

## A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O ESCALONAMENTO DE PUNIÇÕES: UM PANORAMA MEDIANTE A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

THE NEW ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW AND SCHEDULE OF PUNISHMENTS: AN OVERVIEW THROUGH INTERCURRENT PRESCRIPTION

**Ismael Alves Martins**

Graduando em Direito pela Universidade Estadual de Goiás (UEG).

**Yasmim Ramos de Oliveira**

Graduanda em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

**Resumo:** Embora a Lei de improbidade administrativa verse sob o prisma dogmático do direito administrativo, é importante mencionar as suas características centralizadas no direito penal, de modo categórico ao que se refere ao instituto da prescrição. A nova Lei de Improbidade Administrativa – Lei n.º 14.230/2021 – traz consigo um inovador mecanismo de escalonamento para punições, sendo exposta no artigo uma análise sintética acerca das alterações da nova Lei e as suas reais contribuições e/ou consequências, tanto para a Administração Pública quanto para a sociedade. Por meio de um panorama subsidiado pela Constituição Federal de 1988, será possível um melhor entendimento do panorama paradigmático da prescrição intercorrente e a sua garantia para égide do devido processo legal. Sendo assim, utiliza-se do método de revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial, a fim de que o objetivo central seja alcançado.

**Palavras-chave:** Atos ímprobos. Prescrição intercorrente. Direito administrativo sancionador.

**Abstract:** *Although the Law of administrative improbity is seen under the dogmatic prism of administrative law, it is important to mention its characteristics centered on criminal law, in a categorical way with regard to the statute of limitations. The new Administrative Improbity Law – Law n.º 14.230/2021, brings with it a new mechanism of escalation for punishments, being exposed in the article a synthetic analysis about the changes of the new Law and its real contributions and/or consequences for the public administration and society. Through a panorama subsidized by the Federal Constitution of 1988, it will be possible to have a better understanding of the paradigmatic panorama of the intercurrent prescription and its guarantee for the aegis of due process of law. For that, it uses the method of bibliographic, documentary and jurisprudential review in order to achieve the central objective.*

**Keywords:** *Unrighteous acts. Intercurrent prescription. Sanctioning administrative law.*

**Sumário:** 1 Introdução – 2 As principais alterações na Lei n.º 14.230/21 de Improbidade Administrativa – 3 Natureza da ação de improbidade administrativa; 3.1 A constatação do direito penal e direito administrativo sancionador nos casos de improbidade administrativa; 3.2 Justiça negocial e a improbidade administrativa; 3.3 Acordo de não persecução cível em atos ímprobos – 4 O regime prescricional e a prescrição intercorrente – 5 Considerações Finais – Referências Bibliográficas.

### 1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei n.º 14.230/21, uma série de normativas foram modificadas e inseridas na Lei de Improbidade Administrativa. Evidentemente, é importante mencionar que

a ação ilícita de improbidade administrativa só ocorre quando praticada por agente público, de forma direta e com presença de pelo menos um particular, acarretando lesão ou prejuízo à Administração Pública. Conforme será abordado durante a presente pesquisa, as alterações originam aspectos materiais no âmbito judiciário, bem como implicações em diversas esferas.

As alterações legislativas se desencadeiam em virtude das considerações do cenário político e social vivenciado no Brasil. Dessa forma, o objetivo central do artigo é informar a sociedade, bem como auxiliar juristas e agentes públicos sobre os atos de improbidade administrativa, sua normatização e a importância de garantias que são imprescindíveis ao devido processo legal.

Nesse aspecto, infere-se a metodologia por revisão bibliográfica, possuindo embasamento jurisprudencial, além do estudo de artigos, legislações e livros. A fim de apresentar uma melhor análise sobre o tema abordado, considerando, portanto, como uma pesquisa exploratória.

Durante todo o artigo, será abordado de forma clara as principais alterações e as implicações acarretadas pela nova lei, subdividindo em tópicos para a melhor compreensão do leitor. No primeiro momento, será demonstrada parcela das alterações, embasadas através de entendimento dogmático doutrinário. Já em um segundo turno, será apresentado a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, em subtópicos específicos do direito administrativo sancionador e a aplicabilidade da justiça negocial.

Por fim, abordaremos o instituto prescricional com o advento da nova Lei de Improbidade Administrativa e sua possível (ir)retroatividade em casos que já se encontram tramitando judicialmente e nos futuros casos de improbidade que vierem a ser encaminhados ao Poder Judiciário. Nesse ínterim, caminha-se para as considerações finais, onde será feita uma breve abordagem acerca dos pontos positivos e negativos consubstanciados pelas alterações legislativas além de suas implicações no combate aos atos ilícitos que acarretam prejuízos para a Administração Pública.

## 2 AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

É natural a imposição de leis para conduzir, mas também para estabelecer condutas à administração da ordem social e aos seus desdobramentos, fato este que concerne ao direito positivado desde o avanço dos povos civilizatórios, quando, com o tempo, foram atualizando as medidas e proporções para aplicação da justiça. Nesse contexto, a história que acompanhamos se encontra presente também no período contemporâneo, na ocasião em que as mudanças nas legislações são necessárias para se adequar às atualizações socioculturais.

Os argumentos fundamentados para a justificação do Projeto de Lei n.º 14.230/2021 aprovado e sancionado mencionado no parágrafo anterior. A Lei n.º 8.429/92 que regia as normas anteriores “carecia de revisão para sua adequação às mudanças ocorridas na sociedade e também para adaptar-se às construções hermenêuticas da própria jurisprudência, consolidadas em decisões dos Tribunais” (Carvalho Jr., 2022, *online*). Enfatiza-se que a antiga Lei n.º 8.429/92 não foi revogada. O que ocorreu foi a sua derrogação por meio da nova lei.

A Lei de Improbidade Administrativa – Lei n.º 14.230/2021 – tem sido objeto de duras críticas durante seu caráter legislativo, justamente sob o argumento de mudanças que implicariam em alterações nada benéficas à sociedade, *a priori*, ao combate à corrupção (Brasil, 2021).

As alterações contidas na antiga Lei n.º 8.429/92 estão ligadas ao agente público e ao particular, sendo pautados o dolo, a culpa, o caráter prescricional, a extinção de atos que configuram improbidade e o escalonamento de punições (Brasil, 1992). Assim, emerge na seara jurídica divergentes posicionamentos e opiniões antagônicas das alterações de condutas que

eram consideradas ímprobas, entre esses debates as sanções que passam a ser majoradas com a nova legislação.

Na visão de Pinheiro e Ziesemer, ocorre um retrocesso normativo na tutela efetiva da probidade administrativa, além de uma “injustificável blindagem a pessoas jurídicas beneficiárias dos atos de corrupção, uma vez que impossibilita a aplicação das sanções de multa civil e proibição de contratar como Poder Público” (Pinheiro; Ziesemer, 2022). Por meio desse contexto, dessume-se que a nova lei diminui consideravelmente o período de aplicação da proibição em receber benefícios e incentivos de órgãos ou entidades públicas.

No que diz respeito ao rol taxativo, a legislação anterior caracterizou que seria considerado improbidade administrativa qualquer ato praticado de ação ou omissão capaz de violar os princípios administrativos, enquanto a nova lei normatizada denomina as condutas que são caracterizadas como ato de improbidade. Nesse sentido, não é viável a aplicação de analogia, restando e sendo configurado o tipificado na Lei n.º 14.230/2021. Observa-se abaixo o entendimento doutrinário:

Precisa ter-se em conta que a tutela efetiva da probidade administrativa é decorrência lógica da ordem jurídico-constitucional de toda e qualquer República. E quem pratica atos dessa natureza precisa ser responsabilizado, nunca imunizado como pretendeu o legislador. Não há dúvida, portanto, que a expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas” viola diretamente os princípios republicanos, da responsabilidade e da proporcionalidade (Pinheiro; Ziesemer, 2022, p. 55).

Perceptível, pois, que algumas condutas, a exemplo do agir negligente e a falta de zelo do agente com a *res publica* deixaram de caracterizar ato ímprobo, configurando-se apenas em caso comprobatório de que o agente agiu de má-fé, e sobretudo, poderá responder por crime de improbidade, conforme estabelece o artigo primeiro da Lei n.º 14.230/2021. Nesse sentido, menciona outro doutrinador que “os padrões éticos, a eficiência administrativa e o controle da gestão pública são características indissociáveis da gestão pública pós moderna” (Neves; Oliveira, 2020, p. 3).

Destarte, outra modificação na normativa que gerou extrema indagação social é o que concerne à extinção da modalidade culposa de improbidade administrativa. Na legislação anterior era possível pela conduta negligente, imprudente ou imperita, conforme mencionado anteriormente.

Dessa forma, por meio do entendimento da nova legislação, será necessário, na prolação da sentença condenatória, a demonstração e/ou fundamentação do dolo específico para atingir a finalidade de aproveitamento ilícito. Nesse contexto, cabe o ato ímprobo apenas quando configurado o dolo específico do agente, conforme determinado nos artigos 1º, § 1º, 2º, 3º e o artigo 17-C, inciso I da Lei de Improbidade Administrativa.

Diante do exposto, deduz-se que a nova lei atingirá apenas o agente desonesto e não aquele que é inábil e deixa de exercer suas funções à frente da Administração Pública. Entretanto, as jurisprudências e entendimentos têm demonstrado que a absolvição do agente que agiu sem dolo não é elemento de impunidade\*.

### 3 NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A ação de improbidade em sentido amplo pode ser considerada como interesse público, justamente por se tratar de um possível ato do agente público e/ou particular diante da coletividade. Por causa da Administração Pública ser formada por alguns princípios norteadores da moralidade administrativa, deve-se asseverar seus desvios, com consequências patrimoniais

\*TJSP; Apelação Cível 0001531-22.2015.8.26.0059; relator(a): Sílvia Meirelles; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Bananal – Vara Única; Data do Julgamento: 25/11/2021.

da moralidade administrativa, deve-se asseverar seus desvios, com consequências patrimoniais para o erário público (Macedo, 2015, p. 256).

Por se tratar de um direito difuso, juntamente com a coletividade, cabe ao Ministério Público demandar em juízo a ação através de uma garantia processual coletiva, conforme expresso no texto Constitucional<sup>\*</sup>, que garante a abertura de inquérito civil público e desta as ações poderão ser tuteladas mediante Ação Civil Pública (Brasil, 1988).

Se demonstrará no prosseguimento deste tópico pensamentos divergentes quanto a qual matéria do Direito Processual deve ser enquadrada aos atos de improbidade administrativa. De início, existem dois posicionamentos que garantem (i) se tratar de natureza cível; e/ou (ii) da esfera penal. Não obstante, o tema é bastante hodierno e foi debatido no Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar a (ir)retroatividade dos atos ímprobos em Agravo em Recurso Extraordinário n.º 843.989<sup>\*\*</sup>.

O entendimento foi de que não seria possível nenhum tipo de irretroatividade, nem para ações em curso, nem para prescrição. “Essa corrente entende que a retroatividade só se aplica para casos penais, conforme a Constituição e que a lei de improbidade tinha natureza cível” (Maia; Carneiro, 2022, *online*).

Desse modo, podemos perceber que ocorre uma divergência nos posicionamentos dos Ministros do STF, bem como nos inúmeros juizados espalhados pelo Brasil.

Conforme depreende-se dos votos do Agravo em Recurso Extraordinário, para o Ministro Gilmar Mendes:

Os atos de improbidade não se esgotam no âmbito do direito civil. Ele defende que o direito administrativo também é sancionador. “Ação de improbidade não se presta a evitar ilícitos, mas a puni-los (não para recompor o patrimônio público, mas para punir o acusado). Assim, é difícil às vezes separar os ilícitos penais dos atos de improbidade” (Maia; Carneiro *apud* Mendes, 2022, *online*).

Seguindo o mesmo entendimento, o Ministro Lewandowski votou, elucidando que a Lei de Improbidade consagra sua proximidade com o Direito Penal.

Não constitui ação civil, e a própria lei administrativa diz que é sancionatória. Assim, deve ser preservado o princípio da lei mais benéfica. E deve ser aplicada a quem foi processado por improbidade administrativa, como ocorre com a lei penal, disse Lewandowski durante o voto (Maia; Carneiro *apud* Lewandowski, 2022, *online*).

Para tanto, ambas as correntes se correlacionam com a matéria da ação de improbidade administrativa, devendo ser feita uma análise para averiguar qual vertente dogmática jurisprudencial se adequa ao caso concreto. Destaca-se as teses aprovadas no Agravo em Recurso Extraordinário n.º 843.989<sup>\*\*\*</sup>:

É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – dolo; A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, é irretro-

\*Constituição Federal 1988, artigo 129, III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

\*\*O relator, Ministro Alexandre de Moraes, votou pela irretroatividade parcial nos processos em curso na modalidade culposa, que não existe mais na nova lei. Assim, a lei não retroage apenas para aplicação no caso de decisões definitivas e processos em fase de execução das penas. Em outras fases processuais, seria possível (Maia; Carneiro, 2022, *online*).

\*\*\*O caso analisado pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral trata de uma ação proposta pelo INSS contra uma servidora do órgão, acusada por conduta negligente na atuação em processos judiciais. O INSS consternado com tal negligência ajuizou ação requerendo o ressarcimento de R\$ 391 mil reais pela servidora. Ocorre que a ação foi ajuizada antes das alterações feitas pela Lei n.º 14.230/2021, no entanto a defesa da servidora recorreu ao STF e argumentou ser aplicável o prazo prescricional de cinco anos para o ajuizamento da ação de ressarcimento ao erário. A maioria dos votos foi pela procedência do recurso, porém pela prescrição da ação.

ativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada, nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; A nova lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos, praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente. O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei (Maia; Carneiro, 2022, *online*).

### 3.1 A CONSTATAÇÃO DO DIREITO PENAL E DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR NOS CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Embora a improbidade administrativa esteja apenas inserida no Direito Administrativo, é necessário ressaltar que, tratando-se de matéria sancionadora, possui princípios, sanções e garantias que são imprescindíveis no Direito Penal. Dessa maneira, o ato ímprobo pode ter abrangência nas esferas civil, penal e administrativa. A similitude do Direito Administrativo com o Direito Penal faz com que alguns institutos penais sejam aplicados aos atos de improbidade. Um exemplo desse caso é a retroatividade da lei mais benéfica ao réu.

Nesse sentido, tratando-se da seara de improbidade administrativa, leciona o doutrinador Fábio Medina Osório que o “direito punitivo, principalmente de direito administrativo sancionador, é possível invocar, de modo análogo, o direito penal e o processo penal”, principalmente em relação à aplicação das garantias consagradas no Direito Penal às ações de improbidade administrativa. Esta é a complementação dessa tese:

O direito penal tem sido a melhor referência histórica para o balizamento e limitação do poder punitivo estatal, inclusive quando é este último exercido por autoridades administrativas ou por autoridades judiciárias na prática de poderes jurisdicionais de imposição de sanções administrativas. Não se trata de reduzir as fontes do direito administrativo sancionador ao direito penal, como se este ostentasse alguma espécie de superioridade normativa. Trata-se apenas de perceber a superioridade teórica da dogmática penal, que pode e deve servir inspiração garantista na seara do direito administrativo punitivo, eis que ambas constituem projeções do direito punitivo público, carecendo de limites e contornos básicos comuns. Nesse contexto é que as sanções aos atos de improbidade administrativa são irretroativas, tanto quanto os tipos sancionadores, na medida em que o conceito de sanção atrai essa proximidade dogmática entre as esferas penal e não penal de cunho punitivo (Osório, 2013, p. 203).

De acordo com o lecionado por Mauro Roberto Campos de Mattos, considera-se que “o sistema da Improbidade Administrativa adotou expressamente os princípios do Direito Administrativo Sancionador como uma forma de limitar o poder persecutório estatal, conferindo mais garantias aos acusados” (Mattos, 2022, *online*). Nesse ínterim, o Direito Administrativo Sancionador atua como limitador do direito punitivo, cujos princípios baseiam-se no devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da proporcionalidade e da motivação.

### 3.2 JUSTIÇA NEGOCIAL E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A justiça negocial tem se tornado um grande instituto para a efetivação do direito por métodos alternativos e que proporcionam uma célere decisão sobre casos, bem como uma rápida resposta à sociedade sobre a atuação do judiciário. Da mesma forma, favorece a todas as partes processuais para que o objeto da lide ou, nos termos jurídicos, o mérito da ação ou parte dos requerimentos sejam cumpridos pela parte ré.



Necessário mencionar que este instituto também tem sua atuação nos dois ramos do Direito Processual, tanto cível como penal. Havendo a possibilidade de um Acordo de Não Persecução Cível e/ou Penal, dependendo apenas que o réu esteja enquadrado nos requisitos estabelecidos para que seja feito o acordo, conforme será aprofundado mais à frente neste tópico.

Outro fator que poderia nortear a justiça negocial e a improbidade administrativa concerne na possibilidade jurídica da utilização de acordo de colaboração premiada. Não obstante, vê-se que as leis anticorrupção e a Lei de Improbidade Administrativa fazem parte do mesmo microsistema. Nesse sentido, leciona o doutrinador que os atos ímprobos por parte da Administração Pública podem ser penalmente típicos na interpretação entre os dois regimes sancionatórios, permitindo uma interpretação mais abrangente da norma (Didier Júnior; Bonfim, 2017, p. 105-107).

Entretanto, o setor doutrinário diverge quanto à aplicabilidade da colaboração nessa seara, justamente pela dissonância em decidir se a matéria trata do direito cível e/ou criminal. Uma interpretação restritiva do cabimento dos acordos de colaboração apenas na área penal ocasionará uma situação desarmônica.

Apesar dos distintos posicionamentos, entende serem respeitados os limites legais, “não há óbice à utilização do instituto da colaboração premiada nas ações de improbidade” (Sifuentes, 2021, *online*). Segue a autora dizendo que se trata de uma ferramenta a qual se mostrou útil na elucidação de crimes e ilícitos praticados contra a Administração Pública. Portanto, restou concluído o quanto o combate à corrupção é uma das finalidades das Ações Civis Públicas por ato de improbidade administrativa.

### 3.3 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL EM ATOS ÍMPROBOS

Conforme depreendeu-se no tópico anterior, os mecanismos da justiça negocial nos casos de improbidade administrativa são fundamentais para uma rápida resposta e solidificação. Porém, é necessário aduzir a respeito do Acordo de Não Persecução Cível que é um “instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público” (Paula; Faria, 2020, p. 83). Esse método de justiça negocial tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração, quando celebrado no âmbito do *parquet*.

Por outros termos, o Acordo de Não Persecução Civil está integralmente conectado ao conceito de autocomposição no ramo da improbidade administrativa, com o intuito primordial de impor punições ao agente ímprobo, pois caracteriza um modo despropositado do ajuizamento ou o seguimento da ação eventualmente proposta. Conquanto, o principal objetivo do Acordo de Não Persecução Cível é impedir o *deslinde* de uma Ação Civil Pública, na qual se requer a condenação do agente pelo ato de improbidade administrativa. Tal aquiescência estabelece condições para aplicação de sanções à pessoa física e/ou jurídica responsável pelos atos de improbidade administrativa (De Sá, 2020, *online*).

Outro ponto que deve-se levar em consideração são as circunstâncias e proporções do impacto referente ao ato de improbidade na esfera social, bem como ao que concerne à personalidade do agente. Esse mecanismo consensual avaliará todos estes quesitos, para averiguar, filtrar e aplicar a celeridade processual em casos que se enquadram na vontade das partes, sendo necessário ressaltar a que ponto o ente ministerial legitimado a promover o ajuste de não persecução civil não está obrigado a propô-lo, bem como a possível obrigatoriedade ou determinação do agente imputado a concordar com os termos.

Necessário aduzir que o artigo 17-B da Lei de Improbidade Administrativa determinará que, para ser celebrado o Acordo de Não Persecução Civil, o indivíduo deve cumprir requisitos, a primeiro turno o ressarcimento integral do dano causado à Administração Pública, a segundo

turno trata-se da reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem obtida.

Ressalta-se o Acordo de Não Persecução Civil e sua aplicabilidade como modelo consensual da justiça e esboça um novo passo do Direito Administrativo sancionador, enraizado por sua consensualidade da Administração Pública para resolução e efetividade da norma jurídica. As exigências para a celebração deste modelo se ajustam pela ação conjunta de três pressupostos que fazem parte da seletividade de congruência do patrimônio público.

Desse modo, apenas ocorrerá celebração do Acordo de Não Persecução Civil se estiverem presentes os seguintes requisitos, vejamos: “(i) confissão da prática do ato de improbidade administrativa; (ii) compromisso de reparação integral do dano eventualmente sofrido pelo erário; (iii) compromisso de transferência não onerosa, em favor da entidade lesada [...]” (Andrade, 2020, *online*). Ainda, segue o ensinamento doutrinário dogmatizando sobre os valores que representam vantagem ou proveito direto ou indireto acometido pela prática infracional, bem como sobre a aplicação de uma ou algumas sanções determinadas por meio do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa\*.

Ocasionalmente, as sanções aplicadas podem variar de acordo com a gravidade do ato lesivo à Administração Pública, mesmo com a aplicabilidade dos parâmetros da justiça negocial. Se não houver Acordo de Não Persecução Civil, ocorrerá a abertura de uma Ação Civil Pública, onde, em caso de condenação, as punições serão atribuídas assim como no processo penal, e apenas depois transitado e julgado. Entretanto, aborda-se em tópico abaixo algumas garantias indispensáveis no trâmite das ações por ato ímprobo. Sendo indispensável, portanto, a oitiva do ente prejudicado, a aprovação do Ministério Público e a homologação de acordo judicial, demonstrando-se o comprometimento em cumprir com o termo de acordo ajustado.

#### 4 O REGIME PRESCRICIONAL E A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

O instituto prescricional é o responsável pela segurança jurídica, evitando possíveis arbitrariedades, pois, em consonância com o Direito Penal, a pretensão punitiva deve ser submetida a limites temporais, conforme dogmatizado (Osório, 2020, p. 14). Além disso, apresenta-se como uma garantia individual com transcendência social, em razão das relações sociais necessitarem de uma segurança jurídica.

Nesse teor, contempla-se que, com a nova Lei de Improbidade Administrativa, um novo modelo de escalonamento punitivo e prescricional fora introduzido, tanto no que concerne ao direito de ação quanto na forma intercorrente. Importante frisar que, com a promulgação da nova Lei n.º 14.230/2021, esse escalonamento e os prazos para iniciar ou prescrever a ação se normatizou de forma mais benéfica ao acusado.

De acordo com Fábio Medina Osório (2020, p. 14), essa nova norma deve incidir retroativamente, pois afeta diretamente a pretensão punitiva do Estado, conforme demonstra abaixo a alteração no prazo prescricional:

Destaca-se, assim, que a nova Lei de improbidade administrativa (Lei 14.230/21) alterou o prazo prescricional das ações por improbidade, prevendo a prescrição em 08 (oito anos), conforme artigo 23 da Lei 8.429/929, estabelecendo, ainda, as causas de suspensão e de interrupção do lapso prescricional. [...] Prevê a prescrição inter-

\*Lei n.º 14.230/2021, artigo 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: [...]

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do *caput* deste artigo, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do *caput* deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.

§ 2º A multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do *caput* deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade. [...] (BRASIL, 2021, *online*).

corrente, cujo prazo é de quatro anos (artigo 23, § 5º, da Lei 8.429/9213) e que deverá ser decretada de ofício ou a requerimento das partes, em contraditório (artigo 23, § 6º, da Lei 8.429/9214) (Rocha, 2022, *online*).

Depreende-se do entendimento doutrinário que o regime prescricional da pretensão sancionadora do Estado por atos de improbidade administrativa instituiu a hipótese da prescrição intercorrente, nos termos do artigo 23 da Lei Geral de Improbidade Administrativa (Osório, 2021, *online*). Assim, fora demonstrado a caracterização legislativa da prescrição, por se tratar de matéria do Direito Administrativo sancionador.

Conquanto, em matéria de improbidade o princípio da razoável duração do processo dialoga com a improbidade administrativa, tutelando o direito fundamental do réu de ter seu processo sancionador julgado em prazo razoável, ressaltando a importância de um instituto prescricional de modo que as regras processuais sejam respeitadas de forma compatível com as liberdades públicas e particulares da parte envolvida (Mudrovitsch; Nóbrega, 2022, p. 385).

De maneira oposta, considera-se o “período de quatro anos escolhido pelo legislador como inconstitucional, por violação ao princípio da proporcionalidade”, uma vez que dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) demonstram que a tramitação das ações entre os marcos é superior a quatro anos (Pinheiro; Ziesemer, 2022).

Ademais, a correlação prescricional intercorrente não segue os mesmos caminhos da normativa prescricional principal, por não depender de um comportamento atribuído necessariamente ao polo ativo da ação. Independente da omissão do acusador ou demora em ajuizar a demanda “a modalidade intercorrente está ligada ao retardamento na prestação jurisdicional, ou seja, ao mero transcurso do prazo durante a tramitação do processo” (Koehler, 2022, *online*), sendo irrelevante que a conduta da parte autora tenha contribuído ou não para a demora.

Outro contexto que merece guarida consiste na aplicabilidade do regime prescricional ao agente público e ao particular. Nesse aspecto, colaciona-se ao presente artigo o entendimento firmado no Superior Tribunal de Justiça, expresso na Súmula 634/STJ.

Nesse norte, mesmo quando a ação envolve o particular, aplica-se o mesmo regime prescricional previsto na Lei de Improbidade Administrativa para o agente público. Nesse contexto, contempla-se que se trata de um instituto indissociável para que garantias sejam alcançadas ainda nos procedimentos processuais que envolvam os atos de improbidade administrativa.

O presente tema abordado nesse tópico tornou-se mais presente com a promulgação da Lei n.º 14.230/2021 (Brasil, 2021), pois aplicou alterações em penas, as quais beneficiam acusados, o que abre caminho para discussões sobre possíveis aplicações de normas já impostas, por meio do Direito Administrativo sancionador e das leis constitucionais e penais, a título de exemplo o princípio da retroatividade da *novatio legis in melius*.

Diante disso, por caráter análogo, menciona-se novamente a alteração da extinção da forma culposa para os crimes de improbidade administrativa, prevista, anteriormente, no art. 10, passando a exigir a conduta dolosa pelo autor da prática do ato de improbidade, segundo determina Oliveira (2022), tratando-se, evidentemente, da lei mais benéfica.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o presente artigo, demonstrou-se as modificações decorrentes da presente Lei n.º 14.230/2021. Tais alterações, que ensejaram polêmicas e posicionamentos divergentes durante o processo legislativo e após a sua promulgação, têm gerado entendimentos e atingindo proporções constantes no cenário político social.

Assim, constatou-se divergência até mesmo na natureza jurídica da improbidade administrativa, se a devida aplicação se baseia nas determinações cíveis ou penais.

Nesse contexto, apresentou-se até mesmo o desentendimento discricionário na Supre-



ma Corte referente à aplicabilidade do Direito Administrativo sancionador e/ou atribuição da matéria civil ou penal, bem como da (ir)retroatividade da nova Lei de Improbidade Administrativa.

Outro ponto aprofundado no artigo concerne às alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021 gerando debates referentes ao novo escalonamento para punições e aplicabilidade do prazo prescricional ensejar maior impunidade ao que tange à aplicabilidade do *jus puniendi* estatal aos acusados por improbidade administrativa.

O estudo realizado destaca a importância do Direito Administrativo sancionador através da nova Lei de Improbidade Administrativa no intuito de garantir a segurança necessária às partes processuais.

Mesmo diante de questionamentos de “garantidores de impunidade”, as garantias processuais são imprescindíveis pelo paradigma constitucional e penal. Conquanto, extrai-se da pesquisa o quanto a nova Lei de Improbidade Administrativa proporcionou às partes uma melhor interpretação das garantias e do exame prescricional, e sua aplicabilidade proporcionará um fluxo à jurisdição do Poder Judiciário.

Por todo exposto, as normas práticas de justiça negocial no âmbito cível e penal proporcionam uma solução eficaz aos casos de improbidade, além de uma resposta de devolução de possíveis valores desviados do erário público de modo mais célere e contundente. Emerge significativamente o avanço legislativo em proporcionar às partes processuais mecanismos de solidificação de atividades que afetam a Administração Pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Landolfo. **Acordo de não persecução cível**: primeiras reflexões. GEN Jurídico. 05 mar. 2020. Disponível em: <[genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-naopersecucao-civel](http://genjuridico.com.br/2020/03/05/acordo-de-naopersecucao-civel)>. Acesso em: 7 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 14.230/2021, de 25 de outubro de 2021**. dispõe sobre Improbidade Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Diário da União, 2021.

CARVALHO JR, Roberto Camilo de, *et al.* **Alterações na Lei de Improbidade Administrativa Lei n.º 8.429/1992 (Lei n.º 14.230/2021)**. Centro de Apoio ao Direito Público. 2ª ed. São Paulo, 2023.

DE SÁ, Acácia Regina Soares. O acordo de não-persecução civil na ação de improbidade administrativa. **Portal TJDFT**, 2020. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/institucional/impressa/campanhas-e-produtos/artigos-discursose-entrevistas/artigos/2020/o-acordo-de-nao-persecucao-civil-na-acao-de-improbidadeadministrativa>>. Acesso em: 7 dez. 2023.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; BOMFIM, Daniela Santos. A&C. **Revista de Dir. Adm. Const.** Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 105-120, jan./mar. 2017.

KOEHLER, Frederico. **Suspensão da prescrição intercorrente na nova Lei de Improbidade Administrativa**. 13 de setembro de 2022, *online*. Disponível em: <<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2022/09/13/suspensao-da-prescricaointercorrente-na-nova-lei-de-improbidade-administrativa/>>. Acesso em: 7 de dez. de 2023.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. As três ações coletivas previstas na Lei n.º 8.429/92: algumas breves anotações. In: MACEDO, Marcus Paulo Queiroz, MARTELETO FILHO, Wagner Marteleto (org.). **Temas avançados do Ministério Público**. Salvador: Juspodivm, 2015.

MAIA, Flávia; CARNEIRO, Luiz Orlando. STF: Lei de Improbidade não deve retroagir salvo para processos em curso. **JOTA**, 2022, *online*. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-lei-de-improbidade-nao-deve-retroagir-salvopara-processos-em-curso-18082022>>. Acesso em: 8 de dez. de 2023.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Aplicação retroativa da Lei n.º 14.230/2021 (Lei de Improbidade Administrativa) e as ações distribuídas pela lei anterior (Lei n.º 8.429/92) e demais normas de Direito Administrativo Sancionador. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6697, 1 nov. 2021. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/94514>>. Acesso em: 8 de dez. de 2023.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe. **Lei de improbidade administrativa comentada**: de acordo com a reforma pela Lei n.º 14.230/2021. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 385.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade administrativa**: direito material e processual. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. 2. ed. baseada na 5. ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

\_\_\_\_\_. A prescrição na nova Lei de Improbidade Administrativa: efeitos retroativos. **Conjur**, 05 de novembro de 2021, *online*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-nov-05/fabio-osorio-prescricao-lia-efeitos-retroativos>>. Acesso em: 7 de dez. de 2023.

PAULA, Ana Paula Guimarães de; FARIA, Luísa Campos. Acordos de não persecução cível: desafios e perspectivas. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, CF, n. 14, p. 83, jul/dez. 2020.

PINHEIRO, Igor Pereira, ZIESEMER Henrique da Rosa. **Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Leme-SP, Mizuno, 2022.

ROCHA, Mayara Bueno Barretti. A prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa. **Portal Migalhas**, 14 de julho de 2022, *online*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/amp/depeso/369733/a-prescricao-intercorrente-nas-acoedes-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 17 de dez. de 2023.

SIFUENTES, Mônica. A colaboração premiada na ação de improbidade administrativa. **Conjur**, 14 de abril de 2021, *online*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-abr-14/sifuentes-colaboracao-premiada-acaoimprobidade>>. Acesso em: 17 de dez. de 2023.