Assessoria Jurídica do Gabinete do procurador-geral do estado. Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo.
 - 2 Procuradora do estado em exercício na Assessoria Jurídica do Gabinete do procurador-geral do estado. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

Administrativa (LIA), em relação aos processos administrativos disciplinares. Nesse sentido, analisam-se a jurisprudência administrativa da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo e o atual posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, em cotejo com a literatura jurídica. Em seguida, passa-se a examinar, em caso de revisitação da jurisprudência administrativa a respeito da aplicabilidade do princípio constitucional da retroatividade benéfica, se haveria instrumento legal adequado e qual seria o recorte temporal para revisão de penalidades administrativas fundamentadas em ato definido em lei como improbidade.

PALAVRAS-CHAVE: Alteração da Lei de Improbidade Administrativa. Lei Federal nº 14.230/2021. Processos Administrativos Disciplinares. Princípio da retroatividade benéfica. Jurisprudência administrativa e pretoriana. Instrumento processual e prazo legal.

1. INTRODUÇÃO

O ano de 2021 foi marcado por uma intensa produção legislativa que, sem dúvida, tem provocando fortes impactos na atuação da Procuradoria-Geral do Estado e, em especial, no âmbito da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares. Nesse contexto, tivemos a alteração do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo, por meio da Lei Complementar estadual nº 1.361, de 21 de outubro de 2021, que trouxe importantes inovações na parte disciplinar, principalmente introduzindo instrumentos de justiça restaurativa. Já no plano federal, contamos com mudanças na Lei de Improbidade Administrativa, promovidas pela Lei federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Em especial no que se refere à improbidade administrativa, o Estatuto estadual tem importante janela, por meio da qual as alterações da referida Lei federal alcançam os processos disciplinares em que se apuram a prática de ato definido em lei como de improbidade (artigo 257, inciso XIII, da Lei estadual nº 10.261/1968).

A questão que se apresenta é entender em qual medida será possível o alcance das disposições benéficas das alterações da Lei de Improbidade Administrativa aos processos disciplinares. Discutem-se, na doutrina e na

jurisprudência, duas correntes principais: a restritiva e a expansiva quanto à aplicabilidade ao direito sancionador do princípio constitucional da retroatividade benéfica da lei penal (artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal).

O tema está em debate no Supremo Tribunal Federal, tendo sido reconhecida a Repercussão Geral, sob o tema nº 1.199.

No âmbito da jurisprudência administrativa da Procuradoria-Geral do Estado, por ora, temos nos manifestado, em precedentes que serão analisados neste artigo, pela inaplicabilidade do princípio penal da retroatividade benéfica na esfera disciplinar. Entretanto é oportuno destacar que a questão ainda não foi objeto de análise sob o enfoque das alterações da Lei de Improbidade Administrativa.

Por fim, cabe também a discussão, caso aplicável o princípio da retroatividade benéfica aos processos administrativos disciplinares – a depender do julgamento do Supremo Tribunal Federal e de eventual revisitação da matéria pela Procuradoria Administrativa – a respeito da extensão de sua incidência.

2. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Historicamente, a Lei nº 8.429/1992, em sua redação original, representou importante marco no combate à corrupção. Na ocasião, por não haver instrumentos processuais semelhantes em nosso ordenamento jurídico, o legislador optou pela utilização de tipos abertos e não taxativos, conferindo aos órgãos de persecução (legitimados à propositura da ação de improbidade) e ao Poder Judiciário ampla margem no enquadramento das condutas dos agentes públicos nos tipos previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

No decorrer dos anos, entretanto, restou demonstrado que o quadro legal viabilizou a imputação a agentes públicos pela prática de atos que, a princípio, não poderiam ser considerados como de improbidade administrativa, por carecerem de má-fé qualificada, provocando, como consequência, o “apagão das canetas”, consoante abordado por Carlos Ari Sundfeld e Ricardo Alberto Kanayama:

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA – Lei nº 8.429/1992) foi elaborada como resposta a antigos problemas na gestão pública brasilei-

ra. Quando seu projeto foi encaminhado ao Congresso pelo Presidente da República da época, foi justificado como um “marco do processo de modernização do país” e como medida indispensável para conter “a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos”.

[...]

Diante da inadequação, para esse fim, de antigos instrumentos de controle da gestão pública (ação popular, ação penal, ação de responsabilidade e punição do enriquecimento ilícito da Lei nº 3.502/1958) uma das estratégias da nova Lei foi optar por tipos muito abertos, vagos e abrangentes, “um tipo de técnica legislativa [que] vê a Administração Pública e seus gestores com grande desconfiança, defendendo como ideais medidas que importem a máxima ampliação de seus riscos”.

[...]

Na expectativa de virar o jogo na luta contra a corrupção e a má gestão, a LIA confere grande discricionariedade a quem acusa e a quem julga, confiando que as características institucionais do Ministério Público e do Judiciário, liberados de amarras legais muito cerradas quanto à tipificação de infrações e à imposição de sanções, serão suficientes para garantir a consistência dessa luta. Não são desprezíveis os riscos assumidos por esse modelo normativo. O perigo é as facilidades da lei – que orienta pouco a propositura e o julgamento das ações de improbidade – abrirem caminho para práticas inspiradas em idealizações, intuições, desconfianças de princípio contra a gestão política e a política, razões midiáticas, personalismo, reações imprudentes, inércia, etc. Resultado desses desvios são a perda de foco da ação punitiva estatal e o desperdício: Ministério Público e Justiça passam a se empenhar no aumento do número de ações e de condenações judiciais, sem muito aprofundamento quanto aos casos concretos e sem medir o efeito real de todo esse esforço sobre o ambiente político. O efeito pode ser ruim: inseguros diante do risco de se tornarem alvo de ações de improbidade com resultados imprevisíveis e dispondo de estruturas públicas frágeis, os agentes administrativos se intimidam, passam a priorizar sua segurança pessoal e, com frequência, cruzam os braços (o famoso “apagão das canetas”). Os números são fortes: entre 2010 e 2015, impressionantes 27% do orçamento dos municípios do estado

de São Paulo ficaram sem execução. Ao longo do tempo, os prefeitos municipais se tornaram os principais alvos, de modo que as ações de improbidade podem ter a ver com a paralisia administrativa.³

Diante desse cenário, houve certo consenso de que havia chegado a hora de uma alteração substancial na Lei de Improbidade Administrativa, conferindo-se densidade às suas normas, tanto no que diz respeito às infrações como às sanções.

Em resposta aos anseios doutrinários e aos novos contornos dados por nossos Tribunais aos atos de improbidade administrativa, o legislador, ao aprovar a Lei nº 14.230/2021, viu por bem: i) estipular tipos fechados e taxativos no rol do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, afastando a possibilidade de condenação dos agentes públicos pela prática de atos atentatórios aos princípios da administração pública, pura e simplesmente; ii) excluir a previsão de atos de improbidade culposos; e iii) exigir a comprovação do dolo específico para a caracterização dos atos de improbidade administrativa elencados nos artigos 9º, 10 e 11, nos termos do que prevê o artigo 11, §2º.

Referidas alterações legislativas, embora tenham causado intensos debates no meio acadêmico, tiveram como finalidade adequar o texto legal aos princípios norteadores do **Direito Administrativo Sancionador**, aplicáveis ao sistema de improbidade administrativa, por expressa previsão legal (artigo 1º, §4º – inovação também da nova legislação). Nas palavras de Flávio Luiz Yarshell e Heitor Vitor Mendonça Sica, “a Lei nº 14.230/2021 tem por inequívoco objetivo reposicionar a ação de improbidade administrativa, afastando-a do microsistema de tutela dos interesses transindividuais e inserindo-a no campo do ‘direito sancionador’”⁴.

3 SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo. A promessa que a Lei de Improbidade Administrativa não foi capaz de cumprir. *Publicações da Escola da AGU*, Brasília, DF, ano 12, n. 2. p. 409-426, maio-ago. 2020, p. 411-412.

4 YARSHELL, Flávio Luiz; SICA, Heitor Vitor Mendonça. Reposicionamento da ação de improbidade administrativa, *Consultório Jurídico*, [s. l.], 26 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jn-26/yarshell-sica-reposicionamento-acao-improbidade>. Acesso em: 8 mar. 2022.

A respeito do assunto, a Procuradoria Administrativa, já nos idos de 2000, entendeu que a improbidade administrativa demandaria do agente público a prática de **ilegalidade qualificada pela má-fé**. Nesse sentido, cumpre destacar trecho do Parecer PA-3 nº 43/2002, de autoria do procurador do estado aposentado Carlos Ari Sundfeld:

A Constituição, ao tratar da Administração Pública, implicitamente delimitou o conceito de improbidade administrativa. De um lado, estabelecendo uma relação entre ela e o princípio da moralidade; de outro, indicando que o ato de improbidade constitui conduta especialmente contrária ao Direito (sendo passível, inclusive, de ação penal – CF, art. 37, §4º, *in fine*), de maneira a gerar como consequências a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário (CF, art. 37, §4º).

[...]

Já por aí se percebe que a mera ação em desacordo com a lei não pode, por si só, configurar ato de improbidade administrativa. Classificar toda conduta ilegal como improbidade seria generalizar indevidamente as consequências que a própria Constituição restringiu a uma espécie qualificada de comportamentos. Seria, portanto, incidir em inconstitucionalidade. O ato de improbidade, por imposição constitucional, deve ser caracterizado levando-se em conta a *intenção* em praticar a ilegalidade ou qualquer outra conduta contrária aos princípios básicos da Administração. Há, portanto, um aspecto subjetivo inafastável na composição da hipótese do ato de improbidade administrativa. O agente público que, em virtude de mera interpretação equivocada da lei, pratica ato inválido, mas o faz com a convicção de estar dando fiel cumprimento à regra de competência, obviamente não pratica ato de improbidade. É ímprobo o agente que viola o ordenamento jurídico de modo desonesto; que busca, com o exercício de sua autoridade, deliberadamente desviar-se dos fins traçados na lei. Desta forma, a simples ação em desacordo com a lei não implica a prática de conduta ímproba. Esta só se faz presente quando houver, por assim dizer, uma nulidade qualificada pela *má-fé* do agente.

[...]

Conforme já dito, para que um ato seja considerado ímprobo precisa desatender mais do que a objetiva desconformidade com a lei. É necessário

que o agente, ao praticá-lo, tenha apresentado o *ânimo* de violar a lei ou assumido conscientemente o risco de fazê-lo; a *intenção* de desatender aos princípios norteadores da atividade administrativa; tenha, enfim, praticado ato de *má-fé*, especialmente repugnado pelo Direito. A improbidade se constata na análise subjetiva do móvel do agente e não no simples confronto objetivo com a lei.⁵

O entendimento de que o ato de improbidade administrativa seria incompatível com a mera ilegalidade foi tomando forma nos nossos tribunais. A análise das decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça, nos últimos anos, demonstra que o Poder Judiciário afastou a incidência da responsabilidade objetiva⁶ em matéria de improbidade administrativa,

5 SÃO PAULO. Parecer PA-3 nº 43/2002. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2002, grifos do autor.

6 De acordo com a lição de Vivian Maria Pereira Ferreira: “Em uma proposta de sistematização dogmática do conceito, o autor sugere a existência de duas ‘moralidades’ distintas, protegidas pelo ordenamento jurídico brasileiro. A primeira delas, prevista no art. 5º da CF/1988, refere-se à legalidade interna do ato praticado pelo agente público, em relação ao qual seria necessário perquirir eventual desvio de finalidade. Ou seja, o controle de legalidade do ato pode se dar a partir de sua legalidade externa – em razão da existência de vícios de incompetência, procedimento ou forma – ou da sua legalidade interna – diante de vícios de conteúdo, de motivos e de intenção. E, justamente, ao controlar a legalidade interna do ato é que se investigam os desvios de finalidade, como forma de proteção da moralidade (GIACOMUZZI, 2002, p. 298-299). Já a segunda moralidade está prevista no art. 37 da CF/1988 e tem por função veicular ao Direito Público o princípio da boa-fé, que é tanto objetiva, consubstanciada na proteção da confiança, quanto subjetiva, materializada na vedação e na repressão da improbidade administrativa (GIACOMUZZI, 2002, p. 300-301). A distinção é útil, pois fornece uma base mais sólida para a compreensão da LIA como integrante de um sistema normativo de proteção da moralidade administrativa, por meio do controle da boa-fé subjetiva daqueles que integram ou contratam com o Poder Público. [...] As sanções associadas às condutas tidas como ímprobas têm cunho punitivo e revestem-se de especial gravidade, podendo resultar até mesmo na suspensão dos direitos políticos do cidadão, que fica, portanto, impedido de votar e ser votado. Em razão disso, parte da doutrina administrativa vem aproximando esse conjunto de normas do Direito Penal, informada pela necessidade de se garantir ao acusado o respeito aos seus direitos fundamentais e as garantias da ampla defesa e contraditório (GARCIA; ALVES, 2014, p. 431; COSTA, 2014, p. 112; NEISSER, 2018, p. 103-104). Um dos princípios norteadores do Direito Penal, que, de maneira geral, vem se admitindo ter aplicação no campo da improbidade administrativa, por seu caráter sancionador, é o princípio da culpabilidade, segundo o qual a punição de qualquer pessoa depende da sua atuação com dolo ou culpa. Assim, a LIA prevê apenas hipóteses de responsabilidade subjetiva, sendo impossível a responsabilização do agente público (NEISSER, 2018, p. 71; CARVALHO FILHO, 2018, p. 1.157; JUSTEN FILHO, 2016, p. 948-949; DI PIETRO, 2017, p. 1023-1024). Assim, não bastaria a existência de nexo causal entre o ato e o resultado delitivo, sendo fundamental o exame da subjetividade do agente” (FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma

exigindo a comprovação do dolo ou, excepcionalmente, da culpa grave para a configuração do ato ímprobo, em razão da natureza sancionatória da LIA.

Mais recentemente, o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento no sentido de ser necessária a comprovação do dolo, ainda que genérico, para a configuração do ato de improbidade previsto no artigo 11 da LIA⁷.

Ao demais, o Supremo Tribunal Federal, por decisão monocrática, em medida cautelar, do ministro Gilmar Mendes, na ADI nº 6.678, deferiu liminar, em 1 de outubro de 2021, ou seja, dias antes da promulgação da Lei nº 14.230/2021, para:

- a) conferir interpretação conforme a Constituição ao inciso II do artigo 12 da Lei nº 8.429/1992, estabelecendo que a sanção de suspensão de direitos políticos não se aplica a atos de improbidade culposos que causem dano ao erário; e
- b) suspender a vigência da expressão “suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos” do inciso III do art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração pública. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 15, n. 3, 2019, p. 7-9).

- 7 “PROCESSUAL CIVIL.ADMINISTRATIVO.IMPROBIDADEADMINISTRATIVA.AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 128 E 460 DO CPC/1973. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO. SÚMULA 83/STJ. NÃO OCORRÊNCIA. ART. 515 DO CPC/1973. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 211/STJ.ALEGADA AFRONTAAO ART.535 DO CPC/1973.NÃO OCORRÊNCIA. INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. CONTRATO BANCÁRIO CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO E A INSTITUIÇÃO FINANCEIRA, SEM PRÉVIO PROCESSO LICITATÓRIO. DANO IN RE IPSA. DOLO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. 1. É firme o entendimento desta Corte no sentido de que ‘não há que se falar em julgamento *extra petita* na hipótese de decisão que enquadra o ato de improbidade em dispositivo diverso do indicado na inicial, pois a defesa atém-se aos fatos, cabendo ao juiz a sua qualificação jurídica’ (AgInt no REsp 1.618.478/PB, Rel. ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 19/6/2017). Incidência da Súmula 83/STJ. [...] 6. É pacífica nesta Corte a orientação no sentido de que ‘o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico’ (REsp 951.389/SC, Rel. ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011). 7. Caso concreto em que a revisão do entendimento firmado pelo Tribunal de origem acerca da existência de conduta dolosa da parte ora agravante demandaria o reexame de matéria fática, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.676.613/MG, Rel. ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 16/11/2017. 8. Agravo interno não provido”. (AgInt no REsp 1580393/RJ, Rel. ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/11/2021, DJe 17/12/2021).

A nova Lei de Improbidade Administrativa, porém, foi além dos precedentes jurisprudenciais, na medida em que tornou atípica a conduta culposa⁸ e passou a exigir o dolo específico para configuração do ato ímprobo.

Para além de fixar os contornos da responsabilidade subjetiva, o legislador, reconhecendo a incidência dos princípios do Direito Administrativo Sancionador ao sistema da improbidade administrativa e a gravidade das sanções impostas, viu por bem prever tipos fechados para o art. 11 da Lei nº 8.429/1992, acompanhados de um rol taxativo das hipóteses que poderiam configurar o ato de improbidade, evitando, assim, prejuízos à ampla defesa e condenações genéricas.

Dessa maneira, considerando que a prática de ato definido em lei como de improbidade administrativa está prevista no Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo (artigo 257, inciso XIII) como modalidade de infração disciplinar sujeita à pena de demissão a bem do serviço público, a demandar respeito ao princípio da tipicidade, parece razoável que a Lei de Improbidade Administrativa preveja, de forma clara e precisa, quais são os atos considerados ímprobos, sob pena de se permitir grande margem aos operadores da norma.

Resta indene de dúvidas, entretanto, que referidas alterações legislativas causarão impacto direto na instrução dos processos administrativos

8 Cumpra anotar que parte da doutrina, antes mesmo dos debates da Nova Lei, defendia que a improbidade administrativa era incompatível com a conduta culposa: “No caso de improbidade administrativa, tendo em vista que o mesmo é caracterizado pela desonestidade do agente, é imprescindível para a configuração da ofensa à probidade que haja uma conduta dolosa, ou seja, que o agente tenha por objetivo uma conduta que é contrária à moralidade administrativa. Tal raciocínio aplica-se a todas as capitulações da LIA, não se admitindo a configuração da improbidade administrativa por culpa, mesmo que grave. A culpa somente caracteriza um ato ilícito quando a conduta prevista pelo agente tem um objetivo lícito e, no caminho escolhido para alcançar tal objetivo, por imprudência, negligência ou imperícia do agente, ficar materializado um resultado ilícito perante a ordem jurídica. No caso de improbidade administrativa, isso não ocorre, haja vista que não existe desonestidade culposa. O direito comporta várias formas de adequação do comportamento humano às necessidades da convivência social, de sorte que o fato de a conduta culposa não configurar improbidade administrativa não implica que o agente não seja obrigado a ressarcir o dano ou que não possa sofrer outras consequências jurídicas, até mesmo a demissão, devido à ação culposa que ofende a norma jurídica” (ARÊDES, Sirlene. **Responsabilização do agente público**: individualização da sanção por ato de improbidade administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 99-100).

disciplinares que versam sobre improbidade administrativa, exigindo da autoridade processante mais rigor no enquadramento da conduta em um dos incisos dos artigos 9º, 10 e 11 da LIA e na comprovação do elemento subjetivo do agente.

Cumpra lembrar, ainda, que “por sua própria natureza, o dolo e a má-fé não podem ser objeto de prova direta. A menos que haja uma confissão por parte do réu, o dolo e a má-fé só poderão ser determinados por uma operação racional, legitimamente realizada pelo julgador, a partir de fatos conhecidos e suficientemente provados”⁹.

Dessa maneira, consoante abordado pela Procuradoria Administrativa, no Parecer PA-3 nº 43/2002, a autoridade processante deverá analisar aspectos do ato que possam ter relação com a intenção do agente, fazendo prova indireta do elemento subjetivo:

É certo que, na maioria das vezes, a intenção do agente é um dado de difícil verificação. Não obstante isso, a caracterização da improbidade exige seu exame. É injurídico, por violar o próprio conceito constitucional de improbidade, tentar caracterizá-la de modo puramente objetivo. A solução para contornar essa dificuldade é verificar aspectos do ato praticado que possam ter relação com o móvel do agente, ou, quando menos, que possam servir de indício forte e seguro para inferi-lo. Saber se a decisão foi motivada; quais as razões invocadas para a decisão; se o procedimento de instrução seguiu o rito previsto; se a matéria sob apreciação era razoável do ponto de vista operacional e legal; se a decisão, independentemente das circunstâncias, implicaria benefício indevido a terceiros; se a Administração realmente necessitava deliberar a matéria em questão; todos esses são caminhos para revelar o móvel do agente na prática de ato. Esses, aliás, são dados que se esperam disponíveis em processo administrativo ou judicial, destinado à verificação de improbidade.

Resta claro, assim, que as modificações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 aproximaram o sistema de improbidade administrativa dos princípios constitucionais que regem o Direito Penal, entre eles a culpabilidade e a tipicidade, exigindo da autoridade processante, no

9 FERREIRA, Vivian Maria Pereira. Op. cit., p. 23.

bojo dos processos administrativos disciplinares correlatos, cautela no enquadramento da conduta e na instrução do feito.

3. O PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE BENÉFICA E A JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Consoante retro mencionado, a Lei nº 14.230/2021 trouxe alterações substanciais ao regime de improbidade administrativa, sendo importante analisar se as modificações benéficas ao acusado poderão ser aplicadas aos processos administrativos disciplinares, com efeitos retroativos.

Parte da doutrina sustenta que as normas benéficas introduzidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa não se aplicam retroativamente, quer porque a Constituição prevê que o princípio da retroatividade benéfica é aplicável apenas ao Direito Penal, quer porque o objeto do Direito Penal e o do Direito Administrativo Disciplinar não se confundem (corrente restritiva)¹⁰. Outra parte, entretanto, sus-

10 “Embora haja, como aponta Cino Vita, uma plêiade de renomados autores que sustentam a absoluta afinidade entre o Direito Disciplinar e o penal (tais como: Mittermayer, Mayer, Von Bar, Seydel, Zorn, Hariou, Jèze, Vaccheli, Presutti e Cammeo), despontam com exuberante evidência substanciais distinções entre os ilícitos penal e disciplinar. Conquanto haja certa aproximação conceitual entre o Direito Penal e o Direito Disciplinar, vale destacar que são bem distintas essas duas categorias de ilicitude – ainda que ambas pertençam ao gênero jurídico do direito punitivo geral. Este, por constituir matéria de reserva de lei, se sujeita a certas exigências, a saber: a) observância da garantia constitucional do devido processo legal; b) somente admite interpretação escrita; c) não comporta analogia, a não ser para beneficiar o acusado; e d) observância do princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade [...]. Destaquem-se, ainda, essas diferenciações: a) o ilícito penal é rigorosamente típico, devendo estar previamente definido em lei (no sentido formal), enquanto o ilícito disciplinar, nem sempre, exige anterior definição legal, a não ser nos casos de punições mais severas; b) requer a infração penal que haja entre a discriminação da lei (tipo penal) e a conduta do agente quase absoluta correspondência, ao passo que a transgressão disciplinar necessita apenas de que haja entre a hipótese descrita na norma e a conduta do servidor faltoso uma certa aproximação; c) a infração penal contraria todo o corpo social da comunidade em que ocorreu; já a falta disciplinar afeta tão somente o círculo funcional a que pertence o funcionário transgressor; d) para o comportamento delituoso a lei, em princípio, comina pena muito mais grave do que para a conduta que transgredir a ordem disciplinar do serviço público; e) o procedimento investigatório do ilícito penal é bem mais complexo e formal do que o apuramento das infrações disciplinares; f) finalmente acentue-se que a infração penal é apreciada e decidida pelo órgão judicial (com as garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e irredutibilidade de vencimento); g) enquanto a falta disciplinar é apurada e sancionada pela própria administração, cujos componentes não têm as mesmas garantias dos membros da magistratura, não dispondo,

tenta que, muito embora o Direito Penal e o Direito Administrativo Disciplinar tutelem bens diversos, ambos pertencem ao grande campo do Direito Administrativo Sancionador, justificando-se a aplicação dos princípios constitucionais aos processos administrativos disciplinares (corrente expansiva)^{11 12}.

consequentemente, da mesma independência do Poder Judiciário. De efeito, pode-se assentar que, na verdade, não há razão para que se confunda delito disciplinar com delito penal, pelo menos em sentido formal. Já que, ontologicamente, não se distinguem as várias modalidades de ilicitude” (COSTA, José Armando da. **Direito Disciplinar**: temas substanciais e processuais. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 129-130).

- 11 “Indagação relativa à atenuação da pena surge também no tocante à aplicação da lei disciplinar no tempo, ou seja, no caso de sucessão de leis disciplinares. Conquanto nem sempre os preceitos que disciplinam a lei penal encontrem adequada aplicação no âmbito da responsabilidade disciplinar, tem se admitido que, por analogia, tenha vigência o princípio da retroação das disposições mais benignas [...]. Assim, embora não pacífica a doutrina no que tange à retroatividade da nova sanção disciplinar – admitem-na, por exemplo, Bielsa e Nézard – aceita-se, de um modo geral, o princípio da aplicação da pena mais benigna, como parece razoável fazê-lo, em face da mudança legislativa e como consequência da inevitável afinidade que há entre o direito disciplinar e o penal. Destarte, se dúvida e divergências ocorrem, quanto à retroatividade de uma sanção nova para atingir fato anteriormente não previsto expressamente como infração, parece até certo ponto pacífico o entendimento de que a lei mais favorável se aplica sempre. Assim, se um fato era punido de determinado modo pela lei disciplinar vigente na época em que a falta foi cometida, e sobrevém norma posterior, mais rigorosa, aplica-se a norma anterior; por sua vez, se a norma posterior é mais favorável, aplica-se esta [...]. Está claro que se examinam, aqui, as hipóteses de faltas ocorridas, sob vigência de lei anterior, modificada, ou de falta não prevista em lei anterior. Porquanto, se a falta é cometida depois da alteração da lei, será esta a aplicável, ainda que mais rigorosa. É o que assinalam Cino Vitta e Achille Guerra, ao explicar que, se o empregado entrou em serviço sob a vigência de determinada norma disciplinar, e se após alteração desta é que veio a cometer infração, dúvida não subsiste que à transgressão se aplica a norma posterior” (BARROS JUNIOR, Carlos S. de. **Do poder disciplinar na administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972, p. 81/53). No mesmo sentido: “Caso haja alteração do regime jurídico, pode beneficiar-se o infrator com a retroação benigna. Aplica-se o inc. XL do art. 5º da CF, porque a norma constitui-se em garantia constitucional, não se limitando seu conteúdo a albergar o *fato criminal*, mas também o *administrativo*. É dedutível do ordenamento jurídico o entendimento. Isto é, se houver redução da penalidade imposta, beneficiar-se-á o infrator, ou então, quando a infração legal deixar de existir. Por exemplo, se alguém foi multado pela venda de remédio nocivo à saúde e, posteriormente, a própria Administração entende que o mesmo remédio não produz qualquer dano, ao contrário, é ato recomendável no tratamento de moléstia, poderá haver, também, a retroação da norma administrativa. Nesse sentido o parágrafo único do art. 2º do CP. Assim, se um fato era punido de certo modo pela lei vigente quando de sua ocorrência e sobrevém norma mais rigorosa, prevalece a norma anterior, vigente ao tempo do cometimento da infração. Se a norma posterior é mais favorável, aplica-se esta. É o que decorre do preceito constitucional mencionado” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 86-87).

- 12 Conferir também YARSHELL, Flávio Luiz e SICA, Heitor Vitor Mendonça. **Reposicionamento da ação de improbidade administrativa**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022->

No âmbito da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo firmou-se o entendimento de que não se aplica aos processos administrativos disciplinares o princípio da retroatividade benéfica, previsto no artigo 5º, inciso XL, da Constituição Federal, por se entender que existem diferenças substanciais entre o ilícito penal e o ilícito administrativo¹³.

O primeiro precedente que trataremos à colação é o Parecer PA nº 257/2003, que analisou a incidência do princípio da irretroatividade da norma menos benéfica em razão da alteração legislativa do prazo prescricional previsto

jn-26/yarshell-sica-reposicionamento-acao-improbidade. Acesso em 8.3.2022: “Acham-se englobados no chamado ‘Direito sancionador’ as diversas expressões do jus puniendi estatal, que não se esgotam no Direito Penal, e se espraiam para o Direito Administrativo Sancionador e para outras manifestações do que se poderia denominar ‘processo judicial punitivo não penal’ (na expressão usada por Sarah Merçon-Vargas, na obra ‘Teoria do processo judicial punitivo não-penal’, Salvador: Juspodium, 2018), em especial a ação de improbidade administrativa e a ação prevista na Lei Anticorrupção (nº 12.846/2013). Todos esses fenômenos compartilham os mesmos princípios de proteção ao acusado, tais como irretroatividade da lei mais severa, retroatividade da lei mais benéfica, presunção de inocência, *ne bis in idem*, mínima intervenção, insignificância, legalidade, tipicidade, entre outros. A inequívoca opção legislativa se manifesta precipuamente em dois dispositivos: o artigo 1º, §4º (“*aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador*”), e o artigo 17-D, p.ú. (“*ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*”). O primeiro dispositivo (re)aproxima a ação de improbidade administrativa do campo do Direito sancionador. O segundo sepulta o entendimento de que a ação de improbidade administrativa seria espécie do gênero ação civil pública. Assentada essas premissas, compreendem-se com facilidade diversas inovações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021”.

- 13 Há quem sustente que as diferenças entre os ilícitos penais e administrativos não são ontológicas, mas meramente formais: “Não há diferença de conteúdo entre crime, contravenção e infração administrativa. Advém ela da lei, exclusivamente. Inexiste diferença de substância entre pena e sanção administrativa. Inexistindo diferença ontológica entre crime, contravenção e infração e entre pena e sanção, deve o jurista buscar, em dado formal, o critério diferenciador. Crime e contravenção são julgados por órgão jurisdicional, enquanto a infração por órgão administrativo. A decisão jurisdicional tem eficácia própria de coisa julgada, enquanto a decisão administrativa tem caráter tão só de estabilidade, é presumidamente legal, imperativa, exigível e executória. Crime e contravenção são perquiríveis através da polícia judiciária e devem submeter-se a processo próprio previsto pela legislação processual; a infração é apurável por qualquer forma de direito, desde que prevista em lei, independentemente de rigorismo formal, à maneira do processo civil ou penal. Em suma, o fundamental para a distinção é o regime jurídico e, em especial, a específica eficácia jurídica do ato produzido” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Infrações e Sanções Administrativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 3. ed., 2012, pp. 72-73).

na Lei Orgânica da Polícia Civil. Na ocasião, a Lei Complementar estadual dilatou o prazo de prescrição do artigo 80, inciso I, da LOP¹⁴, de um para dois anos, para apuração de faltas puníveis com advertência.

Interpretou-se, à luz do caso concreto, que não seria aplicável a norma anterior e mais benéfica, mesmo os fatos tendo sido praticados antes da alteração legislativa, porquanto tanto a Lei de Introdução ao Código Civil¹⁵ quanto as disposições transitórias da Lei Complementar nº 922/2002 consagravam o princípio da aplicabilidade imediata da lei. A ilustre parecerista, dra. Dora Maria de Oliveira Ramos, destacou, alinhando-se à tendência da jurisprudência pátria naquela época, o seguinte raciocínio:

17. A aplicação de princípios próprios do direito penal ao direito administrativo sancionatório é muitas vezes justificada e explicada pela invocação da analogia. Não obstante, parece mais preciso afirmar que se deve buscar regras próprias de um direito sancionatório de caráter geral, gênero do qual o Direito Penal e o Direito Administrativo Disciplinar seriam espécies.

[...]

22. Dessa forma, ainda que se reconheça a existência de uma base principiológica comum decorrente da expressão do poder punitivo estatal, não se pode singelamente transplantar os princípios de Direito Penal e aplicá-los ao Direito Administrativo Sancionador, sem que se considerem as características próprias e peculiaridades de cada um desses ramos jurídicos.

23. Tanto assim é que em matéria de Direito Administrativo Disciplinar não se dá aplicação ao princípio da tipicidade com os idênticos parâmetros aplicáveis ao Direito Penal.

[...]

28. Se o Direito Administrativo de caráter sancionatório tem seu campo de incidência delimitado pelo próprio Direito Administrativo, refletindo ofensa

14 Artigo 80. Extingue-se a punibilidade pela prescrição: I – da falta sujeita à pena de advertência, em 1 (um) ano;

[...].Artigo 80 . Extingue-se a punibilidade pela prescrição: (NR) I – da falta sujeita à pena de advertência, repreensão, multa ou suspensão, em 2 (dois) anos; [...].

15 Atualmente, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

a bens jurídicos que digam respeito ao exercício da função administrativa, o Direito Penal destina-se a proteger valores jurídicos de grau superior, tutelando bens jurídicos fundamentais, como vida, integridade física e mental, honra, liberdade, patrimônio, costumes, paz pública, etc.

29. No Direito Penal, a aplicação da regra constitucional prevista no artigo 5º, inc. XL, da Lei Maior, de que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”, é regra geral que se justifica pela própria natureza desse ramo do Direito.

[...]

31. Em consequência desse maior rigor punitivo, o Direito Penal se caracteriza por voltar-se com acentuado destaque para os direitos do acusado, enquanto o Direito Administrativo Sancionador, embora igualmente salguarde as garantias individuais, destina-se primordialmente a proteger e fomentar os interesses gerais e coletivos.¹⁶

Da leitura do trecho citado extrai-se o entendimento de que as diferenças substanciais existentes entre os ilícitos penal e administrativo não permitiriam a aplicação automática dos princípios constitucionais de Direito Penal, entre eles o princípio da retroatividade das normas mais benéficas, aos processos administrativos disciplinares¹⁷.

16 SÃO PAULO. Parecer PA nº 257/2003. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2003.

17 Sobre o tema: “O poder disciplinar tem feição essencialmente apenadora, pois é destinado a reprimir os desvios de comportamento dos servidores públicos por meio da imposição de correspondentes sanções aos transgressores. A punição dos culpados é fundamental, porquanto atua como fator de exemplo para os demais agentes públicos e termina por desencorajar o descumprimento das regras de conduta funcional. Na verdade, o aspecto repressivo do direito administrativo disciplinar reflete o ideal do ordenamento jurídico de, mediante a previsão em lei de punições para condutas consideradas indesejáveis, proteger os valores fundamentais para o bom funcionamento da Administração Pública, assim como assegurar o respeito aos princípios constitucionais e legais que a regem. [...] Cumpre dissociar o poder disciplinar, aquele exercido pelas autoridades administrativas para aplicar punições aos agentes públicos, em caso de violação das regras de conduta funcional, do direito de punir estatal, nas hipóteses de cometimento de crimes. O poder disciplinar é exercitado no âmbito da função administrativa do Estado sobre as pessoas que se vinculam à Administração Pública por um elo jurídico especial (estatutário) e decorre da quebra das normas de disciplina na função pública, sendo manejado por autoridades administrativas hierarquicamente superiores ao acusado e inserido no campo do direito administrativo. O direito de punir no caso de crimes é pertinente à função jurisdicional do Estado e efetivado por um membro do Poder Judiciário; decorre da prática de condutas classificadas em lei como típicas, correspondentes a um tipo criminal, a um modelo de comportamento punido, sujeitando-se às regras do direito penal (por exemplo: ‘Matar alguém’ é o tipo do homicídio: art. 121, Código Penal)”. (CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. *Manual*

No mesmo ano, a Procuradoria Administrativa foi instada a se manifestar sobre os efeitos intertemporais da alteração legislativa promovida pela Lei Complementar estadual nº 942/2003 às disposições da Lei nº 10.261/1968 (Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado), em específico, o termo inicial de contagem do prazo prescricional (artigo 261¹⁸). Na oportunidade, foi editado o Parecer PA nº 306/2003, de autoria da mesma parecerista retro mencionada, que, por uma questão de coerência, manteve a tese afirmada no Parecer PA nº 257/2003:

19. Como já assinalado no precedente Parecer PA nº 257/2003, discute-se se há ou não identidade ontológica entre o ilícito penal e o ilícito civil. A tese da identidade é defendida, por exemplo, por Régis Fernandes de Oliveira. Edmir Netto de Araújo, acolhendo lição de José Cretella Júnior, sustenta a existência de diferenças substanciais entre as duas categorias jurídicas. A tese da unidade do poder punitivo estatal, no entanto, é majoritária na doutrina europeia, como noticia Fábio Medina Osório.

20. De qualquer forma, ainda que se acolha a tese da identidade do jus puniendi estatal, não se pode concluir que são idênticos os princípios regedores da matéria. Nesse sentido, reconhece a doutrina que estão eles submetidos a regimes jurídicos diversos.¹⁹

Interessante o corte temporal estabelecido nesse precedente, a seguir em destaque:

43. Nessa linha exegética, com relação às infrações cometidas anteriormente à alteração legislativa, importa considerar que a edição da Portaria relativa à Sindicância ou ao Processo Administrativo Disciplinar antes da lei nova interromperá a prescrição, contado como termo inicial desta a data em que a Administração tomou conhecimento da falta, como

de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 90/96).

18 Artigo 261 – Prescreverá a punibilidade: [...] Parágrafo único – O prazo da prescrição inicia-se no dia em que a autoridade tomar conhecimento da existência da falta e interrompe-se pela abertura de sindicância ou quando for o caso, pela instauração do processo administrativo. – Artigo 261 com redação dada pela Lei Complementar nº 61, de 21/08/1972. Artigo 261 – Extingue-se a punibilidade pela prescrição: [...] § 1º – A prescrição começa a correr:

1 – do dia em que a falta for cometida; 2 – do dia em que tenha cessado a continuação ou a permanência, nas faltas continuadas ou permanentes.

19 SÃO PAULO. Parecer PA nº 306/2003. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2003.

regido pelo texto original do artigo 261, parágrafo único, da Lei Estadual nº 10.261/1968. Nessa hipótese, a aplicação imediata da lei não poderá alterar a situação jurídica já consolidada com a edição da Portaria, qual seja, a interrupção do prazo prescricional.

44. Nas situações em que a Portaria da Sindicância ou do Processo Administrativo Disciplinar é posterior à LCE nº 942/2003, devem ser consideradas para computo do termo inicial do prazo prescricional as regras da lei nova, consubstanciadas na redação dada ao artigo 261, § 1º, '1' e '2', da Lei nº 10.261/68, pela LCE nº 942/2003.

Muitos anos após a edição dos Pareceres PA nº 257 e 306, ambos de 2003, o tema foi novamente objeto de análise pela Especializada, no bojo do Parecer PA nº 129/2011²⁰, reafirmando-se, *a latere*, a mesma tese.

E mais recentemente, tivemos o Parecer PA nº 3/2022, da lavra do ilustre dr. Adalberto Robert Alves, que analisou consulta advinda da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, em face da nova redação do artigo 269, parágrafo único, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo, introduzida pela Lei Complementar estadual nº 1.361, de 21 de outubro de 2021.

Segundo a recente previsão estatutária, “não será instaurada sindicância em face de funcionário já exonerado, aposentado, anteriormente demitido ou que, por qualquer razão, tenha deixado de manter vínculo com a Administração Pública”. Assim, indagou a unidade especializada em

20 Ementa do Parecer PA nº 129/2011, de autoria do dr. Demerval Ferraz de Arruda Júnior: “AGENTE PÚBLICO. Servidor público. Processo disciplinar. Infração disciplinar também prevista em lei como infração penal. Prescrição punitiva disciplinar que se regula, invariavelmente, pela pena criminal em abstrato. Descabimento, no âmbito administrativo, do cômputo da prescrição pela pena concretamente fixada pelo juiz. Princípio da independência das instâncias administrativa, civil e penal. Precedentes: Pareceres PA nº 120/1999, nº 257/2003, nº 306/2003, nº 92/2004 e nº 221/2004. Jurisprudência predominante do Superior Tribunal de Justiça em sentido contrário. Autoridade relativa desse conjunto de julgados. Existência de divergência na mesma corte. Necessidade de que o debate seja travado em torno dos fundamentos e não, apenas, à vista das conclusões dos acórdãos que formam a posição majoritária. Ponto de vista da persuasão. Interesses primários do Estado cujo atendimento depende da boa interpretação da lei. Jurisprudência como auxiliar de exegese. Tese da Administração bem recebida pelo Tribunal de Justiça. Farta e convincente fundamentação de parte a parte. Proposta de manutenção da posição atualmente defendida pelo Estado de São Paulo”.

matéria disciplinar, se seria possível “o dispositivo legal em apreço abarcar também as hipóteses envolvendo as sindicâncias disciplinares já em curso”²¹.

Pelos mais diversos e bem embasados fundamentos, interpretou-se que não seria possível a extinção de sindicâncias instauradas sob a égide das leis anteriores – destacando-se, entre os motivos, o princípio da irretroatividade da lei (*tempus regit actum*):

[...] o último argumento que alinhavo como impeditivo da proposta formulada no seio da Procuradoria de Procedimentos Disciplinares é o da irretroatividade da lei (*tempus regit actum*) que, somado ao princípio (ou sistema) de isolamento dos atos processuais, resulta na necessidade de processamento e conclusão das sindicâncias

21 Cumpre anotar que a Procuradoria de Procedimentos Disciplinares, em 2018, requereu autorização para deixar de instaurar sindicância em face de pessoas que não mais mantivessem vínculo funcional com a Administração Pública, bem assim para a imediata extinção das sindicâncias instauradas em face de pessoas nas mesmas condições, sob o argumento de que as penas corretivas cabíveis à espécie não teriam efeito jurídico. Na ocasião, a Procuradoria Administrativa, por intermédio do **Parecer PA nº 14/2018**, firmou o entendimento de que a instauração ou prosseguimento da sindicância tinha como finalidade assegurar o respeito ao requisito da boa conduta, nos seguintes termos: “19. No entanto, há que se atentar para o fim protetivo dos processos disciplinares, ponto em relação ao qual divergimos, em parte, das conclusões desenvolvidas pela Especializada em procedimentos disciplinares. É certo que nos casos sujeitos a penas expulsórias, que se processam mediante processo administrativo disciplinar, a própria legislação encarregou-se de fixar como consequência da condenação a impossibilidade de reingresso no serviço público por determinado período, tendo em vista a maior gravidade das infrações (art. 307, parágrafo único, da Lei nº 10.261/1968). 20. De fato, não existe disposição com idêntico teor, que se destine às penas de suspensão ou repreensão, aplicáveis a infrações de menor potencial lesivo, e que se processam mediante sindicância. Contudo, remanesce a necessidade de atendimento ao requisito de boa conduta para a posse em cargo público (art. 47, V, da Lei nº 10.261/1968), a recomendar a instauração ou prosseguimento da sindicância, ainda que o servidor deixe os quadros da Administração Pública; posto que, não obstante reste inócua a aplicação da pena, eventual condenação será registrada em prontuário, com potenciais reflexos na configuração do aludido requisito. 21. Este ponto, aliás, consiste diferença relevante entre a proposta ora em exame e a situação analisada no **Parecer PA nº 95/2013**, que envolvia prescrição da pretensão punitiva, e que, portanto, não poderia ter caráter desabonador para o servidor. 22. Vale notar que a vedação temporária ao reingresso do servidor demitido no serviço público foi inserida no parágrafo único, do artigo 307, do Estatuto do Funcionalismo Paulista, por alteração introduzida pela Lei Complementar nº 942/2003. Entretanto, muito antes da edição deste diploma legal, diversos precedentes exarados por esta Procuradoria Administrativa já reconheciam, com amparo no requisito da boa conduta (art. 47, V), que a prévia exoneração do servidor responsável pela irregularidade não obstava a instauração ou o prosseguimento do processo disciplinar, ante o interesse da Administração em formalizar o ato punitivo, consignando-o no prontuário do infrator para preservar a segurança do serviço público. Nesse sentido: **PA-3 nº 315/1990, PA-3 nº 346/1993, PA-3 nº 333/1995, PA-3 nº 302/2001**”.

disciplinares instauradas quando da edição da Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021.²²

Da análise desses precedentes, nota-se que a jurisprudência administrativa da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo tem por atual posicionamento institucional a inaplicabilidade do princípio penal da retroatividade benéfica das normas aos processos administrativos disciplinares, alinhando-se à corrente restritiva.

4. A ATUAL TENDÊNCIA JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA ACERCA DO PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DAS NORMAS CÍVEIS MAIS BENÉFICAS

O Superior Tribunal da Justiça, que até outrora tendia a adotar um entendimento restritivo acerca da incidência dos princípios do direito penal ao direito administrativo sancionador, também tem proferido decisões especificamente no que se refere ao princípio da retroatividade benéfica das normas, interpretando ser aplicável no âmbito dos processos administrativos disciplinares. Nesse sentido:

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

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. *In casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

II – As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal nº 8.979/1979. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008

22 SÃO PAULO. Parecer PA nº 3/2022. São Paulo: Procuradoria-Geral do Estado, 2022.

(fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal nº 13.530/2003, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição.

III – Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal nº 13.530/2003, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente.

IV – Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenes os demais atos processuais.

V – A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança, deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal.

Precedentes.

VI – Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido.

(RMS 37.031/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/02/2018, DJe 20/02/2018).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. A sindicância investigativa não interrompe prescrição administrativa, mas sim a instauração do processo administrativo.

2. O processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador. Por essa razão, a Primeira Turma do STJ declarou que o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares. À luz desse entendimento da Primeira Turma, o recorrente defende a prescrição da pretensão punitiva administrativa.

3. Contudo, o processo administrativo foi instaurado em 11 de abril de 2013 pela Portaria n. 247/2013. Independente da modificação do termo inicial para a instauração do processo administrativo disciplinar

advinda pela LCE nº 744/2013, a instauração do PAD ocorreu oportunamente. Ou seja, os autos não revelam a ocorrência da prescrição durante o regular processamento do PAD.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no RMS 65.486/RO, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/08/2021, DJe 26/08/2021).

Consoante se depreende da análise dos precedentes acima destacados, a ministra Regina Helena Costa, no julgamento do RMS nº 37.031-SP, partiu da premissa de que a inexistência de diferenças substanciais entre os ilícitos penal e administrativo autorizaria a aplicação do princípio da retroatividade benéfica aos processos administrativos disciplinares. De igual modo, o ministro Mauro Campbell Marques, no julgamento do AgInt no RMS nº 65486-RO, reconheceu o caráter sancionador dos processos administrativos disciplinares e a consequente aplicabilidade dos princípios constitucionais que regem o Direito Penal.

Dessa maneira, de acordo com as citadas decisões do C. Superior Tribunal de Justiça, a aplicabilidade do princípio da retroatividade benéfica aos processos administrativos disciplinares encontraria fundamento na **unidade do direito punitivo estatal** e na necessidade de se garantir aos acusados, em processos judiciais ou administrativos, um sistema mínimo de proteção individual.

Nas palavras de Fábio Medina Osório, cuja doutrina serviu de fundamento para as mencionadas decisões do C. Superior Tribunal de Justiça pela aplicabilidade dos princípios constitucionais que regem o Direito Penal ao campo dos processos administrativos disciplinares:

10. Ainda que se faça uma análise crítica à unidade do ius puniendi estatal, não se pode negar que ambos campos de incidência do poder punitivo do Estado estão impregnados de postulados e garantias constitucionais de proteção aos administrados e jurisdicionados, cuja inobservância deslegitima a aplicação de qualquer sanção.

[...]

11. Aplicando-se os princípios e garantias informadores do Direito Penal ao Direito Administrativo Sancionador, inegável a incidência da

retroatividade da lei mais benigna.

[...]

Ademais, a adoção dos princípios penais, com matizes, ao direito administrativo sancionador, além de se encontrar sedimentada na jurisprudência do STJ e do STF, decorre da compreensão acerca da estrutura normativa do Direito Administrativo Sancionador. Nesse passo, fiz um histórico importante sobre essa matéria na obra *Direito Administrativo Sancionador*, em 2000: Não há dúvidas de que, na órbita penal, vige, em sua plenitude, o princípio da retroatividade da norma benéfica ou descriminalizante, em homenagem a garantias constitucionais expressas e a uma razoável e racional política jurídica de proteger valores socialmente relevantes, como a estabilidade institucional e a segurança jurídica das relações punitivas. Se esta é a política do Direito Penal, não haverá de ser outra a orientação do Direito Punitivo em geral, notadamente do Direito Administrativo Sancionador, dentro do devido processo legal.²³

Dessa maneira, tal posicionamento indica que “a unidade do Direito sancionador repousa nas cláusulas constitucionais comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo, pois, ainda que tais cláusulas não veiculem conteúdos idênticos, ‘também veiculam conteúdos mínimos obrigatórios, onde repousa a ideia de unidade mínima a vincular garantias básicas aos acusados em geral’”²⁴.

5. EM CASO DE REVISITAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA, QUAIS SÉRIAM O INSTRUMENTO PROCEDIMENTAL E O RECORTE TEMPORAL ADEQUADOS PARA A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE BENÉFICA AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES?

Temos por certo que, nos dias atuais, a matéria está sendo debatida e que a solução da questão, em muito, dependerá do que o Supremo Tribunal Federal vier a decidir no julgamento da já referida Repercussão Geral – tema nº 1.199.

23 OSORIO, Fabio Medina. *Retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa*. Brasília, DF, 29 out. 2021, p. 11-15.

24 OSORIO, Fabio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 132.

Caso prevaleça a tese da aplicabilidade retroativa das normas mais benéficas aos acusados e condenados por improbidade administrativa, e tal entendimento também seja aplicado em processos administrativos disciplinares, caberá também o questionamento acerca do limite temporal para o alcance retroativo da novel legislação, pois temos alguns cenários possíveis:

- a) Ilícitos praticados antes da Nova Lei, mas apurados após sua entrada em vigor (instauração da Portaria depois de 25 de outubro de 2021);
- b) Ilícitos praticados e com apuração em curso quando da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021;
- c) Ilícitos praticados e punidos antes da Nova Lei, mas com recurso hierárquico pendente de julgamento;
- d) Ilícitos praticados e punidos sob a égide da vetusta legislação, sem recurso pendente de julgamento (coisa julgada administrativa²⁵).

Nas hipóteses em que o ilícito foi praticado antes da edição da nova Lei de Improbidade Administrativa, mas a Portaria editada somente após sua publicação, o debate cabível é se a autoridade processante deverá descrever e classificar a conduta levando em consideração os contornos estabelecidos pelas novas regras, acerca da tipicidade e do elemento subjetivo.

Não obstante, cabe lembrar que a ausência de enquadramento legal da conduta como ato de improbidade administrativa, por si só, não impede a condenação do agente com fundamento no artigo 257,

25 Conforme ensinamento de Edmir Netto de Araújo: “Segundo Cretella Jr., a existência da coisa julgada administrativa não é uma fantasia: o que se deve questionar é sua extensão e as condições de sua existência. Nem é mera transposição do direito processual: a categoria jurídica ‘coisa julgada’ é que, neste ramo específico do Direito (o Administrativo), assume características especiais que, todavia, não a apartam de suas linhas mestras. Consideremos, então, partindo do geral para o particular, dois sentidos para a coisa julgada: o sentido amplo, que significa a imutabilidade genericamente considerada, de decisão sobre controvérsia, e os sentidos estritos e específicos, da coisa julgada processual, oponível erga omnes, quando material, ou no processo, quando formal, com todas as consequências anteriormente descritas; e da coisa julgada administrativa, que é restrita ao âmbito da Administração, sujeita ao controle jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal) e eventual revisão. Neste último sentido, a mutabilidade da decisão da Administração, em seu âmbito, só seria possível através de decisão judicial: esta, em certos casos, não poderia mais rever seu ato, em termos de revogabilidade, após a exaustão dos recursos, esgotamento de seus prazos ou não previsão legal”. (ARAÚJO, Edmir Netto de. O ilícito administrativo e seu processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 160-161).

inciso XIII, do EFP, na medida em que o acusado se defende dos fatos e não especificamente das normas legais que teriam sido violadas. Nesse sentido, cumpre transcrever trecho do **Parecer PA nº 219/2002**²⁶, de autoria da dra. Dora Maria de Oliveira Ramos:

18. Assim, a portaria inicial do processo disciplinar deve descrever de forma precisa a conduta irregular atribuída ao servidor, de forma a permitir o exercício do contraditório e da ampla defesa. No entanto, o servidor defende-se dos fatos e não especificamente da indicação das normas legais que teriam sido violadas. Decorre daí que a descrição da conduta irregular do servidor na portaria inicial do processo disciplinar é em princípio suficiente para garantir-lhe o exercício do contraditório e da ampla defesa, sendo irrelevante a circunstância de terem ou não sido mencionados como violados dispositivos da lei de improbidade.

19. Se no curso do processo administrativo disciplinar for apurada a prática de atos irregulares, deve ser cominada a penalidade correspondente pela autoridade administrativa que, nos termos da lei, detém o poder disciplinar.

20. As penas relativas aos atos de improbidade são de competência do Poder Judiciário, devendo ser aplicadas no seio de ação civil pública que poderá ser ajuizada pelo Estado. Compete à Procuradoria Geral do Estado o ajuizamento da ação respectiva, nos termos do artigo 99, inciso VII, da Constituição do Estado e artigo 2º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº 478, de 18 de julho de 1986. Assim, apurados os fatos, se constatada conduta passível de caracterização de improbidade administrativa, pode e deve a Procuradoria-Geral do Estado adotar as

26 EMENTA: “SERVIDOR PÚBLICO. Apropriação de dinheiro público. Apuração em processo disciplinar da conduta da servidora envolvida. Atos enquadráveis como violadores da lei de improbidade administrativa. Questão não apreciada no curso do processo disciplinar. Questionamento da Procuradoria Judicial acerca da possibilidade de ajuizamento de ação para responsabilização da servidora nos termos da lei de improbidade administrativa. Sanções da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que não se confundem com as penas disciplinares previstas na Lei Estadual nº 10.261, de 28 de outubro de 1968. Instâncias sancionatórias diversas. Inexistência de obrigatoriedade de enquadramento da conduta irregular na lei de improbidade administrativa quando da elaboração da portaria inicial do processo disciplinar. Penas da Lei de Improbidade a serem cominadas pelo Poder Judiciário, no seio de ação a ser ajuizada pelo Ministério Público ou pela Procuradoria-Geral do Estado. Processo administrativo prévio que não é condição para ajuizamento da ação pela Procuradoria-Geral do Estado”.

providências cabíveis, independente de conclusão expressa nesse sentido pela autoridade administrativa que exerce o poder disciplinar.

Caso a autoridade competente ainda não tenha proferido decisão final, o questionamento que surge é se devem se aplicar ao caso, de ofício ou por provocação da parte, as regras mais benéficas ao acusado introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, com a consequente improcedência das acusações, em razão da atipicidade dos fatos, ou a desclassificação da infração, mitigando-se a sanção²⁷.

De igual modo, havendo decisão final ainda não definitiva, poderá a parte interessada alegar a retroatividade da nova LIA, em sede recursal, sendo possível, em caso de omissão, que a autoridade competente enfrente, de ofício, o tema acerca da aplicabilidade das normas mais benéficas ao acusado.

Dúvida mais polêmica surge, entretanto, nas hipóteses de ilícitos praticados e punidos sob a égide da vetusta legislação, sem recurso pendente de julgamento (formação da coisa julgada administrativa).

27 Sobre o tema, conferir: GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; RODRIGUES, João Paulo Souza; BORGES, Sabrina Nunes. Caminhos para tratamento adequado aos processos em curso a partir da nova LIA. *Consultório Jurídico*, [s. l.], 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-16/opinioao-tratamento-aos-processos-curso-partir-lia>. Acesso em: 9 mar. 2022.. “Para um entendimento adequado do estado da arte dessa discussão, parece correto dividir o tema sob três perspectivas: a dos processos em curso, que versem sobre condutas ou sanções que tenham sido total ou parcialmente suprimidas pela nova LIA; a dos processos em curso, cujos contornos da atividade sancionatória do Estado sofreram modificações, suprimindo determinadas espécies de sanção, restringindo os limites de condenações, ou definindo modalidades diversas de cômputo da prescrição; e os processos já decididos, com sentenças transitadas em julgado. Para o primeiro grupo, nota-se que as mudanças trazidas pela Lei nº 14.230/2021 impactam frontalmente o interesse processual. Nessas situações, o processo deixa de ser juridicamente útil, sobretudo nas hipóteses em que as condutas típicas de improbidade assim deixaram de ser consideradas, ou nas hipóteses em que o legislador passou a exigir a demonstração de um elemento volitivo específico para a prática do ato ímprobo. Não sendo hipótese de extinção, e estando a ação de improbidade em termos (isto é, o tipo permanece vigente, a prática imputada operou a título doloso e a modalidade sancionatória ainda é juridicamente possível), caberá ao Estado-juiz acerrar-se de não ser hipótese de prescrição da pretensão condenatória, na forma definida pelo artigo 23 da LIA, respeitada a nova ‘prescrição interfases’, em feliz expressão de Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz. Para essa categoria de processos, caberá ao magistrado, na prolação da sentença, atentar-se não só ao que contém o pedido formulado pelo autor à época do ajuizamento da ação de improbidade, mas também aos limites fixados pela nova lei, cujos efeitos retroagirão em benefício do réu”.

A questão vem sendo debatida no campo das ações de improbidade administrativa, divergindo a doutrina não apenas quanto à viabilidade de reabertura da discussão após o trânsito em julgado das sentenças condenatórias, como também em relação ao instrumento processual mais adequado, caso a retroatividade seja possível.

Ricardo de Barros Leonel sustenta não ser viável a aplicabilidade da norma mais benéfica após o trânsito em julgado da sentença, em razão do disposto no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal²⁸.

Para aqueles que entendem que a coisa julgada material não é impeditiva para a revisão do julgado, resta saber se os fatos novos, no caso da superveniência de norma mais benéfica ao acusado, deveriam ser veiculados por meio de ação rescisória, com fundamento no artigo 966, inciso V, do Código de Processo Civil, ou da ação prevista no artigo 501, inciso I, do Código de Processo Civil. Nesse sentido:

Mas uma questão se coloca: qual o efeito da alteração legal diante de decisões condenatórias transitadas em julgado? Evidentemente que no espaço deste artigo não é possível desenvolver à exaustão o tema. Mas cabem algumas pinceladas.

Nos termos do artigo 966, V, do CPC, é cabível rescindir a decisão de mérito que “*violar manifestamente norma jurídica*”, sendo que uma das normas jurídicas é justamente, nos termos do atual artigo 1º, §4º, da Lei nº 8.429/92, a retroatividade da lei benigna, fruto da aplicação às ações de improbidade dos ditames e dos princípios do DAS, com amparo em todo o exposto nesta oportunidade.

Além disso, à luz dos princípios da razoabilidade e da isonomia, não afigura sensato e plausível que alguns continuem a sofrer os impactos das sanções, quando eventuais novos investigados, à luz da Lei nº 14.230/21, não mais serão condenados (ou nem sequer processados) caso pratiquem as mesmas condutas objeto da sentença condenatória. A lógica subjacente a tal raciocínio é a mesma aplicável aos casos de *abolitio criminis* em seara penal, quando mesmo a coisa julgada

28 LEONEL, Ricardo de Barros. Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao Direito Sancionador. *Consultório Jurídico*, [s. l.], 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/Leonel-lia-retroatividade-associada-direito-sancionador>. Acesso em: 8 mar. 2022

é relativizada para alcançar aqueles condenados por condutas que, hoje, são atípicas; e é a mesma pelo fundamento inicial deste trabalho.

De todo modo, reconhecemos que a questão não é simples. Se de um lado a possibilidade do ajuizamento da ação rescisória ora defendida privilegia a retroatividade benigna, direito fundamental de raiz constitucional, de igual modo a coisa julgada, corolário da segurança jurídica, é também valor constitucionalmente protegido que não pode ser ignorado. É o caso, pois, para alguns, de colisão entre princípios e direitos fundamentais, a ser vislumbrado sob o prisma da técnica da proporcionalidade, mediante sopesamento a ser realizado pelo Poder Judiciário, quando do julgamento e da fixação de teses.

Aliás, diante da certa repetição de processos afetos à temática, somada ao risco à isonomia e à segurança jurídica que entendimentos jurisdicionais diversos podem causar, o ideal é que a questão do cabimento da ação rescisória ora posta seja decidida e consequentemente uniformizada em sede de IRDR — quando houver efetiva repetição de processos, porque é descabido o referido incidente preventivo —, nos termos do artigo 976 e seguintes do CPC ou de afetação de recursos especiais e extraordinários repetitivos quando houver a efetiva repetição de demandas, nos termos do artigo 1.036 do mesmo estatuto²⁹.

Posto isso, reitera-se como: aplicar as disposições mais benéficas contidas na lei nº 14.230/21 a processos em que já houve decisão transitada em julgado?

Uma solução intuitiva seria fazer uso da ação rescisória e invocar o artigo 966, V, do CPC.

Entretanto, é preciso pontuar que se a revisão criminal (instituto muito mais próximo do direito administrativo sancionador que a ação rescisória) pode ser interposta a qualquer tempo após o trânsito em julgado, inclusive após ter sido extinta a pena do réu (art. 622 do CPP), a ação rescisória possui prazo decadencial de 2 anos após o trânsito em julgado (art. 975 do CPC).

29 FORTINI, Cristina; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. Retroatividade benigna da Lei 14.230: o que dizer de decisões transitadas em julgado. *Consultório Jurídico*, [s. l.], 17 fev. 2022. Disponível em: <https://conjur.com.br/2022-fev-17/interesse-publico-retroatividade-benigna-lei-1423021>. Acesso em: 8 mar. 2022.

E aqui temos o primeiro problema, pois adotar a ação rescisória redundaria em amesquinhar ou mesmo emascular a retroatividade da lei mais benigna, vez que confere aplicação a um direito fundamental por meio de um instrumento que claramente está cerceado por uma interpretação restritiva, no caso o possui prazo decadencial de 2 anos após o trânsito em julgado.

O segundo problema decorre do fato de que o artigo 966, V, do CPC, dispõe que é cabível rescindir a decisão de mérito que “violar manifestamente norma jurídica”.

Ora, quando da prolação da decisão rescindenda claramente não havia um claro e incontestável “vício qualificado” que desse azo à rescisão. Entender que tal vício se deu de forma superveniente, com a edição de uma lei mais benéfica, seria desnaturar a ação rescisória.

Não sendo a ação rescisória a via adequada para aplicar os efeitos retroativos da legislação mais benigna às ações de improbidade administrativa com decisões transitadas em julgado, uma solução mais adequada para emular o regime jurídico do direito penal e processual penal no direito administrativo sancionador é o de entender que a aplicação de penalidade no bojo de tais ações constitui uma relação jurídica continuada que deve ser desconstituída na forma do art. 501, I do CPC que estabelece que “nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença”.

Portanto, o art. 501, I do CPC contempla expressamente a possibilidade do ajuizamento de uma ação revisional que exponha uma modificação no estado de fato ou de direito superveniente ao trânsito em julgado da decisão, o que é justamente o caso do surgimento da norma mais benéfica com o condão de retroagir.

Por fim, como a ação prevista no art. 501, I do CPC não está limitada ao prazo decadencial bienal previsto no art. 975 do CPC, ela se aproxima muito mais do racional da revisão criminal prevista no art. 622 do CPP³⁰.

30 ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. Da inadequação da ação rescisória para aplicar a retroatividade benigna da Lei 14.230/21 às decisões transitadas em julgado. *Migalhas*, [s. l.],

No caso das sanções impostas com base nas disposições legais mais gravosas, se considerada a legislação superveniente, a permanência dos respectivos efeitos configura a *continuidade* acima mencionada. Se ela não reside exatamente na relação jurídica que foi objeto do julgamento originário, ela está presente no prolongamento da eficácia da sentença, isto é, da oneração decorrente da vigência da pena aplicada. Portanto, se e enquanto persistam os efeitos das sanções aplicadas, suposto sejam elas incompatíveis com as novas e mais benéficas disposições legais, é precisamente do problema cronológico da eficácia da sentença e da respectiva imutabilidade que se está a tratar (retroatividade *in mellius*). E isso autoriza que o interessado demande a adequação do que se julgou, de um lado, à regulação jurídica atual, de outro lado.

Aqui se chega, então, à dupla questão posta inicialmente: *qual a via processual adequada e como se determina a competência para tanto*.

Quanto ao primeiro dos temas propostos, a hipótese encaixa-se perfeitamente na previsão do inciso I do artigo 505 do CPC (que substancialmente reeditou a regra constante do artigo 471, I, do diploma processual precedente): sobre- vindo modificação no Estado de Direito (repita-se, na premissa de que a lei mais benéfica retroage), a parte pode pedir “*a revisão do que foi estatuído na sentença*”. A causa de pedir da demanda consiste na desconformidade entre o que se decidiu com base na lei antiga e as disposições mais benéficas, constantes da lei nova. É ônus do interessado alegar e demonstrar que o objeto do julgamento original — sua parte dispositiva à luz dos respectivos fundamentos de fato e de direito — não se compadece com as regras vigentes.

Não se trata propriamente de invalidar atos do processo anterior porque os fundamentos da demanda não residem em erro — de processo ou de julgamento — que teria sido cometido no processo originário. Trata-se de rever o que foi decidido e, portanto, considerar de que forma as novas disposições legais aproveitam à parte condenada e, portanto, são capazes de levar ao afastamento ou redução da sanção anteriormente aplicada. Disso se extrai, portanto, que não se afigura cabível a propositura de ação rescisória, que pressupõe invalidade da decisão originária, conforme hipóteses do ar-

21 fev. 2022. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/360212/acao-rescisoria-para-aplicar-a-retroatividade-benigna-da-lei-14-230-21>. Acesso em: 8 mar. 2022.

tigo 966 do CPC, que nenhuma correspondência guarda com a situação examinada. Na pretensão revisional, não se cogita de erro contemporâneo à edição da decisão originária; seus fundamentos são lógica e juridicamente supervenientes à imposição da sanção e mesmo à formação da coisa julgada.

Se a fase de liquidação ou cumprimento de sentença condenatória do processo sancionador estiver ainda em curso, a modificação (redução) das sanções ou mesmo a extinção da punibilidade pode ser reconhecida no próprio processo. A fim de se evitar tumulto processual e viabilizar-se uma melhor tramitação, é conveniente que tal demanda seja autuada separadamente, como medida incidental.³¹

Outrossim, há quem sustente que a alegação da aplicação da retroatividade benéfica às ações de improbidade administrativa não demandaria rigor formal, nos moldes da revisão criminal. De fato, afirmam que, uma vez transitada em julgado a sentença que aplicou ao agente a penalidade prevista na Lei de Improbidade Administrativa e sobrevindo norma mais benéfica, seria suficiente a apresentação de petição ao juízo da execução, com a abertura de prazo para o Ministério Público se manifestar:

Mas como oportunizar tratamento adequado aos processos em curso, e como proceder em relação aos processos cujas decisões já transitaram em julgado?

[...]

Finalmente, para os casos já decididos, com sentenças transitadas em julgado, a solução nos parece bastante mais simples, sendo que os subscritores deste trabalho, Diogo de Araújo Lima e Rogério Favreto ofereceram as primeiras linhas de uma proposta de entendimento sobre o tema, ao afirmar que não se trataria de hipótese que desafiaria a propositura de ação rescisória, “*bastando manifestação, com o contraditório do Ministério Público, com futura decisão*”.

Parece-nos que o raciocínio está correto, e há elementos que o confirmam:

1) Como já se demonstrou, o tratamento a ser conferido

31 YARSHELL, Flávio Luiz; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. A via processual adequada para a revisão de sanções decorrentes de improbidade. **Consultório Jurídico**, [s. l.], 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/yarshell-lucon-revisao-sancoes-decorrentes-improbidade>. Acesso em: 8 mar. 2022.

à Lei de Improbidade Administrativa deve ser semelhante ao conferido às demais normas de índole sancionadora, o que significa que a norma mais benéfica retroage para alcançar posições jurídicas pretéritas;

2) Segundo a jurisprudência do STF a sentença condenatória não é estática, mas dinâmica, “*ficando reservado ao juízo da execução o dever de promover a correta individualização da pena*”;

3) Nos termos da Súmula 611 do STF, “*transitada em julgado a sentença condenatória, compete ao juízo das execuções a aplicação de lei mais benigna*”(grifo dos autores);

4) Se a competência para aplicar retroativamente a lei mais benéfica é do juízo da execução, então definitivamente não se trata de hipótese de ação rescisória, cuja competência é devolvida ordinariamente ao tribunal ao qual pertença o juízo prolator da decisão rescindenda.

5) A desconstituição da sentença transitada em julgado, por força da retroatividade da norma mais benéfica, não se insere em nenhuma das hipóteses que justificariam o ajuizamento da ação rescisória, previstos taxativamente pelo artigo 966 do CPC, como bem lembrado por Fernando da Fonseca Gajardoni.

Diante dessas premissas, é seguro afirmar que a competência para promover a aplicação da lei mais benéfica aos casos já decididos, com trânsito em julgado, sob a vigência da Lei nº 8.429/92, pertence ao juízo responsável pelo cumprimento da sentença, ao qual caberá, dadas as circunstâncias do caso concreto: a) reduzir as sanções impostas, na mesma proporção em que reduzidos os limites abstratos previstos a partir da nova lei ou; b) extinguir a execução: b.1) nas hipóteses em que a sanção já tiver sido integralmente cumprida, segundo os limites da nova lei; b.2) quando o ato considerado ímprobo, e que subsidiou a condenação, tenha sido revogado pela lei nova; ou b.3) quando a espécie de pena aplicada ao agente, pelo cometimento de determinado ato de improbidade, tenha sido suprimida pela nova legislação. De fato, as mudanças imprimidas pela nova Lei de Improbidade Administrativa são muitas, mas oferecer tratamento adequado aos processos vigentes, a fim de assegurar tratamento justo ao jurisdicionado, frente à existência de norma mais benéfica, deve ser o primeiro passo. A diretriz central é uma só: “*As novas normas da Lei de Improbidade, desde que mais benéficas, devem incidir*

*não só nos processos em curso, mas também naqueles transitados em julgado, na linha de pacífica orientação da doutrina e da jurisprudência em torno das diretrizes de aplicação das regras do Direito Sancionador”.*³²

Feitas estas considerações, no campo dos processos administrativos disciplinares, cabe analisar qual seria o mecanismo adequado para invocação, pelo servidor público, da tese de retroatividade benéfica introduzida pelas novas normas de improbidade administrativa.

Ao contrário do que ocorre no Direito Processual Civil, o Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo prevê a revisão como o único instrumento capaz de veicular a pretensão de reconhecimento de fatos novos, capazes de justificar a redução ou anulação das penalidades impostas nos processos administrativos disciplinares, a teor do artigo 315, *in verbis*:

Artigo 315. Admitir-se-á, a qualquer tempo, a revisão de punição disciplinar de que não caiba mais recurso, se surgirem fatos ou circunstâncias ainda não apreciados, ou vícios insanáveis de procedimento, que possam justificar redução ou anulação da pena aplicada.

§ 1º – A simples alegação da injustiça da decisão não constitui fundamento do pedido.

§ 2º – Não será admitida reiteração de pedido pelo mesmo fundamento.

§ 3º – Os pedidos formulados em desacordo com este artigo serão indeferidos.

§ 4º – O ônus da prova cabe ao requerente.

Nota-se a partir do texto legal que, para o deferimento do processamento de revisão administrativa de processos disciplinares, é necessário o surgimento de fatos ou circunstâncias não apreciados – chamados de “fatos novos” – ou vícios insanáveis de procedimento. Necessário, portanto, entender-se a lei nova mais benéfica poderia ser tida como fato ou circunstância “novos”, aptos a justificar o processamento de revisões administrativas.

Conforme os ensinamentos de Sérgio Ferraz e de Adilson Dallari:

O pedido de revisão não é exatamente uma manifestação de inconformidade com os fundamentos e a motivação da decisão que se deseja

32 GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; RODRIGUES, João Paulo Souza; BORGES, Sabrina Nunes. Op. cit., grifo nosso.

modificar. Por meio do pedido de revisão o que se pretende é alterar a situação jurídica decorrente de decisão definitiva no âmbito administrativo, mas em função do surgimento ou da descoberta de fatos novos, de novas provas, que justifiquem a modificação pretendida. [...] A revisão não é um pedido de anulação da decisão proferida anteriormente; não se alega vício jurídico naquela decisão anterior. O que se alega é a inadequação ou a inconveniência da manutenção da penalidade imposta, em função de dados fáticos novos, que ensejam uma distinta configuração da base empírica da decisão revisanda, privando-a de um de seus lastros fundamentais.³³

Com base nessa premissa, “à luz do referido requisito [fatos novos], não basta que da revisão conste alegação de fato novo ou de circunstância não apreciada, sendo imperioso que os fatos e as circunstâncias novéis apresentados tenham a aptidão probatória de demonstrar a inadequação da pena aplicada” (Parecer AJG nº 490/2021).

Portanto, por essa linha de entendimento, a alteração legislativa não seria considerada propriamente “fato novo” apto a ensejar o processamento de revisão de processos disciplinares.

A propósito do assunto, no ano de 2003, foi alterado o Estatuto Funcional, por força da Lei Complementar estadual nº 942, suprimindo-se a parte do dispositivo que previa a contrariedade à texto legal. Confira-se a redação original do artigo 312 do diploma:

Artigo 312. Dar-se-á revisão dos processos findos, mediante recurso do punido:

I — quando a decisão for contrária a texto expresso de lei ou à evidência dos autos;

II — quando a decisão se fundar em depoimento, exames ou documentos comprovadamente falsos ou errados; e

III — quando, após a decisão, se descobrirem novas provas da inocência do punido ou de circunstância que autorize pena mais branda.

33 FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 306-307.

Parágrafo único — Os pedidos que não se fundarem nos casos enumerados no artigo serão indeferidos “in limine”.

Por outro lado, muito embora a redação atual não preveja, expressamente, a possibilidade de revisão quando a decisão punitiva for contrária ao texto expresso de lei, nos moldes da ação rescisória, pode-se entender ser cabível o pedido revisional nas hipóteses de superveniência de lei mais benéfica, interpretando-se de forma mais ampla o artigo 315 do Estatuto quanto ao conceito de “fato novo”.

Dessa maneira, tornando-se definitiva a decisão punitiva, em processo disciplinar no qual se discutia a prática de ato definido em lei como de improbidade administrativa, caberia ao interessado arguir a tese de superveniência de norma mais benéfica, capaz de anular ou reduzir a penalidade imposta, por meio de revisão.

Restaria, ainda assim, analisar se tal pedido encontraria limites temporais, uma vez que o artigo 315, do EFP menciona que a pretensão poderá ser apresentada a qualquer tempo.

A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê, em seu artigo 54, que “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”.

Assim, de acordo com a legislação federal, o servidor público teria o prazo de cinco anos, a contar da publicação da lei mais benéfica, para requerer a revisão da decisão punitiva. Nessa linha de raciocínio manifestou-se o C. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RMS 33.484/RS, que tratava de prescrição, sedimentando o entendimento de que a admissibilidade de revisão da penalidade imposta, a qualquer tempo, criaria “hipótese de instabilidade que afronta diretamente o interesse da administração pública em manter em seus quadros apenas os servidores que respeitem as normas constitucionais e infraconstitucionais no exercício de suas funções, respeitadas as garantias do *due process*”.

A respeito do assunto, merece destaque a lição de Antônio Carlos Alencar Carvalho:

Efetivamente, o instituto revisional do feito administrativo, em que pese alguma divergência doutrinária, encabeçada pela figura de José Armando da Costa, que defende a inexistência de prazo preempatório para o respectivo requerimento, não pode, *concessa venia*, ser eternizado além do óbice prescricional quinquenal, no que concerne a seus efeitos financeiros, opinião que é sufragada por doutrinadores do porte de Caio Tácito, Themístocles Cavalcanti e Alberto Bonfim, citados pelo também administrativista Palhares Moreira Reis, os quais confirmam o juízo de que a flexibilidade temporal somente se estende além do prazo prescricional quanto aos efeitos extrapatrimoniais da decisão apenadora, no campo moral, mas sem surtir efeitos financeiros contra a Fazenda Pública.

[...]

Parece que a observância do prazo prescricional quinquenal se afigura razoável como parâmetro para admissão, ou não, dos pedidos de abertura de processo de revisão, ressalvados os casos em que o novo meio de prova surja após cinco anos da aplicação da pena de demissão ou na hipótese de superveniência de sentença penal absolutória vinculante da esfera administrativa (inexistência do fato ou negativa de autoria, desde que ausente falta residual), contando-se o prazo a partir do trânsito em julgado do decreto judicial alforriador.^{34 35}

Fazendo um paralelo entre as legislações federal e estadual, que tratam da revisão administrativa com contornos semelhantes, resta perquirir se o prazo decadencial de cinco anos se aplica, de igual modo, aos processos administrativos disciplinares no âmbito do estado de São Paulo.

A Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual, estabelecia, no artigo 10, inciso I, em sua redação original, que a Administração teria o prazo de 10 (dez) anos para anular seus atos inválidos. Tal dispositivo, entretanto, foi julgado inconstitucional pela ADI nº 6.019,

34 CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. Op. cit., p. 1.316-1.318.

35 No mesmo sentido, cf.: STOCO, Rui. **Processo administrativo disciplinar**: processo disciplinar na administração pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 131-133.

com modulação de efeitos, para que: i) sejam mantidas as anulações já realizadas pela Administração até a publicação da ata do julgamento de mérito da ADI (23 de abril de 2021), desde que tenham observado o prazo de 10 (dez) anos; ii) seja aplicado o prazo decadencial de 10 (dez) anos aos casos em que, em 23.4.2021, já havia transcorrido mais da metade do tempo fixado na lei declarada inconstitucional (aplicação, por analogia, do art. 2.028 do Código Civil); e iii) para os demais atos administrativos já praticados, seja o prazo decadencial de 5 (cinco) anos contado a partir da publicação da ata do julgamento de mérito da ADI (23 de abril de 2021).

Adotando-se a posição da admissibilidade da revisão das decisões punitivas transitadas em julgado, poder-se-ia argumentar que muitos servidores condenados pela prática de ato de improbidade administrativa poderiam ser reintegrados ao serviço, nos cargos outrora ocupados, em prejuízo ao interesse público. Não se pode olvidar, entretanto, que, na maioria dos casos, o servidor é condenado pela prática de procedimento irregular de natureza grave, de ato definido em lei como de improbidade administrativa e de ato definido em lei como crime, podendo a descaracterização da improbidade implicar a desclassificação da conduta (para afastar a demissão agravada), mas não de improcedência das acusações.

Na hipótese de a temática ser levantada em algum caso concreto, será uma oportunidade para a manifestação da Procuradoria Administrativa, acerca da adequada interpretação do artigo 315 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo, em face de alteração legislativa mais benéfica a condenados em processos disciplinares pela prática de ato definido em lei como improbidade administrativa, assim como eventualmente o limite temporal para a apresentação do pedido administrativo.

6. CONCLUSÃO

Neste artigo, fizemos um breve retrospecto das jurisprudências administrativa e pretoriana acerca da aplicação do princípio da retroatividade benéfica no campo do Direito Sancionador, à luz das recentes alterações produzidas na Lei de Improbidade Administrativa, pela Lei Federal nº 14.230/2021.

Como visto, a referida Lei trouxe diversas disposições mais benéficas aos acusados por improbidade administrativa, entre elas:

a exigência do dolo específico para configuração do ato de improbidade, em qualquer de suas modalidades, a exclusão da conduta culposa e a redução do prazo prescricional.

Se a incidência (ou não) das normais mais favoráveis será aplicável aos processos em curso ou findos, quando da entrada em vigor da nova Lei, é um tema que, espera-se, venha a ser definido com a maior brevidade possível pelo Supremo Tribunal Federal. E, a depender do resultado do julgamento da Repercussão Geral – tema nº 1199, é possível que ocorra também uma revisitação da jurisprudência administrativa da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

Por outro lado, mesmo que haja eventual definição da aplicabilidade do princípio da retroatividade benéfica aos processos administrativos disciplinares, notamos que restaria ainda outro debate quanto aos processos já decididos e sem mais pendência de recurso. Nesse ponto já há divergência doutrinária instalada, na esfera do processo civil, quanto ao instrumento adequado quando há condenação judicial: ação rescisória (artigo 966, CPC), revisão de sentença sobre relação jurídica de trato continuado (artigo 505, inciso I, CPC) ou manifestação simples, perante o juízo da execução.

Já no campo disciplinar, apesar de não termos profícua produção literária a respeito do assunto, certo é que se esbarra nas disposições do artigo 315 do Estatuto local, que traz os requisitos para a revisão administrativa. A solução, no estado de São Paulo, nessa hipótese, dependerá do sentido a ser conferido na interpretação do requisito “fato novo”.

Por fim, buscamos analisar possível recorte temporal, caso venha a ser admitido o processamento de revisão administrativa para análise da tese de aplicação retroativa das normas de improbidade administrativa mais benéficas aos servidores condenados em processos disciplinares, pois, em que pese a norma prever que o pedido possa ser apresentado “a qualquer tempo”, entendemos que seria necessária uma análise sistêmica do ordenamento jurídico, para que se garanta um mínimo de estabilidade e segurança jurídica à Administração Pública. Nesse sentido, destacamos o prazo quinquenal decorrente da Lei estadual nº 10.177/1998, conjugada com o julgamento da ADI nº 6.019, pelo Supremo Tribunal Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. Da inadequação da ação rescisória para aplicar a retroatividade benigna da Lei 14.230/21 às decisões transitadas em julgado. **Migalhas**, [s. l.], 21 fev. 2022. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/360212/acao-rescisoria-para-aplicar-a-retroatividade-benigna-da-lei-14-230-21>. Acesso em: 8 mar. 2022.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **O ilícito administrativo e seu processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARÊDES, Sirlene. **Responsabilização do agente público: individualização da sanção por ato de improbidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

_____. **Processo administrativo disciplinar**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROS JUNIOR, Carlos S. de. **Do poder disciplinar na administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

BRASIL. Nota técnica nº 1/2021 – 5ª Câmara de Coordenação e Revisão. Aplicação da Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021. Brasília, DF: Ministério Público Federal, 2021.

CAOP – PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E À ORDEM TRIBUTÁRIA. **Primeiras leituras da nova Lei de Improbidade Administrativa**. Análise preliminar das alterações da Lei de Improbidade Administrativa promovidas pela Lei nº 14.230/2021, publicada em 26 de outubro de 2021. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 8 nov. 2021. Disponível em: https://patrimonio-publico.mppr.mp.br/arquivos/File/Alteracoes_da_LIA/Primeiras_leituras_da_nova_Lei_de_Improbidade_Administrativa_-_Caoppot.pdf. Acesso em: 8 fev. 2022

CARVALHO, Antônio Carlos Alencar. **Manual de processo administrativo disciplinar e sindicância: à luz da jurisprudência dos tribunais e da casuística da administração pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COSTA, José Armando da. **Direito Disciplinar**: temas substanciais e processuais. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. **Processo Administrativo Disciplinar**: teoria e prática. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE JUNIOR, Ricardo. **Nova Lei de Improbidade Administrativa**: breves comentários sobre as principais alterações da Nova Lei de Improbidade Administrativa. [S. l.]: Autor, 2021. Disponível em: <https://www.dropbox.com/s/u9ni84qnirzrlx6/ebook%20improbidade%20administrativa%20-%20ricardo%20duarte.pdf?dl=0#>. Acesso em: 8 mar. 2022.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 3, 2019.

FORTINI, Cristina; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. Retroatividade benigna da Lei 14.230: o que dizer de decisões transitadas em julgado. **Consultório Jurídico**, [s. l.], 17 fev. 2022. Disponível em: <https://conjur.com.br/2022-fev-17/interesse-publico-retroatividade-benigna-lei-1423021>. Acesso em: 8 mar. 2022.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; RODRIGUES, João Paulo Souza; BORGES, Sabrina Nunes. Caminhos para tratamento adequado aos processos em curso a partir da nova LIA. **Consultório Jurídico**, [s. l.], 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-16/opinioao-tratamento-aos-processos-curso-partir-lia>. Acesso em: 9 mar. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada**: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

LEONEL, Ricardo de Barros. Nova LIA: aspectos da retroatividade associada ao Direito Sancionador. **Consultório Jurídico**, [s. l.], 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021>

-nov-17/Leonel-lia-retroatividade-associada-direito-sancionador. Acesso em: 8 mar. 2022

LESSA, Sebastião José. **Do processo administrativo disciplinar e da sindicância**: doutrina, jurisprudência e prática. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Mandado de segurança**. 35. ed. São Paulo: Medeiros, 2013.

MENEGAT, Fernando. **A retroatividade das normas de improbidade mais benéficas**. *Consultório Jurídico*, [s. l.], 29 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-29/menegat-retroatividade-normas-improbidade-beneficas>. Acesso em: 8 fev. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

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

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OSORIO, Fabio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

_____. **Retroatividade da Nova Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília, DF, 29 out. 2021. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/11/C1A0B519BC5D7E_RetroatividadedanovaLeideImpro.pdf. Acesso em: 29 jun. 2022.

PEDROSO, Margarete Gonçalves. A observância dos princípios processuais penais no processo administrativo disciplinar. In: SERRANO, Monica de Almeida Magalhães; PRADO FILHO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Alteração da Lei de Improbidade Administrativa: necessário remédio legislativo para um problema cultural**. *Migalhas*, São Paulo, 21 jul. 2021. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/depeso/347324/ateracao-da-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 8 mar. 2022.

PINHEIRO, Igor Pereira. Retroatividade de benéfica na Nova Lei de Improbidade Administrativa. **Blog Mizuno**, [s. l.], 1 nov. 2021. Disponível em: <https://blog.editoramizuno.com.br/retroatividade-benefica/#:~:text=Trata%2Dse%20de%20imposi%C3%A7%C3%A3o%20constitucional,1%C2%AAedi%C3%A7%C3%A3o%2C%202021%2C%20p>. Acesso em: 29 jun. 2022.

PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Mauricio; ADRI, Renata Porto (coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ROSA, Carla Maria Elias. Processo Administrativo e os Ilícitos da Lei nº 8.429/92. In: SERRANO, Monica de Almeida Magalhães; SILVA, Alessandra Obara Soares (org.). **Teoria geral do processo administrativo**. São Paulo: Verbatim, 2013.

SILVA, Alessandra Obara Soares (org.). **Teoria geral do processo administrativo**. São Paulo: Verbatim, 2013.

STOCO, Rui. **Processo administrativo disciplinar**: processo disciplinar na administração pública, no Conselho Nacional de Justiça e nos tribunais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari; KANAYAMA, Ricardo. A promessa que a Lei de Improbidade Administrativa não foi capaz de cumprir. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, DF, ano 12, n. 2. p. 409-426, maio-ago. 2020.

YARSHELL, Flávio Luiz; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. A via processual adequada para a revisão de sanções decorrentes de improbidade. **Consultório Jurídico**, [s. l.], 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-17/yarshell-lucon-revisao-sancoes-decorrentes-improbidade>. Acesso em: 8 mar. 2022.

YARSHELL, Flávio Luiz; SICA, Heitor Vitor Mendonça. Reposicionamento da ação de improbidade administrativa. **Consultório Jurídico**, [s. l.], 26 jan. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jn-26/yarshell-sica-reposicionamento-acao-improbidade>. Acesso em: 8 mar. 2022.

