



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

Lucas Dallagnol Carlin

**Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa: efeitos
produzidos pelo advento da Lei n. 14.230/2021**

Florianópolis

2023

Lucas Dallagnol Carlin

Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa: efeitos produzidos pelo advento da Lei n. 14.230/2021

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gilson Wessler Michels

Florianópolis

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Carlin, Lucas

Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade
administrativa : Efeitos produzidos pelo advento da Lei n.
14.230/2021 / Lucas Carlin ; orientador, Gilson Michels,
2023.

74 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. direito administrativo. 3. improbidade
administrativa. 4. prescrição intercorrente. I. Michels,
Gilson. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

ATA DE SESSÃO DE DEFESA DE TCC (VIRTUAL)
(Autorizada pela Portaria 002/2020/PROGRAD)

Aos 30 dias do mês de junho do ano de 2023, às 13 horas e 00 minutos, foi realizada a defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), no modo virtual, através do link: “<https://meet.google.com/wyt-skbz-zqj>” intitulado “Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa: efeitos produzidos pelo advento da Lei n. 14.230”, elaborado pelo acadêmico Lucas Dallagnol Carlin, matrícula nº 19103002, composta pelos membros Prof. Dr. Gilson Wessler Michels, Dauton Luis de Andrade e Juliana Jorge Albano de Aguiar, abaixo assinados, obteve a aprovação com nota 10,0 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Aprovação Integral

Aprovação Condicionada aos seguintes reparos, sob fiscalização do Prof. Orientador

Florianópolis, 30 de junho de 2023.



Documento assinado digitalmente
Gilson Wessler Michels
Data: 30/06/2023 15:24:20-0300
CPF: ***.953.189-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Gilson Wessler Michels (ASSINATURA DIGITAL)

Professor Orientador



Documento assinado digitalmente
DAUTON LUIS DE ANDRADE
Data: 30/06/2023 16:30:24-0300
CPF: ***.610.149-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Dauton Luis de Andrade (ASSINATURA DIGITAL)

Membro de Banca



Documento assinado digitalmente
JULIANA JORGE ALBANO DE AGUIAR
Data: 30/06/2023 15:32:03-0300
CPF: ***.499.649-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Juliana Jorge Albano de Aguiar (ASSINATURA DIGITAL)

Membro de Banca

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa: efeitos produzidos pelo advento da Lei n. 14.230”, elaborado pelo acadêmico Lucas Dallagnol Carlin, defendido em 30/06/2023 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve **aprovação com nota 10,0 (dez)**, cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 30 de junho de 2023.



Documento assinado digitalmente

Gilson Wessler Michels

Data: 30/06/2023 15:26:50-0300

CPF: ***.953.189-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Gilson Wessler Michels
Professor Orientador



Documento assinado digitalmente

DAUTON LUIS DE ANDRADE

Data: 30/06/2023 16:31:42-0300

CPF: ***.610.149-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Dauton Luis de Andrade
Membro de Banca



Documento assinado digitalmente

JULIANA JORGE ALBANO DE AGUIAR

Data: 30/06/2023 15:33:04-0300

CPF: ***.499.649-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Juliana Jorge Albano de Aguiar
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno: Lucas Dallagnol Carlin

RG: 5.742.490

CPF: 099.627.309-37

Matrícula: 19103002

Título do TCC: Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa: efeitos produzidos pelo advento da Lei n. 14.230/21

Orientador: Prof. Dr. Gilson Wessler Michels

Eu, Lucas Dallagnol Carlin , acima qualificado; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 30 de junho de 2023.



Documento assinado digitalmente

LUCAS DALLAGNOL CARLIN

Data: 03/07/2023 15:37:28-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Lucas Dallagnol Carlin

AGRADECIMENTOS

Mais do que uma monografia, este trabalho representa um marco importante na minha trajetória como estudante de Direito e futuro operador do Direito. Nada mais justo, portanto, do que agradecer aqueles que colaboraram com meu desenvolvimento acadêmico, pessoal e profissional, desde o momento em que iniciei minha graduação até o dia de hoje.

Em primeiro lugar, impossível não agradecer meu pai, cuja carreira me serve, e sempre me serviu, de exemplo. Sua dedicação e paixão pelo trabalho me inspiraram a me tornar um profissional como ele: dedicado, centrado e, sem dúvidas, um grande defensor da justiça. Desejo que, um dia, meus filhos sintam por mim a admiração que sinto por você, pai!

Mãe, obrigado por ter me apoiado nos momentos de insegurança, por ter comemorado ao meu lado minhas vitórias, e por ter sido, não apenas durante minha graduação, mas em toda minha vida, fonte inesgotável de amor e amizade.

À Duda, agradeço por partilhar comigo os dias presentes, as histórias do passado e os planos empolgantes para o futuro. Dividir a vida com você faz com que tudo tenha mais sentido. Estendo os agradecimentos, ainda, à Luana, ao Antônio e ao Francisco, pelo afeto e acolhimento dos últimos anos.

Aos meus avós, deixo meus sinceros agradecimentos por nunca deixarem de estar presentes na minha vida e por acreditarem tanto no meu potencial.

Aos amigos, agradeço pelos momentos de conversas e de descontração. Graças aos nossos encontros semanais (ou, muitas vezes, ainda mais frequentes), vocês tornam minha vida mais divertida. Obrigado, Arthur Dutra, Guilherme Damo, João Vítor Schappo, Leonardo Migliardi, Leonardo Neis e Thiago da Veiga Ferreira!

Agradeço também a todos que me coordenaram ou compartilharam comigo das engrandecedoras experiências profissionais que tive durante a graduação. Obrigado à equipe do gabinete do Desembargador Marcus Tulio Sartorato por ter me proporcionado um primeiro contato com a prática jurídica e por ter me recepcionado de maneira tão calorosa. Obrigado aos colegas do escritório Lamy & Faraco Lamy, com quem dividi o cotidiano durante dois anos e com quem tanto aprendi a prática forense. E obrigado à equipe do gabinete do Desembargador Luiz Fernando Boller, a quem me refiro em nome da Karen e da Camila, pelos novos desafios, pelo auxílio

diário e pelos constantes debates, os quais resultaram no desenvolvimento deste trabalho.

Enfim, agradeço meu orientador, Professor Gilson Wessler Michels, pelos valiosos ensinamentos que me proporcionou, tanto na evolução desta monografia, quanto na sala de aula. Nessa linha, também agradeço ao Professor Dauton Andrade e à Professora Juliana Aguiar por terem aceitado compor a banca de defesa deste Trabalho de Conclusão de Curso e por suas contribuições significativas.

“Com leis ruins e funcionários bons ainda é possível governar. Mas com funcionários ruins as melhores leis não servem para nada.”

Otto von Bismarck

RESUMO

O presente trabalho visa, mediante a utilização do método dedutivo, elucidar os efeitos produzidos pela Lei n. 14.230/2021 na prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa. Inicialmente, pontua-se que jurisprudência e doutrina majoritárias consideram que as sanções previstas pela Lei de Improbidade Administrativa exprimem natureza civil em sentido lato. Em seguida, faz-se um resgate teórico acerca dos institutos da prescrição geral e intercorrente, tanto no direito brasileiro, quando na seara da improbidade administrativa, expondo as particularidades desta. De modo a relacionar ambas as temáticas, discorre-se acerca da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Tema 1.199, em sede de repercussão geral, segundo a qual o regime prescricional instituído pela Lei n. 14.230/2021 é irretroativo. A partir disso, infere-se que os processos paralelos ao advento da nova lei apresentam a data de sua publicação como termo inicial da contagem do prazo de prescrição intercorrente. Por sua vez, os processos anteriores ou posteriores à superveniência da Lei n. 14.230/2021 seguem os ditames legais vigentes ao tempo de sua tramitação. Destacou-se, ainda, a pendência do julgamento de ação direta de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, o qual poderá afetar na aplicação da prescrição intercorrente nos processos de improbidade administrativa. Por fim, constatou-se a existência de diversos processos judiciais nos quais se postula a declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei n. 14.230/2021, entendendo-se, nesse escopo, pela ausência de incompatibilidades entre a Constituição Federal e a novidade legislativa.

Palavras-chave: direito administrativo; improbidade administrativa; prescrição intercorrente.

ABSTRACT

The present study aims, through the use of the deductive method, to elucidate the effects produced by Law No. 14,230/2021 on intercurrent prescription in the context of administrative misconduct. Initially, it is pointed out that the majority of jurisprudence and doctrine consider that the sanctions provided for by the Law on Administrative Misconduct express a civil nature in a broad sense. Subsequently, a theoretical overview is provided regarding the general and intercurrent prescription institutes, both in Brazilian law and in the field of administrative misconduct, exposing their peculiarities. In order to relate both themes, the thesis established by the Federal Supreme Court in the judgment of Theme 1,199, in the context of general repercussion, is discussed, according to which the prescriptive regime instituted by Law No. 14,230/2021 is not retroactive. From this, it is inferred that the proceedings parallel to the advent of the new law have the date of its publication as the starting point for counting the intercurrent prescription period. On the other hand, proceedings prior to or subsequent to the enactment of Law No. 14,230/2021 follow the legal provisions in force at the time of their processing. It is also highlighted that a decision on the direct action of unconstitutionality by the Federal Supreme Court is still pending, which may affect the application of intercurrent prescription in administrative misconduct proceedings. Finally, the existence of several judicial proceedings in which the incidental declaration of unconstitutionality of Law No. 14,230/2021 is sought has been observed, understanding, within this scope, the absence of incompatibilities between the Federal Constitution and the legislative novelty.

Keywords: administrative law; administrative misconduct; intercurrent prescription.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sanções previstas pela Lei n. 8.492/1992	9
Tabela 2 – Tempo médio de tramitação das ações de improbidade administrativa até a prolação de sentença, entre os anos de 2011 e 2021	33
Tabela 3 – Tempo médio entre a prolação de sentença e de acórdão nas ações de improbidade administrativa, entre os anos de 2011 e 2021.	34
Tabela 4 – Posicionamento de cada Ministro do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Tema 1.199	38

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CP	Código Penal
CPC	Código de Processo Civil
CPP	Código de Processo Penal
CTN	Código Tributário Nacional
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	3
2.1	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO ESPÉCIE DE MÁ-GESTÃO PÚBLICA	3
2.2	ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	5
2.3	SANÇÕES PREVISTAS PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	8
2.4	NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES PREVISTAS PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	10
3	A PRESCRIÇÃO GERAL E A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE	16
3.1	O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO	16
3.2	A PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	18
3.3	O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO DIREITO BRASILEIRO	21
3.4	PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	24
3.4.1	Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa: regime anterior ao advento da Lei n. 14.230/2021	25
3.4.2	Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa: regime instaurado pela Lei n. 14.230/2021	27
4	EFEITOS PRODUZIDOS PELO ADVENTO DA LEI N. 14.230/2021 NA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	29
4.1	APLICAÇÃO DA NOVA LEI NO TEMPO: NOÇÕES GERAIS	31
4.2 -	JULGAMENTO DO TEMA 1.199 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E IRRETROATIVIDADE DO REGIME PRESCRICIONAL INSTAURADO PELA LEI N. 14.230/2021	33

4.3	CONTAGEM DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTERIORES, PARALELOS E POSTERIORES AO ADVENTO DA LEI N. 14.230/2021	39
4.3.1	Contagem da prescrição intercorrente em processos anteriores ao advento da Lei n. 14.230/2021	39
4.3.2	Contagem da prescrição intercorrente em processos posteriores ao advento da Lei n. 14.230/2021	40
4.3.3	Contagem da prescrição intercorrente em processos paralelos ao advento da Lei n. 14.230/2021	41
4.3.4	Suspensão dos prazos prescricionais nos processos com repercussão geral reconhecida no Tema 1.199	43
4.4	INCONSTITUCIONALIDADE DE NOVOS DISPOSITIVOS DA LEI N. 8.429/1992?	44
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

1- INTRODUÇÃO

Não é novidade que a responsabilização de agentes públicos pelo cometimento de atos de improbidade administrativa figura, no ordenamento jurídico brasileiro, como importante instrumento de combate à corrupção e à má-gestão pública. O fundamento para tanto encontra-se na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), que estabelece sanções em prejuízo do sujeito ativo de condutas ímprobas.

Sucedendo que, em 26 de outubro de 2021, entrou em vigor a Lei n. 14.230/2021, que alterou radicalmente o texto deste diploma. Dentre tais mudanças, destaca-se a previsão de um prazo de quatro anos para consumação da prescrição intercorrente, nos termos do art. 23, §§ 4º, 5º e 8º, da Lei de Improbidade Administrativa.

Diante desse cenário, os Tribunais brasileiros passaram a se debruçar sobre a matéria, estabelecendo parâmetros para a aplicação da nova lei e, especialmente, para a aferição da prescrição intercorrente na seara da improbidade.

Todavia, haja vista a existência de diversos marcos temporais e incidentes paralelos que influem na contagem do lustro prescricional, ainda há obscuridade na compreensão do assunto pelos operadores do direito.

Por tal razão, decidiu-se por desenvolver a presente pesquisa, que visa, mediante a utilização do método dedutivo, analisar decisões judiciais e estudos doutrinários que abordam os efeitos produzidos pelo advento da Lei n. 14.230/2021 na improbidade administrativa, extraíndo e expandindo suas respectivas conclusões.

Para tanto, em um primeiro momento, analisar-se-á a natureza jurídica das sanções no âmbito da improbidade administrativa, através de uma revisão bibliográfica, já que o tópico interfere diretamente na aplicação da nova lei no tempo.

Após, estabelecer-se-á um resgate conceitual acerca da prescrição geral e da prescrição intercorrente, tanto na improbidade administrativa, quanto nas demais esferas do direito, de modo a localizar o instituto no ordenamento jurídico pátrio.

Em seguida, apresentar-se-ão os principais entendimentos dos tribunais brasileiros quanto à aplicação da Lei n. 14.230/2021 no tempo. Ainda, discorrer-se-á acerca dos marcos temporais para contagem da prescrição intercorrente na esfera da improbidade.

Finalmente, expor-se-á debates atuais, no âmbito judicial, a respeito da constitucionalidade de dispositivos da Lei n. 14.230/2021, que poderão futuramente influir na prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, e investigar-se-á a suscitada inconstitucionalidade da nova lei.

Restarão, portanto, elucidados os efeitos produzidos pelo advento da Lei n. 14.230/2021 na improbidade administrativa.

2- NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Investigar a natureza jurídica das sanções no âmbito da improbidade administrativa é essencial para o desenvolvimento do presente trabalho, uma vez que de tal questionamento derivam entendimentos doutrinários e orientações jurisprudenciais que serão à frente abordados.

2.1- IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO ESPÉCIE DE MÁ-GESTÃO PÚBLICA

Etimologicamente, tem-se *improbidade* como “*falta de probidade; desonestidade; ação má; perversidade*”, antônimo, portanto, da *probidade*, que significa “*honestidade; integridade*”¹.

Com efeito, no âmbito da administração pública, a improbidade situa-se em um universo conhecido como má-gestão pública, representando neste uma “*imoralidade administrativa qualificada*”². E diz-se *qualificada* já que não basta mera imoralidade por parte do administrador para ter-se como configurado o ato de improbidade administrativa, conforme será adiante exposto.

No Brasil, as noções primordiais de boa-gestão (e má-gestão) pública, bem como de moral administrativa, foram importadas de influências francesas do início do século XX - especialmente da obra de Maurice Hauriou -, consolidando-se finalmente na Constituição Federal de 1988³.

Aproximando o direito da ética na gestão pública, a Carta Magna brasileira estatuiu em seu art. 37, *caput*, que a Administração Pública “*obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]*”.

Além disso, dispôs ineditamente acerca da improbidade administrativa no § 4º do art. 37: “*os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o*

¹ HOUAISS, Antônio. VILLAR, Mauro de Salles. **Pequeno dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2015.

² OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má-gestão pública**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 43 e 83.

³ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má-gestão pública**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 83.

ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

E não apenas. Também versam sobre a ética institucional os preceitos constitucionais dos art. 5º, inc. LXXVIII⁴, inc. LXIX⁵ e inc. LXXIII⁶ e art. 85, inc. V⁷, além de tantos outros que absorvem, mesmo que de maneira indireta, o ideal de moral jurídica, tal como a exigência de idoneidade moral e/ou reputação ilibada para a ocupação de determinadas funções públicas (art. 73, §1º, inc. II, art. 94, art. 101, *caput*, art. 103-B, inc. XIII, art. 104, parágrafo único, art. 111-A, *caput*, art. 119, inc. II, art. 120, §1º, inc. III, art. 123, parágrafo único, I, art. 130-A, inc. VI, art. 131, § 1º).

A partir da nova ordem constitucional, portanto, a moral administrativa passou a ser tida como fonte normativa de um inédito paradigma de comportamento dos agentes públicos, incorporando necessárias exigências éticas à Administração⁸.

Hoje, no ordenamento jurídico brasileiro, existem diversos instrumentos cujo fito é a defesa da moralidade administrativa. Na esfera processual, por exemplo, o Ministério Público detém legitimidade para promover inquérito civil e ação civil pública “*para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa*” (art. 25, inc. IV, alínea “b”, da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 - Lei Orgânica do Ministério Público), assim como qualquer cidadão é parte legítima para, mediante a propositura de ação popular, “*pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio*” (art. 1º, Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 - Lei da Ação Popular). Os meios de controle da Administração Pública, igualmente, são formas eficazes de prevenir e mitigar desvios de moralidade por parte de servidores públicos. Veja-se da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992), art. 1º, inc. II, como exemplo, que compete ao TCU “*proceder [...] à fiscalização contábil,*

⁴ Reproduz-se: “LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

⁵ Reproduz-se: “LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por “habeas-corpus” ou “habeas-data”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;”

⁶ Reproduz-se: “LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”

⁷ Reproduz-se: “Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] V - a probidade na administração;”

⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: má-gestão pública. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 83.

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos poderes da União e das demais entidades referidas no inciso anterior".

Nesse contexto, também figura a responsabilização pelo cometimento de atos de improbidade administrativa, que é ponto de partida para o aprofundamento dos estudos aqui propostos. Esse instrumento, a partir da edição da Lei n. 8.429/1992, adquiriu papel fundamental na sanção de ações ou omissões violadoras do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública⁹.

Logo, urge enfatizar os elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa, a fim de diferenciá-lo dos demais atos de má-gestão pública e delimitar o objeto de estudo deste trabalho.

2.2- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Nem toda conduta que atenta contra a boa-gestão pública é tida como improbidade administrativa. Existem, na verdade, elementos caracterizadores do ato ímprobo, instituídos pela Lei n. 8.429/1992 e dissecados pela doutrina e a jurisprudência. São eles que tornam a improbidade administrativa espécie própria dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Salienta-se que, muito embora haja divergências doutrinárias a respeito dos referidos elementos, não há aqui pretensão de se examinar detalhes, mas, sim, de apresentar ao interlocutor os requisitos legais que caracterizam a improbidade, bem como aquilo que há de mais relevante na doutrina e jurisprudência a respeito do assunto.

Pois então.

Primeiramente, a Lei de Improbidade Administrativa estabelece como sujeitos passivos do ato de improbidade (i) os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal - § 5º, do art. 1º; (ii) as entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo destes entes - § 6º, do art. 1º; (iii) as entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido - § 7º, do art. 1º.

⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1083.

Por sua vez, os sujeitos ativos de um ato ímprobo devem ser agentes públicos, os quais a Lei define como “*o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função*” nos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública (art. 2º, *caput*).

Há também a possibilidade de sofrer sanções aquele que “*mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade*” (art. 3º, *caput*). Impossível, porém, que particulares desprovidos de múnus público materializem isoladamente um ato de improbidade. É necessário, para a responsabilização, que o sujeito ativo induza, concorra ou se beneficie dolosamente de conduta ímproba praticada por um agente público¹⁰.

Como terceiro elemento caracterizador do ato de improbidade, tem-se a existência de uma ação ou omissão infringente do ordenamento jurídico. Ou seja, uma conduta positiva ou negativa que resulte na violação à Lei n. 8.492/1992¹¹

Nesse sentido, percebe-se ainda um quarto elemento dos atos ímprobos: a tipicidade. Por óbvio, mera ilicitude por parte do agente público não constitui automaticamente um ato de improbidade¹². Assim, os arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.492/1992 apresentam rol de tipos normativos, nos quais deve se enquadrar a conduta comissiva ou omissiva do agente.

O art. 9º dispõe acerca dos atos que importam em enriquecimento ilícito “*mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade*” na Administração Pública (*caput*), elencando exemplificativamente condutas passíveis de sanção.

¹⁰ GUIMARÃES, Edgar. **Elementos para configuração do ato de improbidade Administrativa**. Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR, Paraná, ano 4, v. 1, 2019. Disponível em: <https://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2019/05/revista-esa-cap-10.pdf>. Acesso em 02/05/2023.

¹¹ HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa**: comentários à lei 8.429/92. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015, p. 16.

¹² GUIMARÃES, Edgar. **Elementos para configuração do ato de improbidade Administrativa**. Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR, Paraná, ano 4, v. 1, 2019. Disponível em: <https://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2019/05/revista-esa-cap-10.pdf>. Acesso em 02/05/2023.

Já o art. 10º prevê como ímprobo o ato *“que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres”* dos órgãos e entidades públicas (*caput*), também arrolando ações ou omissões de modo exemplificativo.

Por fim, o art. 11º prevê rol taxativo de atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, tais como *“revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado”* (inc. III), *“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”* (inc. V) e *“deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades”* (inc. VI).

Assim sendo, pode-se afirmar genericamente que, para a existência de ilicitude passível de sanção com fulcro na Lei de Improbidade Administrativa, o agente deve praticar conduta que importe enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, ou que se emoldure no rol trazido pelo art. 11 do referido diploma - refletindo, na lógica da Lei, atentado contra os princípios da Administração Pública.

O quinto requisito a ser tratado neste subcapítulo é o elemento subjetivo na conduta do agente. Antes do advento da Lei n. 14.230/2021, que alterou substancialmente a redação original da Lei n. 8.492/1992, discutia-se continuamente a necessidade de culpa ou dolo para a configuração do ato ímprobo, inexistindo, naquele período, pacificidade na doutrina e na jurisprudência sobre o tema.

Fulminando tal incerteza, a Lei n. 14.230/2021 dirimiu que o dolo é elemento imprescindível da improbidade administrativa. O § 1º, do art. 1º, dispôs expressamente que *“consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais”*, enquanto o § 3º, do art. 1º, previu que *“o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa”*.

Ademais, parece razoável a posição de considerável parte da doutrina, a qual entende que, a partir do advento da Lei n. 14.230/2021, não basta dolo

genérico para a configuração do ato de improbidade, sendo necessário dolo específico quando da prática do ato ilícito - ou seja, *“vontade consciente de realizar a conduta típica”*¹³.

Sobre o tópico, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira reforçam que: *“com a reforma promovida pela Lei 14.230/2021, o §2º do art. 1º da LIA supera o entendimento jurisprudencial para exigir, a partir de agora, o dolo específico para configuração da improbidade”*¹⁴.

Veja-se. O art. 1º, § 2º passou a prever que *“considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”*. E os §§ 1º e 2º, do art. 11, que: *“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”* e que *“aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.”*

Assim sendo, excetuadas hipóteses instituídas em lei, tem-se como regra geral que, para a configuração do ato ímprobo, é necessário dolo específico na conduta comissiva ou omissiva do sujeito ativo. Em não havendo finalidade de obter proveito ou benefício indevido por parte deste, não há improbidade.

Sintetizando: consideram-se (i) o sujeito ativo, (ii) o sujeito passivo, (iii) a ação ou omissão ilícita, (iv) a tipicidade e (v) o dolo específico como elementos constitutivos da improbidade administrativa.

2.3- SANÇÕES PREVISTAS PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Antes de adentrar na natureza jurídica das sanções impostas em decorrência da prática de improbidade administrativa, cumpre mencionar aquilo que a Lei n. 8.492/1992 expressa acerca do tópico.

¹³ NUCCI, Guilherme Souza. **Manual de Direito Penal**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 304-305.

¹⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção Neves; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa**: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 6.

Nos incisos I, II e III, do art. 12, da Lei de Improbidade Administrativa, estão previstas penas que poderão ser aplicadas isoladamente ou cumulativamente com base na gravidade do fato. Cada um desses incisos representa uma hipótese de ato ímprobo, em equivalência aos arts. 9, 10 e 11, da Lei, que dispõem, respectivamente, acerca (i) do ato que importa enriquecimento ilícito, (ii) do ato que causa prejuízo ao erário e (iii) do ato que atenta contra os princípios da Administração Pública.

Veja-se de maneira sistematizada as sanções cabíveis, de acordo com a Lei n. 8.492/1992:

Tabela 1

	Art. 9º - atos que importam enriquecimento ilícito	Art. 10 - atos que causam prejuízo ao erário	Art. 11 - atos que atentam contra os princípios da Administração Pública
Perda dos bens/valores ilicitamente obtidos	Sim	Sim	Não há previsão
Ressarcimento do dano ao erário	Sim	Sim	Sim
Perda da função pública	Sim	Sim	Não há previsão.
Suspensão dos direitos políticos	Sim. Até 14 anos.	Sim. Até 12 anos.	Não há previsão.
Pagamento de multa civil	Sim. Equivalente ao valor do acréscimo patrimonial.	Sim. Equivalente ao valor do dano.	Sim. De até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente
Proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais	Sim. Por prazo de até 14 anos.	Sim. Por prazo de até 12 anos.	Sim. Por prazo de até 4 anos.

Fonte: elaborado pelo autor

Desse modo, conforme preconiza o *caput* do art. 12¹⁵, o julgador, ao se deparar com o cometimento de ato de improbidade, fixará as penas apresentadas acima, possivelmente cumulando-as, conforme as particularidades do caso concreto.

2.4- NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES PREVISTAS PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Há ampla - e antiga - controvérsia doutrinária e jurisprudencial a respeito da natureza jurídica das sanções previstas pela Lei n. 8.492/1992.

Notam-se duas principais correntes. A primeira defende que os efeitos das sanções previstas pela Lei n. 8.492/1992 são de natureza político-administrativa e patrimonial, ou seja, cível em sentido lato. A segunda, por sua vez, entende que a improbidade administrativa aproxima-se do direito penal, razão pela qual deve ser examinada à luz de princípios tipicamente penais, e não de princípios do direito privado.

Constata-se, por óbvio, a existência de pequenas divergências entre defensores de cada uma das correntes. Importante ressaltar, ainda, que alguns autores, tal como José Augusto Delgado¹⁶, reconhecem a existência de três correntes distintas de pensamento, sendo uma delas híbrida¹⁷. Todavia, dividem-se, aqui, os principais pensamentos em dois polos, visando não tornar este item exaustivo e, ao mesmo tempo, consignando as informações necessárias para a compreensão deste trabalho.

Representantes da primeira corrente são Gianpaolo Poggio Smanio e Damásio de Jesus¹⁸, os quais ensinam que: "*as sanções previstas para os atos de*

¹⁵ Reproduz-se o *caput*: "*Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato.*"

¹⁶ DELGADO, José Augusto. **Improbidade Administrativa**: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, Brasília, v. 14, n. 1, 2002. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/informativo/article/download/404/363>. Acesso em 01/05/2023.

¹⁷ O falecido Magistrado define do seguinte modo a corrente de posição híbrida: "*Firma compreensão no sentido de que, dependendo da autoridade que for chamada para integrar o pólo passivo, ela terá a natureza de espelhar crimes políticos, de responsabilidade ou de responsabilidade patrimonial e administrativa.*"

¹⁸ SMANIO, Gianpaolo Poggio; DE JESUS, Damásio. **Responsabilidade penal e administrativa de prefeitos municipais**. Boletim IBCCrim, São Paulo, v. 54, 1997. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/noticias/exibir/1989/>. Acesso em 16/06/2023.

improbidade administrativa são de natureza civil, distintas daquelas de natureza penal. Os atos de improbidade administrativa deverão ser analisados na esfera da ilicitude dos atos civis e não dos tipos penais”

No mesmo sentido, Fábio Konder Comparato, professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sustenta que: *"a própria Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal"*¹⁹.

E colhe-se da doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves valiosas lições acerca do tema. Os autores, em obra conjunta, elencaram argumentos que fundamentam a tese de que a natureza jurídica das sanções dispostas pela Lei n. 8.492/1992 é civil. Veja-se:

- a) o art. 37, 4º, in fine, da Constituição, estabelece as sanções para os atos de improbidade e prevê que estas serão aplicadas de acordo com a gradação prevista em lei e ‘sem prejuízo da ação penal cabível’;
- b) regulamentando esse dispositivo constitucional, dispõe o art. 12, caput, da Lei nº 8.429/92 que as sanções serão aplicadas independentemente de outras de natureza penal;
- c) as condutas ilícitas elencadas nos arts. 9º, 10, e 11 da Lei de Improbidade, ante o emprego do vocábulo ‘notadamente’, tem caráter meramente enunciativo, o que apresenta total incompatibilidade com o princípio da estrita legalidade que rege a seara penal, segundo a qual a norma incriminadora deve conter expressa e prévia descrição da conduta criminosa.
- d) o processo criminal atinge de forma mais incisiva o status dignitatis do indivíduo, o que exige expressa caracterização da conduta como infração penal, sendo relevante frisar que ela produzirá variados efeitos secundários;
- e) a utilização do vocábulo “pena” no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 não tem o condão de alterar a essência dos institutos, máxime quando a similitude com o direito penal é meramente semântica;
- f) a referência a “inquérito policial” constante do art. 22 da Lei nº 8.429/1992 também não permite a vinculação dos ilícitos previstos neste diploma legal à esfera penal, já que o mesmo dispositivo estabelece a possibilidade de o Ministério Público requisitar a instauração de processo administrativo e não exclui a utilização do inquérito civil previsto na Lei nº 7.347/85, o que demonstra que cada qual será utilizado em conformidade com a ótica de análise do ilícito e possibilitará a colheita de provas para a aplicação de distintas sanções ao agente;
- g) a aplicação das sanções elencadas no art. 12 da Lei de Improbidade pressupõe o ajuizamento de ação civil (art. 18), possuindo legitimidade ativa ad causam o Ministério Público e o ente ao qual esteja vinculado o agente público, enquanto que as sanções penais são aplicadas em ações de igual natureza, tendo legitimidade, salvo as exceções constitucionais, unicamente o Ministério Público.²⁰

¹⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **Ação de improbidade**: Lei 8.429/92. Boletim dos Procuradores da República, ano 1, n. 9, 1999.

²⁰ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 526.

Na mesma perspectiva encontram-se alguns dos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Tema 1.199, em sede de repercussão geral - julgamento esse que será melhor examinado posteriormente, uma vez que estabeleceu importantes parâmetros de aplicação da Lei n. 14.230/2021 no tempo, o que será matéria de capítulo próprio.

Alexandre de Moraes, relator do caso, manifestou-se firmemente pela natureza civil do ato de improbidade. Assentou, ainda, que, não obstante a pretensão de “*excluir a natureza civil da ação de improbidade*” do art. 17-D²¹, da Lei de Improbidade Administrativa, “*essa ‘natureza civil’ tem substrato diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa CORTE*”²².

Igualmente, naquele mesmo julgamento, o Ministro Edson Fachin votou pela natureza civil das sanções previstas na Lei n. 8.492/1992, consignando que:

A lei penal recebe especial atenção da Constituição porque as consequências previstas no preceito secundário dos tipos penais envolvem, salvo no caso do art. 28 da Lei n. 11.343/2006 (porte de drogas para uso pessoal), pena privativa de liberdade, sanção típica do Direito Penal de natureza gravíssima, mesmo que possam eventualmente ser substituídas por penas restritivas de direitos ou objeto de transação penal, suspensão condicional do processo ou acordo de não persecução penal, caso presentes os pressupostos e requisitos próprios previstos na legislação infraconstitucional. Noutras palavras, como o Direito Penal trabalha com punições e consequências extremas, qualquer benefício posterior retroage, por maximizar as liberdades públicas, em especial e sobremaneira a liberdade ambulatoria – o direito de ir, vir e permanecer ou ficar. Diferente é o tratamento dado pela Constituição às violações à improbidade administrativa, quando estabelece de forma peremptória no art. 37, § 4º, em verdadeiro mandado de sanção cível e administrativa, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Em que, ao meu ver, a Constituição é cirúrgica ao distinguir a natureza cível da improbidade administrativa dos princípios aplicados ao Direito Penal.

Por sua vez, espelhando o posicionamento da segunda corrente teórica, o Professor Teori Zavascki, ex-ministro do STF, compreende que o direito penal e o

²¹ Reproduz-se o caput: “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.”

²² Tal menção refere-se ao julgamento do RE n° 976.566/PA pelo Supremo Tribunal Federal, que originou o Tema 576 em sede de repercussão geral. Naquela ocasião, entendeu-se que: “A Constituição Federal inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores”.

direito administrativo sancionador se correlacionam por refletirem a subtração de direitos públicos individuais pelo Estado²³.

Explica o autor, que:

O ponto de referência não é o de preservar ou recompor o patrimônio público ou os atos da administração (objetivo primordial da ação civil pública e da ação popular), mas sim, fundamentalmente, o de punir os responsáveis por atos de improbidade, [...] trata-se, portanto, de ação com caráter eminentemente repressivo, destinada, mais que a tutelar direitos, a aplicar penalidades

Próximo desse ideal, o Ministro Mauro Campbell, do Superior Tribunal de Justiça, interpretou, quando do julgamento do Recurso Especial n. 765.212/AC²⁴, que há uma aproximação inegável entre as normas do direito administrativo sancionador e as normas de direito penal, razão pela qual princípios tipicamente aplicados nesta esfera devem também ser utilizados no âmbito da improbidade administrativa.

Senão, veja-se:

Há uma realidade inegável no ordenamento jurídico brasileiro, por cima da qual não podemos passar: existe um microssistema de proteção à moralidade administrativa, iniciado já antes da promulgação da Constituição da República de 1988 e por ela perpetuado e reforçado. Esse microssistema é formado basicamente pelas Leis n. 4.717/65 (Lei de Ação Popular - LAP), 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública - LACP), pela Constituição da República de 1988 (CR/88) e 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa - LIA). Esse microssistema normativo traz sanções de especial gravidade para os agentes públicos que eventualmente incidirem nas condutas tipificadas em suas prescrições. Em razão dessa peculiaridade, penso que há uma aproximação inegável deste conjunto de normas com o Direito Penal, formando o que se denomina usualmente de direito administrativo sancionador. [...] É razoável pensar, pois, que pelo menos os princípios relacionados a direitos fundamentais que informem o Direito Penal devam, igualmente, informar a aplicação de outras leis de cunho sancionatório.

Na mesma linha, o Ministro Dias Toffoli, por ocasião do julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal, afastou “*toda construção jurídica que remeta às normas de direito privado, as quais, como sabemos, permanecem em vigor – mesmo após a alteração da lei de regência – para regular as relações jurídicas travadas entre particulares, o que, repita-se, não ocorre com a Lei de Probidade Administrativa*”.

E Fernando Capez, discorrendo sobre a matéria, também reputa que:

²³ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 101.

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 765.212/AC**. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 23 de junho de 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501086508&dt_publicacao=23/06/2010. Acesso em 12/05/2023.

Independentemente da natureza das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, o fato é que o referido diploma legal traz uma forte carga intimidatória na previsão de suas sanções, não havendo como afastar certas garantias individuais, certos princípios que informam o direito punitivo, de modo a impedir as imputações arbitrárias, bem como as penas excessivas ²⁵

Portanto, a segunda corrente apresenta como argumento central o fato de a improbidade administrativa dispor de penas que afetam direitos públicos individuais, com caráter retributivo, enquanto a primeira corrente parte do texto constitucional, especialmente do art. 37, § 4º, para concluir que as sanções reguladas pela Lei n. 8.492/1992 independem de sanção penal, sendo, assim, cíveis em sentido lato, ou extra-penais.

Hoje, a primeira corrente aparenta ser majoritária na doutrina e jurisprudência²⁶, muito embora integrem ambas relevantes autores e magistrados²⁷.

Pondera-se, contudo, que a natureza das sanções se apresenta com grande diversidade. Há sanção com forte feição política, como a suspensão de direitos políticos, assim como há sanção que retrata tradicional punição administrativo-disciplinar, tal qual a perda da função pública. Ademais, o ressarcimento integral do dano, o pagamento de multa civil e a perda de bens/valores obtidos ilicitamente exprimem caráter eminentemente cível, enquanto a proibição de contratar com o poder público, por exemplo, manifesta um cunho retributivo e aflitivo.

Desse modo, são inevitáveis - e saudáveis - as discussões que permeiam o assunto. E tais discussões, destaca-se, não se esgotam por si só. Pelo contrário, são pontos de partida para demais reflexões acerca da matéria, uma vez que a natureza jurídica das sanções no âmbito da improbidade administrativa influi na interpretação da lei e na eficácia de princípios próprios das esferas do direito brasileiro.

²⁵ CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa**: limites constitucionais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 2018.

²⁶ Além dos autores supramencionados, “Odete Medauar (2001, p. 52); Fábio Medina Osório (1998, p. 217-224); Wallace Paiva Martins Júnior (2001, p. 255); José Augusto Delgado (2001, p. 211); entre outros” também figuram como administrativistas contemporâneos que militam contra a natureza penal das sanções previstas pela Lei de Improbidade Administrativa (MARTINS JÚNIOR, 2017).

²⁷ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Sanções por ato de improbidade administrativa**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>. Acesso em 06/05/2023.

Questionaram-se os Ministros do Supremo quando do julgamento do Tema 1.199, em sede de repercussão geral: *O princípio da retroatividade da lei mais benéfica, próprio da seara criminal, deve ser aplicado na improbidade administrativa?; A aplicação no tempo do novo regime prescricional da Lei de Improbidade Administrativa deve se dar nos moldes do direito penal, ou do direito civil?* Trata-se da aplicação prática das reflexões acima expostas, a qual será abordada em momento oportuno.

Enfim, traçado este necessário panorama acerca do tema, adentra-se nos institutos da prescrição e da prescrição intercorrente, relacionando-os com a improbidade administrativa.

3- A PRESCRIÇÃO GERAL E A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Roberto de Ruggiero, memorável doutrinador italiano, exclamou que “a influência que o tempo exerce sobre as relações jurídicas é tão intensa como aquela que exercita sobre todas as coisas humanas”²⁸.

De fato, a influência temporal no universo jurídico se faz presente desde o momento de promulgação de uma lei, incidindo no que diz respeito à sua eficácia e vigência. Nas relações jurídicas, do mesmo modo, o tempo consolida a aquisição de direitos e enseja a extinção de outros. E até mesmo os delitos podem apagar-se em função do elemento tempo, seja pela demora em sua apuração, seja pela morosidade na execução da pena²⁹.

Nesse contexto, tem-se a prescrição como um dos importantes institutos jurídicos que denunciam a influência do tempo sobre os direitos.

Logo, para o desenvolvimento do presente estudo, é relevante observar os aspectos próprios de tal instituto, abordando suas características gerais e específicas à improbidade administrativa.

3.1- O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

Ada Pellegrini Grinover, renomada jurista, ao tratar da prescrição e decadência, concluiu que tais normas vão a encontro do “*interesse público, justificando-se, de forma análoga à garantia que emerge da coisa julgada material, pela estabilidade das relações, indispensável para o convívio em sociedade*”³⁰

E de fato, tanto a prescrição, quanto a decadência, relacionam-se diretamente à coisa julgada e à segurança jurídica, na medida em que esvaziam a incerteza por parte do titular de direitos, conferindo a este uma maior estabilidade e previsibilidade em suas relações.

²⁸ OSÓRIO, 2022 *apud* DE RUGGIERO, Roberto. **Instituzione di diritto civile**, Casa Edit. Giuseppe Principato, 6. ed. § 33. Messina: 1934.

²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 2.

³⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ação de improbidade administrativa: decadência e prescrição**. São Paulo: Método, 2007, p. 39.

O fenômeno da prescrição, no direito brasileiro, é explicado por duas teorias dominantes.

A primeira delas é a teoria da *prescrição da ação* (teoria clássica), pela qual se considera que a prescrição incide sobre o direito de ação - tido, por sua vez, como “o instrumento de que se vale a pessoa para instaurar um processo e permitir a solução de um litígio”³¹. Nessa lógica, se o titular de um direito material não reagir, por certo período de tempo, a ofensas praticadas em face deste, a ação se extingue, ou, nas palavras de Clóvis Beviláqua, *‘este tegumento protetor do direito se adelgaça e desfaz’*³².

Por outro lado, a segunda teoria - de caráter moderno e oriunda do direito alemão - é a da *prescrição da pretensão*. Através dela, conceitua-se a pretensão como “a posição subjetiva de poder exigir de outrem alguma prestação positiva ou negativa”³³. Assim, mesmo que o titular de um direito material não exerça a sua pretensão no prazo previsto em lei, o *direito de ação* permanece intacto, do qual ele poderá tentar se socorrer, em que pese o desfecho quase certo de rejeição a que se sujeitará a ação³⁴.

Sintetizando: segundo os defensores da primeira corrente, “*prescrição é a perda da ação atribuída a um direito, e de toda sua capacidade defensiva, em consequência do não uso delas, durante um grande espaço de tempo*”³⁵ e, para os que sustentam a segunda, “*prescrição é o fato jurídico que extingue a pretensão, retirando do titular do direito subjetivo o poder de exigibilidade em face de quem tenha o respectivo dever jurídico, em virtude de sua inércia dentro de determinado prazo fixado em lei*”³⁶.

O Código Civil de 2002 absorveu essa última teoria - de prescrição da pretensão -, dispondo, em seu art. 189, que “*violado o direito, nasce para o titular a*

³¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 13.

³² CARVALHO FILHO, 2019 *apud* BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria geral do direito civil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves: 1955.

³³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, t. 1 a 60, 1970.

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 14.

³⁵ CARVALHO FILHO, 2019 *apud* BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria geral do direito civil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves: 1955.

³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 13.

pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206”.

No mesmo sentido também se encontra o direito penal. Nesta esfera, o Estado apresenta uma pretensão punitiva, correspondente ao *jus puniendi*, e uma pretensão executória, de ver cumpridas as sanções impostas pelo Poder Judiciário³⁷. Logo, em não sendo exercidas as pretensões estatais nos prazos previstos em lei, a prescrição é decretada³⁸.

Por seu turno, no direito administrativo, cujas linhas conceituais são análogas àquelas apresentadas acima, trata-se da prescrição sob duas óticas distintas: (i) a prescrição da pretensão do administrado em face da Fazenda Pública e (ii) a prescrição da pretensão da Fazenda Pública em face do administrativo. A base legal da primeira encontra-se no art. 1º, do Decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932³⁹, que estabelece um prazo quinquenal para que o administrado exerça sua pretensão em face do Estado. Por outro lado, há uma diversidade de dispositivos legais que tratam da prescrição da pretensão da Fazenda contra o administrado, tal como o art. 174, do Código Tributário Nacional⁴⁰, que prevê um prazo também quinquenal para o ajuizamento de execução fiscal em face do contribuinte em débito.

3.2- A PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No âmbito da improbidade administrativa, a pretensão punitiva estatal está igualmente sujeita ao exercício em um prazo certo, determinado em lei. Por conseguinte, caso o Estado quede inerte em relação ao exercício de sua pretensão, a prescrição restará consumada e, assim, não será possível a imposição de sanções ao sujeito ativo de atos de improbidade administrativa.

³⁷ SANTOS, Christiano Jorge. **Prescrição penal**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Penal. Christiano Jorge Santos (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/430/edicao-1/prescricao-penal>. Acesso em 13/05/2023.

³⁸ Os arts. 109 a 119 do Código Penal preceituam os ditames acerca da matéria na seara criminal.

³⁹ Reproduz-se: “As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”.

⁴⁰ Reproduz-se: “A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva”.

A prescrição das sanções de (i) perda dos bens e valores ilicitamente obtidos, (ii) perda da função pública, (iii) suspensão dos direitos políticos, (iv) pagamento de multa civil e (v) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais é regida pelo art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa.

Com a anterior redação (revogada pela Lei n. 14.230/2021), estabelecia-se que as ações de improbidade administrativa poderiam ser propostas em “*até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança*” (inc. I) ou “*dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego*” (inc. II).

No entanto, a nova redação dada ao dispositivo pela Lei n. 14.230/2021 modificou substancialmente o regime de prescrição geral nessa seara, inclusive com a inclusão de causas suspensivas e interruptivas do fato prescricional, antes inexistentes.

Dispõe o *caput* do art. 23 vigente que “*a ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência*”. Nessa lógica, os parágrafos do dispositivo estabelecem causas suspensivas e interruptivas do lastro prescricional.

Como causa suspensiva da prescrição, o § 1º prevê a “*instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei*”, recomeçando a contagem do prazo (i) após o decurso de cento e oitenta dias da abertura do inquérito ou do processo administrativo, sem que haja conclusão, ou (ii) após a conclusão do inquérito ou do processo administrativo, caso isso ocorra antes dos cento e oitenta dias.

A seu turno, as causas interruptivas da prescrição estão arroladas no § 4º, do art. 23. São elas: (i) o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, (ii) a publicação da sentença condenatória na ação de improbidade, (iii) a publicação da decisão ou acórdão proferido no segundo grau que confirma sentença condenatória ou reforma sentença absolutória, (iv) a publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou reforma acórdão absolutório e (v) a publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou reforma acórdão absolutório. Após

interrompida a prescrição, conforme estabelece o § 5º, a contagem do seu prazo deve recomeçar a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo de oito anos previsto no *caput* do artigo - ou seja, por quatro anos.

Salienta-se, porém, uma exceção à regra geral da prescritibilidade da pretensão punitiva estatal. O art. 37, § 5º da Carta Magna de 1988 prevê que “*a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*”. Dessa maneira, tem-se por imprescritível a pretensão estatal de ressarcimento de dano ao erário, diferentemente do que ocorre com as demais sanções estabelecidas pela Lei de Improbidade Administrativa.

Por fim, sobre tal tema, há uma última observação a ser feita. O titular da pretensão condenatória em uma ação de improbidade - seja o Ministério Público ou pessoa jurídica interessada - pode deduzir pretensão genérica ou específica, ou seja, pode simplesmente postular a condenação do réu (sujeito ativo) pela prática do ato ímprobo, ou pode deduzir pedidos específicos, com base na natureza da conduta - como, por exemplo, de condenação do réu nas sanções de perda da função pública, de suspensão dos direitos políticos e de ressarcimento ao erário.

Nesta hipótese, compreende José dos Santos Carvalho Filho que cada uma das pretensões “*tem fisionomia autônoma, embora possam ser acolhidas num conjunto, quando aplicadas todas as sanções reivindicadas*”⁴¹. Assim, caso houvesse pedido de condenação do réu nas sanções de perda da função pública, de suspensão dos direitos políticos e de ressarcimento ao erário, conforme exemplificado anteriormente, a eventual prescrição das duas primeiras sanções não contaminaria a última sanção (de ressarcimento ao erário), por força do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

Tal tese é pacífica na jurisprudência, existindo, inclusive, precedente qualificado nesse sentido. Trata-se do Tema n. 1.089 do Superior Tribunal de Justiça, julgado sob o rito dos recursos repetitivos, com o seguinte enunciado: “*na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92*”.

⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa**: Prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 108.

Percebe-se, portanto, que a esfera da improbidade administrativa conta com um regime próprio de prescrição, não obstante compartilhar das premissas teóricas de outros ramos do direito.

3.3- O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO DIREITO BRASILEIRO

Segundo a regra do art. 202, parágrafo único, do Código Civil⁴², durante o curso do processo, o prazo prescricional não flui, permanecendo-se suspenso até o último ato do feito. Nas palavras de Humberto Theodoro Júnior: *“enquanto marcha o processo, o titular do direito está continuamente exercitando a pretensão manifestada contra o adversário. Não está inerte na defesa de seu direito, razão pela qual não conta a prescrição na pendência do processo.”*⁴³

Sucedede que tal eficácia suspensiva pressupõe um processo de andamento regular. Caso o autor da ação abandone a causa, e deixe de praticar os atos processuais a seu cargo, não há como sua inércia restar impune. Isso porque *“o processo, paralisado, indefinidamente, equivale, incidentalmente, ao não exercício da prestação”*⁴⁴, justificando ao réu o manejo da exceção de prescrição.

Destarte, para reprimir a conduta desidiosa do autor de uma ação, concebeu-se a figura da prescrição intercorrente no direito brasileiro.

Luiz Guilherme Marinoni⁴⁵, renomado processualista, conceitua a prescrição intercorrente como *“aquela que se verifica no curso do processo, e não antes da propositura da ação e da instauração do processo, como ocorre com a prescrição clássica”*.

Na mesma linha, Arruda Alvim explica que a prescrição intercorrente é *“aquela que se verifica pela inércia continuada e ininterrupta no curso do processo*

⁴² Reproduz-se: “Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á: [...] Parágrafo único. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.”

⁴³ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Prescrição e decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 177.

⁴⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Prescrição e decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 178.

⁴⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. **Execução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2008, p. 252.

*por seguimento temporal superior àquele em que ocorre a prescrição em dada hipótese*⁴⁶.

De fato, na prescrição intercorrente, a inércia do titular de direitos se dá após a instauração do processo; diferentemente do que ocorre com a prescrição geral, na qual a pretensão é fulminada antes mesmo da propositura da ação. Nessa hipótese, o titular de direitos é diligente o suficiente para ajuizar a ação no prazo legal, mas inerte em relação aos atos processuais que lhe incumbem.

À vista disso, José dos Santos Carvalho Filho reforça a ideia de que a inércia deve obrigatoriamente partir do autor em um processo. Caso a demora na tramitação do processo decorra de atos de terceiros, atos da parte adversa, ou atos do Poder Judiciário, não há prescrição intercorrente⁴⁷.

No âmbito legislativo brasileiro, a utilização do termo “*intercorrente*” se deu ineditamente com o advento da Lei de Execuções Fiscais (Lei 6.830, de 23 de setembro de 1980), sedimentando a aplicabilidade do instituto pelos operadores do direito. O § 4º, do art. 40, daquela Lei, dispõe: “*se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato*”.

Isso não significa que tal fenômeno era inobservado pela doutrina antes desse momento. Pontes de Miranda, por exemplo, identificava em 1970 que: “*Pode dar-se que o processo fique parado sem ter havido decisão judicial transitada em julgado, e se complete o prazo prescricional a contar do último ato processual do juiz, de algum órgão da justiça, ou até, do figurante, a que aproveita a prescrição*”⁴⁸. Todavia, o referido marco pacificou sua aplicabilidade na seara judicial e intensificou os estudos a respeito da matéria.

Atualmente, o art. 921, inc. III e parágrafos, do CPC, fundamenta a prescrição intercorrente no âmbito da execução civil⁴⁹. Conjugando sua leitura com a

⁴⁶ ALVIM, José Manoel Arruda. **Da prescrição Intercorrente**. In: CIANI, Mirna (coord.). Prescrição no novo Código Civil: uma análise interdisciplinar. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 34.

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 77.

⁴⁸ Que ocorre quando do despacho citatório do juiz (art. 202, CC), do ajuizamento da ação (art. 11, § 3º, da CLT, e art. 23, § 4º, inc. I, da LIA), do recebimento da denúncia ou do recebimento da queixa-crime (art. 117, inc. I, do CP), etc.

⁴⁹ O preceito legal é de que suspende-se a execução “*quando não for localizado o executado ou bens penhoráveis*” (inc. III). Nesse caso, o § 1º estabelece que “*o juiz suspenderá a execução pelo prazo de 1 (um) ano, durante o qual se suspenderá a prescrição*”. E o § 4º que “*o termo inicial da prescrição no curso do processo será a ciência da primeira tentativa infrutífera de localização do*

do texto do art. 206, § 5º, inc. I, do Código Civil⁵⁰, infere-se que o credor terá um prazo total de seis anos para localizar bens do devedor passíveis de penhora, antes que reste consumada a prescrição intercorrente⁵¹.

O mesmo se verifica no campo trabalhista. Por décadas, a jurisprudência travou discussões a respeito da ocorrência, ou não, da prescrição intercorrente no processo do trabalho. A magnitude da situação é ilustrada pela edição da Súmula 327 pelo Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “o *Direito Trabalhista admite a prescrição intercorrente*”, em contraste à Súmula 114 do Tribunal Superior do Trabalho, com o seguinte teor: “*é inaplicável na Justiça do Trabalho a prescrição intercorrente*”. Finalmente, com a superveniência da Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, inclui-se no texto da CLT a possibilidade da ocorrência da prescrição intercorrente no curso do processo - “*Art. 11-A. Ocorre a prescrição intercorrente no processo do trabalho no prazo de dois anos*”.

Igualmente, a esfera penal admite a prescrição intercorrente, com fundamento no art. 110, § 1º do Código Penal⁵². Na lógica criminal, se, por exemplo, um indivíduo for condenado a cumprir uma pena privativa de liberdade de um ano, o prazo prescricional da pretensão punitiva estatal será de quatro anos, nos termos do art. 109, V, do CP⁵³. Nesta hipótese, conforme previsão do art. 110, § 1º, do CP, o período de tempo entre a publicação da sentença e do acórdão não poderá superar quatro anos, sob pena de se consumir a prescrição intercorrente e, por via de consequência, ser extinta a punibilidade do réu, nos termos do art. 107, IV, do CP⁵⁴.

devedor ou de bens penhoráveis, e será suspensa, por uma única vez, pelo prazo máximo previsto no § 1º deste artigo”.

⁵⁰ Reproduz-se: “Art. 206. Prescreve: [...] § 5º Em cinco anos: [...] I - a pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular;”

⁵¹ Ressalvados os casos em que a inércia não parte do credor, mas sim, da “*demora no andamento do feito por motivos inerentes ao próprio mecanismo judiciário*”. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp n. 1.778.946/GO**. Quarta Turma. Relator: Ministro Raul Araújo. Brasília, 18 de junho de 2021. Disponível em <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=202002710756>. Acesso em 14/05/2023.

⁵² Reproduz-se: “*a prescrição, depois da sentença condenatória com trânsito em julgado para a acusação ou depois de improvido seu recurso, regula-se pela pena aplicada, não podendo, em nenhuma hipótese, ter por termo inicial data anterior à da denúncia ou queixa*”

⁵³ Reproduz-se: “Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1o do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: [...] V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois;”

⁵⁴ A título de ilustração, colhe-se trecho de julgado do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, assim ementado: “[...] *Reconhecimento, de ofício, da prescrição intercorrente em relação ao delito de ameaça. Lapsos temporal entre a publicação da sentença condenatória e este julgamento que supera 3 (três) anos. Inteligência dos arts. 109, inc. VI e 110, § 1º, ambos do Código Penal. Extinção da punibilidade que se impõe (art. 107, inc. IV, do CP) [...]*”; SANTA CATARINA. Tribunal

A propósito, percebe-se que a prescrição intercorrente é geralmente abordada pela lei como instituto processual. Tanto é que encontra fundamento no Código de Processo Civil e na CLT é tratado como fenômeno do “*processo do trabalho*” (ART. 11-A). Realmente, diversos autores defendem a preponderância do seu caráter processual; e não de direito material, como ocorre com a prescrição geral.

Frederico Leopoldino Koehler e Silvano Flumignan, sobre o item, argumentam que:

“embora a prescrição intercorrente também extinga a pretensão, não há nova violação do direito e novo exercício de pretensão. Trata-se de uma modalidade de prescrição que afeta o exercício da exigibilidade por causa externa e posterior ao ajuizamento da demanda [...] o caráter de instituto de natureza mista (processual e material) é ainda mais evidente, mas, nesse caso, existe preponderância de sua matriz processual”.⁵⁵

Tal raciocínio parece bastante razoável, já que a prescrição intercorrente se dá após o exercício da pretensão - que, por sua vez, seria fulminada pela prescrição geral, caso o titular do direito material quedasse inerte.

Conclui-se, portanto, pela constância do instituto da prescrição intercorrente nas mais diversas frentes do direito brasileiro, não obstante sutis diferenças formais no modo de aplicação da matéria.

3.4- PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Assim como delimitado anteriormente, a prescrição intercorrente é aquela que decorre da paralisação de um processo pela inércia da parte ativa, que não pratica os atos processuais a seu cargo.

Sua aplicabilidade nas ações de improbidade administrativa foi controversa durante a vigência do anterior texto da Lei n. 8.429/1992. A Lei n. 14.230/2021, todavia, instaurou expressamente um regime de prescrição intercorrente nesse âmbito, pacificando a matéria.

de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Criminal n. 0013716-17.2012.8.24.0039**. Quinta Câmara Criminal. Relator: Antônio Zoldan da Veiga. Florianópolis, 11 de outubro de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/open.do>. Acesso em 23/05/2023.

⁵⁵ KOEHLER, Frederico Leopoldino; FLUMIGNAN, Silvano José Gomes. **Regime de prescrição na nova Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília, Consultor Jurídico, 9 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-09/koehler-flumignan-regime-prescricao-lei-improbidade>. Acesso em 29/05/2022.

Por ora, não serão expostos os efeitos do advento da Lei n. 14.230/2021 e a atual aplicabilidade do anterior regime de prescrição intercorrente na improbidade administrativa. Esse será justamente o objeto do capítulo seguinte.

Porém, abordar os aspectos gerais de cada um desses regimes é necessário para o prosseguimento deste estudo. Assim, discorrer-se-á neste subcapítulo acerca de (i) o regime de prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa anterior ao advento da Lei n. 14.230/2021 e (ii) o regime de prescrição intercorrente instaurado pela Lei n. 14.230/2021 nas ações de improbidade administrativa.

3.4.1- Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa: regime anterior ao advento da Lei n. 14.230/2021

Para parcela da doutrina, já existia, antes do advento da Lei n. 14.230/2021, um regime de prescrição intercorrente nas ações de improbidade.

José dos Santos Carvalho Filho, por exemplo, em obra publicada em 2019 - ou seja, na vigência do anterior texto da Lei n. 8.429/1992 -, defende que há um prazo de prescrição intercorrente idêntico ao fixado para a prescrição da ação⁵⁶. Exemplifica que, se o Ministério Público promovesse uma ação de improbidade em relação a ato praticado por certo agente público, titular de mandato, cujo prazo prescricional é de cinco anos (art. 23, inc. I, LIA, na anterior redação⁵⁷), a prescrição intercorrente se perpetraria no mesmo prazo. Isso significa dizer que, interrompido o prazo prescricional quando da propositura da ação, este seria reiniciado e voltaria instantaneamente a correr, findando-se em prazo idêntico ao de prescrição geral.

Não obstante, o entendimento majoritário era de que não havia prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa anteriores à data de advento da Lei n. 14.230/2021. Considerava-se que o art. 23, na anterior redação, referia-se apenas à prescrição geral.

⁵⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa**: Prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 116.

⁵⁷ Reproduz-se: “Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança”

A Corte Cidadã, na sua incumbência de uniformização da legislação federal, exarou este mesmo posicionamento em inúmeras ocasiões. Colhe-se da Primeira Turma:

O STJ firmou entendimento de inaplicabilidade da prescrição intercorrente às ações de improbidade administrativa, na medida em que o art. 23 da LIA refere-se apenas à prescrição quinquenal para a propositura da ação contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança. Nesse sentido: REsp 1.721.025/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 2/8/2018; AgInt no AREsp 962.059/PI, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 29/5/2017; EDcl no AREsp 156.071/ES, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, DJe 25/2/2016.⁵⁸

Ademais, veja-se da Segunda Turma:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 20 DA LEI 8.429/92. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INAPLICABILIDADE NA ESPÉCIE. JULGADOS DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

2. Esta Corte Superior possui jurisprudência consolidada no sentido de que não há falar em prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, pois a Lei 8.429/92 somente prevê a existência de prazo prescricional para o ajuizamento da ação. No mesmo sentido: REsp 1721025/SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª Turma, DJe 02/08/2018; AgInt no REsp 1385139/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, 2ª Turma, DJe 17/05/2017; AgInt no AREsp 962.059/PI, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, 1ª Turma, DJe 29/05/2017; EDcl no AREsp 156.071/ES, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado da 1ª Região), 1ª Turma, DJe 25/02/2016.

3. Agravo interno não provido.⁵⁹

A principal razão para tal era a ausência de previsão expressa do instituto na Lei n. 8.429/1992, que sequer mencionava a prescrição intercorrente ou a existência de termos interruptivos da prescrição geral.

Ressalta-se, entretanto, a existência de decisões isoladas por meio das quais se entendeu pela existência desse instituto na seara da improbidade (na mesma linha do Professor Carvalho Filho). Esta hipótese será objeto de novas digressões à frente, quando forem abordados os efeitos da Lei n. 14.230/2021 nos regimes prescricionais.

⁵⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp n. 1.872.310/PR**. Primeira Turma. Relator: Ministro Raul Araújo. Brasília, 8 de outubro de 2021. Disponível em <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=201903776705>. Acesso em 30/05/2023.

⁵⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no REsp n. 1.860.617/MS**. Segunda Turma. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília: 26 de novembro de 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=202000270417>. Acesso em 30/05/2023.

3.4.2- Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa: regime instaurado pela Lei n. 14.230/2021

A Lei n. 14.230/2021 finalmente instaurou um regime de prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, mediante a redação dada ao seu art. 23, § 8º:

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

[...]

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.

[...]

§ 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo.

Desse modo, se, por exemplo, transcorrerem quatro anos entre o ajuizamento da demanda e a publicação da sentença, restará consumado o fato prescricional. Em lógica idêntica, o acórdão de Tribunal de Justiça, ou do Tribunal Regional Federal, que julga procedente o pedido condenatório, não poderá ser publicado após quatro anos da publicação da sentença, sob pena de prescrição intercorrente da pretensão punitiva estatal.

Aliás, conforme dita o aludido dispositivo, a prescrição intercorrente poderá ser reconhecida de ofício pelo juiz, ou a requerimento da parte interessada. Há, nessas duas hipóteses, resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do CPC⁶⁰.

Esses ditames são os atualmente aplicados pelos tribunais pátrios. Veja-se ilustrativamente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

⁶⁰ Reproduz-se: “Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz: [...] II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;”

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. [...] PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI N. 14.230/2021. PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA COMO MARCO INTERRUPTIVO DO PRAZO PRESCRICIONAL, DE ACORDO COM O ART. 23, § 4º, INC. II, DA LEI DE IMPROBIDADE. PRAZO SUPERIOR A QUATRO ANOS QUE TRANSCORREU ENTRE OS MARCOS INTERRUPTIVOS. EXTINÇÃO DA AÇÃO NOS TERMOS DO ART. 23, § 8º, DA LIA E ART. 487, II, DO CPC. RECURSOS PREJUDICADOS.⁶¹

⁶¹ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível n. 0008548-45.2011.8.24.0079**. Segunda Câmara de Direito Público. Relator: Cid Goulart. Florianópolis, 21 de junho de 2022. Disponível em: https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_consulta_publica&txtNumProcesso=0008548-45.2011.8.24.0079. Acesso em 30/05/2023.

4- EFEITOS PRODUZIDOS PELO ADVENTO DA LEI N. 14.230/2021 NA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Era sedimentado na jurisprudência o entendimento de que não havia prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa. Eis que advém a Lei n. 14.230/2021, a qual instaura um novo regime nessa seara.

Como esperado, surgiram inúmeros debates acerca da matéria e, mais especificamente, em relação à sua aplicação no tempo. Muitos defendiam a retroatividade das inéditas disposições legais, enquanto outros sustentavam a irretroatividade destas.

O julgamento do Tema 1.199 pelo Supremo Tribunal Federal veio, então, para elucidar a aplicação no tempo das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei n. 8.429/1992.

No Agravo em Recurso Extraordinário n. 843.989, *leading case* que ensejou a repercussão geral do Tema 1.199, debatia-se a existência, ou não, de improbidade administrativa na conduta da recorrente, visto a não demonstração do elemento volitivo⁶². Isso porque, durante o trâmite do processo, passou a vigor a Lei n. 14.230/2021, a qual, dentre as alterações que promoveu na Lei n. 8.429/1992, excluiu a modalidade culposa de ato ímprobo - ou, conforme antes exposto, limitou-o ao ato praticado com dolo específico. Os §§ 2º e 3º do art. 1º, passaram a prever, respectivamente, que “*considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente*” e que “*o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.*”

⁶² Veja-se a descrição do *leading case*: “*Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescritibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento*”. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199>. Acesso em 23/06/2023.

Com isso, visando apreciar a eficácia da nova lei no tempo, a Corte Constitucional reconheceu a repercussão geral da matéria, delimitando-a ao seguinte tema:

Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo – dolo – para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Ou seja, decidiu apreciar a aplicação no tempo de três importantes alterações que a Lei n. 14.230/2021 causou na Lei n. 8.429/1992: (i) o dolo como elemento constitutivo do ato ímprobo, (ii) o novo regime de prescrição geral e (iii) o novo regime de prescrição intercorrente.

Ao fim, no Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal, restou fixada a seguinte tese, cujos fundamentos e debates que permearam o julgamento serão pormenorizados em seguida:

1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO; 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Desse veredicto, entretanto, surgiram diversas indagações: *como deverão ser contabilizados os lapsos prescricionais em processos que tramitaram paralelamente ao advento da nova Lei?; a irretroatividade do elemento subjetivo deve atingir os processos em curso?; e a irretroatividade do novo regime de prescrição intercorrente?; o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal apresenta conformidade com os princípios da vedação ao retrocesso, da moralidade e proporcionalidade?; dentre outros.*

Parte-se, portanto, desses questionamentos para o desenvolvimento deste capítulo, elucidando as principais controvérsias que tangem a aplicação no tempo da Lei n. 14.230/2021, especialmente no que diz respeito ao novo regime de prescrição intercorrente.

4.1- APLICAÇÃO DA NOVA LEI NO TEMPO: NOÇÕES GERAIS

O principal diploma nacional que dita a aplicação das leis no tempo é a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB). Trata-se de norma de *superdireito* ou *sobredireito*, já que regula os efeitos de outras normas. E dirige-se a todos os ramos do direito, exceto àqueles que apresentam lei específica no ponto.

De início, destaca-se o que dispõe seu art. 1º. Conforme o *caput*, a lei nova começa a vigorar quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada, salvo previsão contrária. A Lei n. 14.230/2021 representa uma de tais exceções à regra, visto que passou a vigorar na data de sua publicação⁶³.

Em seguida, o art. 2º da LINDB estabelece que “a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue”. Por sua vez, as modalidades de revogação constam no § 1º deste dispositivo: são elas (i) a revogação expressa, (ii) a incompatibilidade entre a lei anterior e a nova lei e (iii) a superveniência de lei que regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. No caso da Lei n. 14.230/2021, houve a revogação expressa de disposições anteriores da Lei n. 8.429/1992, mediante seu art. 4º⁶⁴.

E o art. 6º preconiza que “a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”. Portanto, a regra geral é da irretroatividade da nova lei - que passa a valer para o futuro, sem atingir atos jurídicos anteriores à sua vigência.

Sobre o ponto, Flávio Tartuce, civilista renomado, leciona:

A norma jurídica é criada para valer ao futuro, não ao passado. Entretanto, eventualmente, pode uma determinada norma atingir também os fatos pretéritos, desde que sejam respeitados os parâmetros que constam da Lei de Introdução e da Constituição Federal. Em síntese, ordinariamente, a irretroatividade é a regra, e a retroatividade, a exceção. Para que a retroatividade seja possível, como primeiro requisito, deve estar prevista em lei.

Valendo para o futuro ou para o passado, tendo em vista a certeza e segurança jurídica, determina o art. 5º, inc. XXXVI, da CF/1988 que: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. A norma constitui outro requisito para a retroatividade.⁶⁵

⁶³ Reproduz-se seu art. 5º: “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

⁶⁴ Reproduz-se o *caput*: “Ficam revogados os seguintes dispositivos e seção da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: [...]”

⁶⁵ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 20.

Dentre as exceções à regra da irretroatividade da nova lei, destacam-se as normas do direito penal - que embasarão, à frente, alguns dos votos proferidos pelos ministros do Supremo quando do julgamento do Tema 1.199.

Nesse campo, a lei mais benéfica é dotada de extra-atividade, podendo retroagir ou ultra-agir para beneficiar o réu⁶⁶. Damásio de Jesus elucida o item, pontuando quatro situações de conflito em que a nova norma pode enfrentar: (i) a lei nova suprime normas incriminadoras, anteriormente existentes (*abolitio criminis*), (ii) a lei nova incrimina fatos antes considerados lícitos (*novatio legis incriminadora*), (iii) a lei nova modifica o regime anterior, agravando a situação do sujeito ativo (*novatio legis in pejus*), (iv) a lei nova modifica o regime anterior, beneficiando o sujeito ativo (*novatio legis in melius*)⁶⁷. Como forma de solucionar as aludidas hipóteses, o estudioso consigna: “*todos os casos hipotéticos anteriormente apresentados podem ser solucionados pela seguinte regra: a lei só retroage quando beneficiar o sujeito*”⁶⁸. E como “lei benigna” define:

Consoante a lição de Asúa, são inúteis regras casuísticas formuladas em abstrato sobre a lei mais benigna, pois o problema tem de decidir-se em cada caso concreto, comparando-se em cada fato real o resultado da aplicação das várias leis.

De modo geral, toda norma que amplie o âmbito da licitude penal, quer restringindo o campo do jus puniendi ou do jus punishmentis, quer estendendo o do jus libertatis, de qualquer forma, pode ser considerada lex mitior.

Observe-se, porém, que esse resultado só pode ser alcançado após acurado exame das normas em conflito em face do caso concreto, pois uma disposição aparentemente mais favorável ao sujeito pode ser, na realidade, muito mais severa.

[...]

*A solução de saber qual das leis em conflito é a mais favorável reside na comparação entre elas em concreto, e não in abstracto. Significa que o juiz deve apreciar o caso concreto em face da lei anterior; depois, sob a eficácia da posterior; eventualmente, nos termos da intermédia. Os vários resultados devem ser comparados: aquele que mais favorecer o agente deverá ser o escolhido.*⁶⁹

Por fim, registra-se que, no âmbito processual - seja no processo penal, seja no processo civil - as novas normas não retroagem, aplicando-se imediatamente a todos os processos em curso. Dita o art. 2º do CPP: “*a lei processual penal aplicar-se-á desde logo, sem prejuízo da validade dos atos realizados sob a vigência*

⁶⁶ Por exemplo, se um crime com pena prevista de 2 a 8 anos for praticado em 01/01/2019, e em 01/06/2019 entrar em vigor lei que modifica a pena do crime para 1 a 4 anos, a nova lei será aplicada. Em sentido contrário, se for praticado um crime com pena prevista de 1 a 4 anos em 01/01/2019, e entrar em vigor lei que modifica a pena do crime para 2 a 8 anos, a lei antiga ultra-agirá para beneficiar o réu.

⁶⁷ DE JESUS, Damásio. **Direito penal**: parte geral. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 132.

⁶⁸ DE JESUS, Damásio. **Direito penal**: parte geral. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 132.

⁶⁹ DE JESUS, Damásio. **Direito penal**: parte geral. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 132-133.

da lei anterior". E, no mesmo sentido, o art. 14 do CPC: "*a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada*". Trata-se do princípio conhecido como *tempus regit actum*.

Por conseguinte, a aplicação da nova lei no tempo depende da esfera na qual ela está inserida, bem como do que é determinado em seu texto. No segundo capítulo deste trabalho, foi destacada a divergência doutrinária e jurisprudencial quanto à natureza da improbidade administrativa, discussão que influi profundamente neste item.

4.2- JULGAMENTO DO TEMA 1.199 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E IRRETROATIVIDADE DO REGIME PRESCRICIONAL INSTAURADO PELA LEI N. 14.230/2021

No julgamento do Tema 1.199, a Corte Suprema decidiu pela irretroatividade do novo regime prescricional nas ações de improbidade administrativa, entretanto, com divergências entre os Ministros.

O Ministro Alexandre de Moraes, relator do caso, iniciou o seu voto com dados relevantes sobre o assunto, apresentados em memorial do Ministério Público de São Paulo. Segundo eles, no ano de 2021, tramitavam 4.760 inquéritos civis que potencialmente seriam atingidos pela aplicação retroativa da Lei n. 14.230/2021. E desde o ano de 2011, houve o ajuizamento de 8.768 ações de improbidade administrativa pelo MPSP, as quais também seriam impactadas pela decisão do Supremo.

Ainda, a partir de base de dados fornecida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, apurou-se que o tempo médio de tramitação das ações de improbidade administrativa até a prolação da sentença, entre os anos de 2011 e 2021 foram os seguintes:

Tabela 2

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
4,08 anos	3,30 anos	3,69 anos	2,46 anos	2,32 aos	2,28 anos	2,32 anos	2,17 anos	2,12 anos	1,99 anos	2,22 anos

Fonte: elaborado pelo autor

Nos mesmos anos, os tempos médios até a prolação de acórdão em sede de apelação foram estes:

Tabela 3

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
3,34 anos	3,72 anos	4,18 anos	4,44 anos	4,19 anos	3,93 anos	3,95 anos	3,71 anos	3,38 anos	3,11 anos	3,41 anos

Fonte: elaborado pelo autor

Moraes deduziu, com isso, que o trâmite da ação de improbidade, desde seu ajuizamento até a prolação de acórdão, tende a superar quatro anos. Dessa forma, com o reconhecimento da retroatividade do novo regime prescricional, a prescrição intercorrente restaria consumada em grande parte dessas ações - e sobretudo naquelas em que os pedidos foram julgados improcedentes pelo juízo de primeiro grau⁷⁰, já que o prazo prescricional de oito anos previsto pelo art. 23, *caput*, da LIA, após interrompido, voltaria a correr pela metade do tempo, ou seja, por quatro anos.

Ademais, o Ministro destacou a natureza civil do ato de improbidade administrativa. Constatou, assim, que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL, do art. 5º, da Constituição Federal⁷¹, não tem aplicação automática para a responsabilização de agentes públicos que cometeram atos ímprobos, *“por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública”*.

Finalmente, o togado reputou que, por a prescrição intercorrente decorrer da inércia estatal, ela não poderia ser caracterizada retroativamente por uma lei futura que, diminuindo os prazos prescricionais, *“passe a exigir o impossível, ou seja, que, retroativamente o poder público – que foi diligente e atuou dentro dos prazos à época existentes – cumpra algo até então inexistente”*.

Na mesma lógica, entendeu pela irretroatividade da revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa às execuções e aos processos em trânsito em julgado - como ocorre, por exemplo, no direito penal, com o *abolitio criminis*. Frisou, no entanto, que o texto da Lei n. 14.230/2021 deve ser aplicável nas ações de conhecimento em curso, uma vez que não seria lógico “a

⁷⁰ Conforme dita o art. 23, § 4º, da LIA, somente a publicação de sentença ou acórdão condenatório enseja a interrupção do lapso prescricional. Ou seja, a publicação de sentença ou acórdão absolutório não interrompe-o.

⁷¹ Reproduz-se: *“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;”*

continuidade de uma investigação, de uma ação de improbidade ou mesmo de uma sentença condenatória com base em uma conduta não mais tipificada legalmente, por ter sido revogada". Nesse sentido, demandas fundadas no art. 11, *caput*, por exemplo, cuja força normativa se esvaiu com o advento da Lei n. 14.230/2021, deveriam ser julgadas improcedentes, por ausência de tipicidade.

Destarte, fundamentando-se nos princípios da segurança jurídica, do acesso à justiça e da proteção da confiança, o Ministro entendeu pela não retroatividade do novo regime prescricional previsto pela Lei de Improbidade Administrativa e, também, pela não retroatividade do elemento subjetivo como requisito de existência do ato ímprobo nas execuções e processos com trânsito em julgado - aplicando-se a Lei n. 14.230/2021 aos atos de improbidade culposos praticados na vigência do texto anterior da Lei n. 8.429/1992.

O Ministro Gilmar Mendes, em relação à prescrição intercorrente, se posicionou no mesmo sentido que Moraes, mas com fundamentos diversos. Em seu voto, o togado partiu da compreensão de que as sanções no âmbito da improbidade administrativa possuem profunda conexão ao direito sancionador e ao direito penal, apresentando-se como um subsistema da ordem jurídico-penal. Por conseguinte, princípios jurídico-penais se estenderiam para o âmbito da improbidade.

E é cediço que as normas processuais, mesmo que em direito penal, não retroagem, haja vista a incidência do *tempus regit actum*. Por isso, considerando a prescrição como fenômeno eminentemente processual, que rege a dinâmica do próprio Poder Judiciário, o Ministro entendeu pela irretroatividade do regime de prescrição intercorrente instaurado pela nova lei.

E frisou que *"toda a atividade persecutória do Estado era fundada na prescrição quinquenal, interrompida pelo ajuizamento da ação de improbidade, sem que houvesse prescrição intercorrente a balizar a atuação estatal"*, concluindo que: *"retroagir essa inovação legislativa implicaria vincular a prestação jurisdicional a parâmetros temporais inexistentes à época de sua prática."*

Gilmar Mendes, contudo, divergiu de Moraes quanto à aplicação no tempo dos prazos de prescrição geral e do elemento volitivo como requisito de existência do ato ímprobo. Isso por se posicionar em prol da natureza penal da improbidade administrativa e do caráter material da prescrição geral, de modo a defender a retroatividade da norma mais benéfica ao réu.

Assim como Gilmar Mendes, o Ministro Luiz Fux asseverou a natureza processual da prescrição intercorrente e, conseqüentemente, a não retroação de seu regime. Afirmou que é essa a regra geral da norma processual, tanto na seara criminal, quanto na cível. E destacou, ainda, aquilo que dita o art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, segundo o qual *“nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”*. Por conseguinte, segundo Fux, reconhecer a irretroatividade dos novos institutos violaria o princípio da segurança jurídica, pois exigiria que o Estado obedecesse um regime prescricional que não existia à época da persecução das condutas ímprobas.

Porém, com posição diversa em relação a Gilmar Mendes - e acompanhando Moraes -, defendeu que o novo regime de prescrição geral e a inserção do elemento volitivo são irretroativos, uma vez que a improbidade administrativa ostenta natureza eminentemente cível.

A seu turno, Edson Fachin acompanhou Moraes no que diz respeito à não retroação dos novos institutos legais. Pontuou, no entanto, que o reconhecimento da irretroatividade da Lei n. 14.230/2021 deveria se aplicar também aos processos em curso, e não somente às execuções e processos com trânsito em julgado. Isto porque, conforme Fachin, *“reconhecer a irretroatividade da nova lei de improbidade administrativa significa reconhecer que ela não se aplica às condutas culposas praticadas antes de sua vigência”*, não havendo importância a existência de investigação, processo, sentença ou trânsito em julgado. Em outras palavras, Moraes reputava que a revogação da modalidade culposa deveria atingir os processos em curso, enquanto Fachin defendia que deveria atingir apenas as ações cuja propositura se deu após o advento da Lei n. 14.230/2021.

Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia se posicionaram deste mesmo modo. Defenderam a irretroatividade dos novos regimes prescricionais, assim como do elemento volitivo instaurado pela Lei n. 14.230/2021, uma vez que a seara da improbidade administrativa ostentaria natureza predominantemente civil. Entretanto, assim como Fachin, divergiram de Moraes quanto ao alcance da irretroatividade do dolo como requisito de existência do ato ímprobo, compreendendo que somente poderia se exigir a presença do elemento subjetivo na conduta do réu nos processos posteriores ao advento da Lei n. 14.230/2021 - e não em todas as ações de conhecimento em trâmite, assim como sustentou o relator.

Por outro lado, Nunes Marques e Dias Toffoli divergiram completamente de Moraes: votaram pela retroatividade dos três institutos em debate.

De acordo com Nunes Marques, *“a garantia constitucional alusiva à irretroatividade da lei sempre se referiu à proteção do indivíduo contra a atividade legislativa do Estado”*, razão pela qual não haveria *“espaço hermenêutico”* para se reconhecer a irretroatividade do elemento volitivo como necessário para a existência do ato de improbidade, tampouco do novo regime prescricional.

No atinente à prescrição, pontuou o togado que o ônus do tempo da tramitação do processo é um peso o qual o réu *“carregava sozinho e sem compensação alguma no final”*. Desse modo, com a adoção da retroatividade da prescrição intercorrente, corrigiria-se tal injustiça, *“porque o réu terá, na pior das hipóteses, um mecanismo objetivo que lhe assegura o julgamento em tempo razoável”*.

Dias Toffoli, na mesma toada, entendeu pela retroatividade dos institutos, *“não apenas em razão do fato de a relação jurídica subjacente ser de direito público, mas também por exteriorizar a manifestação penalizadora do Estado, subtraindo da esfera jurídica do cidadão direitos públicos individuais”*.

Já André Mendonça e Ricardo Lewandowski se posicionaram no sentido da irretroatividade do elemento subjetivo como requisito de existência do ato ímprobo, haja vista a regra geral da não responsabilização pela prática de atos culposos no âmbito do sistema punitivo estatal. Ainda assim, ambos asseveraram a possibilidade do manejo de ação rescisória em face de sentenças condenatórias, a fim de deconstituí-las.

Quanto à prescrição intercorrente, ambos os Ministros concluíram pela irretroatividade do novo regime, cujo termo inicial dos prazos deveria ser o momento de vigência da nova lei ou data posterior a este marco.

E no que concerne à prescrição geral, votaram pela irretroatividade da Lei n. 14.230/2021. Mendonça, porém, considerou que o anterior texto da Lei n. 8.429/1992 poderia ser aplicado nos processos cujo decurso do lapso prescricional já havia se iniciado quando do advento da nova lei, em uma lógica de ultratividade - ponto no qual discordou do restante do Tribunal.

Ao fim, a Corte Suprema acordou em acompanhar os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos parcialmente os Ministros Nunes Marques e Dias Toffoli, que sustentaram a possibilidade da aplicação retroativa da

Lei n. 14.230/2021, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia, os quais defenderam a aplicabilidade da nova lei somente aos processos posteriores ao seu advento, Gilmar Mendes, que argumentou pela aplicação retroativa do elemento volitivo e do regime de prescrição geral nos processos de improbidade administrativa, e André Mendonça e Ricardo Lewandowski, os quais votaram pela irretroatividade do elemento volitivo introduzido pela nova lei, ressalvada a possibilidade do manejo de ação rescisória, pela retroatividade do regime de prescrição geral e pela irretroatividade do regime de prescrição intercorrente.

Ou, sintetizando, foi no seguinte sentido que votou cada Ministro:

Tabela 4

	Retroatividade do elemento volitivo em processos com condenação transitada em julgado	Retroatividade do elemento volitivo em processos sem condenação transitada em julgada	Retroatividade do novo regime de prescrição geral	Retroatividade do novo regime de prescrição Intercorrente
Alexandre de Moraes	Não	Sim	Não	Não
André Mendonça	Não	Sim	Sim	Não
Nunes Marques	Sim	Sim	Sim	Sim
Edson Fachin	Não	Não	Não	Não
Roberto Barroso	Não	Não	Não	Não
Rosa Weber	Não	Não	Não	Não
Dias Toffoli	Sim	Sim	Sim	Sim
Cármen Lúcia	Não	Não	Não	Não
Ricardo Lewandowski	Não	Sim	Sim	Não
Gilmar Mendes	Sim	Sim	Sim	Não
Luiz Fux	Não	Sim	Não	Não

Fonte: elaborado pelo autor

Sendo assim, tem-se hoje que: (i) o elemento volitivo é exigido nas ações de improbidade que tramitavam quando do advento da Lei n. 14.230/2021, sendo-o irretroativo em relação à coisa julgada e às execuções de pena; (ii) o novo regime de prescrição geral é irretroativo; (iii) o novo regime de prescrição intercorrente é também irretroativo.

E há de se destacar que esse precedente é de observância obrigatória por parte dos juízes e tribunais brasileiros, tendo em vista o que dita o art. 927, inc. III, do CPC⁷². Desse modo, todos aqueles processos que tratam da matéria, e consequentemente seus veredictos, foram e serão afetados diretamente pela decisão do Supremo.

4.3- CONTAGEM DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM PROCESSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ANTERIORES, PARALELOS E POSTERIORES AO ADVENTO DA LEI N. 14.230/2021

Consagrou-se que o regime de prescrição intercorrente instaurado pela Lei n. 14.230/2021 não retroage a fatos anteriores à sua vigência. A partir disso, examinar-se-á o modo como os tribunais brasileiros estão aplicando os parâmetros fixados pelo Supremo e, especialmente, quais os termos para contagem da prescrição intercorrente nos processos de improbidade administrativa com trâmite anterior, posterior e paralelo ao advento da Lei n. 14.230/2021.

4.3.1- Contagem da prescrição intercorrente em processos anteriores ao advento da Lei n. 14.230/2021

A tese fixada no Tema 1.199 assegurou a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa. Isso significa dizer que todas as ações de improbidade e execuções de pena com trânsito em julgado anterior a 26 de outubro de 2021 (data em que entrou em vigor a Lei n. 14.230/2021) não foram afetadas.

⁷² Reproduz-se: “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: [...] III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;”

Caso, por exemplo, um magistrado tenha entendido pela existência da prescrição intercorrente no regime do anterior texto legal, e sua sentença tenha transitado em julgado antes dessa data, não há possibilidade de ser anulada a decisão.

Da mesma forma, estão albergados pela coisa julgada aqueles processos em que se decidiu pela condenação do réu nas sanções previstas pelo art. 12, da LIA, não obstante eventual superação do lapso de prescrição intercorrente previsto pela Lei n. 14.230/2021.

Extrai-se, inclusive, do voto do Ministro Nunes Marques - que se pronunciou no sentido da retroatividade dos institutos em debate quando do julgamento do Tema 1.199 - interpretação em tal sentido⁷³:

Quanto aos processos que, na data de entrada em vigor da nova lei, já tenham sido julgados por sentença transitada em julgado, sim, parece-me que realmente a Lei n. 14.230/2021 não pode retroagir. Nessa circunstância, a retroação esbarraria no disposto no art. 5º, XXXVII, in fine, da Constituição Federal (“XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”)

No campo da improbidade não existe algo semelhante à revisão criminal que permitisse rever a condenação; nem o legislador criou alguma ação revisional específica, como poderia ter feito.

Não há, então, controvérsias no ponto. Os processos anteriores ao advento da Lei n. 14.230/2021 não são atingidos pela decisão do Supremo e nem pelo novo texto legislativo.

4.3.2- Contagem da prescrição intercorrente em processos posteriores ao advento da Lei n. 14.230/2021

Por sua vez, as ações de improbidade administrativa propostas posteriormente a 26 de outubro de 2021 seguem o rito de prescrição intercorrente previsto na Lei n. 14.230/2021, não havendo possibilidade de ultratividade da anterior redação da Lei n. 8.429/1992.

Isso porque, desde tal data, vige apenas o atual texto da Lei n. 8.429/1992 no ordenamento jurídico brasileiro; as anteriores disposições não ostentam força normativa apta a amparar sua aplicabilidade.

⁷³ Importante frisar que, embora o voto seja no sentido da retroatividade do novo regime de prescrição intercorrente, tal retroatividade se daria aos processos em trâmite antes do advento da Lei n. 14.230/2021, e não aos processos com trânsito em julgado.

Vale repisar, ademais, que a Lei n. 14.230/2021 revogou expressamente o anterior art. 23 da LIA. Assim, com base no art. 2º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro⁷⁴, não há mais vigência deste dispositivo.

4.3.3- Contagem da prescrição intercorrente em processos paralelos ao advento da Lei n. 14.230/2021

Nos dias de hoje, a jurisprudência posiciona-se de maneira praticamente unânime no sentido de que o termo inicial para contagem dos prazos de prescrição intercorrente, nos processos de improbidade que tramitavam quando do advento da nova lei, deve ser 26 de outubro de 2021, data em que esta passou a vigorar.

A Ministra Regina Helena Costa, do Superior Tribunal de Justiça, já expressou exatamente isso: "*não há que se falar em prescrição intercorrente para as pretensões relativas a atos ímprobos anteriores à nova disciplina, sendo as balizas temporais do atual regime prescricional aplicadas tão somente a partir de 26.10.2021*"⁷⁵.

Nessa perspectiva, tem-se precedente do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. [...] 3. Prescrição intercorrente. Elemento subjetivo. Muito embora a ação tenha sido ajuizada em 29-5-2013 e a sentença publicada em 6-4-2021, conforme tese fixada no Tema STF nº 1.199, o novo regime prescricional previsto na lei não retroage, passando os prazos a ser contados a partir de 26-10-2021, data da publicação da norma; assim, não decorreu a prescrição intercorrente.*⁷⁶

E do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO QUE AFASTOU A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INSURGÊNCIA DOS RÉUS. APLICAÇÃO IMEDIATA E RETROATIVA DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (N. 8.429/92), PELA LEI N. 14.230/2021, NO TOCANTE A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. AFASTAMENTO. IRRETROATIVIDADE RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NO JULGAMENTO DO TEMA N. 1199, EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL. EFEITOS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO. DECISUM MANTIDO. Tema n.

⁷⁴ Reproduz-se: "Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue".

⁷⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no REsp n. 2.031.359/RS**. Primeira Turma. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Brasília: 16 de março de 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=202201000869>. Acesso em 01/06/2023.

⁷⁶ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível n. 3001981-78.2013.8.26.0318**. 10ª Câmara de Direito Público. Relator: Torres de Carvalho. São Paulo: 26 de setembro de 2022. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/show.do?processo.codigo=RI006DSO40000>. Acesso em 01/06/2023.

1199/STF: "O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei". RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.⁷⁷

Igualmente, o Ministério Público Federal, em Nota Técnica, reconheceu que a data de vigência da Lei 14.230/2021 deve ser tida como termo inicial da contagem da prescrição intercorrente, nestas palavras: "*a prescrição intercorrente tem natureza exclusivamente processual e deve seguir o princípio do tempus regit actum (CPC, art. 14), contando-se os prazos previstos no novo artigo 23, §4º da LIA, na sua inteireza*", isto é, "*a partir da entrada em vigor da Lei 14.230/2021*"⁷⁸.

Há, portanto, pacificidade no ponto.

Inclusive, nota-se da jurisprudência a reforma em massa de sentenças anteriores ao advento da Lei n. 14.230/2021, que consideravam a existência de um regime de prescrição intercorrente no revogado texto da Lei n. 8.429/1992. Logicamente, existem decisões transitadas em julgado nesse sentido, nas quais se opera a coisa julgada, não havendo como desconstituí-las. Entretanto, nos processos ainda em curso, os Tribunais estão posicionando-se no sentido de reconhecer que o lapso da prescrição intercorrente teve início somente em 26 de outubro de 2021, e não em data anterior.

Senão veja-se⁷⁹:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, EM FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA (EXEQUENTE) QUE NÃO IMPULSIONOU O FEITO, TAMPOUCO SE MANIFESTOU NOS AUTOS ENTRE OS ANOS DE 2012 E 2021. VEREDICTO QUE, ANTE O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, EXTINGUIU A EXECUCIONAL COM FULCRO NO REVOGADO ART. 23, INC. I, DA LEI N. 8.429/92. INSURGÊNCIA DO MEMBRO COMPETENTE DO PARQUET ATUANTE NO JUÍZO A QUO. DEFENDIDA A INOCORRÊNCIA DO LUSTRO PRESCRICIONAL. CONJECTURA LÓGICA E RACIONAL. PROPOSIÇÃO EXITOSA. IMPOSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE COM ARRIMO NA VETUSTA REDAÇÃO DO ART. 23,

⁷⁷ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 5023269-71.2022.8.24.0000**. Terceira Câmara de Direito Público. Relatora: Bettina Maria Maresch Moura. Florianópolis, 1º de novembro de 2022. Disponível em: https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=50232697120228240000&num_chave=&num_chave_documento=&hash=558d9ff5bbe272df575ee2a305873bb. Acesso em: 02/06/2022.

⁷⁸ BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica n. 01/2021 - 5ª CCR**. Aplicação da Lei n. 8.429/1992, com as alterações da Lei n. 14.230/2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acesso em 06/06/2023.

⁷⁹ No mesmo sentido, menciona-se: TJSP, Agravo de Instrumento 2164786-61.2022.8.26.0000; TJSP, Agravo de Instrumento 2129802-51.2022.8.26.0000; TJSP, Agravo de Instrumento 2099127-08.2022.8.26.0000.

INC. I, DA LEI N. 8.429/92. IRRETROATIVIDADE DO NOVO REGIME PROMOVIDO PELA LEI N. 14.230/2021, RECONHECIDA PELO STF NO JULGAMENTO DO TEMA 1.199 EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL. PRAZO PRESCRICIONAL QUE TEM INÍCIO A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DA LEI N. 14.320/2021, AOS PROCESSOS QUE SE ENCONTRAM EM TRÂMITE. INOCORRÊNCIA DO LAPSO TEMPORAL EXTINTIVO. SENTENÇA CASSADA. IMEDIATO RETORNO DO FEITO À ORIGEM, PARA RETOMADA DO ITER PROCESSUAL. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.⁸⁰

Logo, é este o parâmetro geral aplicado no Judiciário Brasileiro: considerar o dia 26 de outubro de 2021 como termo inicial da prescrição intercorrente na seara da improbidade.

4.3.4- Suspensão dos prazos prescricionais nos processos com repercussão geral reconhecida no Tema 1.199

Há mais um fator a ser balizado quando da contagem dos prazos de prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa: nos autos do Agravo em Recurso Especial n. 843.989, o Relator Ministro Alexandre de Moraes determinou a suspensão do prazo prescricional em processos afetados pela repercussão geral do Tema 1.199, até o julgamento do mérito pelo Supremo Tribunal Federal.

O fundamento para tanto foi o sobrestamento de milhares de processos, afetados pela repercussão geral do tema. Assim, *“o decurso do tempo necessário para a análise das questões constitucionais postas no Tema 1199 poderia acarretar a extinção de milhares de processos pela prescrição, mormente porque a Lei 14.320/2021 trouxe a prescrição intercorrente pela metade do prazo (artigo 23, §5º) da prescrição principal de 8 anos”*.

A referida suspensão se deu em decisão publicada na data de 25 de abril de 2022, e o julgamento de mérito do Tema 1.199 ocorreu em 18 de agosto de 2022.

Logo, o intérprete, ao contabilizar o lapso de prescrição intercorrente em processos de improbidade afetados pelo Tema 1.199, deve ter em mente que, nesse intermédio, houve a sua suspensão.

⁸⁰ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível n. 5000149-28.2012.8.24.0039**. Primeira Câmara de Direito Público. Relator: Luiz Fernando Boller. Florianópolis: 18 de abril de 2023. Disponível em: https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_consulta_publica&txtNumProcesso=5000149-28.2012.8.24.0039. Acesso em 02/06/2023.

4.4- INCONSTITUCIONALIDADE DE NOVOS DISPOSITIVOS DA LEI N. 8.429/1992?

Desde sua superveniência, a constitucionalidade de alguns dos dispositivos da Lei n. 14.230/2021 vem sendo questionada, sobretudo pelo Ministério Público, instituição incumbente da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127, *caput*, da Carta Magna brasileira.

Há inclusive Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 7.236/DF), proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), em curso perante o Supremo Tribunal Federal. Nestes autos, se discute a constitucionalidade dos seguintes dispositivos da nova lei:

(a) art. 1º, §§ 1º, 2º, e 3º, e art. 10; (b) art. 1º, § 8º; (c) art. 11, *caput* e incisos I e II; (d) art. 12, I, II e III, e §§ 4º e 9º, e art. 18-A, *parágrafo único*; (e) art. 12, § 1º; (f) art. 12, § 10; (g) art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; (h) art. 17-B, § 3º; (i) art. 21, § 4º; (j) art. 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º; (k) art. 23-C⁸¹.

Nota-se que a impugnação ao art. 23, *caput*, e §§ 4º e § 5º, atinge diretamente o objeto deste estudo, uma vez que interfere na prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa.

No referido processo, a CONAMP pontua que a Constituição Federal contém inúmeros mandados de responsabilização do agente público ímprobo, que não teriam sido observados pelo legislador quando da redação da Lei n. 14.230/2021, a exemplo da *“responsabilização contra abusos cometidos no âmbito da Administração Pública, à luz da previsão de princípios administrativos no art. 37, caput”* e do *“§ 4º do mesmo dispositivo constitucional, indicadora de sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa”*.

Nesse sentido, sustenta que os dispositivos impugnados distorceram o arcabouço normativo desenvolvido nos últimos trinta anos para tutelar a probidade administrativa e o patrimônio público, razão pela qual *“pode-se afirmar que a legislação em testilha afigura-se materialmente inconstitucional, por reduzir consideravelmente o âmbito de proteção de tais direitos”*

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7236**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 27 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em 11/06/2023.

Especificamente quanto à prescrição, a CONAMP defende que o novo texto vai de encontro ao interesse público e exprime “*proteção deficiente da probidade administrativa*”. Ainda, que não se coaduna com a realidade do sistema de justiça brasileiro, “*em que, no mais das vezes, a tramitação integral de um processo cível leva, em média, quase 5 (cinco) anos para percorrer cada instância judicial*”. E argumenta, enfim, que as normas impugnadas “*não regulam de forma equânime todos os incidentes ou fases do processo*”, principalmente pois os termos interruptivos nela previstos “*não contemplam a ocorrência de decisões absolutórias em qualquer das instâncias judiciais*”.

Em decisão datada de 27/12/2022, o Relator Ministro Alexandre de Moraes concedeu medida cautelar para suspender a eficácia do art. 1º, § 8º, art. 12, §§ 1º e 10, art. 17-B, § 3º, e art. 21, § 4º. Por outro lado, indeferiu o pleito liminar em relação aos demais dispositivos impugnados, inclusive ao art. 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º, não entendendo presentes os requisitos legais no caso. Resta pendente, portanto, decisão definitiva por parte do Plenário do Supremo.

Não obstante, em sede de controle difuso de constitucionalidade, existem numerosos processos nos quais o Ministério Público postula a declaração incidental de inconstitucionalidade de novos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa⁸².

Os fundamentos para tanto são comuns entre os pleitos.

Primeiramente, defende-se que as novas disposições da LIA iriam de encontro ao princípio implícito da vedação ao retrocesso, o qual traduz a ideia de que o Estado não pode, sob o pretexto de superar dificuldades e crises, revogar ou anular o núcleo essencial dos direitos conquistados pelo povo. Isso porque tal núcleo, quando efetivado através de medidas legislativas, torna-se constitucionalmente garantido, “*sendo inconstitucional a sua supressão, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios*”⁸³.

⁸² Consultou-se, a título de amostra, os autos da Apelação n. 5048901-72.2018.4.04.7100, em trâmite perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, da Apelação n. 0001060-34.2016.8.24.0218, em trâmite perante o Tribunal de Justiça de Santa Catarina; da apelação n. 0900597-02.2018.8.24.0023, em trâmite perante o Tribunal de Justiça de Santa Catarina; da Apelação n. 0002021-54.2018.8.11.0092, em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Mato Grosso; da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa n. 0008731-34.2012.4.01.3901, em trâmite perante a Justiça Federal da 1ª Região; da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa n. 0803033-57.2018.8.20.5124, em trâmite perante a Justiça do Rio Grande do Norte.

⁸³ LEWANDOWSKI, Ricardo. **Proibição do retrocesso**. Site do Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em

A aplicação do princípio da vedação ao retrocesso pelo Supremo Tribunal Federal já se deu em diversas ocasiões e relativamente a variadas matérias, a exemplo da ADI 4717, em que se debatia o advento de lei com teor ambiental:

As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. [...] Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.⁸⁴

O Ministério Público, nesses termos, sustenta que alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei n. 8.429/1992 ofenderiam tal preceito, uma vez que a moralidade administrativa comporia o núcleo essencial dos direitos fundamentais e que sua proteção teria sido encolhida com o advento da nova lei.

Outro argumento utilizado é o da violação aos princípios da proporcionalidade e do devido processo legal substantivo. Sobre o ponto - e no que tange a prescrição intercorrente -, há inclusive nota técnica na qual a Procuradoria-Geral da República defende que:

O prazo de prescrição intercorrente, de apenas 4 (quatro) anos, previsto no novo artigo 23, §5º da LIA, inserido pela Lei nº 14.230/2021, para a realização de toda a instrução processual/probatória e o exame de mérito, com condenação, nas ações por ato de improbidade administrativa, contraria drasticamente o princípio da proporcionalidade e do devido processo legal substantivo, na dimensão de proibição de proteção insuficiente dos bens jurídicos (art. 5º, inciso LIV, CF), e da duração razoável do processo, sob a perspectiva da necessidade de assegurar tempo razoável para a resposta estatal em demandas dessa natureza. (art. 5º, LXXVIII, CF), vez que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, através de seu Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ, em 2015, na Série Justiça Pesquisa, concluiu que, em média, foi observado que o tempo entre a data do ajuizamento do processo e a data do trânsito em julgado, em ações de improbidade administrativa que constavam da base de dados até dezembro de 2013 foi de 1.855,83 dias (61,86 meses ou 5,15 anos), revelando objetivamente os vícios de inconstitucionalidade material referidos.⁸⁵

A Lei n. 14.230/2021 teria, assim, gerado tratamento desigual entre as partes de um processo de improbidade administrativa. Por um lado, o réu ostentaria

<https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1117223.pdf>. Acesso em 10/06/2023.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4717**. Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 15 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4197770>. Acesso em 13/06/2023.

⁸⁵ BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica n. 01/2021 - 5ª CCR**. Aplicação da Lei n. 8.429/1992, com as alterações da Lei n. 14.230/2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf>. Acesso em 06/06/2023.

inquestionável direito à duração razoável do processo, mas por outro, o Ministério Público (em defesa da sociedade) teria maior dificuldade de promover a responsabilização de agentes ímprobos e, conseqüentemente, de obter efetividade no processo.

Enfim, percebeu-se a persistência de uma última tese nos processos consultados: de que dispositivos da Lei n. 14.230/2021, além de reduzirem a eficácia do art. 37, § 4º, da CF, ofenderiam a Convenção de Mérida. Este diploma, o qual foi incorporado no ordenamento jurídico brasileiro mediante a edição do Decreto n. 5.687/2006 - sendo norma supralegal -, estabelece diretrizes para os Estados em prol da boa gestão pública.

Consta em seu texto que cada Estado deve manter em vigor “*políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que [...] reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas*” (art. 5º), bem como “*adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o abuso de funções ou do cargo*” (art. 19)⁸⁶.

Com efeito, afirma o Ministério Público que algumas das disposições da Lei n. 14.230/2021 deixaram de lado os mandados de proteção da moralidade administrativa, ofendendo a Constituição Federal e a Convenção de Mérida, razão pela qual seriam inconstitucionais.

Todavia, em relação às teses expostas, os Tribunais Pátrios estão reiteradamente julgando-as improcedentes⁸⁷ (na mesma linha que seguiu o Ministro Alexandre de Moraes ao negar a medida cautelar postulada na ADI 7236). A principal razão para tal é o fato da Lei ter percorrido o devido processo legislativo, exprimindo a vontade soberana do povo. Ainda, entendem os tribunais que a nova lei não revogou o combate à improbidade administrativa, mas somente fixou novos parâmetros para a sua concretização, ainda que mediante regras com maior conotação garantista.

⁸⁶ BRASIL. **Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em 03/06/2023.

⁸⁷ Não foi encontrado nenhum julgado favorável à tese da inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei n. 14.230/2021.

Decisões como esta estão sendo corriqueiramente prolatadas:

É possível, em termos ideais, criticar muitas das inovações trazidas pela Lei 14.230/21, atribuindo-lhes grande retrocesso. Hipoteticamente, pode-se cogitar de que as medidas de decretação de indisponibilidade de bens foram impactadas de forma eloquente, dificultando muito sua efetividade.

Não se pode meramente negar, no entanto, a legitimidade da opção feita pelo legislador, que - falo hipoteticamente - pode ter buscado inibir excessos (em especial pelos conceitos abertos até então presentes quanto à prática de atos de ofensa a princípios administrativos, com rol exemplificativo e que permitia, ao menos em tese, que fosse feita subsunção de forma, por assim dizer, cômoda pelos aplicadores do Direito).

Além disso, mais do que sua presumida constitucionalidade, não deixou a regra matriz de estabelecer o que mais importa em sua essência: as hipóteses de punição dos atos inconsequentes. É dizer, as alterações são de fato eloquentes, mas sua estrutura-base e sentido protetivo da coisa pública continuam os mesmos, acomodando-se, em linhas gerais à Convenção de Mérida - e, claro, à CF.

É difícil sustentar que o Congresso Nacional esteja impossibilitado de rever normas de tal natureza; ou melhor, que só poderá editar regras que cuidem de repreender mais enfaticamente atos desonestos, sem que esteja dado promover aperfeiçoamentos próprios da função legiferante - como, dou mais uns exemplos, a escolha pela retirada da notificação do demandado para oferecimento de defesa prévia, a fixação de marcos reguladores da prescrição intercorrente e de prazos para o encerramento do inquérito civil, medidas estas que podem inclusive ser justificadas pela imposição constitucional da razoável duração do processo, direito fundamental de força equivalente.

Enfim, estimo que caberá ao Judiciário, um truísmo que deve ser sublinhado, realizar compreensão que, ajustada à Constituição, mantenha o propósito de punir com proporcionalidade as condutas desonestas, como é mesmo previsto no art. 37, § 5º⁸⁸

E especificamente quanto ao princípio da vedação ao retrocesso, o entendimento majoritário é de que a Lei n. 14.230/2023 não o ofende. Colhe-se julgado do Tribunal de Justiça do Mato Grosso ilustrando esse frequente veredicto:

A norma benéfica não esbarra na vedação ao retrocesso, tampouco que a probidade administrativa tenha sido erigida à condição de direito fundamental. Isso porque, na essência, os direitos fundamentais são resguardados no texto constitucional como instrumentos para evitar a opressão estatal em face do indivíduo. Logo, mostra-se incoerente considerar que exista um direito difuso ou coletivo fundamental de punir quem pratica ato de improbidade administrativa.

Nesse contexto, não se olvida que as regras constitucionais relativas aos direitos e garantias previstos no artigo 5º, da Carta Magna, podem ser usufruídas pelo Poder Público, tais como a proteção do direito de propriedade e devido processo legal, mas não é possível eleger o direito de punir como algo equiparável ao direito à liberdade.

⁸⁸ SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 8000294-09.2019.8.24.0000**. Quinta Câmara de Direito Público. Relator: Hélio do Valle Pereira. Florianópolis, 18 de maio de 2023. Disponível em: https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_consulta_publica&txtNumProcesso=8000294-09.2019.8.24.0000. Acesso em 08/06/2023.

Para mais, ainda que a persecução da improbidade administrativa possua aspiração moral e real da coletividade, tal não se equipara a direito fundamental de qualquer ordem ou grandeza.⁸⁹

Em outras palavras, a não violação ao princípio da vedação ao retrocesso decorreria de duas premissas, segundo as quais: (i) as novas normas não teriam esvaziado a proteção dos direitos tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa, continuando esta a existir; (ii) o sancionamento dos atos ímprobos não está compreendido no núcleo de direitos fundamentais conquistados pela sociedade, haja vista que não se equipara a direitos como a liberdade e a isonomia.

Sobre a segunda premissa, aliás, já consignou a Ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal que:

O princípio da vedação do retrocesso social não se presta à finalidade de embaraçar toda e qualquer inovação legislativa que se mostre indesejável ou inconveniente sob a perspectiva unilateral de quem o invoca. Sua função é obstar políticas públicas capazes de pôr em risco o núcleo fundamental das garantias sociais estabelecidas e o patamar civilizatório mínimo assegurado pela Constituição. Aspectos marginais e acessórios da legislação infraconstitucional não podem ser elevados à condição de valores constitucionais fundamentais, pena de se constitucionalizar as leis ordinárias.⁹⁰

Portanto, a Lei n. 14.230/2021 não apresentaria qualquer incompatibilidade com o texto da Constituição Federal de 1988, segundo a jurisprudência dominante.

Entende-se aqui que, realmente, a Lei n. 14.230/2021 não afronta o texto constitucional brasileiro. Muito embora haja um núcleo imutável de direitos e garantias fundamentais, que não pode ser relativizado pela legislação infraconstitucional, as mudanças legislativas decorreram da autonomia inerente ao funcionamento do Poder Legislativo.

A sistemática de pesos e contrapesos consagrada na CF/88, logicamente, não é imune a defeitos; foi, sim, reputada como o meio mais factível de aproximar o Brasil de seus objetivos fulcrais (art. 3º da CF), visando o regime democrático, a separação de poderes, a forma federativa de Estado, os direitos e garantias fundamentais, etc.

⁸⁹ MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Mato Grosso. **Apelação Cível n. 0002021-54.2018.8.11.0092**. Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo. Relatora: Maria Aparecida Ferreira Fago. Cuiabá, 29 de abril de 2023. Disponível em: <http://pje2.tjmt.jus.br/pje2/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=6c239df6e278e9c74511f801d4448c8cbc5ba8fe86152c09>. Acesso em: 09/06/2023.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5224**. Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 09 de março de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759690725>. Acesso em 09/06/2023.

Dessa forma, ainda que possa se encarar o advento da Lei n. 14.230/2021 como um efeito colateral negativo da repartição dos poderes, compreende-se que não há inconstitucionalidade nos novos dispositivos legais.

E diz-se *efeito colateral negativo*, já que logicamente causou uma flexibilização no combate à corrupção no Brasil. A instituição do novo regime de prescrição intercorrente na seara da improbidade favorece a absolvição do mau gestor público, sobretudo por sua perpetração em somente quatro anos - período inferior ao trâmite médio destas ações, conforme apontado pelo Ministro de Alexandre de Moraes no julgamento do Tema 1.199 pelo STF.

Da mesma forma, ao exigir a presença do elemento volitivo para responsabilização do agente ímprobo, a Lei n. 14.230/2021 reduziu o escopo de aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa. E, ao revogar tipos que fundavam grande parte das demandas de improbidade, tal como o art. 11, *caput* e inc. I⁹¹, causou a extinção massificada de demandas, as quais, sob a ótica do anterior texto da Lei, poderiam resultar na condenação do sujeito ativo.

Não se olvida que ainda é possível responsabilizar maus gestores públicos através de processos administrativos disciplinares, bem como em ações penais, em ações de ressarcimento de danos, dentre outras. Todavia, o encolhimento da esfera da improbidade administrativa impacta, sem dúvidas, no combate à corrupção e na tutela da moralidade no Brasil⁹².

Resta, portanto, ao operador o direito aguardar o julgamento definitivo da ADI 7.236/DF, pelo Supremo, a fim de aferir a constitucionalidade das novas disposições da Lei de Improbidade Administrativa e sua consequente aplicabilidade.

⁹¹ Reproduz-se o antigo texto da Lei: “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;”

⁹² É o que concluem Luciane Goulart de Oliveira, Procuradora da República, e Rodrigo Felipe Rossetto, Defensor Público Federal: “acreditamos que as alterações representaram grave retrocesso à tutela da probidade administrativa e que o reconhecimento das inconstitucionalidades deve ser postulado perante o Poder Judiciário, inclusive com o cuidado de que haja o devido prequestionamento, nos termos da Súmula n. 282[4] do Supremo Tribunal Federal, para que sejam examinados de forma explícita os arts. 3º, 5º, *caput* e inciso LIV, e 37, *caput* e § 4º, da Constituição Federal”. DE OLIVEIRA, Luciane Goulart; ROSSETTO, Rodrigo Felipe. **Lei n. 14.230/2021**: um retrocesso inconstitucional no combate à improbidade administrativa. Boletim Científico ESMPU, Brasília, ano 21, n. 59, 2022.

5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, procurou-se elucidar os efeitos que a Lei n. 14.230/2021 causou no âmbito da improbidade administrativa.

De início, observou-se que há grande controvérsia jurisprudencial e doutrinária a respeito da natureza das sanções previstas pela Lei n. 8.429/1992. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.199 em sede de repercussão geral, exarou posicionamento no sentido de seu caráter cível em sentido lato (patrimonial e político-administrativo). Portanto, delimitou a aplicação das novas disposições legais no tempo, decidindo por sua irretroatividade, assim como ocorre, em geral, com novas normas civis - e não necessariamente com normas penais, as quais são regidas mediante princípios próprios.

Em relação à prescrição intercorrente - a qual se dá no curso do processo e em razão da inércia da parte ativa -, é do entendimento majoritário que a Lei n. 14.230/2021 inaugurou este instituto na seara da improbidade. Com efeito, a nova redação dada à Lei n. 8.429/1992 estipula um prazo de quatro anos para a perpetração do fato prescricional - nos termos do art. 23, §§ 4º, § 5º e § 8º.

Desse modo, diante do enunciado fixado no Tema 1.199 do STF, tem-se que: (i) os processos anteriores ao advento da nova lei não serão atingidos pela novidade legislativa; (ii) os processos posteriores ao advento da nova lei deverão seguir normalmente o regime de prescrição intercorrente instaurado por esta; e (iii) os processos em trâmite quando do advento da nova lei terão como marco inicial do prazo de prescrição intercorrente a data de sua publicação, qual seja, dia 26 de outubro de 2021. Ainda, há de se atentar com a suspensão dos prazos prescricionais, entre os dias 25 de abril de 2022 e 12 de dezembro de 2022, haja vista a determinação exarada nos autos do Agravo em Recurso Especial n. 843.989, pelo relator, Ministro Alexandre de Moraes.

Ademais, destacou-se que, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, a Associação Nacional de Membros do Ministério Público postula a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n. 14.230/2021, inclusive do art. 23, *caput*, e §§ 4º e § 5º, que atingem diretamente a prescrição intercorrente no âmbito da improbidade, uma vez que estipulam seu prazo e os marcos interruptivos do lustro prescricional.

Nessa linha, registrou-se também a existência de processos em que o Ministério Público pleiteia o controle difuso de constitucionalidade das alterações que a Lei n. 14.230/2021 promoveu na Lei n. 8.429/1992. Nos casos verificados, o Poder Judiciário considerou a plena compatibilidade entre a Constituição Federal e a nova redação legal, julgando improcedentes os pedidos declaratórios de inconstitucionalidade da norma.

Por fim, entendeu-se que, de fato, não há inconstitucionalidade material nos dispositivos da Lei n. 14.230/2021. Embora seu texto reduza o escopo da improbidade administrativa como instrumento de tutela da moralidade e de combate à corrupção, não se percebeu quaisquer ofensas aos preceitos constitucionais. Decorreram as mudanças legislativas da autonomia inerente ao funcionamento do Poder Legislativo.

Resta, assim, dissecado o objeto do presente estudo, cabendo ao operador do direito aguardar pelo julgamento definitivo da ADI 7.236/DF, pelo Supremo, a fim de aferir eventual inconstitucionalidade nas novas disposições legais contidas na LIA - que poderá afetar a prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, conforme destacado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, José Manoel Arruda. **Da prescrição Intercorrente**. In: CIANI, Mirna (coord.). Prescrição no novo Código Civil: uma análise interdisciplinar. São Paulo: Saraiva, 2006.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria geral do direito civil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves: 1955.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em 03/06/2023.

BRASIL. **Decreto n. 20.910, de 6 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm. Acesso em 08/05/2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 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 08/05/2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em 02/06/2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em 12/05/2023.

BRASIL. **Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 20/05/2023.

BRASIL. **Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em 01/05/2023.

BRASIL. **Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em? 21/05/2023.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em 01/05/2023.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de junho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em 01/05/2023.

BRASIL. **Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em 01/05/2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 08/05/2023.

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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14230.htm. Acesso em 01/05/2023.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02/05/2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Nota Técnica n. 01/2021 - 5ª CCR**. Aplicação da Lei n. 8.429/1992, com as alterações da Lei n. 14.230/2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/notas-tecnicas/docs/nt-1-2021-aplicacao-lei-14230-2021-pgr-00390794-2021.pdf> . Acesso em 06/06/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp n. 1.778.946/GO**. Quarta Turma. Relator: Ministro Raul Araújo. Brasília, 18 de junho de 2021. Disponível em <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=202002710756>. Acesso em 14/05/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp n. 1.872.310/PR**. Primeira Turma. Relator: Ministro Raul Araújo. Brasília, 8 de outubro de 2021. Disponível em <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=201903776705>. Acesso em 30/05/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no REsp n. 1.860.617/MS**. Segunda Turma. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília: 26 de novembro de 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=202000270417>. Acesso em 30/05/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no REsp n. 2.031.359/RS**. Primeira Turma. Relatora: Ministra Regina Helena Costa. Brasília: 16 de março de 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=202201000869>. Acesso em 01/06/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 765.212/AC**. Segunda Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 23 de junho de 2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501086508&dt_publicacao=23/06/2010. Acesso em 12/05/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.102.554/MG**. Primeira Seção. Relator: Ministro Castro Meira. Brasília, 8 de junho de 2009. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/webstj/Processo/justica/jurisprudencia.asp?valor=200802661176>. Acesso em 12/05/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.899.407/DF**. Primeira Seção. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Brasília, 13 de outubro de 2021. Disponível em https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=202002630111. Acesso em 18/05/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4717**. Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 15 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4197770>. Acesso em 13/06/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5224**. Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 09 de março de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759690725>. Acesso em 09/06/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7236**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 27 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em 11/06/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 843989**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 4 de março de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral12362/false>. Acesso em 03/05/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 976566**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 4 de março de 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur411759/false>. Acesso em 07/05/2023.

CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa**: limites constitucionais. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa**: Prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ação de improbidade**: Lei 8.429/92. Boletim dos Procuradores da República, ano 1, n. 9, 1999.

DE JESUS, Damásio. **Direito penal**: parte geral. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DE RUGGIERO, Roberto. **Instituzione di diritto civile, Casa Edit.** Giuseppe Principato, 6. ed. § 33. Messina: 1934.

DE OLIVEIRA, Luciane Goulart; ROSSETTO, Rodrigo Felipe. **Lei n. 14.230/2021**: um retrocesso inconstitucional no combate à improbidade administrativa. Boletim Científico ESMPU, Brasília, ano 21 – n. 59, 2022.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade Administrativa**: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, Brasília, v. 14, n. 1, 2002. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informativo/article/download/404/363>. Acesso em 01/05/2023.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ação de improbidade administrativa**: decadência e prescrição. São Paulo: Método, 2007.

GUIMARÃES, Edgar. **Elementos para configuração do ato de improbidade Administrativa**. Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR, Paraná, ano 4, v. 1, 2019. Disponível em: <https://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2019/05/revista-esa-cap-10.pdf>. Acesso em 02/05/2023.

HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa**: comentários à lei 8.429/92. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

HOUAISS, Antônio. VILLAR, Mauro de Salles. **Pequeno dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. 1. ed. São Paulo: Moderna, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KOEHLER, Frederico Leopoldino; FLUMIGNAN, Silvano José Gomes. **Regime de prescrição na nova Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília, Consultor Jurídico, 9 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-09/koehler-flumignan-regime-prescricao-lei-improbidade>. Acesso em 29/05/2022.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Proibição do retrocesso**. Site do Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1117223.pdf> . Acesso em 10/06/2023.

MATO GROSSO. Tribunal de Justiça do Mato Grosso. **Apelação Cível n. 0002021-54.2018.8.11.0092**. Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo. Relatora: Maria Aparecida Ferreira Fago. Cuiabá, 29 de abril de 2023. Disponível em: <http://pje2.tjmt.jus.br/pje2/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=6c239df6e278e9c74511f801d4448c8cbc5ba8fe86152c09>. Acesso em: 09/06/2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Execução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2008.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Sanções por ato de improbidade administrativa**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa>. Acesso em 06/05/2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção Neves; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NUCCI. Guilherme Souza. **Manual de Direito Penal**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má-gestão pública**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro: Borsoi, t. 1 a 60, 1970.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 5023269-71.2022.8.24.0000**. Terceira Câmara de Direito Público.

Relatora: Bettina Maria Maresch Moura. Florianópolis, 1º de novembro de 2022.

Disponível em:

https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&acao_origem=processo_consulta_publica&acao_retorno=processo_consulta_publica&num_processo=50232697120228240000&num_chave=&num_chave_documento=&hash=558d9ff5bbee272df575ee2a305873bb. Acesso em: 02/06/2022.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 8000294-09.2019.8.24.0000**. Quinta Câmara de Direito Público.

Relator: Hélio do Valle Pereira. Florianópolis, 18 de maio de 2023. Disponível em:

https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_consulta_publica&txtNumProcesso=8000294-09.2019.8.24.0000. Acesso em 08/06/2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível n. 0008548-45.2011.8.24.0079**. Segunda Câmara de Direito Público. Relator: Cid Goulart. Florianópolis, 21 de junho de 2022. Disponível em:

https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_consulta_publica&txtNumProcesso=0008548-45.2011.8.24.0079. Acesso em 30/05/2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível n. 5000149-28.2012.8.24.0039**. Primeira Câmara de Direito Público. Relator: Luiz Fernando Boller. Florianópolis: 18 de abril de 2023. Disponível em:

https://eprocwebcon.tjsc.jus.br/consulta2g/externo_controlador.php?acao=processo_consulta_publica&txtNumProcesso=5000149-28.2012.8.24.0039. Acesso em 02/06/2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Criminal n. 0013716-17.2012.8.24.0039**. Quinta Câmara Criminal. Relator: Antônio Zoldan da Veiga. Florianópolis, 11 de outubro de 2019. Disponível em:

<https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/open.do>. Acesso em 23/05/2023.

SANTOS, Christiano Jorge. **Prescrição penal**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Penal. Christiano Jorge Santos (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/430/edicao-1/prescricao-penal>. Acesso em 13/05/2023.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível n. 3001981-78.2013.8.26.0318**. 10ª Câmara de Direito Público. Relator: Torres de

Carvalho. São Paulo: 26 de setembro de 2022. Disponível em:

<https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/show.do?processo.codigo=RI006DSO40000>. Acesso em 01/06/2023.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; DE JESUS, Damásio. **Responsabilidade penal e administrativa de prefeitos municipais**. Boletim IBCCrim, São Paulo, v.

54, 1997. Disponível em: <https://ibccrim.org.br/noticias/exibir/1989/>. Acesso em 16/06/2023.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Prescrição e decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.