



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRO-REITORIA DE GRADUAÇÃO  
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO  
CURSO DE DIREITO  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO

**AS MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (LEI 14.230/2021)**

PEDRO PAULO FARIA DE SENE

ORIENTADORA – PROF<sup>a</sup>. DRA. MARIA CRISTINA VIDOTTE B TARREGA

GOIÂNIA-GO  
2022

PEDRO PAULO FARIA DE SENE

**AS MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (LEI 14.230/2021)**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Prof. (a) Orientador (a): Maria Cristina Vidotte b Tarrega.

GOIÂNIA-GO  
2022

PEDRO PAULO FARIA DE SENE

**AS MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (LEI 14.230/2021)

Data da Defesa: \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador (a): Prof. (a): Titulação e Nome Completo Nota

---

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Titulação e Nome Completo Nota

## SUMÁRIO

<b>1 DIREITO ADMINISTRATIVO</b> .....	6
1.1 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	6
1.2 PRINCÍPIOS E PREVISÃO LEGAL .....	8
<b>2 PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE</b> .....	8
2.1 CONCEITO E PREVISÃO LEGAL.....	9
2.2 ANTIGA LIA.....	9
2.3 NOVA LIA.....	11
2.4 APLICABILIDADE NA NOVA LIA E SEUS EFEITOS.....	11
<b>CONCLUSÃO</b> .....	11
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	13

# AS MUDANÇAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

## PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (LEI 14.230/2021)

Pedro Paulo Faria de Sene<sup>1</sup>

### RESUMO

Dentro dos vários ramos do Direito, temos o Direito administrativo, que regulamenta a atuação dos entes e agentes públicos, para que atuem visando o melhor interesse público. Ainda temos contido no Direito Administrativo o DAS, ou Direito Administrativo Sancionador, que nada mais é do que o direito de punir estatal canalizado na Administração Pública. Ainda serão abordadas as mudanças na Lei de Improbidade Administrativa, e o seu impacto, tendo em vista que a “lei antiga” (Lei 8.249/91) era bastante genérica e falha em alguns pontos, que foram o principal foco deste. Dentro da nova LIA, discutiremos principalmente a prescrição intercorrente e sua retroatividade, observando a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (ARE 843989), e analisando seus pormenores e debatendo sua repercussão.

**Palavras-chave:** Improbidade. Administrativa. Prescrição.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

## INTRODUÇÃO

Neste trabalho, dentro da esfera do Direito administrativo, mais especificamente em uma ramificação deste, o Direito Administrativo Sancionador, que basicamente é o efetivo poder estatal de punir, visando coibir ilicitudes dos agentes titulares na administração pública, analisaremos as mudanças ocorridas na nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/21).

A nova lei, trouxe inúmeras mudanças, visando corrigir as falhas que existiam na lei antiga, de maneira a melhorar e tornar mais justa a sua aplicação no âmbito da Administração Pública.

Mais especificamente, analisaremos como se dá a prescrição intercorrente advinda do novo instrumento legal acima citado, e a maneira que se dá a sua aplicação, observando todos os princípios legais, e verificando como foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, haja vista que o órgão supremo decidiu como tal aplicação ocorreria.

### 1 DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo é o ramo do direito que trata dos princípios e regras que regulam a função dos órgãos, agentes, e atividades relacionadas a Administração Pública, possuindo como suas principais fontes a Constituição Federal e as Leis que vieram para regulamentar assuntos específicos, relacionados a Administração Pública.

Uma maneira excelente de definir o Direito Administrativo é como sendo a esfera do direito que *“estuda a disciplina normativa da função administrativa, independentemente de quem esteja encarregado de exercê-la: Executivo, Legislativo, Judiciário ou particulares mediante delegação estatal”* (MAZZA, 2013, p. 33). Em outras palavras, pode-se dizer que o Direito Administrativo seria a materialização das regras que ditam os ritos públicos, independentemente de onde venha, desde que esteja ligado ao funcionamento da máquina estatal, será alvo de tais imposições legais.

Assim como todos os ramos do direito, o Direito Administrativo possui alguns princípios dispostos na Constituição Federal, sendo alguns deles os da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

#### 1.1 DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Dentro do ramo do Direito Administrativo, intimamente ligado com a lei de Improbidade Administrativa, temos o Direito Administrativo Sancionador, que nada mais é do que o Estado exercendo seu *jus puniendi*, judicial e administrativamente, dentro de si próprio, ou melhor dizendo, dentro do Direito Administrativo, agindo como a ferramenta de manutenção da boa saúde da Administração Pública.

Quando começou a se tratar de Direito Administrativo Sancionador, este era comumente confundido com o Direito Penal, como se fosse apenas uma face da aplicação das leis penais, porém com o tempo, houve o reconhecimento que se tratava de normas separadas, com aspectos próprios, possuindo algumas similaridades entre si, porém mantiveram-se as respectivas identidades.

A maior semelhança entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador se encontra justamente no *jus puniendi*, no direito do Estado de punir, porém ao mesmo tempo que torna as referidas normas parecidas, mostra que suas singularidades são ainda maiores.

Pode parecer abstrato, porém a grande diferença que existe na aplicação do poder de punir estatal, é que no Direito Administrativo Sancionador busca-se tutelar o coletivo, sobrepondo-se ao interesse particular, haja vista que ao regulamentar o funcionamento da Administração Pública, os benefícios serão refletidos em toda a coletividade, enquanto o Direito Penal busca defender os bens jurídicos individuais, atuando em uma esfera completamente diferente.

Contudo, o Direito Administrativo Sancionador possui facetas diferentes, que são a parte administrativa e a judicial. Administrativamente, busca-se a preservação do interesse coletivo e dos princípios anteriormente citados, e judicialmente, busca manter a probidade dos agentes que movimentam a Administração Pública.

É de suma importância que se salienta que o Direito Administrativo Sancionador em sua esfera judicial, é efetivado pelo Poder Judiciário, fugindo da competência do Direito Administrativo, não fazendo parte deste.

Porém como pode o Direito Administrativo Sancionador não fazer parte do direito Administrativo? Pois é aqui a exata intersecção do Direito Penal com o Direito Administrativo. O Direito Administrativo Sancionador se encontra em um espaço próprio, porém muito próximo ao Direito Penal e ao Direito Administrativo, possuindo características e princípios de ambos, mesclando-os para obter seu resultado.

Assim sendo, pode-se conceituar o Direito Administrativo Sancionador como a "*expressão do efetivo poder punitivo do Estado, no âmbito do Direito Administrativo,*

*direcionada à responsabilização do servidor público em sentido amplo e/ou do particular, em órbita não penal, que tenha atentado contra o interesse coletivo, os princípios da administração pública e/ou a moralidade administrativa”.* (Luís Mauro Lindenmeyer Eche)

## **1.2 PRINCÍPIOS E PREVISÃO LEGAL**

Em sua maioria, os princípios do DAS, se encontram na Constituição Federal, haja vista que quase todos advém do próprio Direito Penal, e alguns que podemos citar:

- Devido Processo Legal (art. 5º LIII, CF)
- Contraditório (art. 5º, LIV, CF)
- Ampla Defesa (art. 5º, LV, CF)
- Princípio da Legalidade (art. 5º, II e XXXIX, e 37, caput, CF)
- Princípio da Segurança Jurídica (art. 5º, XXXIX, CF)
- Princípio da Irretroatividade (art. 5º, XL, CF)
- Princípio da Culpabilidade e Pessoalidade da Pena (art. 5º, XLV, CF)
- Princípio da Individualização da Sanção (art. 5º, XLV, CF)
- Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade (arts. 1º e 5º, LIV, CF)

Esses princípios são utilizados em ambos os ramos do Direito, para que o sujeito não sofra excessos do *jus puniendi* do Estado, no caso Administração Pública, tendo assim direito a um tratamento jurídico, tal qual um réu penal, não podendo ser privados de seus direitos constitucionais, ainda que estejam em âmbito de Direito Administrativo.

## **2 PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE**

A prescrição intercorrente, é um instituto que surgiu da doutrina e da jurisprudência, que definiram que havia a possibilidade de um direito deixar de existir, durante o decorrer de um processo, devido à mora deste, podendo-se fazer menção ao princípio da razoável duração do processo (Art. 5º, LXXVIII, CF e Arts.4º, 6º e 8º do Código de Processo Civil).

Neste ponto, vale mencionar o Código de Processo Civil, que apesar de não se tratar de norma Penal e/ou Administrativa, e ainda se tratar de norma processual, definiu o instituto da Prescrição Intercorrente, não o trazendo explícito em seu texto, porém definindo os ditames processuais e legais para sua aplicação em seu artigo 921.

Além do CPC, ainda temos a Prescrição Intercorrente dentro da Execução Fiscal, que a partir do ano de 2004, trouxe em seu texto a previsão expressa do instituto em questão.

Podemos citar ainda o Direito Trabalhista, que admite a Prescrição Intercorrente devido a Súmula 327, do STF, trazendo em seu artigo 11-A, a previsão da mesma, que novamente ocorre na fase de execução.

Portanto, o que podemos observar é que a Prescrição Intercorrente, ocorre fundamentalmente no momento executório do processo, diferentemente do que ocorre no Direito Administrativo, como veremos logo em seguida.

## **2.1 PREVISÃO LEGAL**

No âmbito do Direito Administrativo, especificamente na “nova” Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.230/21), prevista em seu Art. 23, caput: “Art. 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.”

O que se extrai, do texto do artigo 23, é que o prazo para que se aplique a sanção no processo que trata de Improbidade Administrativa, corre a partir da ocorrência do fato gerador de improbidade, diferentemente do que ocorre nos outros códigos.

Aqui, o prazo é especificamente para aplicação das sanções, portanto se o processo corre a mais de 8 anos, sem que nenhuma pena tenha sido aplicada ao indivíduo supostamente ímprobo, perde-se o direito punitivo sobre o mesmo.

Contudo, observa-se a expressão “sanções”, utilizada sabiamente pelo legislador, pois sob a ótica constitucional, o ressarcimento de danos é imprescritível, aqui existindo nos casos em que o agente público apenas deve reparar os danos, sem imposição de qualquer sanção.

## **2.2 APLICABILIDADE NA NOVA LIA E SEUS EFEITOS**

Aqui surgem as controvérsias.

A nova LIA, traz expressamente em seu texto, no artigo 1º, §4º, que se aplicam os princípios constitucionais do DAS, alguns exemplos elencados acima, portanto, deixando mais clara ainda a relação com o Direito Penal.

A antiga LIA, não era tão clara nesse sentido, porém já era de entendimento jurisprudencial, onde no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 37.031/SP, 2018, o Superior Tribunal de Justiça decidiu, nas palavras da Ministra Regina Helena Costa (Relatora):

“(…) tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, deve também alcançar as leis que disciplinam o processo administrativo disciplinar. (...)”

Logo, ainda que não esteja localizado na esfera penal, o DAS, por partilhar de vários dos princípios deste, contidos especialmente no artigo 37, §4º, da CF, aqui confunde-se, que é exatamente o que se extrai do entendimento do STJ no tocante à retroatividade.

No mesmo sentido, se encontra a doutrina majoritária, que mesmo antes da publicação da nova LIA, defendia que a retroatividade penal ocorresse dentro do âmbito do DAS.

Porém, Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, em 2017, ao julgar o Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.019.161/SP [5], de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, deu entendimento diverso ao tema, deixando claro que a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu, só ocorreria dentro do Direito Penal, exclusivamente, como podemos ver: *“(…)Verifica-se, portanto, que a retroatividade da norma mais benéfica em favor do réu é um princípio exclusivo do Direito Penal, onde está em jogo a liberdade da pessoa, admitindo, até mesmo, o ajuizamento de revisão criminal após o trânsito em julgado da sentença condenatória, há qualquer tempo. (...)”*

Porém, o entendimento dos doutrinadores majoritários, de que dentro do âmbito do DAS, a retroatividade ocorresse, se manteve, tendo em vista de que ainda não havia tido decisão de repercussão geral do STF que incidisse exatamente sobre o tema, aplicando-se o entendimento do STJ.

Entretanto, com o surgimento da nova LIA, a dúvida voltou com mais força do que nunca, pois agora estava expresso, de que os princípios do DAS, deveriam ser aplicados, o que ia no mesmo sentido do que o STJ havia decidido anteriormente, e no que era o entendimento da doutrina majoritária que versava sobre o tema.

Evidentemente, que o STF deveria agir, a fim de sanar essa questão, definindo se a nova LIA retroagiria ou não.

Antes de falar sobre qual foi o parecer do STF, devemos observar como era o entendimento anterior, pois este divergia nos aspectos material e processual.

Dentro das “normas materiais”, dentro do DAS se manifestando no ressarcimento de danos, que é imprescritível, e que segue as regras do *tempus regit actum*, aplicando-se

a lei que estiver vigente na data do fato, não admitindo assim a retroatividade da nova LIA.

Todavia, dentro das “normas processuais”, dentro do DAS se manifestando nas sanções “penais” previstas em seu texto, havia a possibilidade de retroatividade, já que a prescrição intercorrente, da nova LIA, versa exclusivamente sobre a aplicação de sanções.

Entretanto, a decisão foi um misto entre ambos os entendimentos, como se fosse uma espécie de retroatividade parcial, abaixo exposto:

(...)Nesse Tema 897, como mencionei acima, o TRIBUNAL PLENO, considerou essencial o elemento subjetivo do dolo para a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Em relação a todos os demais atos ilícitos não caracterizados, por decisão judicial, como atos de improbidade ou atentatórios à probidade na administração praticados sem dolo, ou ainda, pretéritos à edição da Lei 8.429/1992, manteve-se a ampla possibilidade de ajuizamento de ações de ressarcimento, dentro do respectivo prazo prescricional, aplicando-se o TEMA 666, como decidido em Repercussão Geral no RE 669.069 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI), com a seguinte TESE: É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil . Em conclusão, nos termos das fundamentações e decisões Plenárias do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. (...)”

O que se extrai da decisão do STF, é que para os casos em que houve condenação firmada em improbidade, na modalidade culposa, a lei deve retroagir para beneficiar os réus, tendo em vista que o novo texto traz, expressamente no seu artigo 3º, que a LIA somente será aplicada nos casos que existe a figura do dolo, portanto, excluindo a figura da culpa.

Porém, nos casos em que houve condenação, e que se fez presente a figura do dolo, a LIA não retroagirá, seguindo o entendimento do ARE 1019161, de 2017, que definiu que somente lei em âmbito penal retroagirá em benefício ao réu, excluindo assim, a possibilidade da retroação da LIA.

## CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que apesar de que apesar de a doutrina majoritária do tema entender pela retroatividade da LIA, tendo em vista as suas semelhanças com a lei penal, esse não foi o entendimento do STF, que dirimiu, pelo menos por enquanto, as controvérsias sobre o tema em questão.

Ainda resta saber como se dará a atuação do judiciário nos processos em que a condenação existente estar embasada na improbidade culposa, pois a maneira que

ocorrerá a retroação da LIA, não ficou expressa, além do fato de que a decisão pela não retroação vai contra o próprio texto da lei em questão e contra toda a doutrina majoritária.

Ademais, vale ressaltar de que o tema, por ser tão controverso, poderá ser alvo de novas decisões que possuam repercussão geral, divergindo do atual entendimento, entretanto, por hora, aplica-se a “retroatividade parcial”.

## REFERÊNCIAS

Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021 / Marçal Justen Filho. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

Direito administrativo / Fernando Ferreira Baltar Neto, Ronny Charles Lopes de Torres. Imprensa: Salvador, JusPODIVM, 2019. Descrição Física: 640 p. Referência: 2019.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. O Direito Administrativo Sancionador e a falta de simetria com o Direito Penal. [S. l.], 9 dez. 2021. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal#:~:text=O%20Direito%20Administrativo%20Sancionador%20\(DAS,ou%20administrado%22%20%5B1%5D](https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionador-direito-penal#:~:text=O%20Direito%20Administrativo%20Sancionador%20(DAS,ou%20administrado%22%20%5B1%5D). Acesso em: 7 jun. 2022.