# XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU - URUGUAI

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

**LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO**

**MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI**

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
**Secretarias**
**Relações Institucionais:**
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
**Comunicação:**
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
**Relações Internacionais para o Continente Americano:**
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
**Relações Internacionais para os demais Continentes:**
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
**Eventos:**
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Liane Francisca Hüning Pazinato, Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-983-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

(2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34




Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

# XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

## Apresentação

CONPEDI Montevidéu 2024

GT Direito Administrativo e Gestão Pública I

Prefácio

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito promoveu em Montevidéu, nos dias 18 a 20 de setembro de 2024, o XIII Encontro Internacional do CONPEDI, congresso inspirado no tema "Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación". Novamente, professores, pesquisadores e estudantes brasileiros, uruguaios e de outras nacionalidades, reunidos em 40 Grupos de Trabalho na tradicional Facultad de Derecho – Universidad de la Republica (FDER – UDELAR), protagonizaram mais um evento da pós-graduação em Direito de grande sucesso científico e humano, com centenas de participantes ambientados na histórica, culturalmente rica e acolhedora cidade de Montevidéu, capital da República do Uruguai.

O GT de Direito Administrativo e Gestão Pública foi coordenado pelos professores doutores Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini (UNICURITIBA), Liane Francisca Hüning Pazinato (FURG – Universidade Federal do Rio Grande) e Daniel Artecona Gulla (FDER – UDELAR), que conduziram e assistiram as apresentações de 17 trabalhos científicos. Comunicações essas seguidas de amplo e democrático debate, com a significativa participação dos presentes, numa ambiência demarcada pela dialeticidade e harmonia, que só fez crescer e aprofundar as reflexões sobre os artigos previamente aprovados ao menos por dois avaliadores doutores do CONPEDI, frutos de diversas pesquisas desenvolvidas em vários programas de mestrado e doutorado em Direito no Brasil e no exterior.

A relação dos trabalhos apresentados por doutores e doutorandos, mestres e mestrandos, e, em dois casos, por graduandos devidamente assistidos por seu professor, foi a seguinte: (1) A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS À PRIVATIZAÇÃO DE EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS À LUZ DA ORDEM ECONÔMICA; (2) A ENCHENTE NO RIO GRANDE DO SUL E SEUS IMPACTOS APLICAÇÃO DAS REGRAS DE LICITAÇÃO BRASILEIRAS; (3) A PRESCRIÇÃO NAS AÇÕES DE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL; (4) AGÊNCIAS EXECUTIVAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; (5) AS ENGRENAGENS FINANCEIRAS DA JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO NO PODER JUDICIÁRIO; (6) AS GUERREIRAS AMAZONAS NA ATIVIDADE DE SEGURANÇA PÚBLICA: AVALIAÇÃO CONSTITUCIONAL DA LIMITAÇÃO DE MULHERES PARA ACESSO A CARGOS PÚBLICOS; (7) CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: DESAFIOS DA GESTÃO ASSOCIADA PARA CONSECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALIZADAS; (8) GOVERNANÇA E CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NAS LICITAÇÕES; (9) IMPACTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DO CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONSEQUENCIALISMO JURÍDICO; (10) INTEGRIDADE EM RISCO: A INEFICÁCIA DO COMPLIANCE PÚBLICO FRENTE AOS AGENTES POLÍTICOS NO BRASIL; (11) NOVO GUIA HERMENÊUTICO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O DANO MORAL COLETIVO; (12) O PODER REGULAMENTAR E O ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE: EXISTIU EXCESSO DO EXECUTIVO NO DECRETO Nº 11.374/23?; (13) PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS; (14) RITUAL DE GESTÃO NO ÂMBITO DA GOVERNANÇA DOS EXECUTIVOS FISCAIS; (15) SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DA MARCA/MODELO DE ITEM REGISTRADO; (16) SUBSTITUIÇÃO CONTRATUAL PREVIAMENTE À DESESTATIZAÇÃO DE COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO: CONSEQUÊNCIAS DA OPOSIÇÃO MUNICIPAL À LUZ DO NOVO MARCO LEGAL BRASILEIRO; (17) “CONFLITO DE INTERESSES” NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR DE MINAS GERAIS, EM FACE DAS LEGISLAÇÕES MINEIRA E FEDERAL.

Privatização das empresas estatais, licitações, agências executivas, consórcios intermunicipais, governança e controle da Administração Pública, o papel dos Tribunais de Contas, compliance público, agentes políticos, improbidade administrativa e conflito de interesses no processo administrativo disciplinar foram os temas sensíveis discutidos no Grupo de Trabalho, a indicar a permanente transformação do Direito Administrativo, especialmente o brasileiro, desde o advento da Constituição de 1988. Com efeito, os artigos apresentados no GT Direito Administrativo e Gestão Pública I retratam a modernização transformadora dessa disciplina jurídica, que não mais se satisfaz com verificações puramente normativas, mas que se revela em toda a sua complexidade também a partir de

análises filosóficas, sociológicas, pragmáticas, sistêmicas e críticas, conforme o leitor denotará apreciando os trabalhos apresentados, em mais esta autorizada publicação do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI.

Boa leitura a todos!

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini

UNICURITIBA

Prof.ª Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato

FURG

Prof. Dr. Daniel Artecona Gulla

FDER – UDELAR

# A PRESCRIÇÃO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE NORMATIVA E JURISPRUDENCIAL

# THE PRESCRIPTION IN ADMINISTRATIVE IMPROBITY ACTIONS LAWSUIT: NORMATIVE AND JURISPRUDENTIAL ANALYSIS

**Luiz Nunes Pegoraro**
**Maria Julia Mazziero**

**Resumo**

As significativas alterações na Lei de Improbidade Administrativa impactaram o Poder Judiciário e suas decisões. Este artigo tem como objetivo a análise normativa das mudanças, como o elemento subjetivo, a retroatividade, e, como principal objeto deste artigo, a prescrição para a análise e investigação dos atos ímprobos. Desta forma, trará quais são as consequências do prazo prescricional, que hoje se encontra menor e com vigência diferente, assim como uma análise jurisprudencial, para assim se ver o resultado direto destas mudanças no cotidiano do judiciário e da administração pública. Com a mudança prescricional, temos o prazo prescricional maior e, diante sua interrupção, o corte do prazo pela metade, que afetou fortemente os casos em curso durante o processo. Assim, podemos perguntar: como se comportaram os Tribunais diante desta mudança? A presente pesquisa adotou o método de pesquisa bibliográfica, além de uma análise prescricional de diversos tribunais de nosso país, diante do entendimento do Supremo Tribunal Federal.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa, Prescrição, Jurisprudência, Mudanças, Interrupção

**Abstract/Resumen/Résumé**

The significant changes to the Administrative Improbity Law impacted the Judiciary and its decisions. This article aims to analyze normative changes, such as the subjective element, retractivity, and, as the main object of this article, the limitation period for the analysis and investigation of unlawful acts. In this way, it will bring the consequences of the statute of limitations, which today is shorter and has diferente validity, as well as a jurisprudential analysis, in order to see the direct result of these changes in the daily life of the judiciary and public administration. With the statute of limitations change, we have a longer statute os limitations period and, given its interruption, the period was cut in half, which strongly affected ongoing cases during the process. So, we can ask: how did the courts behave in the face of this change? This research adopted the bibliographical research method, in addition to a limitation period analysis of several courts in our country, in view of the understanding of the Federal Supreme Court.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Administrative dishonesty, Limitation period, Jurisprudence, Changes, Interruption

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/1992, conhecida como LIA, regulamentou a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, §4º, diante de uma necessidade de regulamentação quanto a corrupção que atingia nosso país. Hoje, devido aos excessos do seu principal titular, o Ministério Público, mudanças foram necessárias, materializadas com a promulgação da Lei 14.230/2021.

Sua principal função, portanto, é trazer uma segurança à sociedade quanto ao desvio do dinheiro público diante dos administradores públicos. A primazia do interesse público, portanto, tendo que ser seguido, servindo de instrumento de amparo para toda a sociedade.

Com a alteração legislativa no ano de 2021, a Lei que antes previa hipóteses abrangentes de improbidade, hoje, se necessita da comprovação do dolo. A prescrição, por sua vez, será de 8 anos para ações, com o prazo inicial a partir da prática do ato improbo, e não pelo conhecimento do fato.

Os atos de improbidade, como forma de violação na organização do Estado, ferem a administração pública como um todo, sendo ela direta ou indireta, atingindo o Poder Judiciário, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, assim como a sociedade, tendo como premissa que o dinheiro público, objeto da corrupção, está sendo alvo de malversação vindo dos agentes públicos.

O objetivo desta pesquisa é garantir o entendimento da recente reforma legislativa que ocorreu na Lei de Improbidade Administrativa, assim como uma análise jurisprudencial quanto às aplicações antigas e as novas previsões, novas decisões e jurisprudências atuais. Além disso, será analisado o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto às mudanças.

Uma análise jurisprudencial será feita, para que haja o entendimento prático e cotidiano da aplicação do novo prazo prescricional quanto aos casos em curso durante a mudança legislativa, entendendo a polêmica por trás do assunto e quais as direções que os principais tribunais e as cortes brasileiras seguiram.

## 2 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Estabelecida pela Lei 8.429/1992, alterada pela Lei 14.230/2021, a LIA estabeleceu os atos administrativos considerados ímprobos e suas sanções, que, além da perda de direitos políticos, há a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Trazida como forma de combate a corrupção, diante uma ideia do atual presidente da época Fernando Collor de Mello, a ideia de contrariar os atos ímprobos foi trazida pela Constituição Federal, com a necessidade de regulamentação específica, além das sanções aplicáveis diante da prática de um ato de improbidade administrativa, como diz em seu artigo 37, §4º:

> Art. 37. [...]
>
> § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Essa regulamentação, portanto, foi suprida pela Lei de Improbidade Administrativa, que hoje é o principal instrumento de combate à corrupção de nosso país.

Para Hely Lopes Meirelles, temos a previsão do Direito Administrativo sancionador:

> O regime Jurídico brasileiro dispõe de um conjunto de leis, que forma um sistema usualmente denominado de Direito Administrativo sancionador, cujas normas se aproximam do Direito Penal. Esse conjunto busca a punição de condutas lesivas ao dever de probidade e contrárias aos princípios, especialmente o da moralidade (2016. p. 135).

O agente público, que por sua vez praticar um ato ímprobo, responderá por ele de acordo com o cargo que se utilizou para praticar a conduta ilícita, que pode não ser o mesmo que estará ocupando no trânsito em julgado da sentença que o condenará, se provado o dolo na prática da conduta (Lenza e Spitzcovsky, 2024).

Todavia, diante do artigo 20, da Lei nº 8.429/92, temos que "Artigo 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória". Assim, há a possibilidade da retirada do cargo após a condenação

transitada em julgado, não causando instabilidade funcional e provendo a segurança jurídica para aquele que, após o processo, seria absolvido.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, há a clara ideia constitucional no artigo 37, da Constituição Federal, que, embora falado em muitas doutrinas, a norma exemplifica a não utilização da palavra "sanção", para punir aqueles praticantes de atos ímprobos, pois, assim, nem todas têm esta natureza:

> É o caso da indisponibilidade dos bens, que tem nítido caráter preventivo, já que tem como objetivo já que tem por objetivo acautelar os interesses do erário durante a apuração dos fatos, evitando a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens, que tornariam impossível o ressarcimento do dano (2017, p. 1.025).

Assim, diante das sanções explanadas, temos que o ressarcimento do dano nada mais é que uma forma de indenizar o erário pelo patrimônio lesado. É possível esta recomposição a partir do momento em que há um prejuízo ao patrimônio público, não sendo possível esta forma se, ao averiguar o fato, não se ver a necessidade de reparação ao erário, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Poder Público (Di Pietro, 2017).

Quanto à suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, têm elas natureza civil e não criminal. Assim, caso não cause qualquer dano ao erário, mas ainda descumpra princípios da administração pública, serão aplicadas para não tornar o ato não punível (Di Pietro, 2017).

Assim, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz:

> Na realidade, a principal penalidade é a suspensão dos direitos políticos; as demais praticamente constituem efeitos civis e administrativos da penalidade maior; isso para não falar na sanção penal, se for o caso, e que independe da aplicação das demais, conforme está expresso no artigo 37, §4º da Constituição (2017, p. 1.027).

Portanto, a Lei de Improbidade Administrativa é uma forma de segurança nacional para o abatimento da corrupção brasileira, que, sendo muito presente no cenário jurídico brasileiro, sofreu mudanças legislativas que buscaram trazer estabilidade jurídica e maior eficiência aos casos concretos.

## 3 MUDANÇAS LEGISLATIVAS

O prazo prescricional e o elemento subjetivo foram as principais mudanças trazidas pela Lei 14.230/2021 para a Lei de combate à corrupção. Elas, trazidas de forma clara e necessária, trouxeram maior segurança jurídica e efetividade às aplicações no caso concreto.

Assim, Marino Pazzaglini Filho, ao discorrer sobre o enriquecimento ilícito, preceitua:

> Configura-se esse tipo de improbidade administrativa quando qualquer agente público (agente político, servidor público ou não), aufere dolosamente vantagem patrimonial ilícita, destinada para si ou para outrem, em razão do exercício ímprobo de mandato, cargo, função, emprego ou qualquer outra atividade na administração pública (direta, indireta e funcional) dos entes da Federação e dos Poderes do Estado inclusive em entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorre no seu patrimônio ou receita anual (2022, p. 56).

Desta forma, ele deixa explícito, em sua obra, a necessidade da caracterização do dolo, que, na própria LIA, é trazida a palavra por 12 vezes, para não deixar dúvidas sobre a mudança do elemento subjetivo. Hoje, não se é admitido, portanto, o ato de improbidade administrativa praticado por imprudência, negligência ou imperícia.

Quanto à retroatividade da nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, diante do entendimento do STF, a norma retroagirá diante de seu elemento subjetivo apenas para os casos ainda não transitados em julgado que tem como caracterizador a culpa. Além do mais, o prazo prescricional não é considerado retroativo.

Por fim, como elemento essencial desta pesquisa, a prescrição da Lei de Improbidade Administrativa, diante de sua nova redação, exemplifica em seu artigo sobre os novos prazos prescricionais e suas modificações diante da necessidade legislativa. Além disso, a nova redação da Lei previu o prazo para os atos permanentes, e, com isso, causas de suspensão do prazo prescricional.

Sendo a prescrição, segundo Pazzaglini, “a perda da pretensão punitiva decorrente da demora do Estado em não exercê-la nos limites temporais previstos em lei” (2022, p. 235), não exclui o direito dos entes públicos de ajuizarem ações de indenização, mesmo que

prescrito o direito, diante do dano por eles sofridos. Portanto, diante das jurisprudências, a reparação do dano ao erário é imprescritível.

O original artigo 23 da antiga redação da Lei de Improbidade Administrativa dispunha:

> Artigo 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:
> I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.
>
> III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do artigo 1° desta Lei.

Com a nova redação, todavia, há previsão distinta:

> Artigo 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei 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.

Assim, de acordo com o caput do artigo 23 da Lei, as ações de improbidade administrativa prescrevem em 8 anos, contados a partir da prática do ato, ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, o que, diferentemente dos demais, que começa a contar a partir do conhecimento do fato, se diferencia neste aspecto. Concomitantemente, caso seja ações permanentes, começa a contar os 8 anos a partir da data da cessação desta permanência (Pazzaglini, 2022).

Com a instauração do inquérito civil há a suspensão do curso do prazo prescricional por 180 dias, prazo que será disposto para a averiguação se houve ou não o ato ímprobo praticado dolosamente. Após este prazo voltará a correr o prazo, que, caso não seja finalizado este processo, esgota-se da mesma maneira o prazo de suspensão quanto à prescrição (Pazzaglini, 2022).

A conclusão do inquérito civil está limitada em 365 dias corridos, prorrogados por uma única vez pelo mesmo período, porém, apenas diante de uma justificação por parte das autoridades. Com a finalização do inquérito civil, comprovado o ato ímprobo ou não averiguado ele, o prazo de propositura da ação ou do arquivamento do inquérito será de 30 dias (Pazzaglini, 2022).

Já quanto a prescrição intercorrente, haverá a interrupção do prazo prescricional assim que a ação for ajuizada (sendo necessário apenas este ajuizamento, sem necessidade do recebimento da inicial) que começará a correr novamente do dia da interrupção, mas dessa vez, com o prazo reduzido pela metade, ou seja, por 4 anos. Assim como este exemplo, o prazo será contado pela metade quando houver a publicação da sentença condenatória ou de acordão de tribunal (que podem afirmar a condenação ou implicar a absolvição), com a publicação da decisão do Supremo Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal (Pazzaglini, 2022).

Dessa maneira, entende o STF que os prazos referentes à prescrição só se aplicarão a partir da data da publicação da nova redação da Lei de Improbidade Administrativa. Tal entendimento se deu, junto com outras ideias trazidas diante à nova redação da Lei de Improbidade, mediante o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) de nº 843989. Assim, diante de um comparativo jurisprudencial, veremos as polêmicas criadas com este novo prazo prescricional atuante hoje, e, no período de transições legislativas, como decidiram as cortes brasileiras, levando em consideração as mudanças trazidas com a inserção da prescrição intercorrente no ordenamento jurídico em relação à Lei de Improbidade Administrativa.

## 4 JULGAMENTO DO STF QUANTO ÀS ALTERAÇÕES

Diante das mudanças estabelecidas com a nova construção legislativa quanto ao combate à corrupção, o Supremo Tribunal Federal, como forma de preencher todos as lacunas deixadas ou que poderiam causar controvérsias, analisou a legislação e se posicionou.

Tal análise se deu mediante o julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo já citado anteriormente, cujo nº é 843989, onde, além da previsão de qual âmbito se aplica a

Lei de Improbidade Administrativa, foi discutido quanto sua retroatividade, elemento subjetivo e aplicação da prescrição. Assim vejamos.

De acordo com o guardião da Constituição Federal, as alterações legislativas não podem ser aplicadas para casos culposos que não estão mais em curso, ou seja, que fizeram coisa julgada, com a principal intenção de trazer segurança jurídica. Com o entendimento do ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, a norma de Improbidade Administrativa tem caráter sancionador, no âmbito de direito administrativo, e não de direito penal, portanto, não retroage para beneficiar o réu (STF, 2022).

Todavia, diante dos casos que ainda estão em curso, cuja coisa julgada ainda não foi feita, não trazendo a definitividade da decisão, cujo administrador público praticou o ato por culpa, ou seja, por imprudência, negligência ou imperícia, elemento subjetivo não aceito mais pela Lei, a imputação da infração será retirada. Porém, de acordo com os ministros, "o juiz deve analisar caso a caso se houve dolo (intenção) do agente antes de encerrar o processo" (STF, 2022).

Quanto à retroatividade da regra prescricional, muito se falou, prevalecendo o entendimento de que o regime prescricional imposto pelas mudanças da Lei não é retroativo, de forma que passará a contar apenas para casos que ocorrerem a partir da data de publicação da Lei, ou seja, 26/10/2021 (STF, 2022).

A ministra Carmen Lúcia, diferentemente do ministro Alexandre de Moraes, entendeu que a Lei está no âmbito do direito civil, e por isso, há sua retroatividade impedida. Assim como ela, a ministra Rosa Weber tem o mesmo entendimento, interpretando que a norma de retroação da lei mais benéfica ao réu deve ser analisada de modo estrito ao direito penal (STF, 2022).

Esses entendimentos, de maneira geral, se apoiam nas novas mudanças da Lei, que, ao permitir apenas o dolo do agente para a caracterização do ato de improbidade administrativa, afasta a norma penal de qualquer analogia ou entendimento, pois ela, como norma sancionadora, não tem o afastamento da culpa na maioria de seus casos.

O ministro Luiz Fux, durante a votação, entendeu de maneira diferente dos demais. Da mesma forma que os outros, entendeu que a Lei está no âmbito do direito civil, impedindo sua retroatividade para casos transitados em julgados. Porém, de acordo com seu entendimento, para casos havendo imprudência, negligência ou imperícia, deixando de ser

tipificado pela norma, o novo texto deveria ser aplicado apenas para as ações em curso quando a norma entrou em vigor, porque, desta forma, não configuraria mais ato ímprobo (STF, 2022).

Por outro lado, o ministro Gilmar Mendes e o ministro Ricardo Lewandowski entendem que pode sim ter a retroatividade da Lei, mesmo para os casos transitados em julgado pelo fato da proximidade do direito administrativo com o direito penal, onde as sanções são equiparadas às normas penais. Para Gilmar Mendes, a "retroação da lei mais benéfica é direito do réu e não pode ser interpretado restritivamente" (STF, 2022).

Por fim, de acordo com o apresentado, ficou estabelecido que o regime prescricional trazido pela LIA não retroage, sendo aplicado apenas para os atos ímprobos a partir da data da publicação da Lei 14.230/2021. Quanto ao elemento subjetivo, exige-se a presença do dolo na prática do ato, porém proibindo a retroatividade da revogação da culpa para coisas julgadas, assim como para a execução da pena. Será aplicado, desta maneira, apenas o entendimento de proibição de atos de improbidade administrativa para aqueles ainda em curso, sem o transito em julgado, devendo o juízo competente da causa analisar caso a caso se houve ou não o dolo do agente (STF, 2022).

## 5 JURISPRUDÊNCIAS DA ÉPOCA DAS MUDANÇAS LEGISLATIVAS

Tendo a alteração do prazo prescricional com a promulgação da alteração na Lei de Improbidade Administrativa, prevendo a prescrição intercorrente a partir de momentos processuais que diminuirão o prazo prescricional pela metade (para 4 anos), a dúvida que se impôs foi: para aqueles casos em curso que se iniciaram anteriormente às alterações legislativas, e que, diante de um fato interruptivo da prescrição, está na data da vigência da nova redação, como se decidiria?

Assim, criou-se a polêmica.

No Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, diante da 12º Câmara de Direito Público, com data de publicação do acordão (uma das causas de interrupção da prescrição) em 23/12/2021 (data após as mudanças legislativas), foi entendido que não se aplicaria o novo prazo prescricional, citando ainda, a aplicação do prazo prescricional quinquenal da antiga redação da Lei, mesmo já havendo as mudanças legislativas. Vejamos:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – Improbidade Administrativa – Fraude em perícia judicial – Fatos ocorridos em 2007, com ciência do agravado (ora embargante) em 2012; ação proposta em 2019 - Prazo prescricional quinquenal; art. 23 da Lei 8.429/92 - Prescrição das sanções do art. 12 - Exceção feita à pena de ressarcimento ao erário - Constituição, art. 37, § 5º; Tema 897 do STF – Ausência de omissão – Embargos de declaração rejeitados.
>
> (TJSP; Embargos de Declaração Cível 2248495-96.2019.8.26.0000; Relator (a): J. M. Ribeiro de Paula; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 2ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 23/12/2021; Data de Registro: 23/12/2021)

Quanto ao ressarcimento ao erário, a 1º Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, na data de 05/11/2021 seguiram a tese do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 852.475, Tema nº 897, que dita sobre a imprescritibilidade desta sanção, vinda de um ato ímprobo, diferentemente do dano ao erário por ilícito civil, que se aplica a prescrição:

> Agravo de Instrumento – Ação Civil Pública – Improbidade Administrativa – Insurgência em face de decisão que rejeitou os argumentos com relação à prescrição da pretensão condenatória – Pedido de ressarcimento aos cofres do Município de Pedro de Toledo dos valores recebidos de forma ilegal por ex-contadora da Câmara Municipal – Observância da tese fixada pelo Colendo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 852.475, Tema nº 897, no sentido de que "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa" – Recurso não provido.
>
> (TJSP; Agravo de Instrumento 2212152-33.2021.8.26.0000; Relator (a): Aliende Ribeiro; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Itariri - Vara Única; Data do Julgamento: 05/11/2021; Data de Registro: 05/11/2021)

Da mesma maneira, no Superior Tribunal Federal, em suas ações não transitadas em julgados que sofreram com as mudanças legislativas, não há a aplicação da nova prescrição para aqueles casos em curso em corte superior, mesmo que fazendo coisa julgada após a data da nova redação da Lei de Improbidade Administrativa. Assim vejamos o julgado RMS 38456 AgR, da Segunda Turma, sendo o ministro relator Edson Fachin, com o julgamento em 05/12/2022 e data da publicação do acordão em 19/12/2022:

> Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AUDITORA FISCAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ALEGADA PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. ART. 142, § 1º, DA LEI 8.112/1990. VARIAÇÃO PATRIMONIAL SIGNIFICATIVA SEM ORIGEM LÍCITA COMPROVADA. DEMISSÃO FUNDADA NO ART. 132, IV, DA LEI 8.112/1990 (IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA). LEGALIDADE. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOLO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INCOMPATIBILIDADE COM A VIA MANDAMENTAL. INAPLICABILIDADE DO TEMA 1.119 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. O acórdão recorrido encontra-se em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que, nos termos do § 1º do art. 142 da Lei 8.112/1990, em processo administrativo disciplinar, o prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido pela Administração, sendo interrompido pela abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar. 2. A evolução patrimonial que caracteriza a improbidade administrativa é apurada por meio de competente sindicância patrimonial, que tem por objetivo a prova da desproporcionalidade da evolução patrimonial, conforme previsão constante do art. 9º, VII, da Lei nº 8.429/1992. 3. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de ser inviável, em sede de mandado de segurança, resolver polêmica em torno da robustez dos elementos probatórios invocados pela autoridade impetrada para caracterizar o ato doloso de improbidade e justificar a imposição da penalidade de demissão. 4. Inaplicável, na espécie, a tese fixada no tema 1199 da repercussão geral, tendo em vista que o acórdão recorrido concluiu pela presença do elemento subjetivo (dolo) na conduta da Recorrente 5. Agravo regimental a que se nega provimento.
>
> (RMS 38456 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 05-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-259 DIVULG 16-12-2022 PUBLIC 19-12-2022)

No Tribunal de Justiça do Paraná, diante uma Apelação Civil de nº 7.0020638-04.2021.8.16.0000 com data de julgamento em 13/11/2021, reconheceu, também, em seus termos, que a prescrição não retroagirá, uma vez que, mesmo o caso estando em curso durante as mudanças legislativas, aplicou-se o prazo prescricional do artigo 23, com a antiga redação da Lei nº 8.429/1992. Assim podemos ver:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. LICITAÇÃO.

> CONDENAÇÃO COM BASE EM VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. DECISÃO AGRAVADA QUE REJEITOU AS IMPUGNAÇÕES APRESENTADAS PELO AGRAVANTE.TESE RECURSAL DE PRESCRIÇÃO E AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO, EMBASADA EM PEDIDO DE ARQUIVAMENTO EXARADO EM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E CHANCELADA PELO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PEDIDO QUE NÃO VINCULA A AÇÃO EM APREÇO. AÇÃO AJUIZADA PELO MUNICÍPIO. ENTE MINISTERIAL QUE ATUA TÃO SOMENTE COMO FISCAL DA LEI. INDEPENDÊNCIA DAS ESFERAS CIVIL, CRIMINAL E ADMINISTRATIVA. CONDENAÇÃO NA FORMA DO ART. 11 DA LEI Nº 8.429/1992 QUE NÃO EXIGE A OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. AÇÃO AJUIZADA DENTRO DO PRAZO PRESCRICIONAL PREVISTO NO ART. 23, INCISO I, DA LEI Nº 8.429/1992.AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E DESPROVIDO.

Em discordância ao apresentado, temos o entendimento da 10º Câmera de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, onde, ao aplicar a ocorrência da prescrição, o novo prazo prescricional foi adotado, no processo de nº 2146747-50.2021.8.26.000, com data de publicação em 16/12/2021. Vejamos:

> IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Arujá. Vereadores. 'Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Vereador'. Exercício de 2009. Ausência de nexo entre o dispêndio e o exercício do mandato. Enriquecimento ilícito. Prejuízo ao erário. Afronta aos princípios da administração pública. LF nº 8.429/92, art. 9º, 10 e 11. Recebimento da inicial. Legitimidade passiva. Prescrição. Tema STF nº 897. – 1. Legitimidade passiva. O cerne da controvérsia não reside propriamente na edição da Resolução nº 246/01, mas nas ilicitudes praticadas sob seu manto e a pretexto de sua aplicação. O 'parquet' imputa aos ex-vereadores o cometimento de atos de improbidade administrativa decorrentes do recebimento de verba de gabinete sem a demonstração do nexo entre o dispêndio e o exercício das competências legislativas; e não é razoável afirmar que apenas o ordenador das despesas, e não aqueles que da ilicitude se beneficiaram, detém legitimidade para figurar no polo passivo. Preliminar rejeitada. – 2. Prescrição. O art. 23 da LF nº 8.429/92, que cuida da prescrição das ações de improbidade administrativa, foi alterado pela LF nº 14.230/21; o 'caput' passou a estabelecer o prazo prescricional de oito anos contados da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Doutrina e jurisprudência majoritárias consideram que normas de direito administrativo sancionador possuem similitude com normas

> penais; e, quando mais benéficas, devem retroagir em benefício do réu (CF, art. 5º, XL). Os autos cuidam de atos de improbidade administrativa que teriam sido praticados no exercício de 2009; o termo final para ajuizamento da ação seria 31-12-2017; e o Ministério Público fê-lo apenas em 18-12-2019, quando já decorrido o prazo prescricional. Tema STF nº 897 inaplicável na espécie, pois os agravantes já ressarciram o erário. – Reconhecimento ex officio da prescrição para extinguir a ação em relação aos agravantes.
>
> (TJSP; Agravo de Instrumento 2146747-50.2021.8.26.0000; Relator (a): Torres de Carvalho; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Arujá - 1ª Vara; Data do Julgamento: 16/12/2021; Data de Registro: 16/12/2021)

Porém, diante das pesquisas feitas nesta pesquisa, a jurisprudência majoritária entende o contrário, todavia, não afastando a possibilidade da aplicação do prazo prescricional mais benéfico, como feito neste acórdão. Porque, assim como dita o STF para a aplicação da retroatividade do elemento subjetivo, deve-se observar o caso concreto.

Diante às decisões expostas, além de pesquisa quanto às jurisprudências de nossos tribunais e de doutrinas nacionais, toma-se como conclusão que, aqueles casos que se iniciaram anteriormente às mudanças legislativas, diante da vigência da antiga Lei, e, em seus atos processuais, se encontravam no judiciário ainda quanto se propuseram as mudanças, quanto ao novo prazo prescricional (de 8 anos, e diante prazos interruptivos caindo pela metade, ou seja, 4 anos), não se aplica a estes casos.

A questão se deu diante do fato da possibilidade de interrupção da prescrição quando publicação do acordão de segundo grau, que confirma ou nega sentença de primeira instância, ou acordão confirmatório ou negatório do Supremo Tribunal Federal ou do Supremo Tribunal de Justiça, que, teoricamente, estando em período de vigência da nova redação, seria aplicado. Mas, como exemplificado, não acontece.

Todavia, mesmo se aplicado o novo prazo prescricional as ações em curso durante a data de modificação da Lei, não haveria o que se contrariar. Mediante o entendimento Supremo Tribunal Federal, tivemos discordâncias sobre a natureza desta Lei. Se entendêssemos que a Lei de Improbidade Administrativa é de natureza penal, aplicaríamos o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, não sendo aplicado, portanto, os

novos prazos prescricionais, uma vez que o prazo anteriormente previsto (de 5 anos), beneficiaria o agente público quanto ao seu processamento por ato improbo.

Por outro lado, mediante a natureza da Lei de Improbidade Administrativa sendo de direito administrativo, poderia, desta maneira, retroagir, independentemente de ser mais benéfica ao réu ou não. Mas, com o entendimento do Supremo Tribunal Federal de não retroação da prescrição desta norma, a Lei de Improbidade Administrativa fica com um caráter sancionador, tendo os Tribunais, majoritariamente, seguindo o precedente.

## 6 CONCLUSÃO

A Lei de Improbidade Administrativa, de nº 8.429/1992, alterada pela Lei 14.230/21, é a principal forma, hoje, no Brasil, de combate à corrupção, que afeta grandemente a sociedade e o dinheiro público. Diante da improbidade do agente e da má gestão dos interesses públicos, se aplicará a ele sanções, podendo ser desde o ressarcimento ao erário pelo dano sofrido, à perda da função pública, sanções que afetará diretamente o agente, como forma de ressarcir a sociedade que sofreu o dano e tentar evitar novos atos ímprobos.

Com a nova redação da Lei, mudanças extremamente significantes foram feitas. Hoje, só é considerado ato de improbidade aquele praticado pelo o agente público mediante o elemento subjetivo dolo, não se admitindo mais a culpa para a caracterização do tipo. Além disso, a previsão da retroatividade da nova redação da norma se concretiza apenas para os casos em tramitação, não retroagindo para aqueles transitados em julgado, mesmo que condenado o agente por culpa. Já quanto à prescrição, houve a mudança do prazo prescricional estabelecido em lei, o que antes era de 5 anos, a partir da data de conhecimento do fato, passou a ser de 8 anos, a partir da data do fato. Além disso, houve ainda a previsão dos fatos interruptivos da prescrição e quanto ao prazo para o inquérito civil.

Diante do julgamento do ERA 843989, o Supremo Tribunal Federal, após longa discussão e diversos entendimentos, entendeu que o novo prazo prescricional não retroage, sendo aplicados para os atos de improbidade que ocorreram apenas após as mudanças legislativas. Quanto ao dolo, é necessário a caracterização deste elemento subjetivo para a caracterização do ato, sendo retroativo apenas para os casos culposos ainda em curso, sendo impossibilitado a retroatividade para aqueles já transitados em julgado. Assim, não pode

retroagir para extinguir aqueles casos com coisa julgada, mesmo diante da caracterização anterior da culpa.

Assim, com a análise jurisprudencial, além de estudo de diversas doutrinas, temos que, mesmo tendo havido a mudança prescricional na nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, para aqueles casos que ainda estavam em tramitação, tendo começado anteriormente à 2022, e, por algum motivo, estava tramitando diante uma fase processual definida como interruptiva do prazo prescricional, assim definida na Lei 14.230/21, este prazo continuará com vigência do antigo prazo, de acordo com a jurisprudência majoritária, não excluindo a possibilidade de aplicação no caso concreto do novo prazo prescricional, diante da aplicação do entendimento do Supremo Tribunal Federal.

## 7 REFERÊNCIAS


BARROSO, L.R. **O Controle da Constitucionalidade no Direito Brasileiro.** 8. Ed. São Paulo: Saraiva. 2009;

CARVALHO, Matheus. **Lei de Improbidade Administrativa comentada.** 3. Ed. São Paulo: Juspodivm. 2024;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. Coimbra: Almedina. 2003;

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo.** 30. Ed. São Paulo: Atlas Ltda. 2016;

FILHO, Marino Pazzaglini. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada.** 8. Ed. São Paulo: JusPodivm. 2022;

GUIMARÃES, Rafael. **A Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 1. Ed. São Paulo: Imperium. 2022;

LENZA, P.; SPITZCOVSKY, C. **Direito Administrativo Esquematizado.** 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2024. E-book;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42. Ed. São Paulo: Malheiros. 2016;

MENDES, G.; Branco. P. **Curso de Direito Constitucional.** 17. Ed. São Paulo: Saraiva. 2022;

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 34. Ed. São Paulo: Atlas. 2018;

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 30. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2017;

STF (Supremo Tribunal Federal). 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492606&ori=1;

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2005;

TJSP (Tribunal de Justiça de São Paulo). Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/.