

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDSON RICARDO SALEME

ANTONIO CECILIO MOREIRA PIRES

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. Ednilson 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

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

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

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Antonio Cecilio Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-344-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXXII Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, em São Paulo- SP,

na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em Higienópolis e elegeu o tema "Os Caminhos da Internacionalização e o Futuro do Direito" como eixo norteador dos seus trabalhos. Sob esse escopo, o presente Congresso buscou explorar os impactos da internacionalização nos diversos sistemas jurídicos e nas práticas do Direito, discutindo como as ferramentas existentes no direito comparado podem melhor auxiliar na pesquisa, na prática profissional e na formação acadêmica na área jurídica pública.

Saliente-se a grande relevância da temática em face dos temas abordados no GT Direito Administrativo e Gestão Pública I um dos mais importantes do Conpedi e que, a cada ano, adquire maior centralidade no Congresso e no cenário da pesquisa e pós graduação do país. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre coordenadores, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

A presente edição do Conpedi, dessa forma, abordou a internacionalização e seus aspectos diretos sobre as normas, destacando-se a necessidade de regulação em diversos setores, sobretudo no setor público para o crescimento e a adaptação em diversos setores.

Os artigos apresentados GT Direito Administrativo e Gestão Pública I refletem uma ampla diversidade temática que explora as interseções entre direito público, privado, servidores, serviços públicos, concessão permissão e outros institutos próprios do Direito Administrativo. Diversos artigos destacam o impacto causado no Direito Administrativo na absorção do Direito Privado e nas novas normas que estão sendo publicadas, abordando desde a responsabilidade civil e desafios regulatórios até o emprego de normas complexas publicadas com o objetivo de melhor subsidiar a atuação do administrador. Destacam-se ainda apresentações que exploram os aspectos econômicos e práticos do Direito Administrativo no manejo da coisa pública e no tratamento dos servidores e suas respectivas repercussões.

O evento foi marcado pela troca de experiências, pelo aprendizado mútuo e pela inspiração para que cada um de nós contribua, em sua esfera de atuação, para uma Administração mais justa, ética e comprometida com o cidadão.

Por fim, destacam-se reflexões sobre o futuro do funcionalismo público, dos serviços, da privatização e dos diversos institutos modernizadores desse importante ramo jurídico. Esses temas revelam uma preocupação transversal com a construção de normas cada vez mais adequadas, com foco na proteção de direitos fundamentais e respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública em um contexto que busca modernizar a relação entre Administração e administrados.

Os coordenadores responsáveis pelo Grupo de Trabalho cordialmente convidam os interessados a examinar integralmente os artigos em questão, confiantes de que a leitura será proveitosa. Encerramos esta apresentação expressando gratidão pela oportunidade de facilitar os diálogos entre pesquisadores de elevada competência.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme - UNIVERSIDADE CATÓLICA DE UNISANTOS.

Prof. Dr. Antonio Cecilio Moreira Pires - UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

PREScrição nos atos de improbidade: considerações em face do concurso de agentes

STATUTE OF LIMITATIONS IN ACTS ADMINISTRATIVE MISCONDUCT: CONSIDERATIONS REGARDING THE JOINT ACTION OF AGENTS

**Fábio Freitas Dias
Giovanna Duarte Fighera**

Resumo

A Lei nº 8.429/1992, que disciplina os atos de improbidade administrativa, prevê sanções severas contra condutas que atentem à probidade, à moralidade e à legalidade da Administração Pública. Embora dotados de natureza administrativa, alguns atos podem, também, enquadrarem-se como ilícitos penais. Com a reforma trazida pela Lei nº 14.230/2021, os prazos prescricionais sofreram mudanças relevantes, o que gerou incertezas quanto à sua aplicação a terceiros que, em concurso com agentes públicos, tenham praticado atos ímparobos antes da alteração legislativa. Nesse contexto, questiona-se: qual o prazo prescricional deve ser aplicado ao terceiro que, em concurso com funcionário público federal, pratica atos de improbidade cometidos antes da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, e que não se caracterizam em crimes? Para tanto, adota-se, como método de abordagem, o dedutivo, partindo da análise legislativa quanto às novas e antigas normas que tratam da prescrição, no qual, como consequência, tem-se a problemática do prazo para propor a ação contra terceiros. Como método de procedimento, utiliza-se o monográfico e o histórico. A presente pesquisa tratará de analisar como os novos prazos devem ser usados em casos que ocorreram antes da Lei nº 14.230/2021, garantindo o respeito ao direito e à estabilidade legal. Ao fim, pode-se concluir que a retroatividade das normas mais benéficas, imposta pela Constituição, deve ser aplicada em favor dos particulares, evitando interpretações generalizantes e assegurando proporcionalidade e segurança jurídica.

Palavras-chave: Concurso de agentes, Improbidade administrativa, Prescrição, Retroação da norma, Terceiros

Abstract/Resumen/Résumé

Law nº. 8.429/1992, which regulates acts of administrative improbity, establishes severe sanctions for conduct that violates probity, morality, and legality within Public Administration. Although primarily administrative in nature, certain acts may also constitute criminal offenses. With the reform introduced by Law No. 14.230/2021, the limitation periods underwent significant changes, raising uncertainties regarding their applicability to third parties who, in collusion with public agents, committed acts of improbity prior to the legislative amendment. In this context, the central question arises: which limitation period should be applied to the third party who, in concert with a federal public servant, engaged in

acts of improbity committed before Law No. 14. 230 of October 25, 2021, and that do not amount to criminal offenses? To address this issue, the deductive method is employed, based on a legislative analysis of both the old and new rules governing prescription, from which stems the problem of the applicable deadline for actions against third parties. As procedural methods, the monographic and historical approaches are adopted. This research seeks to analyze how the new limitation periods should be applied to cases predating Law No. 14.230 /2021, thereby ensuring respect for the rule of law and legal stability. Ultimately, it concludes that the retroactive application of more favorable rules, as mandated by the Constitution, must prevail in favor of private individuals, preventing overgeneralized interpretations and safeguarding proportionality and legal certainty.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Joint action of agents, Administrative misconduct, Statute of limitations, Retroactive application of the law, Third parties

INTRODUÇÃO

No âmbito do Direito, especialmente na esfera pública, observa-se uma dependência do tempo, dada à necessidade da contínua adaptação das regras às mudanças históricas, políticas e institucionais e da necessidade de efetivar o princípio da segurança jurídica como consequência lógica do Estado de Direito. É que somente a limitação temporal de direitos e deveres oriundos das regras pode oferecer clareza, estabilidade e confiança das relações jurídicas. Essa característica ganha relevância maior no campo da Administração Pública, pois que ao passo que é essencial proteger os princípios essenciais à ela, criando deveres de respeito a tais premissas, a previsão de variadas sanções como respostas a atos que os desrespeitem se caracterizam como um direito de punir ao Estado. Por palavras mais precisas, o tempo deve limitar deveres e direitos a fim que se produza a segurança desejada e exigida pelo modelo estatal adotado no nosso texto constitucional, pois que, nem se pode exigir deveres, tampouco esperar o exercício de direitos de forma indefinida no tempo.

Na linha dessa ideia geral, em que pese se exija um dever geral de probidade, que se sustenta no alto valor normativo atribuído pelo sentido ético das condutas em relação à Administração Pública, a limitação temporal das sanções administrativas por atos de improbidade também são exigidas em face do modelo estatal. Nesse sentido, a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), é um marco no sistema jurídico brasileiro, eis que estabeleceu sanções para atos que violem os princípios da Administração Pública através de inúmeros atos de improbidade. Assim, visando uma proteção ampla da moralidade, legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, a lei define responsabilizações aos agentes públicos, mas também a estende aos terceiros que causem prejuízos ao erário, ou obtenham enriquecimento ilícito em detrimento da coletividade. Nesse contexto, os processos administrativos disciplinares e as ações de improbidade, revelam-se como instrumentos necessários de aplicação das consequências jurídicas previstas como repressão aos atos de improbidade.

Na linha de que o tempo gera também a necessidade de adequação das regras ao modelo estatal e a possíveis mudanças sociais, políticas e jurídicas, em 2021, a edição da Lei nº 14.230 promoveu uma reforma na Lei de Improbidade Administrativa, dentre as quais definiu novos marcos normativos, como a exigência do dolo como elemento subjetivo essencial para configurar atos de improbidade, bem como redefiniu o tema da prescrição. Logo, ocasionou-se uma mudança substancial, a qual impõe o dever de reinterpretar os institutos jurídicos à luz das

novas diretrizes – especialmente no que se refere à aplicação intertemporal da norma mais benéfica.

É nesse contexto, portanto, em que se situa o presente estudo, o qual visa analisar o instituto da prescrição nos atos ímparobos cometidos antes da vigência da Lei nº 14.230/2021, objetivando responder ao seguinte problema de pesquisa: qual o prazo prescricional deve ser aplicado ao terceiro que, em concurso com funcionário público federal, pratica atos de improbidade cometidos antes da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, e que não se caracterizam em crimes? Por meio de uma abordagem crítica e sistemática, busca-se demonstrar que a aplicação retroativa das novas regras trazidas pela reforma legislativa, em especial, àquelas que instituíram prazos prescricionais objetivos e a exigência de dolo, não é, apenas, juridicamente possível, mas constitucionalmente imposta, sobretudo, em benefício daqueles que não ocupavam cargos públicos, e cujas condutas foram descontextualizadas ou generalizadas pelo órgão acusador.

A atualidade e relevância social do tema concentra-se na necessidade de debate sobre a problemática pela academia, a fim de trazer reflexões que possam subsidiar a melhoria da legislação e a aplicação mais justa e eficaz das Leis que versam sobre Improbidade Administrativa, visando tanto a segurança jurídica de quem comete o ato, quanto a proteção da Administração Pública.

1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No Brasil, o tema da Improbidade Administrativa percorreu um certo caminho nitidamente evolutivo, eis que passou por diversas regulamentações e sucessivas alterações, sempre na perspectiva de o aperfeiçoar e adaptar sua previsão e regramento a novas exigências. Antes da criação da Lei nº 8.429/1992, vigiam três normas que tratavam de práticas ilícitas realizadas por funcionários ou servidores públicos: A Lei nº 3.164/1957, a Lei nº 3.502/1958 e o Decreto-Lei nº 359/1968, que especificavam casos de enriquecimento ilícito, resultante de influência ou abuso de poder, cujas duas primeiras restaram revogadas, pelo artigo 25 da LIA (Vieira, 2011, p. 149).

Historicamente, a construção normativa da improbidade administrativa, no Brasil, foi gradual: a Lei nº 3.164/1957 representou uma das primeiras tentativas de regular o enriquecimento ilícito. Todavia, foi com a promulgação da Constituição de 1988 e, posteriormente, da LIA, que foi consolidado um verdadeiro regime jurídico voltado aos agentes

públicos, consolidando um sistema de controle mais eficaz das ações administrativas (Guimarães, 2022, p. 91).

Assim, a Lei nº 8.429, aprovada em 2 de junho de 1992, surgiu como uma resposta legislativa à crescente demanda social por maior lisura na atuação dos agentes públicos. Sendo conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, Carvalho Filho (2013, p. 601) aduz que tal norma se tornou instrumento indispensável para a preservação da integridade da Administração Pública.

Resumidamente, tal norma possuiu, como um dos seus objetivos, o de criar e delimitar legalmente as punições previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, que trata, em particular, dos atos ímparos, ao estabelecer que:

Os atos de improbidade administrativa levarão à suspensão dos direitos políticos, à perda do cargo público, à indisponibilidade dos bens e ao ressarcimento aos cofres públicos, na forma e na medida previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988).

Nessa senda, em razão de a Constituição não ter especificado quais condutas fáticas configurariam atos de improbidade, tampouco o procedimento necessário para aplicação das sanções, justificou-se a criação da LIA, como instrumento normativo complementar, mas necessário em face da exigência constitucional. É relevante salientar, nesse contexto, que a LIA desempenha um papel essencial no Direito Administrativo Brasileiro, a fim de exercer a manutenção da ética, da integridade, e da legalidade na atuação do poder público, pois, a ação de improbidade administrativa, é aquela que busca o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, praticadas por gestores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o objetivo de preservar o princípio da moralidade (Filho, 2012, p. 1.059).

No sentido do sustentado por Carvalho Filho, Guimarães (2022, p. 56) afirma que a ação de improbidade administrativa é um dos principais mecanismos de controle da moralidade administrativa, possibilitando, assim, a responsabilização de agentes que atentem contra o patrimônio público e a confiança da sociedade. Portanto, as penas previstas ao ato ímparo têm, como finalidade, coibir práticas que violem os princípios que regem a Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Na mesma linha, Martins (2023, p. 378) destaca que a origem do termo “improbidade” remete à desonestidade, imoralidade e má índole, de modo que a prática ímpar pode envolver condutas como desvio de recursos, fraudes documentais e outras formas de deslealdade

funcional. No entanto, deve-se distinguir a improbidade e a moralidade administrativa, por serem institutos diversos:

Não é fácil estabelecer a distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de honestidade na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública (Di Pietro, 2012, p. 816).

Embora possuam distinções, no ordenamento jurídico brasileiro, a improbidade administrativa está, inexoravelmente, associada à ideia de moralidade administrativa, abrangendo, portanto, condutas que violam os pilares da boa gestão pública – gerando enriquecimento ilícito, dano ao erário ou afronta direta aos princípios administrativos, cujas práticas, além de comprometerem a confiança da população nos representantes do Estado, acarretam impacto financeiro (Carvalho, 2022, p. 53).

Por conseguinte, introduziu-se a Lei nº 14.230/2021, que promoveu alterações significativas, dentre as quais se destaca a supressão da modalidade culposa de improbidade. Dessa forma, a nova redação passou a exigir – como requisito essencial – a presença de dolo. Portanto, o dolo foi alçado a elemento central na caracterização da improbidade, restringindo a responsabilização a comportamentos dolosos (Favreto, 2021, p. 122).

A partir disso, as condutas enquadradas como improbidade se distribuem, na forma dolosa, nas categorias de enriquecimento ilícito, dano ao erário e afronta aos princípios administrativos (Brasil, 1992). Todas essas formas representam riscos à confiança pública e exigem respostas firmes do ordenamento jurídico. Meirelles (2016, p. 671) observa que tais práticas afetam, não apenas o patrimônio público, mas também, os fundamentos éticos da Administração, configurando um desafio permanente ao regime democrático.

2 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A promulgação da Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), marcou uma fundamental etapa quanto ao fortalecimento dos princípios constitucionais que norteiam a conduta dos agentes públicos, em um período “pós-redemocratização”, pois inaugurou um modelo de responsabilização voltado à preservação da moralidade e da integridade administrativa, aplicável tanto a servidores públicos, quanto a

terceiros que interfiram ou se beneficiem da atividade estatal. Contudo, críticas surgiram quanto à rigidez do sistema, especialmente, diante de uma suposta ampliação do poder sancionador, que ocasionou o descrito “apagão das canetas” – situação em que gestores públicos, receosos de punições desproporcionais por simples falhas formais, passaram a evitar de tomar decisões administrativas (Franco; Cruz, 2023, p. 45).

Esse receio refletiu o denominado “Direito Administrativo do Medo”, no qual o temor da responsabilização inibe a ação dos agentes públicos, levando à paralisia decisória. Como observa Santos (2020, p. 295), diante do alto grau de incerteza jurídica e do controle externo, muitas vezes, disfuncional, a omissão passa a ser analisada como opção mais segura, ainda que em prejuízo do interesse coletivo.

Foi nesse contexto que sobreveio a Lei nº 14.230/2021, que promoveu uma reconfiguração significativa do regime de improbidade administrativa, impactando, diretamente, nos mecanismos de prevenção e repressão, até então, consolidados. Dentre as alterações mais relevantes, destaca-se o § 4º ao artigo 1º da LIA, segundo o qual devem ser observados os princípios do direito administrativo sancionador na aplicação da lei, funcionando como critério hermenêutico vinculante¹. Essa diretriz é reforçada pelo artigo 17-D, que complementa o entendimento restritivo e delimitador da norma:

A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (Brasil, 2021).

Com a nova redação, o artigo 1º da LIA passou a reafirmar que, a finalidade do sistema de responsabilização por improbidade, é a proteção da integridade do patrimônio público e social, mudança essa que retomou os fundamentos das Leis nº 3.164/1957 e nº 3.502/1958, que buscavam combater o enriquecimento ilícito e outras formas de desvio de conduta por agentes públicos e particulares. A constitucionalização do tema ocorreu no § 4º do artigo 37, que inaugurou o termo “improbidade administrativa” que, posteriormente, passou a ser regulamentado pela LIA, a qual revogou os diplomas anteriores e passou a disciplinar as sanções aplicáveis a agentes públicos que incorressem em atos de enriquecimento ilícito, entre outras condutas (Carneiro, 2022, p. 100).

¹ § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. (Brasil, 1992).

Ainda que os artigos 9 e 10 da LIA tenham, essencialmente, mantido a descrição dos atos de enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, a principal inovação da Lei nº 8.429/1992 foi a introdução de um terceiro ato ímparo: a violação aos princípios administrativos. Essa inclusão representou uma ampliação expressiva do escopo da norma, caracterizada por Carneiro (2022, p. 104) como uma “ruptura significativa em relação às legislações anteriores”. No entanto, a reforma de 2021 buscou reverter essa ampliação, reconfigurando o artigo 1º para restringir o conceito de improbidade a condutas efetivamente dolosas, com potencial lesivo relevante e vinculadas diretamente à corrupção ou ao desvio de finalidade pública.

A exigência de dolo – entendido como a vontade consciente e deliberada de produzir o resultado ilícito (Brasil, 1940) – passou a ser central na definição dos atos ímparos, conforme o novo artigo 1º, § 1º. (Brasil, 2021). Com isso, a modalidade culposa foi excluída do rol de condutas puníveis, demandando, agora, a demonstração inequívoca da vontade do agente em violar a norma. O Artigo 11 (Brasil, 2021), que trata das infrações a princípios, passou a conter um elenco taxativo de hipóteses, representando importante mudança em relação ao regime anterior, cujo caráter exemplificativo gerava insegurança jurídica e amplitude interpretativa:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

I – revogado

II – revogado

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

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

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 3º O enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas.

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

Ainda que essas modificações não esgotem as transformações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, elas concentram os principais debates doutrinários e desafios interpretativos. Conforme destaca Atherino e Calegatto (2023, p. 38), a exclusão da improbidade culposa está no cerne da nova orientação legislativa, ao distinguir irregularidades administrativas de condutas dolosas e intencionais a fim de evitar a punição de gestores por simples equívocos ou falhas técnicas. Entretanto, o legislador deixou lacunas importantes, como a ausência de tratamento específico para processos em curso e para condenações já transitadas em julgado com base na modalidade culposa, ou no antigo artigo 11, de caráter exemplificativo.

A tentativa de delimitar o dolo no artigo 1º, § 2º da nova redação, também gerou controvérsias, especialmente quanto à distinção entre dolo genérico e dolo específico, exigindo análise aprofundada sobre a intenção do agente e os elementos subjetivos da conduta. No entanto, conforme salientam Gomes Jr. e Favreto (2023, p. 103), determinadas infrações, como o enriquecimento ilícito, não se compatibilizam com a ideia de culpa, exigindo, por sua própria natureza, uma atuação dolosa e preordenada.

A demonstração do dolo se torna ainda mais complexa quando se trata de atos que causem prejuízo ao erário, ou afrontem princípios constitucionais. No primeiro caso, demonstra-se necessário comprovar não apenas o resultado lesivo, como também, a conduta dolosa que o causou, distinguindo-a de meros atos de incompetência. No segundo, mesmo com o rol taxativo do artigo 11, a abstração dos princípios constitucionais exige prova robusta de desvio de finalidade ou obtenção de vantagem indevida, nos termos dos §§ 1º e 4º do mesmo dispositivo (Fernandes, 2022).

A principal crítica ao artigo 11 reside na tentativa de o transformar em um modelo fechado, contrariando, assim, seu entendimento como cláusula subsidiária para casos não abrangidos pelos artigos 9º e 10. Ao entendimento de Castro (2022, p. 128), o dispositivo servia como "soldado de reserva", conferindo flexibilidade à responsabilização, contudo, princípios jurídicos possuem caráter normativo aberto, o que dificulta sua adequação ao direito sancionador, que exige rigor e previsibilidade.

Carneiro (2023, p. 107) adverte que tais comandos constitucionais, por sua abstração, não podem ser utilizados como fundamento exclusivo para imputação sancionatória, sob pena de comprometer a segurança jurídica. O rol exemplificativo dos artigos 9º e 10, ao contrário, mantém-se compatível com a exigência de tipicidade, pois vincula a responsabilização a resultados concretos, como enriquecimento ilícito ou dano patrimonial.

A reforma de 2021 teve, portanto, o objetivo de conferir maior previsibilidade e coerência ao sistema, amparando-se em três eixos centrais: (i) a explicitação da finalidade da LIA; (ii) a incorporação dos princípios do direito sancionador como limites à atuação do Estado; e (iii) a precisão na descrição dos tipos de improbidade (Carneiro, 2022, p. 111). Esse alinhamento, da mesma forma, manifesta-se nos artigos 22 e 28 da LINDIB (Brasil, 1942), que orientam a interpretação das normas administrativas levando em conta as dificuldades práticas enfrentadas pelo gestor, além de restringirem a responsabilização a casos de dolo ou erro grosseiro.

Conforme observa Leal (2020, p. 103), admitir certa tolerância ao erro não implica blindar, totalmente, as decisões administrativas, mas sim, garantir uma atuação equilibrada dos órgãos de controle. Essa perspectiva visa, no ponto, mitigar o chamado "apagão das canetas", promovendo segurança jurídica para decisões legítimas e bem-intencionadas.

3 RESPEITO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA

Cumpre registrar que as modificações legislativas mencionadas são compatíveis com o modelo estatal definido na Constituição. A qualificação “Estado de Direito” se materializa numa atuação estatal delimitada pelos corolários do princípio da legalidade e da segurança jurídica. É que um modelo, assim caracterizado, significa um Estado limitado pelo Direito, cuja fonte essencial é a lei.²

A partir dessa premissa inicial, o direito de punir do Estado fica limitado à existência prévia de lei que materialize uma norma, pois que, a legalidade impõe que as autuações estatais sejam limitadas na existência prévia de lei e nos exatos limites nela impostos. Para os destinatários comuns, tal princípio cria um espaço de liberdade, de forma que os cidadãos estão livres para realizarem quaisquer ações que não sejam proibidas pela lei prévia.

A segurança jurídica se concretiza quando o sistema normativo permite alcançar a previsibilidade, a coerência da aplicação das leis e a limitação temporal do exercício de direitos. Por outras, a segurança jurídica consiste em tornar possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de suas condutas, à luz da liberdade estabelecida pela legalidade. Assim, é sua condição lógica a relativa certeza que os indivíduos

² Luís Roberto Barroso ressalta que o princípio da legalidade, na prática, apresenta-se de duas maneiras, as quais acabam por configurar dois princípios autônomos: a) princípio da preeminência da lei, significando que todo e qualquer ato infralegal que não esteja de acordo com a lei será considerado inválido, por ser a lei a fonte suprema do direito; b) princípio da reserva da lei: aqui, significa que determinadas matérias somente podem ser reguladas por lei, afastando-se quaisquer regulamentações por outras espécies de atos normativos.

têm de que suas condutas, realizadas sob o império de uma norma, devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída. É justamente em face de tal necessidade que, no âmbito do direito punitivo, a aplicação da lei está embasada na tipicidade.

Essa lógica sistêmica, típica do direito penal, já vinha sendo consolidada em experiências judicializadas em outros campos de direito punitivo, inclusive, com reconhecimento pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, sobretudo no campo do direito disciplinar e no do direito administrativo sancionador. Tais cortes notoriamente também exararam o mesmo entendimento em inúmeras ações de improbidade administrativa. Portanto, o entendimento de que os princípios, originariamente de direito penal, também se aplicam no âmbito da improbidade administrativa é uma realidade amplamente reconhecida.

Nessa linha, tal possibilidade agora está consagrada ao nível legislativo, pois que o §4º do art. 1º da Lei de Improbidade, com a redação dada pela Lei federal nº 14.230/2021, passou a determinar que “Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”. Dentre eles, portanto, destacam-se o princípio da legalidade estrita, que regula a própria tipicidade punitiva (artigos 5º, II e XXXIX, e 37, caput), os princípios da segurança jurídica (artigo 5º, caput, XXXIX); e da irretroatividade da norma punitiva, salvo para beneficiar o réu (artigo 5º, XL).

A partir dessa necessária vinculação material, ganha relevância a segurança jurídica, eis que um Estado limitado pelo Direito só a produz, quando suas normas, concretizadas através da legalidade, sejam claras e expressas quanto sua aplicabilidade. Nesse sentido, o tempo passa a ser um fator importante, uma vez que, as limitações temporais são uma forma de gerar estabilidade das relações e propiciar a consolidação de situações jurídicas. É nessa linha que o direito de punir estatal também deve ser limitado no tempo, o que se faz, nesse âmbito, por meio dos prazos prescricionais³.

³ “Os prazos prescricionais servem à paz social e à segurança jurídica. Não destroem o direito, que é; não cancelam, não apagam as pretensões; apenas, encobrindo a eficácia da pretensão, atendem à conveniência de que não perdure por demasiado tempo a exigibilidade ou açãoabilidade. Qual seja essa duração, tolerada, da eficácia pretensional, ou simplesmente acional, cada momento da civilização o determina”. MIRANDA, Pontes de. Tratado de direito privado: parte geral, tomo VI. Campinas, SP: Bookseller, 2000. p. 136.

4 O REGIME PRESCRICIONAL DOS ATOS DE IMPROBIDADE E O CONCURSO DE AGENTES

Na busca de consolidar, em situações concretas, decisões que refletem aquele conjunto de premissas no âmbito dos atos de improbidade, é essencial ter presente o exato sentido das regras de prescrição quanto a tais atos.

Todavia, nessa pesquisa, propôs-se verificar quais regras prespcionais devem ser obedecidas em ações que apuram atos de improbidade cometidos antes da atual lei, e em casos em que há concurso de agentes ou pessoas. Mais especificamente, a proposta visa analisar qual o prazo prescricional de ser aplicado para o terceiro que, em conluio com o um funcionário público federal efetivo ou empregado público, tenha participado de atos de improbidade.

Portanto, antes da Lei Federal nº 14.230/2021, a doutrina delimitava o tema da prescrição a partir do texto legal, observando a existência de dois prazos prespcionais. A título de exemplo, Marino Pazzaglini Filho (2000, p. 190-191) tinha o seguinte entendimento:

[...] As ações de improbidade administrativa [...] têm dois tempos de prescrição. O prazo prescricional é de cinco anos para serem ajuizadas contra agentes públicos eleitos ou ocupantes de cargos ou função de confiança, contado a partir do término do mandato ou exercício funcional. O prazo prescricional, em relação aos demais agentes públicos que exerçam cargo efetivo ou emprego público, é o estabelecido em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público.

Na mesma direção, Sarmento (2002, p. 212-213) ao afirmar que:

[...] Nada impede, porém, que a ação de improbidade seja proposta no curso das atividades funcionais dos agentes públicos [...] Na segunda hipótese, a prescrição da improbidade administrativa dos funcionários efetivos da União coincide com o prazo prescricional previsto para a demissão a bem do serviço público, que é de cinco anos a partir do dia que o fato se tornou conhecido, nos termos do Art. 142 da Lei nº 8.112/1990. Quando se tratar de servidores estaduais e municipais, é preciso analisar os prazos prespcionais das leis específicas, embora quase todas sigam o padrão do Regime Jurídico dos Servidores Federais [...] Essa regra não vale para as ações civis públicas que visam à aplicação de sanções indenizatórias [...] A prescrição quinquenal só abriga a perda do cargo público, a suspensão dos direitos políticos, a proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios [...].

Assim, ao buscar a responsabilização por improbidade administrativa, baseada no texto antigo da Lei nº 8.429/1992, era essencial conhecer os prazos prespcionais mencionados e a exata hipótese de aplicação (Batista, 2021), sobretudo se um terceiro tivesse concorrido com agente público. Em que pese existir o entendimento, na época, de que o artigo 23 da referida lei era bastante sucinto, pois continha, apenas, três incisos, o que poderia gerar dúvida na sua

aplicação para diferentes situações, uma interpretação mais criteriosa poderia demonstrar a suficiência da disposição.

O critério adotado pelo legislador para diferenciar os prazos estava ligado à situação jurídica do agente: no inciso I, os agentes que ocupam cargos por mandato transitório; no inciso II, aqueles que possuem cargos efetivos ou empregos públicos; e no inciso III, aqueles que não são agentes públicos diretos, mas mantêm relação com entidades que recebem recursos públicos ou são subsidiadas pelo erário (Carvalho Filho, 2016, p. 105).

No que tange aos particulares que participam da prática de atos de improbidade administrativa, nos termos do artigo 3º da Lei nº 8.429/1992, a lei não estabelecia regra específica. Mas a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça foi consolidada no sentido de que, o prazo aplicável aos terceiros, era o mesmo aplicado ao agente público, o que gerou a Súmula 634⁴ (Brasil, 2018).

Tal entendimento não se modificou. Verifica-se que o atual entendimento continua sendo o mesmo no referido tribunal superior, já que, embasado na igualdade e na necessidade de gerar responsabilidade equitativas, essa uniformização consolida a premissa da segurança jurídica. A título de exemplo, abaixo ementa de julgado do STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO QUE RECEBE A INICIAL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO AOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO MONOCRÁTICA RECORRIDA. SÚMULA 284 DO STF. PRESCRIÇÃO PARA O AJUIZAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. CONTADO A PARTIR DO TÉRMINO DO EXERCÍCIO DO CARGO. INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. IN DUBIO PRO SOCIEDATE. RECEBIMENTO DA INICIAL. IMPUTAÇÃO DE ATOS DOLOSONS NÃO EXTINTOS PELA LEI 14.230/2021. NÃO APLICAÇÃO DO TEMA 1.199/ST. RECURSO NÃO PROVIDO. [...] AOS AGENTES PÚBLICOS - SÚMULA 634 DO STJ [...] 4. Ainda que superado o óbice acima, verifica-se que o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento de que, nos termos do artigo 23, I e II, da Lei 8429/92, com redação anterior às alterações da Lei 14.230/21, aos particulares, réus na ação de improbidade administrativa, aplica-se a mesma sistemática atribuída aos agentes públicos para fins de fixação do termo inicial da prescrição.... A propósito: AgInt no REsp n. 1.725.544/PE, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, DJe de 11/4/2024, AgInt no REsp 1.868.436/RN, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 2/12/2020, AgInt no AREsp 1.710.507/RS, Rel. Min. Herman Benjamin Segunda Turma, DJe 13/4/2021 e AgRg no REsp 1.541.598/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 13.11.2015.[...] (AgInt no AREsp n. 1.865.853/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/6/2024, DJe de 24/6/2024.) (grifos nossos)

⁴ Súmula nº 634 do STJ: “Ao particular aplica-se o mesmo regime prescricional previsto na Lei de Improbidade Administrativa para o agente público.”

Nessa linha de entendimento, parecia lógico que à hipótese aventada, a de um particular concorrer para ato de improbidade de um agente público, seria aplicável o inciso II, do art. 23 da Lei 8.429/92. Veja-se que, nesse ponto, têm total aplicabilidade os desdobramentos do princípio da legalidade estrita aplicada ao Direito penal antes sustentada, pois que, o atual Art. 23 da LIA impõe um prazo prescricional de 8 anos - que é superior aos prazos anteriormente previstos.

O referido inciso II, do art. 23 da Lei 8.429/92 determinava que o prazo prescricional para agentes públicos e empregados públicos deveria ser o mesmo definido em lei específica para as faltas disciplinares puníveis com demissão, o que remete para aplicação da Lei 8.112/90, o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais, na qual são fixados tais faltas e os prazos prescricionais.

Ao consultar o referido Regime Jurídico, verifica-se que o art. 132 estabelece quais as faltas disciplinares ficam sujeitas à demissão. Veja-se o seu inciso IV, relaciona, entre as faltas disciplinares que ficam sujeitas à demissão, aquelas que capituladas como ato de improbidade. Por palavras mais precisas, o Regime Jurídico considera que são faltas disciplinares todo o ato de improbidade administrativa, razão pela qual prevê, como consequência, a penalidade da demissão.

Nessa linha interpretativa, há uma regra geral de prescrição em tal legislação. O artigo 142, da Lei 8.112/1990, prevê que a ação disciplinar prescreverá em 5 anos quanto às infrações puníveis com demissão, contados da data em que o fato tornou-se conhecido. Portanto, a prescrição dos atos de improbidade para o terceiro e o agente público por ato de improbidade segue, a princípio, a regra geral.

Questão tormentosa se refere à origem da contagem do prazo geral. O §1.º, do art. 142, determina que o prazo prescricional “começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido”. Parece haver unanimidade doutrinária e jurisprudencial no sentido de que o fato deve ter sido conhecido por autoridade competente, o que parece correto, eis que, somente com o conhecimento pela Administração Pública e através de seus agentes, o direito de punir administrativamente nasce. Em tese, tal conhecimento ocorre através de um ato oficial que demonstre, inequivocamente, a ciência da Administração, o que está embasado no princípio da *actio nata* de viés subjetiva⁵, justamente porque, com o conhecimento de que sofreu uma

⁵ A *actio nata* marca o início do curso do prazo prescricional. Buscando apresentar uma definição mais objetiva, no intuito de despertar uma primeira ideia sobre a aplicação e a finalidade da *actio nata*, ver: SILVA, de Plácido. Dicionário vocabulário jurídico. 26. ed. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2005. p. 57.

lesão, nasce a pretensão, o que evita prejuízo à Administração por uma inércia temporal meramente objetiva⁶.

A divergência se estabelece no que se refere à qual autoridade, abrindo-se duas linhas interpretativas. A primeira, considera que a autoridade competente é aquela com poder de instauração do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), ou seja, a autoridade hierarquicamente superior na estrutura da Administração Pública. Trata-se de uma interpretação restritiva que afastaria, por exemplo, o Ministério Público do âmbito das autoridades, em que pese, possa determinar, inclusive, a instauração de processo disciplinar.⁷ A segunda linha interpretativa⁸, considera que a autoridade competente não se restringe, apenas, ao superior hierárquico, mas pode abranger outras autoridades e órgãos com responsabilidade pela fiscalização e pelo controle de condutas, como é o caso do Ministério Público, que tem, também, o poder de determinar a instauração de um processo disciplinar. Parece que essa interpretação mais ampliativa é a adequada, considerando que, pelo próprio princípio da legalidade, o poder disciplinar e a necessidade de garantir a boa atuação da Administração Pública envolvem outros atores institucionais. Na mesma linha, também o poder de autotutela fundamenta o entendimento da segunda corrente, na medida em que, é em função dele que se sustenta o dever de fiscalizar e corrigir seus próprios atos e a atuação de seus agentes, o que pode – e deve – se dar por meio de diferentes órgãos.

Todavia, há uma exceção à regra geral quanto ao prazo de 5 anos. Observe-se que o art. 142, §2.º, da Lei 8.112/1990 estabelece uma regra de exceção, pois define que, se o ato de improbidade caracterizar-se, também, como crime, o prazo deverá ser o mesmo do crime a que corresponde. Tal disposição obriga, portanto, dirigir-se à regra do art. 109 e incisos do Código

⁶ Tal entendimento se embasa no conceito de direito subjetivo. Segundo REALLE “Direito subjetivo, no sentido específico e próprio deste termo, só existe quando a situação subjetiva implica a possibilidade de uma pretensão, unida à exigibilidade de uma prestação ou de um ato de outrem. O núcleo do conceito de direito subjetivo é a pretensão (Anspruch), a qual pressupõe que sejam correspondentes aquilo que é pretendido por um sujeito e aquilo que é devido pelo outro (tal como se dá nos contratos) ou que pelo menos entre a pretensão do titular do direito subjetivo e o comportamento exigido de outrem haja certa proporcionalidade compatível com a regra de direito aplicável à espécie. Desse modo, a pretensão é o elemento conectivo entre o modelo normativo e a experiência concreta, mesmo porque a norma exatamente por ser um modelo destinado à realidade social, não difere desta a não ser por um grau de abstração, na medida em que ela foi instaurada à vista da realidade mesma, como expressão objetiva do que nela deve ser declarado obrigatório”. Realle, Miguel. Lições preliminares de direito. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 261.

⁷ “Isso se deu por consideração à natureza do provimento requerido no seio de ações desta natureza. Não é razoável manter-se questões de estado ao alvedrio das alterações políticas e nem tratar questões de ato de improbidade como se administrativas fosse. Há um viés político-institucional que deve ser observado, o que torna salutar e necessária a legitimação exclusiva (Câmara Dos Deputados, 2018, p. 24).

⁸ “É inconstitucional a obrigatoriedade, o que não impede que a Administração Pública, mediante previsão legal, possa e fique autorizada a representar judicialmente o agente público quando entender que seja o caso da representação”. Conforme o Ministro Alexandre de Moraes, a Administração Pública fica apenas autorizada, e não obrigada, a representar o agente em ações de improbidade por atos praticados no exercício de sua atribuição, conforme disposto no Art. 17, parágrafo 20, da Lei nº 14.230/21.

Penal, a fim de identificar o prazo prescricional como limite temporal para exercer o direito de punir, administrativamente, o ato de improbidade. Nessa linha, em face dessa combinação legal, os prazos prescricionais, excepcionalmente, podem variar de 3 a 20 anos.

Nesse contexto de inteligência, havendo concorrência entre um funcionário, agente ou empregado público federal e um terceiro ou particular estranho aos quadros públicos, o prazo prescricional aplicável a ele, é o mesmo prazo aplicável àquele, nos exatos termos da Súmula 634, do Superior Tribunal de Justiça. Assim, aplicável, para fatos anteriores, a Lei 14.230/21, o prazo prescricional definido pela regra do inciso II, do art. 23 da Lei 8.429/92.

CONCLUSÃO

O presente estudo evidenciou que a análise do concurso de agentes, na improbidade administrativa, revela um dos aspectos mais sensíveis e, ainda carentes, de uniformidade no ordenamento jurídico: a definição do regime prescricional aplicável a terceiros que, embora não exerçam função pública, concorrem, induzem ou se beneficiam da prática de atos ímparos.

A partir da leitura da Lei nº 8.429/1992, em cotejo com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, observou-se que o legislador, embora tenha avançado na delimitação das hipóteses de responsabilização, manteve lacunas relevantes quanto ao tratamento prescritivo dos particulares, limitando-se a prever prazos vinculados a categorias de agentes públicos (mandatários, servidores efetivos e comissionados). Essa omissão normativa, ainda que parcialmente suprida pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - sobretudo por meio da Súmula 634, que equipara o prazo aplicável ao terceiro ao do agente público - não se mostra inteiramente satisfatória, pois desconsidera as especificidades da condição jurídica do particular no processo de improbidade.

Constatou-se, assim, que a solução jurisprudencial de uniformização, embora funcional sob a ótica da celeridade processual, não é a que melhor resguarda a principiologia constitucional. A aplicação automática do prazo prescricional do agente ao terceiro pode conduzir a situações de desproporcionalidade, deixando em situação vulnerável princípios como o devido processo legal, a isonomia, a individualização da responsabilidade e a segurança jurídica. Tratar de forma heterogênea os vínculos - agentes políticos, servidores efetivos, comissionados e particulares - quando reunidos em um mesmo processo, impõe um cenário de complexidade que exige tratamento diferenciado e criterioso.

Nesse sentido, a individualização do prazo prescricional, respeitando-se a natureza da relação de cada sujeito com a Administração e o grau de participação no ato ímpar, desponta

como a solução mais consentânea com a Constituição. Tal perspectiva, além de evitar a aplicação indiscriminada de prazos extensos ou inadequados a particulares, garante maior equidade na persecução de atos ímparobos, impedindo que a responsabilização ultrapasse os limites da culpabilidade e da proporcionalidade.

Outro ponto relevante identificado, reside na necessária harmonização entre as esferas cível, administrativa e penal. Ainda que se reconheça a autonomia entre elas, não se pode ignorar a interseção prática existente, sobretudo nos casos em que os mesmos fatos configuram, simultaneamente, ilícitos administrativos e crimes contra a Administração Pública. Nesses casos, a utilização subsidiária de prazos prescricionais previstos no Código Penal, ainda que viável em relação a agentes públicos, não pode ser aplicada de modo indistinto aos particulares, sob pena de criar desequilíbrios processuais e ofensas ao princípio da razoabilidade.

O estudo também demonstrou que a exigência de dolo ou, em situações excepcionais, de culpa grave para a responsabilização do terceiro reforça a necessidade de uma leitura subjetiva e individualizada das condutas. Não basta a mera vinculação formal ao ato do agente público para imputar sanções severas. A responsabilização deve considerar o grau de consciência e de participação do particular no ato ímparobos, resguardando-se os direitos fundamentais à ampla defesa e ao contraditório.

Diante dessas constatações, reafirma-se a importância de uma intervenção legislativa mais precisa, capaz de suprir a lacuna ainda existente quanto à prescrição aplicável aos terceiros. A ausência de clareza normativa, não apenas fragiliza a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa, mas também gera insegurança jurídica e fomenta divergências jurisprudenciais que comprometem a uniformidade da tutela do patrimônio público.

Conclui-se, portanto, que o enfrentamento da questão demanda uma tríplice convergência: legislativa, jurisprudencial e doutrinária. Legislativa, ao explicitar de forma inequívoca o regime prescricional aplicável aos particulares; jurisprudencial, ao desenvolver interpretações que respeitem as peculiaridades dos vínculos e a necessidade de proporcionalidade; e doutrinária, ao consolidar fundamentos teóricos que orientem soluções práticas coerentes com os princípios constitucionais.

Em última análise, a adequada delimitação do prazo prescricional para terceiros no concurso de agentes da improbidade administrativa é medida indispesável, não apenas para assegurar a efetividade do combate à corrupção e à má gestão, mas também, para preservar os direitos fundamentais dos envolvidos, conferindo equilíbrio entre a proteção do interesse público e a garantia da segurança jurídica.

REFERÊNCIAS

AMARAL, R. J. dos S. Considerações introdutórias sobre a comunicabilidade das circunstâncias pessoais no concurso de agentes (artigo 30 do CP). Revista do Instituto de Ciências Penais, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 187–203, 2025. DOI: 10.46274/1809-192XRICP2024v9n1p187-203. Disponível em: <https://ricp.org.br/index.php/revista/article/view/180>. Acesso em: 4 ago. 2025.

BARBOSA, A. B. de V. G. Improbidade administrativa: principais mudanças introduzidas pela lei nº 14.230/2021. Revista Brasileira de Filosofia e História, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 3177–3190, 2024. DOI: 10.18378/rbfh.v13i2.10533. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RBFH/article/view/10533>. Acesso em: 4 ago. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. Princípio da Legalidade. Boletim de Direito Administrativo, Editora NDJ, São Paulo, Ano XIII, v. 01, pp. 15-28, Janeiro de 1997.

BATISTA, A. L. S. A necessidade de aprimoramento do instituto da prescrição na Lei nº 8.429/1999. Boletim Científico ESMPU, Brasília, v. 20, n. 17, p. 1-12, dez./2011. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/606/523>. Acesso em: 1 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 2 ago. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 10.887, de 17 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2184458>. Acesso em: 18 ago. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Temas Atuais do Ministério Público: O Ministério Público e o Combate à Improbidade Administrativa. 4 ed. Rev. Ampl. Atual. Salvador: Juspodivm, 2013. p. 601.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1059.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Supremo derruba exclusividade do MP para propor ações de improbidade. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/supremo-derruba-exclusividade-do-mp-para-propor-acoes-de-improbidade>. Acesso em: 18 ago. 2025.

CREMONEZI, Ana Cristina; BRITO, Jaime Domingues; SANTO, A. C. F. V. D. M. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: O EMBATE ACERCA DA CONSTITUCIONALIDADE E CONVENCIONALIDADE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.230/2021. Revista Foco, Curitiba, v. 17, n. 3, p. 1-22, mar./2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, J. R. C. A nova lei de improbidade administrativa: instrumento útil ao combate à corrupção?. Revista Científica Multidisciplinar o Saber, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 1-6, dez./2022. Disponível em: <https://www.revistacientificaosaber.com.br/artigos/a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-instrumento-%C3%BAtil-ao-combate-%C3%A0-corrup%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 2 ago. 2025.

FILHO, Rodolfo Pamplona; FERNANDEZ, Leandro. A PRONÚNCIA DE OFÍCIO DA PRESCRIÇÃO NO PROCESSO CIVIL E NO PROCESSO DO TRABALHO. Direito Unifacs - Debate Virtual, Salvador, v. 1, n. 210, p. 1-20, dez./2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p65.pdf. Acesso em: 24 set. 2023.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo, GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; FAVRETO, Rogerio. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

GUIMARÃES, Roberto. Improbidade Administrativa: Evolução e Desafios. Curitiba: Editora Juruá, 2022.

MIRANDA, Pontes de. Tratado de direito privado: parte geral, tomo VI. Campinas, SP: Bookseller, 2000. p. 136.

MOURA, J. C. D. S. A reforma da lei de improbidade administrativa e a proteção dos direitos fundamentais. Revista Brasileira de Filosofia e História, Pombal, v. 13, n. 2, p. 1-20, abr./2024. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/66fs1345/1ppyi8tz/fr7S9V3Xs5Opid14.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2025.

NASCIMENTO, Fábio Macedo. PRESCRIÇÃO NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA CONSTRUÇÃO DA NORMA NO ÂMBITO DA LEI 14.230/2021. Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 1-22, fev./2023. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasjustica/article/view/9081/pdf>. Acesso em: 2 ago. 2025.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e retroatividade benéfica: anotações críticas sobre o ARE 843.989. A&C – Revista de Direito Administrativo &

Constitucional, Belo Horizonte, ano 24, n. 96, p. 147-164, abr./jun. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i96.1916.

PEREIRA, Flávia Campos; PINTO, T. O. D. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CRÍTICA. Conpedi, Florianópolis, v. 2015, n. 1, p. 7-25, nov./2015. Disponível em: <https://site.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/1ppyi8tz/fr7S9V3Xs5Opid14.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2025.

PEREIRA, Wilson Medeiros; SILVA, M. F. D. A (IN)EFICÁCIA DO SISTEMA PRESCRICIONAL DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA RELEITURA NA PERSPECTIVA DA TEORIA DA ACTIO NATA. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 45, n. 144, p. 3-36, jul./2018. Disponível em: <file:///Users/gifighera/Downloads/ajuris,+Ajuris-144-DT+16.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2025.

REALLE, Miguel. Lições preliminares de direito. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 261.

RIBEIRO, B. M. D. C; MOREIRA, B. F. D. S. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ESTRATÉGIAS EFICAZES PARA PREVENÇÃO E COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Revista FT, Rio de Janeiro, v. 1, n. 140, p. 4-9, nov./2024. Disponível em: <https://revistaft.com.br/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

SELIGMAN, Rogério Ponzi. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROPORCIONALIDADE NA CONFORMAÇÃO E NO SANCIONAMENTO AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PREVISTOS NA LEI 8.429/92. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 238, n. 238, p. 1-28, dez./2004. Disponível em: <file:///Users/gifighera/Downloads/admin,+O+princ%C3%ADpio+constitucional+da+proporcionalidade+na+conformidade+e+no+sancionamento+dos+atos+de+improbabilidade+administrativa.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2025.

SILVA, L. C. N. D. *et al.* A excludente de culpabilidade na improbidade administrativa a luz da Lei 14.230/21: um estudo de caso da Operação Lava Jato. Contribuciones a Las Ciencias Sociales, São José dos Pinhais, v. 17, n. 13, p. 1-21, nov./2024. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/13383/7763>. Acesso em: 2 ago. 2025.

SILVA, de Plácido. Dicionário vocabulário jurídico. 26. ed. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2005. p. 57.

SOUZA, Luísa Peixoto. Prescrição nas ações de improbidade administrativa ao terceiro particular. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2019.

VIEIRA, Evelise Pedroso Teixeira Prado. Direito administrativo. São Paulo: Verbatim, 2011. p. 149.