

# IMPOSSIBILIDADE DE DESQUALIFICAÇÃO DE ATO ÍMPROBO PELO DECURSO DO TEMPO: PRESCRIÇÃO INCIDE SOBRE A AÇÃO E NÃO SOBRE A NATUREZA DO ATO

Luciana Kellen Santos Pereira Guedes\*  
Leonardo Duque Barbabella\*

Patrimônio Público. Imprescritibilidade das ações ressarcitória fundadas em ato de improbidade doloso. A prescrição do ato ímprobo doloso não desqualifica sua natureza e atinge somente a ação por improbidade administrativa. Impossibilidade de aplicação do tema 666/2016 às ações ressarcitória fundadas em ato ímprobo sob a alegação de inexistência prévia de reconhecimento do ilícito qualificado. O escopo do tema STF 897 é exatamente proteger o erário público, por meio das ações ressarcitórias imprescritíveis, de atos ímprobos dolosos mesmo quando estes estejam prescritos. Inteligência do tema STF 897 e do art. 37, § 5º, da CRFB/1988.

## 1. INTRODUÇÃO

Julgadores de primeira instância, valendo-se do tema STF 897/2019, vem chegando a uma conclusão equivocada: extinguindo processos com julgamento do mérito pelo reconhecimento da prescrição quinquenal de ação reparatória fundada em ato de improbidade administrativa sob o fundamento de que a prescrição do ato ímprobo o desclassifica em ilícito comum, sobre o qual incide a prescrição quinquenal de suas respectivas ações reparatórias.

Partindo de premissa conceitualmente equivocada acerca do conteúdo e do alcance do tema STF 897/2019, sobrepondo os princípios da segurança jurídica e do devido processo legal aos princípios da moralidade administrativa, da probidade administrativa, da indisponibilidade do interesse público e da legalidade e em total contradição ao precedente constitucional (Tema STF 897 fixado no RE 852.475), julgadores tem desclassificados atos ímprobos em ilícitos comuns pelo simples decurso do tempo e, sucessivamente, extinguido suas respectivas ações ressarcitórias nos termos do tema STF 666/2016 fixado no julgamento RE 669.069.

Desclassificar ato de improbidade administrativa pelo decurso do prazo prescricional para aplicar o prazo prescricional quinquenal sobre suas respectivas ações ressarcitórias é decisão errônea. Um ato não muda sua natureza pelo decurso do tempo, o qual atinge a ação e não a essência do ato, sua qualificação e tipificação.

Essa matéria envolve tipificação de atos ímprobos, controle judicial de atos administrativos, tutela do patrimônio público e observância da moralidade administrativa e da ordem jurídica. Trata-se de desdobramento da aplicação do tema STF 897/2019.

## 2. O TEMA STF 897/2019

Em 2018, ao julgar o RE 852475<sup>1</sup>, que versa sobre fraude licitatória, o STF fixou a seguinte tese:

São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. (STF, tema 897, 2019)

Partindo das premissas da importância da prescrição para a estabilização das relações sociais e de sua relevante dimensão para o princípio da segurança jurídica, da existência de exceções constitucionais expressas à prescribibilidade, da previsão constitucional de que a lei estabelecerá prazos prescricionais para ilícitos que gerem prejuízo ao erário e da ressalva existente na segunda parte do art. 37, § 5º, da CRFB/1988, o Min. Edson Fachin, redator do acórdão, decidiu pela imprescritibilidade das ações reparatórias fundadas em ato de improbidade

---

\* Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais. Doutora e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Direito Administrativo pelas Faculdades Santo Agostinho e em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Autora de capítulos de livro e de artigos científicos. Pesquisadora do Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional (PPGD PUC Minas).

\* Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais. Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público de 2011 a dezembro de 2016. Coordenador da 17ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Belo Horizonte desde 2020.

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

administrativa em defesa da tutela dos bens públicos e da boa governança. “Eis que não rara a prescrição é o biombo por meio do qual se encobre a corrupção e o dano ao interesse público.”<sup>2</sup>

O comando em referência é composto de duas partes. Na primeira parte, na qual estabelece que a lei estabelecerá prazos prescricionais para ilícitos que gerem prejuízo ao erário, o legislador constitucional excluiu dessa lei as ações de ressarcimento, as quais são as ressalvas da segunda parte do comando.<sup>3</sup> Essa dimensão normativa reforça o compromisso constitucional de que a coisa pública deve ser protegida por todos.<sup>4</sup>

A exceção prevista no art. 37, § 5º, da CRFB/1988 é um compromisso republicano.<sup>5</sup> O agente não se isenta da responsabilização pelo ressarcimento independentemente da natureza do ilícito que tenha praticado. A segurança jurídica não autoriza proteção, pelo decurso do lapso temporal, àquele que causar prejuízo ao erário, locupletando da coisa pública.<sup>6</sup> Interpretação histórica, sistêmica e doutrinária evolutiva conduzem a essa conclusão.

A divergência do Min. Edson Fachin foi acompanhada pelos Ministros Rosa Weber, Celso de Mello, Cármen Lúcia, bem como pelos Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso, que retificaram seus votos. Vencidos os Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio.

A prescrição atinge as punições do agente público por cometimento de ato ímprobo, mas não, a ação de ressarcimento de dano causado ao erário por ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. A Min. Rosa Weber lembra que um dos substitutivos apresentado empregava expressamente o vocábulo imprescritíveis e isso também revela, por interpretação teleológica e histórica, a preocupação do legislador constituinte com a coisa pública. A ação reparatória fundada em improbidade é imprescritível e, para a condenação do agente, público ou particular, ao ressarcimento, é necessário o reconhecimento do ato de improbidade administrativa autorizador de uma condenação (premissa) por ação declaratória, que é também imprescritível (CPC, arts. 19 e 20).<sup>7</sup>

A CRFB/1988 excepcionalizou com a imprescritibilidade o crime de racismo, (CRFB/1988, art. 5º, inciso XLII), a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (CRFB/1988, art. 5º, inciso XLIV), assim como excepcionou com cláusula de imprescritibilidade as ações reparatórias decorrentes de ilícito civil conforme dispõe o art. 37, § 5º, segunda parte, da CRFB/1988.

Partindo dos regimes monárquicos, cujas formulações teóricas ou jurídico-positivas proclamam a absoluta irresponsabilidade pessoal do rei e do imperador, o Min. Celso de Mello lembra que a responsabilidade dos agentes estatais é uma das cláusulas essenciais à configuração do primado republicano num sistema constitucional de poderes limitados. Para conter o arbítrio, excessos e abuso, é preciso um sistema de responsabilização daqueles que exercem poder. O regime republicano exige a sujeição dos agentes públicos às consequências jurídicas de seus atos, consagra o dogma de que todos os agentes públicos são responsáveis perante a lei.<sup>8</sup>

O princípio da moralidade administrativa qualifica-se como valor constitucional e regente das atividades do Poder Público. A probidade administrativa, espécie da moralidade administrativa, é parâmetro ético-jurídico a ser observado na atividade estatal. Seus limites legitimam o controle jurisdicional dos atos do Poder Público que transgridam a probidade administrativa.

A Min. Cármen Lúcia lembra que a segurança jurídica não ampara somente os agentes, públicos ou particulares, que cometem ilícitos, como também o cumprimento da Constituição quanto às cláusulas da probidade

---

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

administrativa e da proteção do patrimônio público.<sup>9</sup> Sustenta a visão dicotômica dos prazos prescricionais: “de um lado, o prazo prescricional relativo à pretensão de punição do agente ímprobo e, de outro, a imprescritibilidade da ação de ressarcimento patrimonial decorrente de improbidade administrativa.” Chegando a essa decisão a partir de interpretação sistêmica da ordem jurídica pátria conjugada com a leitura dos princípios da supremacia do interesse público, da segurança jurídica e da moralidade administrativa.

O Min. Luiz Fux parte da ideia de que o art. 37, § 5º, da CRFB/1988 retrata a responsabilidade objetiva do Estado, que tem o direito de regresso contra o servidor.<sup>10</sup> Para reconhecer a responsabilidade do agente, as instâncias ordinárias precisam apreciar o mérito do caso concreto (pedido e causa de pedir), cuja improbidade administrativa deve ser definida por uma decisão judicial. Caso o juiz descarte a improbidade administrativa, descarta, consequentemente, a ação de reparação de danos. Para a ação de ressarcimento do dano, pode ser ajuizada uma ação específica não sancionatória. Todas as sanções podem ser prescritíveis, exceto a de ressarcimento, como assinalado juntamente o Min. Teori no julgamento RE 669069.

O Min. Barroso, partindo do impacto que a solução pela prescricibilidade redundaria no enfrentamento aos atos de improbidade e os valores fundamentais envolvidos, reconsidera seu entendimento para entender imprescritibilidade da ação de ressarcimento de danos fundadas em atos de improbidade doloso.<sup>11</sup> Lembra da impossibilidade de usucapião de bem público, caso emblemático mencionado pela PGR e por Fachin, para mostrar que, se nem mesmo o possessor de boa-fé pode se tornar proprietário de um bem público, mesmo que sua posse seja prolongada e de boa-fé, a posse de um bem desviado (de má-fé) não poderia deixar de ser objeto de ação judicial para reavê-lo pelo decurso de tempo.

Assim, o STF, por maioria de votos, apreciando o tema 897 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário para afastar a prescrição quanto à ação de ressarcimento e determinar o retorno dos autos ao tribunal recorrido para o órgão judicial apreciar o mérito da ação quanto à pretensão de ressarcimento.

### 3. O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS SANÇÕES

O ato de improbidade administrativa é um ilícito qualificado. Encontra-se tipificado na Lei n.º 8.429, 2 de junho de 1992, que foi alterada pela Lei n.º 14.230, 25 de outubro de 2021. O bem jurídico tutelado é a probidade administrativa e a integridade do patrimônio público.

Ato de improbidade administrativa compõem-se de elementos objetivos, subjetivo e normativos. São elementos do ato de improbidade administrativa: conduta ilícita ímproba (comissiva ou omissiva), dolo (com fim ilícito), resultado (enriquecimento ilícito, dano ao patrimônio público ou violação aos princípios da Administração Pública), nexa causal e sujeito passivo.

O elemento subjetivo do tipo de improbidade sofreu profunda reforma com a edição da Lei n.º 14.230/2021, que excluiu a possibilidade de ato ímprobo culposo e exigiu, para sua configuração, o *dolus malus*, chamado pela jurisprudência de dolo específico. Muito menos haverá responsabilização do agente se o resultado danoso decorrer de fatores externos à conduta do agente.

O sujeito passivo é elemento objetivo das figuras de improbidade administrativa. Ele está previsto expressamente nas tipologias dos atos que importam enriquecimento ilícito e dano ao erário (Lei n.º 8.429/1992, art. 9º e 10), os quais fazem referência expressa as entidades referidas no art. 1º da Lei: administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, além das entidades privadas que recebem subvenção. O tipo de improbidade previsto no art. 11, muito embora não faça referência expressa a essas entidades, a conduta ilícita é dirigida contra aos princípios da administração pública e a cláusula geral prevista no art. 1º, §§ 5º e 6º, da Lei n.º 8.429/1992, define quem é o sujeito passivo do ato de improbidade administrativa.

As condutas ilícitas previstas nos art. 9º e 10 da Lei n.º 8.429/1992 são exemplificativas. As condutas receber, perceber, utilizar, adquirir, aceitar, incorporar, usar, que são núcleos dos tipos ilícitos previstos nos incisos I a XII, não esgotam as hipóteses de atos ímprobos que importam enriquecimento ilícito. Igualmente, as condutas facilitar, concorrer, permitir, doar, realizar, conceder, frustrar, ordenar, agir, liberar, celebrar, facilitar, aplicar e manter, que são núcleos dos tipos ilícitos previstos nos incisos I a XII, não esgotam as hipóteses de atos ímprobos lesivos ao erário. Nessas estruturas normativas, foi adotada técnica legislativa de utilização de cláusulas abertas que permitem adequação fática não especificamente prevista à hipótese legal: “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida”, “qualquer ação ou omissão” e “e notadamente”.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

Diferentemente, as condutas ilícitas previstas no seu art. 11, com a redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, são taxativas. Revelar, negar, frustrar, deixar, permitir, descumprir, nomear e praticar, que são núcleos dos tipos ilícitos previstos nos incisos III a XII, esgotam as hipóteses de atos ímprobos violadores dos princípios administrativos. Nessa estrutura normativa, foi adotada uma tipologia fechada, que restringe a adequação fática às hipóteses legais previamente previstas em razão da utilização da expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”.

Levando em consideração a consequência do ato de improbidade, o legislador, ao estabelecer as normas cíveis proibitivas, dividiu a improbidade administrativa em três tipos principais: enriquecimento ilícito, lesividade ao patrimônio público e violação aos princípios da Administração Pública.

O enriquecimento ilícito e vantagem patrimonial indevida são elementos normativos do tipo previsto no art. 9º da Lei n.º 8.429/1992. Para sua caracterização, exige-se ausência de justa causa para o enriquecimento ilícito e relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo; o dano ao erário, nessa espécie de improbidade, é jogado para segundo plano por ser consequência do enriquecimento ilícito do agente público. Vantagem patrimonial indevida consiste tanto em prestação positiva (ensejam acréscimo ao patrimônio do agente) quanto negativa (evitam a diminuição dos bens ou valores existentes no patrimônio do agente), recebidas direta ou indiretamente pelo agente público.<sup>12</sup>

A natureza da relação mantida pelo agente com o sujeito passivo é elemento objetivo do ato ímprobo que importa enriquecimento ilícito. A relação mantida pelo agente com o sujeito passivo pode ser exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade. A redação do art. 2º, *caput*, da Lei n.º 8.429/1992, ao definir agente público, também trata da natureza da relação (mandato, cargo, emprego ou função), da origem da relação (eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo), do tempo de exercício de atividade (transitório ou permanente) e da contraprestação pelas atividades (gratuitas ou remuneração). Então, esse dado na tipificação do art. 9º da Lei n.º 8.429/1992 não é fundamental ou essencial para a existência dessa espécie de improbidade.

O conceito legal de sujeito ativo não se restringe ao agente público (agente político, servidor público), é mais amplo pela existência da cláusula de extensão de autoria. Sujeitam-se também as sanções previstas na lei de improbidade o particular, pessoa física ou jurídica, conveniado ou parceiro (Lei 8.429/1992, art. 2º, parágrafo único), além daqueles que, mesmo não sendo agente público, induzam ou concorram dolosamente para a prática do ato de improbidade (Lei 8.429/1992, art. 3º), bem como do sucessor ou herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente quanto à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido ((Lei 8.429/1992, art. 8º).

Lesividade ao erário é o principal parâmetro do tipo de improbidade previsto no art. 10 da Lei n.º 8.429/1992. Essa tipologia permanece, se o prejuízo ao erário for decorrente de enriquecimento ilícito de terceiros, e somente muda para os tipos ímprobos previstos no art. 9º da Lei n.º 8.429/1992 na hipótese de enriquecimento ilícito de agente público<sup>13</sup>. Erário é “o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes ao Poder Público”, mas pode designar também (o que parece tenha sido a designação adotada pela legislação), sujeito passivo do ato de improbidade – pessoas jurídicas que compõem a administração pública, direta e indireta.<sup>14</sup> O vocábulo erário previsto nessa modalidade refere-se ao sujeito passivo do ato de improbidade, assim como está previsto também no art. 1º, § 7º, art. 8º, no título da seção II do capítulo II, art. 11, inciso XII e § 4º, art. 16, *caput* e § § 4º e 10, da Lei n.º 8.429/1992.

Nessa tipologia, o prejuízo ao patrimônio público advindo da conduta do agente pode-se ocorrer por perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres. Com a alteração dada pela Lei n.º 14.230/2021, os termos “efetiva” e “comprovadamente” foram incluídos para caracterizar o resultado do ato, e isso afasta a presunção de perda patrimonial e estingue a aplicação dessa espécie de improbidade tão somente aos atos que importem prejuízo econômico-financeiro. Essa ideia é reforçada pela exclusão expressa da aplicação da lei de improbidade aos casos de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social (Lei n.º 8.429/1992, art. 17-D, parágrafo único).

Atentado aos princípios da Administração Pública é elementar das figuras ímprobadas previstas no art. 11 da Lei n.º 8.429/1992. Isso ocorre quando há violação aos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade que são elementares dessa modalidade de improbidade. Além das condutas previstas nessa lei, constituiu também atos de improbidade violadores de princípios da administração pública aqueles previstos na Lei Geral de Telecomunicações (Lei n.º 9.472/1997, at. 30), na Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/1997, at. 73 e § 7º), na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2001, at. 73), na Lei da ANTT e ANTAQ (Lei n.º

---

<sup>12</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

<sup>13</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

<sup>14</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 281.

10.233/2001, art. 59, parágrafo único), no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.527/2001, art. 52), na Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011, art. 32, *caput* e § 2º), na Lei de Conflito e Interesses (Lei n.º 12.813/2013, at. 12 c/c arts. 5º e 6º) e no Estatuto das Empresas Estatais (Lei n.º 13.303/2016, at. 29, inciso XV e § 2º).<sup>15</sup>

Com a edição da Lei n.º 14.230/2021, passou-se a exigir especial finalidade de agir e outros elementos para a configuração de atos ímprobos que violam os princípios administrativos. A especial finalidade de agir consiste em obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (Lei n.º 8.429/1992, at. 11, § 1º). Exige-se também lesividade relevante ao bem jurídico tutelado (Lei n.º 8.429/1992, at. 11, § 4º) e demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas (Lei n.º 8.429/1992, at. 11, § 3º). O *dolus malus* é reforçado para a configuração de ato de improbidade relacionado a nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos (Lei n.º 8.429/1992, at. 11, § 5º).

Sem o nexo de causalidade não há responsabilização do agente. Exige-se o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o enriquecimento ilícito nos tipos previstos no art. 9º da Lei n.º 8.429/1992, entre a conduta do agente e o prejuízo ao erário nos tipos previstos no 10 da Lei n.º 8.429/1992, e entre a conduta do agente e a contrariedade aos princípios da administração pública nos tipos previstos no art. 11 da Lei n.º 8.429/1992.

As sanções dos atos de improbidade administrativas são constitucionais e legais. A CRFB/1988, prevê a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário (art. 37, § 4º). Para os atos ímprobos previstos nos arts. 9º e 10, a Lei n.º 8.429/1992 prevê perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil (art. 12), bem como ressarcimento dos danos e perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos (art. 18). Para os atos ímprobos previstos no art. 11, o diploma legal prevê multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, que deve ser inscrita no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) (art. 12, inciso III e § 8º).

Portanto, um ilícito civil será ato de improbidade administrativa se o fato que o envolver possuir as elementares previstas nos tipos ímprobos da Lei n.º 8.429/1992, cujas sanções estão previstas em seu art. 12.

#### 4. A PRESCRIÇÃO DESQUALIFICA O ATO ÍMPROBO?

Para a responsabilização do agente pela prática do ato ímprobo, o Ministério Público deve propor ação por improbidade administrativa, que é repressiva, de caráter sancionatório e destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal prevista na lei de improbidade (Lei n.º 8.429/1992, art. 17-D, *caput*).

Condenação por ato de improbidade na hipótese da prática de ato ímprobo que importe em enriquecimento ilícito (Lei n.º 8.429/1992, art. 12, inciso I), sujeitará o agente às sanções de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Na hipótese da prática de ato ímprobo que cause dano ao erário (Lei n.º 8.429/1992, art. 12, inciso II), sujeitará o agente às sanções de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Na hipótese da prática de ato ímprobo que viola princípio da administração pública (Lei n.º 8.429/1992, art. 12, inciso II), sujeitará o agente às sanções de pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. As sanções aplicadas somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado (Lei n.º 8.429/1992, art. 12, § 9º).

De acordo com o tema STF 897, a prescrição do ato de improbidade administrativa atinge suas sanções e não à pretensão de ressarcimento ao erário. Como bem enfatizou o Min. Barroso o ressarcimento ao erário não é sanção, “o ressarcimento ao erário é a reposição da situação ao *status quo ante*. Devolver aquilo que alguém se apropriou indevidamente não é sanção. Sanção pode ser multa, sanção pode ser reclusão, sanção pode ser perda de direito, mas devolver o que não deveria ter tomado não considero que seja uma sanção.”<sup>16</sup> A atual redação do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 distingue o ressarcimento integral do dano patrimonial das demais cominações e impõe a dedução do ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos (Lei n.º 8.429/1992, art. 12, § 6º).

O prazo prescricional atual dos atos ímprobos é de 8 anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (Lei n.º 8.429/1992, art. 23, *caput*, dado pela

<sup>15</sup> HOLANDA JUNIOR, André Jackson de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. São Paulo: JusPodivm, 2023.

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

Lei n.º 14.230/2021). Causas de suspensão e de interrupção da prescrição, hipótese de prescrição intercorrente da pretensão sancionadora encontram-se previstas no art. 23, §§ 1º, 4º e 8º, da lei, enquanto prazo para a conclusão das investigações, propositura da ação, contagem de prazo na hipótese de interrupção, extensão pessoal e por atos conexos dos efeitos da prescrição encontram-se no art. 23, §§ 2º, 3º, 5º, 6º e 7º, da Lei n.º 8.429/1992.

No tema STF 897/2019, o STF abordou a distinção entre ação por improbidade administrativa e ação ressarcitória fundada em ato de improbidade administrativa, sobretudo quanto à incidência de prescrição. A ação por improbidade administrativa é prescritível, enquanto a ação ressarcitória fundada em ato de improbidade administrativa, não. Ação por improbidade administrativa prescreve nos termos da lei, conforme regulamentado pelo art. 23 da Lei n.º 8.429/1992, enquanto ação ressarcitória fundada em ato administrativo doloso é imprescritível nos termos do disposto no art. 37, § 5º, 2ª parte, da CRFB/1988 e do precedente constitucional firmado no tema STF 897/2019.

Ação por improbidade administrativa e ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa se diferem também quanto à pretensão e ao rito. A pretensão na ação por improbidade administrativa é sancionatória, punitiva e repressiva, enquanto a da ação ressarcitória fundada em ato de improbidade administrativa, não: ressarcimento de dano não é sanção e sim reparação, restituição do *status quo* do Poder Público lesado. O procedimento da ação ressarcitória fundada em ato de improbidade administrativa é comum (CPC, art. 318), enquanto o da ação por improbidade é misto, conforme determinado no art. 17 da Lei n.º 8.429/1992: procedimento comum previsto na Lei n.º 13.105/2015, derogado pelas disposições estabelecidas na Lei n.º 8.429/1992.

Ambas ações são condenatórias, mas as imposições que decorrem da procedência delas são diversas. Na ação por improbidade administrativa, condena-se para impor pena, sanções previstas no art. 12 da Lei n.º 8.429/1992; enquanto, na ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa, condena-se para impor ao réu uma prestação, que consiste na obrigação de pagar (restituir o erário), por ter reconhecido o direito de reparação do Poder Público.

No âmbito da ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa, discute-se o ato ímprobo doloso ainda que prescrito. Isso exige, na ação reparatória, dilação probatória. É despicienda prévia condenação por improbidade dolosa para a propositura da ou condenação do agente em ação reparatória fundada em ato ímprobo. Ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa e ação por improbidade administrativa são independentes e a prescrição desta não atinge aquela. Logo a prescrição da ação por improbidade não interfere em nada na ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa.

Para a condenação do agente na ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa, precisa-se comprovar a improbidade administrativa dolosa, mas não de condenar o agente nas sanções previstas no art. 12 da Lei n.º 8.429/1992, as quais podem não ser mais passíveis de serem imposta pela incidência da prescrição. Para a condenação do agente na ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa, precisa-se reconhecer o ato de improbidade praticado, mas não, impor sanções ao agente pela prática desse ato. Para a condenação do agente na ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa, precisa-se comprovar a existência do ato ímprobo (premissa) para, então, impor a obrigação de pagar (reparação e não sanção). Para a condenação do agente na ação ressarcitória fundada em ato de improbidade doloso, precisa-se de uma decisão composta de duas partes, nas quais uma é premissa da outra: declaratória no tocante ao reconhecimento do ato de improbidade administrativo doloso e condenatória no tocante a imposição da prestação de restituir o ente lesado. Então, a condenação do infrator por ato de improbidade administrativa doloso não é *conditio sine qua non* para sua condenação em ação de ressarcimento fundada de ato de improbidade doloso.

A prescritibilidade do ato ímprobo não impede a ação reparatória fundada em ato de improbidade administrativa doloso. A pretensão punitiva se extingue pelo tempo, mas isso não impede discutir o ato de improbidade administrativo doloso para fins de ação reparatória, que é imprescritível. Esse é o conteúdo do Tema STF 897/2019.

Não viola princípio da segurança jurídica e do devido processo legal a ação reparatória fundada em ato de improbidade doloso prescrito. Esse argumento foi defendido nos votos vencidos, mas a tese vencedora que fixou o tema STF 897/2019 protegeu o princípio da moralidade e da probidade administrativa e tutelou o patrimônio público. A tese vencedora afastou qualquer violação aos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, mesmo porque, em uma interpretação sistemática da CRFB/1988, verificou-se que se um bem público não pode ser usucapido por um possessor de boa-fé, o qual não pode se tornar proprietário de bem público; muito menos poderia um particular, que age com má-fé, se tornar proprietário de bem público. Isso é o que ocorreria no caso de se permitir a prescrição de ação reparatória fundada em ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Sabe-se que a prescrição incide sobre a ação, impedindo a formulação da pretensão (CC, art. 189). O decurso do tempo não atinge o conteúdo do ato e nem é capaz de atingir sua natureza. Ações reparatórias fundadas em ato de improbidade são imprescritíveis. Portanto, prescrição da ação de improbidade administrativa não transforma o ato ímprobo em ilícito comum.

Sabe-se também que o que qualifica um ilícito em ato de improbidade administrativa (ilícito civil qualificado) é sua tipificação na Lei de Improbidade Administrativa. O enquadramento de um ilícito civil nos tipos civis previstos na Lei n.º 8.429/19 torna o fato em um ato ímprobo. Um ato de improbidade administrativa não

pode ser desqualificado pelo decurso do tempo. Portanto, a previsão legal do fato como ato de improbidade administrativa nos termos da Lei n.º 8.429/1992 é o elemento determinante para configurar se um ilícito civil é ou não ato de improbidade administrativa.

Decisão judicial que extingue por prescrição ação reparatória fundada em ato ímprobo doloso prescrito contraria precedente constitucional e o ordenamento jurídico. Ação reparatória fundada em atos dolosos de improbidade é imprescritível conforme Tema STF 897/2019, e a regra da prescritebilidade fixada no Tema STF 666 atinge ações reparatórias fundadas em ilícito comum. A tese firmada no tema STF 897/2019 protege da prescrição ações ressarcitórias fundadas em atos ímprobos mesmo quando esses atos já se encontram prescritos. Portanto, decisões extintivas assim motivadas contraria o tema STF 897/2019, esvaziando-o, e viola comando constitucional.

Assim, a natureza de ato ímprobo não se desqualifica com a incidência da prescrição da ação por improbidade, cuja pretensão é aplicação das sanções punitiva da Lei n.º 8.429/1992.

## 5. CONCLUSÃO

A qualificação de um ilícito civil em ato de improbidade (ilícito civil qualificado) ocorre em razão de sua tipificação nos termos da Lei n.º 8.429/1992.

A prescrição de um ato ímprobo não o desqualifica. A prescrição incide sobre a ação, impedindo a formulação da pretensão. O decurso do tempo não possui o condão de desqualificar um ato ímprobo – ilícito qualificado por estar tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – em um ilícito civil comum. A prescrição da ação por ato de improbidade não atinge a natureza do ato ímprobo e nem o transforma em ilícito comum, sua natureza não é atingida pelo decurso do tempo. A desclassificação de ato de improbidade administrativa em ilícito civil pelo decurso do tempo não é possível.

O tema STF 897 veio proteger as ações reparatórias fundadas em atos de improbidade justamente quando estes encontram-se prescritos. Decisão que extingue, nos termos do art. 487, inciso II, do CPC, ação ressarcitória fundada em ato de improbidade administrativa doloso, sob o fundamento de que a prescrição do ato de improbidade transforma o fato desse ato em ilícito comum e aplica sobre aquele ato a prescricional quinquenal, distorce a tese firmada pelo STF no tema 897/2019, cuja redação resguarda a propositura de ação reparatória fundada em ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Esse tipo de decisão vai de encontro ao precedente constitucional estabelecido no tema STF 897/2019. O STF, ao fixar o tema STF 897, defendeu a imprescritebilidade da ação reparatória decorrente de ato ímprobo doloso, mesmo diante da prescrição desse mesmo ato ímprobo, hipótese na qual fica vedada a condenação do infrator nas sanções impostas pela Lei n.º 8.429/92.

Portanto, o tema STF 897 protege exatamente ações reparatórias fundadas em atos administrativo dolosos que se encontram prescritos, ato de improbidade não se desqualifica em ilícito civil comum pela incidência da prescrição, e decisões que extingue com resolução do mérito essas ações reparatórias sob o fundamento da incidência da prescrição do ímprobo contraria o precedente constitucional e a ordem jurídica brasileira.

## REFERÊNCIAS:

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 8.429, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm#art1). Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 669069, de 3 de fevereiro de 2016. Relator: Min. Teori Zavascki. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 28 abr. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 8 maio 2026.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

HOLANDA JUNIOR, André Jackson de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. São Paulo: JusPodivm, 2023.