

## **Uma breve análise da prescrição na nova lei de improbidade administrativa e sua aplicação nas ações judiciais em curso, noções conceituais, finalidade e um comparativo com as regras prescricionais da lei revogada**

---

**Allison Kelvis de Almeida Prihl**

*Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade São Lucas.*

**Sebastião Edilson Rodrigues Gomes**

*. Professor Universitário. Mestre em Direito do Estado. Especialista em Direito Civil (Família). Licenciado em Pedagogia.*

DOI: 10.47573/aya.5379.2.82.13

## RESUMO

O presente estudo versa, de modo geral, sobre a prescrição, tanto da pretensão punitiva e a intercorrente, previstas na nova lei n. 14.320/21 que promoveu reformas na lei n. 8.429/92, lei improbidade administrativa, assim como verificar sua aplicabilidade em processos judiciais que estão em tramitação, posto que em sendo norma benéfica ao acusado sua aplicabilidade é imediata. No entanto, a problemática emerge acerca das condutas praticadas sob égide da legislação passada. Visa ainda informar noções conceituais, finalidades da prescrição, bem como fazer um comparativo com as regras prescricionais previstas na lei revogada, a lei n. 8.429/92. A par disso, realizou-se um estudo de caráter descritivo e bibliográfico, sendo a pesquisa classificada como qualitativa e exploratória, buscando maiores esclarecimentos sobre o tema proposto. Nessa perspectiva, vislumbrou-se que a novel legislação a lei n. 14.320/21 determinou que as regras ali estatuídas teriam aplicabilidade imediata, contudo diversos operadores do Direito e Órgãos institucionais, tais como o Ministério Público, se insurgem em face dessa disposição de modo que, a celeuma chegou à Suprema corte do País, o Supremo Tribunal Federal, cuja missão é deliberar sobre aplicabilidade destas disposições.

**Palavras-chave:** Lei n. 14.320/21. improbidade administrativa. prescrição. ações judiciais em curso.

## ABSTRACT

This study deals with the prescription both of the punitive ability and intercurrent claims provided by the new law n. 14.320/21, which provisions about administrative improbity as well as verifying its applicability in legal proceedings that are in progress, since, as a beneficial rule to the accused, its applicability is immediate. However, the problem emerges about the conduct practiced under the auspices of past legislation. It also aims to inform conceptual notions, purposes of prescription, as well as to make a comparison with the prescription rules provided for in the repealed law, law n. 8,429/92. In addition, a descriptive and bibliographic study was carried out, the research being classified as qualitative and exploratory, seeking further clarification on the proposed theme. From this perspective, it was seen that the legislation, law n. 14,320/21 determined that the rules established therein would have immediate applicability, however, several legal operators and institutional bodies, such as the Public Ministry, rebel against this provision so that the rattle reached the Supreme Court of the Country, the Supreme Court Federal, whose mission is to deliberate on the applicability of these provisions.

**Keywords:** Law 14.320/21. administrative improbity. statute of limitations. ongoing lawsuits.

## INTRODUÇÃO

Partindo da concepção de que o Estado deve prover e promover o bem-estar social de seus administrados, aos governantes que dirigem o país, incumbem uma série de obrigações estatais, as quais podem ser de ordem econômica, social, assistencial, política, educacional, segurança pública, saúde, contratação de servidores, entre outras (DI PIETRO,2020).

Essas obrigações do Estado, demandam altos custos financeiros e estruturais, assim

para fazer frente a tantos gastos, o Estado dispõe do poder de tributar, no qual o Estado cobra uma porcentagem sobre as riquezas da população, e dessa forma arrecada fundos para o cumprimento das responsabilidades estatais. Sucede que, após a cobrança e pagamento, os valores efetivamente ingressam nos cofres públicos, que denominamos como tesouro (NIEBUHR, 2021).

Com os valores em caixa, o poder público dará a devida destinação, de modo que o gestor público, de acordo com seu plano de governo, avaliará as áreas que atuará de forma mais enérgica, sem prejuízo nos demais setores. Todavia, para aplicação dos valores e, via de consequência, cumprir os encargos estatais, os gestores públicos realizam as compras públicas, que, em resumo, são as despesas públicas, compreendidas no dispêndio de valores públicos (NIEBUHR, 2021).

Os processos de compras públicas, por se trata da aplicação direta do dinheiro público possui diversas nuances, e é nesse momento que servidores públicos e particulares mal intencionados aproveitam para se locupletar ou auferir numerários financeiros em prejuízo ao Estado. Diante desse cenário, o legislador constituinte previu que servidores e particulares que praticassem atos danosos ao patrimônio público seriam punidos na forma da lei, ou seja, teve como finalidade preservar e manter a integridade, assim como recompor, se necessário, o erário público (DI PIETRO, 2020).

Com essa premissa, a de preservar, recompor e manter a integridade do erário, o legislador previu também que os atos praticados por servidores públicos no exercício de suas funções que gerem danos ao erário, aos valores sociais e morais, bem como os princípios da Administração Pública seriam considerados atos de improbidade administrativa.

Assim, a lei de improbidade administrativa tem como objeto proteger e ao mesmo tempo punir condutas de pessoas que causem prejuízos ao erário, por exemplo compras superfaturadas, assim como para servidores que no seu agir viola as regras básicas de condutas da Administração Pública, por exemplo o servidor que viole o dever de segredo em razão de informação estatal de suma relevância que não podia vir a pública.

No entanto, de modo geral, há um prazo determinado para aplicar sanções punitivas, posto que uma pessoa não pode ficar esperando infinitamente por sua punição. Desse modo, a Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, cuja finalidade foi promover reformas na lei de improbidade administrativa, no que diz respeito ao prazo que o Estado dispõe para aplicar sanções aos infratores, e ao regulamente a disciplina acabou por inaugurar uma verdadeira celeuma jurídica, na medida em que possibilitou o livramento de inúmeros agentes e particulares que até então eram demandados em ações judiciais que visavam puni-los e eventualmente recompor o erário (BRASIL, 2021)

Assim, o embaraço jurídico chegou ao Supremo Tribunal Federal que por meio do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989 deliberará se as disposições, quanto a prescrição, são aplicáveis a fatos e processos judiciais, ocorridos antes da publicação da Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2022).

Dessa forma, com intuito de demonstrar dissertar sobre a aplicabilidade da prescrição nos processos judiciais em curso, fará o uso do Método lógico dedutivo, sendo a pesquisa classificada como qualitativa e exploratória, buscando maiores esclarecimentos sobre o tema.

Vale mencionar ainda que, quanto às técnicas de coleta de dados, serão utilizadas a pesquisa bibliográfica, está baseada no estudo da doutrina jurídica e diplomas legais.

Quanto ao método de procedimento, será utilizada a pesquisa doutrinária, a fim de construir uma forte base teórica, para realização do trabalho. A pesquisa doutrinária concentra-se no próprio Direito como um conjunto interno e autossustentado de princípios, que podem ser acessados através da leitura de decisões judiciais e de estatutos.

## CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A expressão improbidade, segundo De Plácido e Silva (1984), originária do latim “*improbitas*”, que designa má qualidade, imoralidade, malícia. Revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral.

Como bem pensa Antônio Marques (2010), se considerada apenas em sua etimologia, improbidade administrativa representa a desonestidade no tratamento da coisa pública, por parte dos administradores e funcionários públicos. Mas, a definição sustentada apenas na raiz linguística não satisfaz totalmente o intérprete, pois existem outras circunstâncias que devem ser consideradas na exegese da expressão.

O conceito de improbidade administrativa também é discutido pela doutrina continuamente, dada sua dificuldade de consenso no conceito, principalmente quanto ao sentido de probidade e de moralidade, já que ambas as expressões são mencionadas na Constituição. Alguns consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é um subprincípio da moralidade (NETO, 2005). Outros, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020), ainda sustentam que, em última instância, as expressões se equivalem, tendo a Constituição, em seu texto, mencionado a moralidade como princípio (art. 37, caput) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio (art. 37, § 4°).

Interessante é o pensamento de Carvalho Filho (2020), o qual diz que de um lado, é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas por praticamente todos os dicionaristas; de outro, parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade.

Se a probidade administrativa é da essência da democracia, é natural que a Constituinte ao organizar o Estado, tenha se preocupado em estabelecer eficientes meios de controle dos atos e das condutas dos seus agentes. (ANDRADE, 2015)

Atualmente, é o art. 37, § 4°, da Constituição, a fonte normativa principal sobre a matéria. Segundo o dispositivo, os atos de improbidade administrativa provocam a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível. Trata-se, sem dúvida, de sanções severas e necessárias à tutela jurídica alvejada (embora, lamentavelmente, nem sempre aplicadas). Há, ainda, outros mandamentos dotados de conteúdo correlato, como, por exemplo, o art. 37, caput (que inclui a moralidade como princípio); o art. 37, § 5° (prazos de prescrição para ilícitos que causem prejuí-

zos ao erário); e o art. 85, V (crime de responsabilidade do Presidente da República por ato que atente contra a probidade na Administração (FILHO, 2020).

A inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público. Até então, a improbidade administrativa constituía infração prevista e definida apenas para os agentes políticos. Para os demais, punia-se apenas o enriquecimento ilícito no exercício do cargo. Com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e a abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito. (DI PIETRO, 2020).

Dessa forma, nota-se que a intenção da Constituição Federal de 1988 é buscar amarrar todas as possibilidades de desonestidade praticada por parte do agente. Através de princípios que englobam infindas ações e amplos conceitos de improbidade administrativa, mesmo não estando positivadas, a Constituição consegue aumentar seu nível de garantia com o fim de proteger à probidade administrativa.

O diploma regulador da improbidade administrativa é a Lei no 8.429, de 2.6.1992 (LIA), cuja estrutura se compõe de cinco pontos principais: (1º) o sujeito passivo; (2º) o sujeito ativo; (3º) a tipologia da improbidade; (4º) as sanções; (5º) os procedimentos administrativo e judicial. Além da referida lei, outros diplomas se destinam à proteção de diversos valores na Administração Pública e preveem medidas e sanções com o intuito de protegê-los. Citem-se, como exemplo, a Lei nº 4.717, de 29.6.1965 (regula a ação popular contra imoralidade administrativa); Lei nº 8.730, de 10.11.1993 (exige declaração de bens de servidores públicos); Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000 (responsabilidade na gestão fiscal); Lei nº 10.028, de 19.10.2000 (tipologia de crimes praticados em detrimento da LC no 101/2000), entre outras (FILHO, 2020).

O ato de improbidade administrativa, para acarretar a aplicação das medidas sancionatórias previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição, exige a presença de determinados elementos: sujeito passivo: uma das entidades mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429; sujeito ativo: o agente público ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 1º e 3º); ocorrência do ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário, atentado contra os princípios da Administração Pública ou concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; o enquadramento do ato pode dar-se isoladamente, em uma das quatro hipóteses, ou, cumulativamente, em duas, três ou quatro; d) 18.3.3.1 elemento subjetivo: dolo ou culpa. (DI PIETRO, 2020).

Passadas essas considerações doutrinárias, conceituar improbidade administrativa se torna tarefa fácil, à medida que ímprobo é aquele que, logicamente, não é probo, integro ou correto. Dessa forma, a improbidade administrativa pode ser entendida como condutas desonestas e irregulares de agente público ou de particular praticadas contra a Administração.

Na seara da improbidade administrativa, o agir desonesto representa infringência as normas legais, isso porque, à Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite, ou seja, em se tratando do poder público, sempre haverá, em razão do princípio da legalidade, uma lei

ou conjunto de leis que disciplinarão a forma como o Estado deve agir, e do mesmo modo, a lei elencou e vedou a prática de condutas que poderão causar danos ao patrimônio público.

Dessa forma, improbidade administrativa são atos praticados por agente público ou particular contra a Administração Públicas, que possuem o condão causar danos e prejuízos ao erário, e em razão disso, o legislador entendeu por bem, puni-los na forma da lei.

## **Finalidade ou objeto da Lei de improbidade administrativa**

O objeto da ação de improbidade é reconhecer a prática da improbidade administrativa e aplicar as respectivas sanções legais (OLIVEIRA, 2021).

Não obstante a dificuldade na conceituação da improbidade administrativa, o termo pode ser compreendido como o ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios que regem a Administração Pública. (OLIVEIRA, 2021).

Assim, a Lei de Improbidade Administrativa, popularmente conhecida como LIA, tem, por fim, tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, ou seja, impedir que os agentes públicos e os administrados não cometam atos danosos, de qualquer natureza, contra o patrimônio público e acaso praticados receberam as penalidades previstas (BRASIL, 1992).

Destarte, a lei de improbidade administrativa visa resguardar o patrimônio público contra atos e condutas que possam violar, ferir, malbaratear, lesionar, destruir, utilização e aplicações indevidas ou em dissonantes da finalidade pública, em resumo, a norma tanto protege o bem público quanto disciplina sanções aos infratores que em algum momento incorrem na prática dos atos que a lei elegeu como condutas inapropriadas frente ao patrimônio público.

## **ALTERAÇÕES PROMOVIDA PELA LEI N. 14.320 DE 25 OUTUBRO DE 2021**

No dia 25 de outubro do ano de 2021, o Presidente da República sancionou a Lei n. 14.320/2021, que promoveu diversas alterações na Lei n. 8.429, de 2 junho de 1992, diploma regulador da improbidade administrativa. As alterações foram substanciais, de modo que, praticamente, inaugurou nova sistemática sobre a matéria. As mudanças, passam pelo campo da legitimidade para propor ação de improbidade administrativa, dolo, suspensão dos direitos políticos, prescrição, espécies de improbidade, enriquecimento ilícito, lesão ao erário, atos contra os princípios da administração pública, indisponibilidade de bens.

O Art. 17-B, da Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, trouxe a possibilidade do Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados (BRASIL, 2021).

No que concerne a suspensão dos Direitos Políticos, esta passou a ser de 14 (catorze) anos, nos termos do que o Art. 12, inciso I da Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, ao

dispor que na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos (BRASIL, 2021).

A prescrição sofreu importantes alterações, consoante previsão incerta no Art. 23 da Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, a ação para a aplicação das sanções prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (BRASIL, 2021).

Importante mencionar que o § 1º, Art. 23, da Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, previu que a instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão (BRASIL, 2021).

Além disso, o § 2º do Art. 23, da Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, rezou que o inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica, de modo que, decorrido este prazo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil (BRASIL, 2021).

Outra mudança importante, é em relação ao que pode ser considerado como ato de improbidade, posto que a Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, passou a considerar como atos ímprobos somente as condutas dolosas tipificadas nos Arts. 9º, 10 e 11 da lei 8.429/92, ressalvados os tipos previstos em leis especiais, sendo atos que importam enriquecimento ilícito, dano ao erário, atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. Veja que, a novel legislação afirmou que somente condutas dolosas, logo atos culposos não poderão ser punidos (BRASIL, 2021).

Em relação ao enriquecimento ilícito, a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, com alterações promovidas pela Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, em seu Art. 9º, afirma que constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Sobre Lesão ao Erário, o Art. 10 da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, com alterações promovidas pela Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, revela que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

- V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;
- VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;
- VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
- IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
- X - agir illicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
- XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça illicitamente;
- XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.
- XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)
- XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)
- XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)
- XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)
- XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)
- XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
- XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XXI - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
- XXII - conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Nos casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Os atos ímprobos praticados contra os princípios da administração pública estão previstos no Art. 11 da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, com alterações promovidas pela Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, passou prescrever que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I – (revogado); Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000) (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

IX – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

X – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Com as alterações advindas pela Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, o Art. 16 Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, noticiou que na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito (BRASIL, 2021).

Cabe destacar que os parágrafos do mencionado artigo legal tiveram modificações importantes tais como para bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior; que a ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias; vedou a decretação de indisponibilidade do bem de família do réu, salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida, assim como a decretação de indisponibilidade da quantia de até 40 (quarenta) salários mínimos depositados em caderneta de poupança, em outras aplicações financeiras ou em conta corrente, vejamos: (BRASIL, 2021).

§ 1º-A O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo poderá ser formulado independentemente da representação de que trata o art. 7º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Quando for o caso, o pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º Se houver mais de um réu na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 6º O valor da indisponibilidade considerará a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitida a sua substituição por caução idônea, por fiança bancária ou por seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 7º A indisponibilidade de bens de terceiro dependerá da demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados ou, quando se tratar de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processado na forma da lei processual. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 8º Aplica-se à indisponibilidade de bens regida por esta Lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 9º Da decisão que deferir ou indeferir a medida relativa à indisponibilidade de bens caberá agravo de instrumento, nos termos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 10. A indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 11. A ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresarial ao longo do processo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 12. O juiz, ao apreciar o pedido de indisponibilidade de bens do réu a que se refere o caput deste artigo, observará os efeitos práticos da decisão, vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 13. É vedada a decretação de indisponibilidade da quantia de até 40 (quarenta) salários mínimos depositados em caderneta de poupança, em outras aplicações financeiras ou em conta-corrente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 14. É vedada a decretação de indisponibilidade do bem de família do réu, salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida, conforme descrito no art. 9º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

As alterações promovidas pela Lei n. 14.320, de 25 de outubro de 2021, previu que os agentes públicos ou o particular que praticar atos considerados como ímprobos, estão sujeitos as penalidades de perda dos bens acrescidos ilicitamente ao acervo patrimonial, obrigação de ressarcir integralmente o dano ocorrido, perda da função pública, suspensão dos direitos públicos de até 14 anos, multa civil ou a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios deste por até 14 anos.

Além disso, passou a prever que não há mais ato de improbidade administrativa praticado com culpa, de modo que somente as condutas praticadas dolosamente serão objeto de punição, ou seja, somente serão punidos os infratores que livre, consciente e voluntariamente quiserem, por exemplo, ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, receber uma vantagem econômica indevida, frustra a licitude de concurso público.

Outro ponto importante, diz respeito a prescrição, de modo que Estado possui o prazo de 08 (oito) anos, contados da prática do ato ou fato para aplicar penalidades aos infratores, de forma que, decorrido esse prazo, não será possível aplicar qualquer tipo de sanção ao infrator. A fixação do termo inicial da prescrição dessa forma, muda toda sistemática, posto que, devida aos procedimentos utilizados para aplicar as sanções se protraí no tempo, somado ao fato de que a estrutura e demanda no judiciário não estão comungadas, ao passo que, o número de ações judiciais, de modo geral, crescem substancialmente e a infraestrutura vem a passo lentos, seja de caráter tecnológico ou humano.

## DA PRESCRIÇÃO

O ilustre Professor Flávio Tartuce explica que é antiga a máxima jurídica segundo a qual o exercício de um direito não pode ficar pendente de forma indefinida no tempo, de modo que o titular deve exercê-lo dentro de um determinado prazo, pois o direito não socorre aqueles que dormem. Com fundamento na pacificação social, na certeza e na segurança da ordem jurídica é que surge a matéria da prescrição fundada em uma espécie de boa-fé do próprio legislador ou

do sistema jurídico (TARTUCE, 2015).

Para o Administrativista José Carvalho dos Santos filho, a prescrição é fato jurídico por meio do qual a ordem jurídica confere destaque ao princípio da estabilidade das relações jurídicas, ou, como se tem denominado atualmente, ao princípio da segurança jurídica (FILHO, 2020).

Decerto, com o intuito de indicar que não se trata de um direito subjetivo público abstrato de ação, o atual Código Civil adotou a tese da prescrição da pretensão, visto que nos termos do Art. 189, violado um direito, nasce para o seu titular uma pretensão, que pode ser extinta pela prescrição, nos termos dos seus arts. 205 e 206. Assim, se o detentor do direito não exerce ou promove os atos necessários para satisfação dessa eventual aquisição jurídica, ou seja, fica inerte, ocorre a perda da faculdade de buscar o poder judiciário, pois, em razão do decurso do tempo, perdeu seu direito. Noutra banda, a prescrição, em última análise constitui um benefício a favor do devedor, pela aplicação da regra de que o direito não socorre aqueles que dormem, diante da necessidade do mínimo de segurança jurídica nas relações negociais (TARTUCE, 2015).

Flávio Tartuce assevera que a prescrição extintiva, fato jurídico em sentido estrito, constitui, nesse contexto, uma sanção ao titular do direito violado, que extingue tanto a pretensão positiva quanto a negativa (exceção ou defesa). Trata-se de um fato jurídico *stricto sensu* justamente pela ausência de vontade humana, prevendo a lei efeitos naturais, relacionados com a extinção da pretensão (TARTUCE, 2015)

No que concerne aos atos ímprobos, Di Pietro relata que são imprescritíveis, as ações de ressarcimento por danos causados por agente público, seja ele servidor público ou não, conforme o estabelece o artigo 37, § 5º, da Constituição. Assim, ainda que para outros fins a ação de improbidade esteja prescrita, o mesmo não ocorrerá quanto ao ressarcimento dos danos. Esse dispositivo determina que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Assim, ainda que para outros fins a ação de improbidade esteja prescrita, o mesmo não ocorrerá quanto ao ressarcimento dos danos.

Apesar da dicção constitucional, há interpretação no sentido da imprescritibilidade da pretensão, sob o argumento de supressão do direito de defesa relativamente ao autor do dano, eis que teria ele que guardar documentação probatória por tempo além do razoável. Com a vênua devida, não abonamos essa linha de pensamento. Se o agente lesou o erário, que espelha a face patrimonial da sociedade, é justamente a ele que devem ser atribuídos os ônus probatórios, inclusive a guarda indefinida dos respectivos elementos. Não fosse assim, e estaria esvaziado o princípio constitucional da proteção ao patrimônio público (FILHO, 2015).

Continua Carvalho Filho, situação que pode causar alguma dúvida é aquela relativa à prescrição quando o servidor, além de seu cargo efetivo, desempenha, simultaneamente e ao tempo da prática do ato de improbidade, alguma função de confiança ou ocupa cargo em comissão. A lei foi silente a respeito. Levando-se em consideração que o servidor efetivo, ao ser investido em cargo em comissão ou função de confiança, passa a desempenhar as funções destes últimos postos, eventual ato de improbidade decorrerá rigorosamente dessas funções, e não das atribuídas ao cargo efetivo. Assim, deve aplicar-se o art. 23, I, da LIA, sendo de cinco anos o prazo prescricional. No mesmo sentido, já foi decidida questão dessa natureza.

Suscita alguma dúvida a questão relativa ao termo inicial da prescrição quando há pluralidade de réus com mandato ou no exercício de cargo ou função de confiança (art. 23, I). Pode interpretar-se no sentido de que o termo a quo varia de acordo com a data do desligamento do agente. Com fundamento, porém, no princípio da efetividade punitiva para a improbidade administrativa, parece-nos que a contagem deve iniciar-se na data do desligamento do último dos réus, evitando-se, assim, a impunidade daqueles que se apressaram a fugir de suas responsabilidades (FILHO, 2015)

A previsão da imprescritibilidade constitui um alerta aos responsáveis de que estarão sujeitos a responder a qualquer tempo pelos prejuízos causados ao erário. O mínimo de prudência recomenda a preservação de provas que auxiliem o direito de defesa. Ainda que a imprescritibilidade possa acarretar algum prejuízo ao princípio da segurança jurídica, o princípio que prevalece, no caso, é o do interesse público na proteção do erário desfalcado por ato de improbidade administrativa. (DI PIETRO, 2020).

Em última análise, a prescrição é o prazo que Estado-juiz possui para aplicar punições a qualquer pessoa, a justificativa de um prazo para aplicar punições aos administrados é que ninguém pode ficar infinitamente esperando ser punido por eventual conduta tida como irregular, pois a própria espera configura tão mais grave que a sanção que seria experimentada.

Com isso, em havendo a prática de um ato supostamente contrário as regras de condutas, o Estado-juiz deve de imediato, num prazo determinado em lei, iniciar os procedimentos necessários para a aplicação das penalidades, de modo que decorrido esse prazo, o suposto infrator estar-se-á liberto de qualquer medida sancionatória a ser aplicada em seu desfavor.

Nesse viés, se o Estado perder o prazo ou pratica os atos necessário a aplicação da sanção, perde o direito adotar quaisquer providências e medidas de caráter sancionatório em desfavor do suposto infrator, então prescrição, em resumo, trata-se da perda do direito de aplicar punição, seja por meio de procedimento judicial ou administrativo ao administrado que praticou alguma conduta incompatível com as normas legais.

No que concerne a prescrição para punir os agentes que praticam atos ímprobos, a Lei n. 14.320/2021, que promoveu diversas alterações na Lei n. 8.429, de 2 junho de 1992, regulou por inteiro a matéria, onde no Art. 23 passou a prever que a ação para a aplicação das sanções prescreve em 08 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, ou seja, a partir, deste marco inicial, o Ministério Público teria tal prazo para ingressar com a medidas judiciais cabíveis.

Outra importante modificação, ainda sobre prescrição, trazida pela Lei n. 14.320/2021, diz respeito a prescrição intercorrente aquela que ocorre no curso do processo, quando no § 8º do Art. 23 noticia que o juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo (BRASIL, 2021).

Mister anotar que de acordo com o previsto no Art.23, § 4º da Lei n. 8.429, de 2 junho de 1992, com alterações promovidas pela n. 14.320/2021, o prazo prescricional de 08 anos se interrompe pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; pela publicação da sentença condenatória; pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Re-

gional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência (BRASIL, 1992).

O § 5º do Art.23, da Lei n. 8.429, de 2 junho de 1992, com alterações promovidas pela n. 14.320/2021, reza que interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo de 08 anos, ou seja, em havendo uma das causas que importem na interrupção da prescrição no curso processo judicial, restará apenas o prazo prescricional de 04 (quatro) anos (BRASIL, 1992).

Finalmente, o Art. 5º da Lei n. 14.320/2021, dispôs que a Lei em questão passou a vigorar na data de sua publicação, o que aconteceu no dia 25 de outubro de 2021, de modo que passou a incidir sobre situações, inclusive processos judiciais em curso, o que gerou grande celeuma jurídica, pois várias ações judiciais serão extintas sem a análise do mérito (DONIZETTI, 2022).

## **DA APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO NAS AÇÕES JUDICIAIS EM CURSO**

O Professor Elpídio Donizetti, discorre que a Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, que entrou integralmente em vigor em 26 de outubro de 2021, permitem a aplicação retroativa da nova disciplina sobre a prescrição, porque logo no caput do Art. 23 desta lei é possível notar que além da alteração quanto ao prazo prescricional, a nova legislação disciplinou expressamente o termo inicial da prescrição, cujo início ocorre a partir da prática do suposto ato improprio. Ou seja, não há mais diferenciação quanto ao tipo de sujeito que praticou o ato de improbidade (DONIZETTI, 2022).

Para o ilustre jurista, como dito, essa novidade deve retroagir, o que significa ser aplicada de imediato as situações e processos em curso, haja vista que por se tratar de direito sancionador, como é o caso da improbidade administrativa, a retroatividade da lei mais benigna deve ser aplicada. Igualmente, as disposições sobre a prescrição intercorrente devem incidir em processos novos e antigos, observadas as hipóteses de interrupção (DONIZETTI, 2022).

Elpídio Donizetti, professor e notável processualista civil, entende que o prazo e regras prescricionais inaugurados e disciplinados pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 devem ser aplicados imediatamente nos cursos judiciais em curso, assim como sobre fatos que embora praticados antes da vigência desta lei, a Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021.

O doutrinador fundamenta suas conclusões no fato de as sanções aplicados aos atos ímprobos então insertos no campo do Direito Administrativo Sancionador, ou seja, normas punitivas, e por isso, devem retroagir, assim como incidir sobre fatos pendentes para beneficiar o infrator, porque assim quis o legislador.

## DO RECUSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO N. 843.989/PR EM TRAMITAÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989, em trâmite no Supremo Tribunal Federal (STF), fora interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região que negou seguimento ao Recurso do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), que buscava, em autos de Ação Civil Pública, a condenação de servidor, ao ressarcimento dos prejuízos sofridos em razão da autuação como procuradora contratada para defender em juízo os interesses do INSS (BRASIL, 2022).

De acordo com a consulta realizada nos autos do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989, o Recurso Extraordinário foi interposto com amparo no Art. 102, III, a, da Constituição Federal, a parte ré sustenta que houve violação ao artigo 37, § 5º, da CF/1988, pugnano pelo reconhecimento da prescribibilidade da ação de ressarcimento ao erário, em conformidade com o Decreto-Lei 20.910/1992, pois a presente ação foi proposta em 2006, quando já havia transcorrido mais de 5 anos da ocorrência dos fatos que constituem o seu objeto e do próprio descredenciamento da recorrida do INSS, que ocorreu em 27/01/1999 (BRASIL, 2022).

Ocorre que, conforme exposto pelo Eminentíssimo Relator do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989, o Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes, no curso do processamento Recursal sobreveio a Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, cujas disposições normativas são mais benéficas, inclusive a prescrição, aos agentes públicos e aos que concorrem para o ato de improbidade, tendo em conta ainda que a doutrina brasileira divergem quanto à retroatividade da lei mais benéfica no Direito administrativo sancionador (BRASIL, 2022).

Diante disso, o Relator afirma que há os doutrinadores que defendem a retroatividade invocam, em geral, a norma do art. 5º, XL, da Constituição Federal que dispõe: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.” Essa é a posição, por exemplo, de HERALDO GARCIA VITTA, que propugna que o princípio da retroatividade de lei mais benéfica impõe-se “a fim de prestigiar a nova realidade imposta pelo legislador; o qual tem a incumbência de acolher os anseios da sociedade num dado tempo e lugar”; e assim seria injustificável a punição “quando o legislador valora a conduta (antes ilícita ou pressuposto de pena mais grave), segundo as novas concepções sociais, e entende já não ser ilícita, ou pressuposto de sanção menos grave” (A Sanção no Direito Administrativo, Malheiros: 2003, p. 113).

Para o Relator do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989, aqueles que advogam a irretroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador pautam-se no argumento de que a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso e que esse fundamento não existe no Direito administrativo sancionador de modo que impera a interpretação restritiva, dando azo à regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos e que no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio *tempus regit actum* (BRASIL, 2022).

O Eminentíssimo Relator do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989 discorre que, adotando essa posição, RAFAEL MUNHOZ DE MELLO (Princípios constitucionais de direito administrativo sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição federal de 1988. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 154-155) afirma que “não se pode transportar para o Direito Admi-

nistrativo Sancionador a norma penal da retroatividade da lei que extingue a infração ou torna mais amena a sanção punitiva”, pois “não há no Direito Administrativo sancionador o princípio da retroatividade da lei benéfica ao infrator”. É que o dispositivo constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica “funda-se em peculiaridades únicas do Direito Penal, inexistentes no Direito Administrativo Sancionador”.

Diante dessa celeuma, Relator do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989, entendeu que trata-se de tema controvertido é portador de ampla repercussão e por tais razões, manifestou pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional, para dos seguintes pontos: (ir)retroatividade das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação a necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA, e quanto a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente (BRASIL, 2022).

O Supremo Tribunal Federal acolheu a tese do Relator, aplicando-se repercussão geral os autos, tendo delineados os seguintes elementos da Repercussão Geral:

Tema: 1.199

Título: Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescribibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento (BRASIL, 2022).

Como exposto, a Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021 será aplicada imediatamente aos fatos e processos em curso, com isso, no que diz respeito a prescrição ocorreu enorme divergência no meio jurídico, porque a novel legislação é norma benéfica aos supostos infratores, mas em prejuízo, no que concerne aos processos judiciais em curso, ao patrimônio público, na medida que afastou incidência das disposições legais anteriores, que tinham outro regramento quanto a prescrição, e praticamente livrar as pessoas desonestas que praticaram atos que causaram prejuízo ao poder público.

A aplicação imediata do novo regramento casou divergência de entendimentos no âmbito jurídico, e diante disso está submetida à Suprema Corte de Justiça do País para fixar as diretrizes legais sobre o tema, devendo deliberar se o novo prazo prescricional será aplicado imediatamente aos fatos acontecidos, assim como as ações judiciais em curso regidas e práticas sob o palio da disciplina que vigia a época.

A controvérsia possui razão de ser, é que alguns doutrinadores entendem que as dis-

posições sobre improbidade administrativa estão inseridas na esfera do Direito Administrativo sancionador, e por isso, estaria regido pelos mesmos critérios da lei penal, quanto a prescrição. Para outros, a lei embora inserida no campo do Direito Administrativo sancionador, deve respeito aos princípios *tempus regit actum*, ou seja, a lei a ser aplicada é aquele que vigia quando da prática do ato.

A decisão do Supremo Tribunal possui grande relevância e transcende os aspectos políticos, econômicos, sociais e jurídicos, pois estar-se-á a deliberar sobre atos que assolam gravemente o patrimônio público. Há que ser verificado que a corrupção atrasa substancialmente a evolução e desenvolvimento do Brasil, por isso merece maior acuidade e rigor, tanto pelo poder legislativo quando na elaboração de normas, bem como pelo poder judiciário ao aplicar as leis.

Mister informar que os autos do Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989 estão em curso e pendem de conclusão definitiva sobre qual posição será adotada, além disso, a Suprema Corte não sobrestou os processos em curso, de modo que enquanto não se formar um entendimento uníssono por aquela, os julgadores brasileiros aplicam a novel lei, de acordo com a posição doutrinária que entendem como correta, conforme suas convicções.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, ao prever o prazo de 08 (oito) anos para punir eventuais servidores ou particulares que praticaram atos causadores de danos, de toda espécie, ao patrimônio público, inaugurou verdadeiro imbróglio jurídico, pois a novel legislação não fez diferenciação quantos aos processos judiciais iniciados sob a égide da legislação anterior, ou seja, não fez dicotomia quanto aos atos ímprobos que eram disciplinados pelos ditames prescricionais anteriores, muito menos um período de transição.

Vale considerar que, o prazo de 08 (oito) anos, da Lei n. 14.230/2021, tem como início a ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, se formos aplicar este prazo às ações judiciais de improbidade administrativa em curso, em não se tratando de danos ao erário, a grande maioria estão prescritas, pois é comum que estão ações estão tramitando a anos em tramitação no poder judiciário, o reconhecimento da prescrição de tais atos por superveniência de lei nova, importaria no livramento sancionatório de vários réus, desde servidores públicos a políticos brasileiros, causando grande prejuízo ao patrimônio público.

Face isso, a questão acabara alcançando a Suprema Corte Brasileira, a qual se debruçara sobre a celeuma a fim de promover um entendimento uniforme sobre a matéria e definir se as disposições, quanto a prescrição, são aplicáveis a fatos e processos judiciais, ocorridos antes da publicação da Lei n. 14.230/2021, por outro, não há dúvidas de que esta lei se aplica aos fatos que surgirem após a publicação.

Em consulta ao sítio do Supremo Tribunal Federal, quando do fechamento deste artigo, foi possível verificar que o Tema: 1.199 ainda não foi pautado para julgamento no plenário da corte, de modo que a controvérsia segue pendente de definição jurídica definitiva, inclusive não há sequer posições dos Ministros quanto ao tema, o que gera uma estabilidade jurídica e acúmulo de recursos juntos ao Corte, pois os Juízes de primeiro grau vêm aplicando a novel legislação

normalmente, de modo que tanto o Ministério Público quanto a Fazenda Pública, vem apresentando os recursos cabíveis (BRASIL, 2022).

Cumpra-se destacar que, evidentemente, o Ministério Público advogará a tese da irretroatividade da lei n. 14.230/2021, visto ser esta a que mais beneficia o patrimônio público em termos de recomposição de danos financeiros ou materiais, assim como para o sancionamento de servidores e particulares desonestos.

Conclui-se, portanto, que o legislador ao editar a Lei n. 14.230/2021, por opção legislativa, quis efetivamente, que os processos judiciais que tramitam a anos nos tribunais brasileiros fossem extintos, impondo-se livramento aos requeridos, no entanto, tal fato não bem acolhido pelas instâncias acusatórias e sancionadoras em razão da natureza jurídica do bem tutelado pela norma.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano. Interesses difusos e coletivos esquematizado/ Adriano Andrade, Cleber Masson, Landolfo Andrade. 5. ed. Rio de Janeiro. Forense; São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. Código de Processo Civil. LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em 23.03.2022.

BRASIL. LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em 23.03.2022.

BRASIL. LEI Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14230.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.html). Acesso em 23.03.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO: 843.989. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJ: 04/03/2022. Disponível: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1199>. Acesso em: 25 de abril de 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro. Forense. 2020.

DONIZETTI, Elpídio. O novo prazo prescricional para as Ações de Improbidade Administrativa. In: <https://www.elpidiodonizetti.com/#escritorio> em 07 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.elpidiodonizetti.com/o-novo-prazo-prescricional-para-as-acoes-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em 25/05/2022.

MARQUES, Silvío Antônio. Improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica Internacional. São Paulo. Saraiva. 2010.

NETO, Eurico Bitencourt. Improbidade Administrativa e Violação de Princípios. Belo Horizonte. Del Rey. 2005.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo. 34. ed. São Paulo. Atlas. 2020.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. ed. Curitiba. Zênite. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 9 ed. Rio de Janeiro. Método. 2021.

TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil: volume único. 5 ed. Rio de Janeiro. Forense. 2015.