



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO  
PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS  
CURSO DE DIREITO

MICKAEL BEZERRA DE MARIA

**A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA  
PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE PREVISTA NA LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

MOSSORÓ  
2022

MICKAEL BEZERRA DE MARIA

**A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA  
PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE PREVISTA NA LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da UFERSA.

Orientadora: Profa. Dra. Arleide Meylan

MOSSORÓ  
2022

MICKAEL BEZERRA DE MARIA

**A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA  
PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE PREVISTA NA LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido, no curso de Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Arleide Meylan

APROVADA EM:        /        /2022

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dra. Arleide Meylan (UFERSA)  
Presidente

---

Prof<sup>a</sup>. Msc. Lígia Silva de França Brilhante (UFERSA)  
Avaliadora Interna

---

Prof. Dr. Mário Sérgio Falcão Maia (UFERSA)  
Avaliador Interno

MOSSORÓ  
2022

## A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE PREVISTA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### THE MATERIAL UNCONSTITUTIONALITY OF THE INTERCURRENT PRESCRIPTION PROVIDED FOR IN THE ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW

**Resumo:** A Lei 14.230/21 foi promulgada no dia 26 de outubro 2021, causando profundas alterações na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), dentre as quais, o reconhecimento do Ministério Público como o único competente para o ajuizamento da ação de improbidade, a supressão da improbidade culposa e, também, os novos marcos prescricionais, notadamente, a instituição da modalidade intercorrente nas ações de improbidade administrativa. O presente artigo se debruça especificamente no tocante à possível incompatibilidade material da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) com a Constituição da República de 1988. Para tanto, foram feitas análises a partir dos dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) quanto ao prazo de tramitação das ações de improbidade administrativa no Judiciário brasileiro. A metodologia utilizada foi de pesquisa bibliográfica e documental, bem como de coleta e análise de dados estatísticos já mencionados. A observação dos dados estatísticos disponibilizados pelo CNJ possibilitou uma análise qualitativa e quantitativa de todo o contexto que permeia a persecução de atos de improbidade no país, a partir do método dedutivo. As análises perpassam o instituto da prescrição intercorrente na LIA, no § 5º do art. 23 do referido diploma legal, com a redação dada pela Lei nº. 14.230/2021, permitindo constatar que a atual previsão legal do referido instituto inviabiliza a persecução e a punição dos agentes que incorrerem em prática de atos ímprobos, tendo em vista que o exíguo prazo de quatro anos previsto atualmente é incompatível com a realidade do sistema nacional de justiça, pois o judiciário brasileiro demanda um trâmite maior, a contar da data do ajuizamento do processo até o trânsito em julgado, que perfaz uma média de 1.856 dias ou cerca de 5 anos e 2 meses, ultrapassando assim em mais de um ano o prazo estipulado pela nova regulamentação, conforme dados do CNJ. Dessa forma, resta demonstrado que o referido dispositivo é materialmente incompatível com o texto da Carta Magna brasileira, especialmente quanto ao princípio da proporcionalidade e do devido processo legal substantivo, na dimensão de proibição de proteção insuficiente dos bens jurídicos (art. 5º, LIV, CF/88), 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/88).

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa; Lei nº 14.230/2021; prescrição intercorrente; Constituição da República de 1988; controle de constitucionalidade.

**Abstract:** The Law 14.230/21 was enacted on October 26, 2021, causing profound changes in the Administrative Improbity Law (Law No. improbity action, the suppression of culpable improbity and, also, the new statute of limitations, notably, the institution of the intercurrent modality in administrative improbity actions. This article deals specifically with the possible material incompatibility of the intercurrent prescription in the Administrative Improbity Law (LIA) with the Constitution of the Republic of 1988. regarding the deadline for processing administrative improbity actions in the Brazilian Judiciary. The methodology used was bibliographic and documental research, as well as the collection and analysis of the aforementioned statistical data. The observation of the statistical data provided by the CNJ enabled a qualitative and quantitative analysis of the entire context that permeates the prosecution of acts of improbity in the country, based on the deductive method. The analyzes (or reflections) permeate the institute of intercurrent prescription in the LIA, in § 5º of art. 23 of the aforementioned legal diploma, with the wording given by Law nº. 14.230/2021, making

it possible to verify that the current legal provision of the aforementioned institute makes it impossible to prosecute and punish agents who incur in the practice of impolite acts, given that the short period of four years currently provided is incompatible with the reality of the national system of justice, since the Brazilian judiciary demands a longer process, from the date of filing of the process until the final decision, which makes an average of 1.856 days or about 5 years and 2 months, thus exceeding by more than a year the period stipulated by the new regulation, according to CNJ data. Thus, it remains to be shown that the aforementioned provision is materially incompatible with the text of the Brazilian Constitution, especially regarding the principle of proportionality and substantive due process of law, in the dimension of prohibition of insufficient protection of legal assets (art. 5, LIV, CF/88), and the reasonable duration of the process, from the perspective of the need to ensure a reasonable time for the State to respond to demands of this nature (art. 5, LXXVIII, CF/88).

**Keywords:** Administrative Misconduct; Law nº. 14,230/2021; intercurrent prescription; Constitution of the Republic of 1988; constitutional review.

## 1 INTRODUÇÃO

O ato de improbidade é toda e qualquer ação desprovida de integridade, honestidade e boa fé praticada por agentes públicos ou terceiros em concurso com estes, no exercício de função na administração pública, que venha a causar danos ao erário público, que concorra para o enriquecimento ilícito dos agentes ou, ainda, que viole os princípios administrativos.

A Constituição da República estabelece a moralidade como um princípio norteador da atuação dos sujeitos que administram e cooperam para a execução da prestação de serviços pelos entes públicos, de sorte que a probidade possui a natureza jurídica de direito subjetivo público. Dessa forma, a CRFB/88, em seu artigo 37, §4º, prevê sanções para os casos de descumprimento do dever de probidade por parte dos agentes.

Para regulamentar e dar provimento ao supramencionado artigo constitucional, no dia 02 de junho de 1992, foi promulgada a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Trata-se da norma legal de maior destaque no país no que se refere à tipificação e à persecução cível de atos de improbidade, e é considerada um verdadeiro marco no combate à corrupção no país.

Desde sua edição, em 1992, até o ano de 2021, a LIA havia sofrido poucas alterações, de sorte que somente lhe haviam sido acrescentadas, pela Lei nº 13.204/2015, novas hipóteses de cometimento de atos de improbidade (art 10, incisos XIV a XVIII). Todavia, essa situação mudou com a aprovação da Lei nº 14.230/2021, que ficou conhecida como uma nova lei de improbidade.

Muito embora não tenha revogado a LIA, a nova legislação provocou nela diversas mudanças, entre as quais se destacam: a) o reconhecimento do Ministério Público como o único competente para o ajuizamento da ação de improbidade (art. 17); b) a supressão da improbidade

culposa (art. 10, *caput*); c) a instituição de novos marcos prescricionais, e, notadamente, do instituto da *prescrição intercorrente* nas ações de improbidade administrativa (art. 23, § 5º).

Também houve a alteração das penas previstas para os agentes que cometerem atos de improbidade administrativa que venham a causar o enriquecimento ilícito ou que importem em dano ao erário. Além disso, a lei tornou o rol dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública taxativos, e não mais exemplificativos.

As modificações legislativas no que se refere à legitimidade para a proposição de ação e à supressão da modalidade culposa de improbidade foram compreendidas pelos estudiosos da matéria como manifestações da simbiose entre o poder político e o poder econômico, pois dificultam a responsabilização dos agentes pela prática de condutas ilícitas<sup>1</sup>(MARTINS, 2022, ONLINE).

Nesse sentido, a teoria intitulada *public choice* (escolha pública), do acadêmico Steven P. Croley, destaca a capacidade de influência direta que grupos econômicos poderosos possuem nos mais variados âmbitos e níveis do poder público, inclusive pressionado a formulação de leis favoráveis ou a reforma de normas contrárias aos seus interesses econômicos (CROLEY, 2008).

Dessa maneira, verifica-se que a mudança legislativa que excluiu a possibilidade de responsabilização de agentes públicos que vierem a cometer atos de improbidade administrativa é fruto direto de uma convergência de fatores político-econômicos que buscam pautar uma nova ordem para a administração pública brasileira, de modo a dificultar a persecução do ilícito pelo Ministério Público.

Além disso, a partir deste novo regime, o prazo prescricional para ajuizamento de ação destinada a levar a efeito as sanções previstas na lei passa a ser de oito anos, contados da data de ocorrência do fato ou, no caso de crimes permanentes, do dia em que cessou a permanência<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>A respeito da retirada da legitimidade da Administração Pública lesada para ajuizamento da ação de improbidade, Ricardo Marcondes Martins (2022) argumenta que tal modificação representa, do ponto de vista zetético, um enfraquecimento político da Advocacia Pública, que fica mais suscetível a funcionar de modo a atender os interesses da Administração paralela. No entanto, importa ressaltar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7042 e 7043, por maioria de 8 a 3, no dia 31/08/2022, decidiu que entes públicos que tenham sofrido prejuízos em razão de atos de improbidade também estão autorizados a propor ação e celebrar acordos de não persecução civil em relação a esses atos ímprobos. Além da argumentação realizada por Martins, tem-se que a referida decisão da Suprema Corte foi importante porque a exclusividade de ajuizamento de ações de improbidade pelo Ministério Público tornaria a persecução e repressão a essas irregularidades ainda mais difícil, tendo em vista que o mencionado órgão ministerial já possui outras diversas atribuições constitucionais previstas no art. 129 da Constituição da República.

<sup>2</sup> Conforme a antiga redação do art. 23 da LIA, o prazo prescricional anterior era de cinco anos após término do exercício do mandato, do cargo em comissão ou da função de confiança; de até cinco anos da data da apresentação da prestação de contas à administração pública, no caso das entidades que recebem recursos estatais, seja para sua criação e custeio ou no que se refere ao recebimento de subvenção, benefícios ou incentivos; ou, ainda, o prazo prevista em lei específica para as faltas disciplinares puníveis com demissão, nas situações de exercício de cargo efetivo ou emprego.

– e não mais a partir do término do exercício do mandato, do cargo em comissão ou da função de confiança –, o que também dificulta o controle dos atos de improbidade, pois é raro que um agente público seja responsabilizado enquanto estiver no exercício do mandato. Tratam-se, nesse contexto, de alterações que não ocorreram para aprimorar o sistema, mas com o intuito de atender aos interesses de uma Administração Paralela (MARTINS, 2022, ONLINE).

Nesse caso, a citada Administração Paralela consiste na união ilegítima do poder político com o econômico, de modo que se perde de vista o sentido estrito da Administração Pública, enquanto executora do princípio da supremacia do interesse público, com efeito a Administração acaba se tornando, para os agentes da burocracia estatal, apenas um meio de enriquecimento pessoal.

O presente artigo, no entanto, visa investigar matéria diversa, qual seja, a instituição da modalidade *intercorrente* da prescrição para as ações de improbidade, com prazo de quatro anos. De acordo com a nova previsão, “interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo” (art. 23, §5º). Ou seja, ajuizada a ação de improbidade, o seu julgamento de método deve ocorrer em até quatro anos, sob pena de prescrição da pretensão punitiva.

Diante desta peculiar inovação legislativa, surge o problema: o novo instituto pode vir a dificultar a persecução estatal no tocante à tentativa de inibir e reprimir condutas ímprobas no Brasil e, se sim, trata-se de uma norma materialmente constitucional? Além disso, o novo instituto da prescrição intercorrente em ações de improbidade administrativa é compatível com o conceito material previsto na Constituição da República de 1988?

Para analisar essa questão, serão examinados os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constantes na revista “Lei de Improbidade Administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade” (2015), no relatório “Estudo de Dados Processuais Improbidade Administrativa: Acordo de Não Persecução Cível” (2021) e nos relatórios da Justiça em Números<sup>3</sup> acerca da quantidade de ações de improbidade nos juízos e tribunais brasileiros e o tempo de tramitação dessas ações até o trânsito em julgado. Feita esta análise de dados, passar-se-á ao estudo da matéria a partir do conceito material da Constituição e do controle de constitucionalidade.

Buscar-se-á, no texto, organizar as informações obtidas e produzir uma síntese que evidencie se o novo instituto da prescrição intercorrente em ações de improbidade possui compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio e as suas implicações na repressão ao

---

<sup>3</sup> A revista Justiça em Números consiste na principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, lançados anualmente desde 2004.

cometimento de atos ímprobos no país. Para tanto, a metodologia utilizada é a da pesquisa bibliográfica e documental, bem como de coleta e análise de dados estatísticos disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça.

Além de ser princípio constitucional de observância obrigatória, a proteção à probidade administrativa (e nesse aspecto, a manutenção de tempo razoável para a ação de improbidade administrativa) permite a promoção da cidadania e o fortalecimento da democracia, a partir da garantia do zelo e do bom funcionamento dos bens e serviços da Administração Pública, que devem ser aplicados e direcionados para o bem comum.

## **2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONCEITO, AGENTES ATIVOS E A PRESCRIÇÃO ANTES E DEPOIS DA LEI Nº14.230/2021**

Para construir as bases teóricas necessárias ao desenvolvimento da discussão proposta neste artigo, a presente seção se dedica a, inicialmente, abordar o conceito de improbidade e a elucidar quem são os seus sujeitos. Após, passa-se à análise acerca de como o tema da prescrição era tratado previamente e após o advento da Lei nº 14.230/2021.

### **2.1 Improbidade administrativa: conceito e sujeitos ativos**

A improbidade administrativa é uma conduta contrária ao ordenamento jurídico, praticada por agentes públicos contra entes e/ou entidades públicas ou privadas constituídas de recursos públicos, que resulta em enriquecimento ilícito, lesão ao erário, em outorga de benefício indevido ou, ainda, na violação dos princípios da Administração Pública (COUTO, 2019).

A Constituição da República de 1988 estabeleceu a moralidade como um princípio fundamental que deve reger a atuação dos agentes públicos no exercício de cargos integrantes da estrutura burocrática e de prestação de serviços da Administração Pública brasileira, conforme redação do *caput* do artigo 37 da CRFB/884.

Assim sendo, todo agente lotado nos quadros da administração pública, independentemente da esfera, seja federal, estadual, distrital ou municipal, ou do poder onde exerce suas funções – Executivo, Legislativo ou Judiciário –, deve obrigatoriamente observar a moralidade no exercício da sua atuação funcional.

---

<sup>4</sup> Eis a redação do referido dispositivo constitucional: “Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”.

No caso de inobservância do referido princípio, o agente pode incorrer em ato de improbidade administrativa, para o qual o §4º do artigo 37 da Carta Magna prevê as sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sendo todas elas aplicadas na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo ao ajuizamento da ação cabível.

A improbidade, portanto, pode ser praticada por quaisquer agentes públicos, sendo estes, compreendidos em sentido amplo, e classificados como: 1) agentes políticos; 2) agentes administrativos; 3) agentes honoríficos; 4) agentes delegados e 5) agentes credenciados. E cada um destes com suas próprias especificidades (ALEXANDRINO; PAULO, 2022).

Dessa forma, são classificados como agentes políticos, os agentes encarregados de elaborar as diretrizes de atuação governamental e as funções de direção, orientação e supervisão geral da Administração Pública. Nesse caso, podem ser categorizados agentes políticos os chefes do Executivo e seus auxiliares imediatos (ministros e secretários), os membros do Poder Legislativo, magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e representantes diplomáticos.

Tais agentes têm suas competências funcionais designadas pela própria Constituição da República, sendo possuidores de prerrogativas não extensíveis aos demais agentes públicos, de modo que são revestidos de garantias especiais visando o regular exercício de suas funções. Além disso, eles são normalmente investidos em seus cargos por meio de eleição, nomeação ou designação (ALEXANDRINO; PAULO, 2022).

No que tange aos agentes administrativos, tem-se que são todos aqueles que exercem uma atividade pública de natureza profissional e remunerada, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico estabelecido pelo ente federado ao qual pertencem. São os ocupantes de cargos, empregos e funções públicas na administração direta e indireta de quaisquer das unidades da Federação, no âmbito dos três Poderes. Esses agentes são classificados em servidores públicos, empregados públicos e agentes temporários. No tocante aos primeiros, tem-se que são titulares de cargos públicos de provimento efetivo ou em comissão na administração direta ou nas entidades de direito público (autarquias ou fundações públicas), com vínculo funcional de regime estatutário (ALEXANDRINO; PAULO, 2022).

Já quanto aos empregados públicos, tem-se que estes possuem vínculo contratual regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) após aprovação em concurso público, sendo suas funções exercidas nas entidades de direito privado (empresas públicas e sociedades de economia mista).

Quanto aos agentes temporários, como o próprio nome sugere, tem-se que eles são

profissionais contratados por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, sendo remunerados pela administração pública, mas com vínculo contratual de regime jurídico especial, portanto, não são nem estatutários nem celetistas (ALEXANDRINO; PAULO, 2022).

Ainda conforme Alexandrino e Paulo (2022), os agentes honoríficos são agentes convocados para prestar ao Estado, transitoriamente, determinados serviços específicos, em razão de sua condição cívica, honorabilidade ou notória capacidade profissional. Os mesários eleitorais, os membros de júri e de Conselho Tutelar são exemplos de agentes honoríficos.

Os agentes delegados são os particulares que recebem a incumbência de exercer determinada atividade, obra ou serviço público, devendo fazê-los em nome próprio, por sua conta e risco, sob a permanente fiscalização do poder delegante, de sorte que não são servidores ou empregados públicos, não atuando em nome do Estado, mas apenas colaborando com o Poder Público. Eles se sujeitam, porém, no exercício da atividade delegada, à responsabilidade civil objetiva e ao remédio constitucional mandado de segurança. Os notários, registradores, leiloeiros, concessionários e permissionários de serviços públicos são exemplos de agentes delegados (ALEXANDRINO; PAULO, 2022).

Finalmente, no que concerne aos agentes credenciados, tem-se que eles possuem a função de representar o Brasil em determinado evento ou cerimônia internacional ou situação específica mediante remuneração do poder público credenciante (ALEXANDRINO; PAULO, 2022).

Conforme já mencionado, todos os citados agentes públicos podem ser sujeitos ativos da improbidade administrativa, tendo em vista que a LIA, em seu art. 2º, estabelece que se considera agente público, para os efeitos da referida lei, todo aquele que exerce, mesmo transitória e gratuitamente, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades previstas no art. 1º da referida norma.

## **2.2 A prescrição da ação de improbidade administrativa antes e depois da Lei nº 14.230/2021**

A antiga redação do art. 23 da LIA previa diferentes prazos prescricionais para diferentes situações, bem como determinava que estes seriam contados a partir da data de término do exercício do mandato/cargo/função ou da apresentação de prestação de contas à Administração pública. Destarte, o referido dispositivo legal estabelecia os seguintes prazos prescricionais:

I- até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II- 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.

III- até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

No caso do inciso II, que menciona a aplicação de prazos previstos em lei específica, ocorria a aplicação do prazo prescricional previsto no artigo 142 da Lei nº 8.112/1990, que é de cinco anos para infrações puníveis com demissão. Ademais, conforme previsto no § 2º do art. 142 da Lei 8.112/1990, os prazos da prescrição administrativa ficam sujeitos aos da lei penal quando as infrações administrativas também são tipificadas como crime.

De tal maneira, a contagem do prazo prescricional para ajuizamento da ação de improbidade administrativa não seguia o prazo de cinco anos previstos no inciso II do art. 23 da LIA, mas o prazo em abstrato estabelecido pelo art. 109 do Código Penal. Nesse sentido caminhou a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>5</sup>.

No tocante ao particular que comete ato de improbidade administrativa, o entendimento pacífico do STJ é de que deve o prazo prescricional para ajuizamento da ação civil contra o particular ser o mesmo aplicável ao agente público que, em concurso com ele, cometeu o ato ímprobo, isto é, o disposto no art. 23 da LIA<sup>6</sup>.

Ainda, quanto aos atos de improbidade que eventualmente causarem dano ao erário ou enriquecimento ilícito, as respectivas ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, conforme decisão do Plenário do STF nos autos do Recurso Extraordinário nº 852475/SP<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Neste sentido, vide a ementa da decisão: ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. CONDUTA TAMBÉM TIPIFICADA COMO CRIME. PRESCRIÇÃO. CÓDIGO PENAL. PENA EM ABSTRATO. OBSERVÂNCIA. 1. A contagem prescricional da ação de improbidade administrativa, quando o fato traduzir crime submetido à persecução penal, deve ser pautada pela regra do Código Penal, em face do disposto no inciso II do art. 23 da Lei n. 8.429/1992 e no § 2º do art. 142 da Lei n. 8.112/1990. 2. Se a Lei de Improbidade Administrativa (art. 23, II), para fins de avaliação do prazo prescricional, faz remissão ao Estatuto dos Servidores Públicos Federais (art. 142, § 2º) que, por sua vez, no caso de infrações disciplinares também capituladas como crime, submete-se à disciplina da lei penal, não há dúvida de que "a prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, [...] regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime", conforme expressa disposição do art. 109, caput, do Estatuto Repressor. 3. Deve ser considerada a pena in abstrato para o cálculo do prazo prescricional, "a um porque o ajuizamento da ação civil pública por improbidade administrativa não está legalmente condicionado à apresentação de demanda penal. Não é possível, desta forma, construir uma teoria processual da improbidade administrativa ou interpretar dispositivos processuais da Lei n. 8.429/92 de maneira a atrelá-las a institutos processuais penais, pois existe rigorosa independência das esferas no ponto... A dois (e levando em consideração a assertiva acima) porque o lapso prescricional não pode variar ao talante da existência ou não de ação penal, justamente pelo fato de a prescrição estar relacionada ao vetor da segurança jurídica." (REsp 1.106.657/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20/09/2010). 4. Embargos de divergência desprovidos. (STJ - EDv nos EREsp: 1656383 SC 2015/0262731-9, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 27/06/2018, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 05/09/2018). A mesma questão também foi objeto de julgamento no EDv nos EREsp: 1656383 SC 2015/0262731-9, que teve como relator o Ministro Gurgel de Faria.

<sup>6</sup> STJ. 2ª Turma. REsp 1156519/RO, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 18/06/2013.

<sup>7</sup> Eis a ementa da decisão: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO

Por fim, não existia a previsão legal do instituto da prescrição intercorrente na redação original da Lei nº 8.429/1992 nem na jurisprudência pátria<sup>8</sup>, sendo sua introdução na LIA motivo para análise da sua compatibilidade com a unidade do ordenamento jurídico brasileiro, bem como às suas implicações na repressão ao cometimento de atos ímprobos no país.

Com a edição da Lei nº 14.230/2021, em 26 de outubro de 2021, houve uma alteração radical no tratamento dado ao tema da prescrição em ação de improbidade administrativa no Brasil. Os antigos prazos prescricionais foram unificados, de modo que foi adotado o prazo único de oito anos, conforme nova redação do caput do art. 23 da Lei nº 8.429/1992, contado da data da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência<sup>9</sup>.

Ademais, a legislação estabeleceu, no art. 23, § 2º, um prazo para conclusão da investigação administrativa, de 365 dias, prorrogável uma única vez pelo mesmo período,

---

AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. (STF. Plenário. RE 852475/SP, Rel. orig. Min. Alexandre de Moraes, Rel. para acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 08/08/2018).

<sup>8</sup> STJ. 2ª Turma. REsp 1.289.993/RO, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 19/09/2013).

<sup>9</sup> Eis a atual redação do art. 23 da LIA, com as modificações promovidas pela legislação de 2021: 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. § 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão. § 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. § 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil. § 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. § 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade. § 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais. § 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.

mediante a elaboração de ato submetido à revisão de instância competente do órgão ministerial. Finalmente, foi criado o instituto da prescrição intercorrente, prevista no § 5º do art. 23 da LIA e objeto de análise do presente artigo.

A prescrição intercorrente diz respeito ao prazo entre o ajuizamento de uma ação perante o Poder Judiciário e o prazo máximo que esta ação deve tramitar até a autoridade judiciária prolatar sentença condenatória ou absolutória, sem que haja a prescrição.

Com as mudanças introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa a partir da promulgação da Lei nº 14.230/2021, tem-se que as ações de improbidade administrativa tem um prazo de prescrição intercorrente de quatro anos. Dessa forma, toda a instrução processual/probatória e o respectivo exame de mérito da ação de improbidade administrativa deve ser realizado no referido prazo.

Conforme leciona Martins (2021), a inserção desta modalidade de prescrição aproximou a dinâmica prescricional da Improbidade Administrativa da lógica do processo penal. Ademais, como ressalta o autor, a legislação inova ao dispor sobre causas interruptivas da prescrição, uma vez que, diante da inexistência de norma neste sentido, a jurisprudência do STJ afastava a possibilidade de reconhecimento de prescrição uma vez já proposta a ação.

É preciso ressaltar que, o Ministério Público atua em muitas demandas, mais ainda, considerando a complexidade da instrução de ações dessa natureza, em que os agentes públicos envolvidos são possuidores de prerrogativas e poderes que tornam ainda mais difícil a obtenção de elementos de provas pelo Ministério Público, suspeita-se que o novo instituto da prescrição intercorrente na LIA representa um verdadeiro retrocesso para a persecução e punição dos crimes de corrupção perpetrado contra a administração pública brasileira.

Tal hipótese será objeto de análise na seção seguinte, na qual serão apresentados os dados do CNJ acerca da quantidade de ações de improbidade administrativa em tramitação no Brasil e seu tempo médio de duração.

### **3 A DEMANDA JUDICIAL DE AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O PRAZO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO NOS TRIBUNAIS**

No ano de 2015, na Série Justiça Pesquisa, o CNJ, com a assessoria do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), na tarefa de compilação de informações voltadas ao aprimoramento da função jurisdicional brasileira, com a realização de análise e de diagnóstico de problemas e com o objetivo de fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias, publicou a revista “Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena

efetividade do combate aos atos de improbidade<sup>10</sup>.

A revista socializa dados que foram fruto de uma pesquisa empírica, realizada em cinco regiões do país, pela análise de autos físicos e eletrônicos de processos com trânsito em julgado das sentenças no período de 2010 a 2013.

A partir dos dados coletados, a publicação elenca os principais obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade, dentre os quais se destacam o tempo transcorrido entre ajuizamento e trânsito em julgado, o tempo entre o ajuizamento de uma ação e a citação; o tempo da fundamentação do pedido e da sentença; a incidência da Lei da Ficha Limpa; a concessão, ou não, de liminar; o eventual bloqueio de bens; a quantidade de recursos e seus resultados; a perda de função pública e ressarcimento ao erário, entre outras questões (CNJ, 2015, ONLINE).

No que se refere ao tempo decorrido entre o ajuizamento e o trânsito em julgado de uma ação, objeto da presente análise, destaca-se que a supramencionada publicação realizou um compilado de todas as ações de improbidade existentes no país e o tempo de tramitação delas, de onde se extraem os seguintes dados:

[...] As Ações de Improbidade Administrativa constantes na base de dados em dezembro de 2013 somavam, entre ações julgadas, pendentes e novas, o total de 8.183 divididas entre as cinco regiões do país. [...]

Com relação ao tempo decorrido (em dias) entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, foi observado a média de 1.548,63 dias (4,24 anos) com um desvio padrão de 8,93 dias. Foi realizada ainda análise comparativa entre o tempo decorrido entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, comparando-se entre as Varas Estaduais e Federais. O tempo médio observado entre a ação e a data do julgamento foi de 1586 dias para na Vara Estadual e de 1361 dias na Vara Federal [...].

[...]

Em média foi observado que o tempo entre a data do ajuizamento do processo e a data do trânsito em julgado foi de 1.855,83 dias (61,86 meses ou 5,15 anos) com um desvio padrão de 105,19 dias [...] (CNJ, 2015, ONLINE).

Da análise dos dados supramencionados, restou demonstrado que o tempo médio de tramitação processual de uma ação de improbidade administrativa no Brasil, desde a data do ajuizamento do processo até o trânsito em julgado, é de 1.855,83 dias ou 5,15 anos, o que já ultrapassa em mais de um ano o prazo estipulado no § 5º do art. 23 da LIA.

De tal maneira, é clarividente que ao reduzir o prazo da prescrição intercorrente a quatro anos, o legislador, de forma desproporcional e desarrazoada, acabou por inviabilizar o *jus puniendi* estatal aos agentes que eventualmente cometerem ato ímprobo.

Além disso, somados aos referidos dados, o CNJ, mediante a Comissão Permanente

<sup>10</sup>A Revista Justiça em Números, do CNJ, é publicada desde o ano de 2004, sendo de 2015 a publicação específica intitulada “Lei de Improbidade Administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”.

de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030, nº 16, constatou que, no ano de 2019, ingressaram no Poder Judiciário 31.371 processos com o “Assunto 10011” (Improbidade Administrativa), 22.373 processos novos com o “Assunto 10012” (dano ao erário), 6.068 processos com o “Assunto 10013” (enriquecimento ilícito), 17.022 processos com o “Assunto 10014” (violação aos princípios administrativos).

Somando-se os diversos assuntos, o painel Justiça em Números do ano de 2019, que consiste na principal fonte de estatísticas do Poder Judiciário no Brasil, computou um total de 73.981 processos novos relacionados a atos de improbidade administrativa, em todas as instâncias do Poder Judiciário nacional (CNJ, 2019, ONLINE).

Isso tudo sem olvidar que, nas hipóteses em que a condenação venha a ser imposta apenas em segundo grau de jurisdição ou nas Cortes Superiores, o tempo da tramitação e, por conseguinte, do interstício entre os marcos interruptivos, passa a ser bem mais longo e inevitavelmente sempre haverá prescrição, caso se considere o lapso reduzido à metade, na modalidade intercorrente.

Desse modo, considerando as implicações do referido instituto, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a Repercussão Geral do Tema 1199, que trata sobre a aplicação dos novos prazos prescricionais da LIA<sup>11</sup>.

No mesmo processo, o Min. Alexandre de Moraes, relator do ARE nº 843989, determinou a suspensão do processamento dos Recursos Especiais nos quais suscitada, ainda que por simples petição, a aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021.

Com efeito, considerando a importância da temática e os dados acima expostos, torna-se necessário analisar se o novo instituto é compatível materialmente com a CF/88, e mais, quais são os impactos na persecução dos casos de cometimento de ato de improbidade administrativa por agentes públicos com base na previsão legal ora em destaque, bem como os impactos na persecução em caso de comprovado cometimento de ato de improbidade administrativa por agentes públicos.

#### **4 CONCEITO MATERIAL DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E CONTROLE**

---

<sup>11</sup> Observe-se a ementa da decisão: EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA DAS DISPOSIÇÕES SOBRE O DOLO E A PRESCRIÇÃO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a 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. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. (STF – ARE nº 843989-PR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24.02.2022, DJe-04 de 04.03.2022).

## DE CONSTITUCIONALIDADE

A Constituição se compõe de um sistema de normas que se situam no vértice da pirâmide da hierarquia do ordenamento jurídico, sendo ela o fundamento de validade de todos os demais atos normativos existentes no âmbito do Estado. Disso resulta que toda e qualquer norma jurídica que seja editada em desconformidade com o que prevê a constituição será tida como inválida e não poderá subsistir validamente e com legitimidade.

Existem duas espécies de inconstitucionalidade, a saber: a inconstitucionalidade formal e a material. A primeira resulta da inobservância para edição da lei do procedimento que a constituição estabelece para o seu processo legislativo. Ao revés, quando uma norma infraconstitucional contraria o conteúdo de algum dispositivo constitucional, diz-se que essa norma é materialmente inconstitucional.

Diante disso, para sanar as mencionadas inconstitucionalidades, o ordenamento constitucional prevê o mecanismo do controle da constitucionalidade das leis, que consiste basicamente na verificação de compatibilidade de uma norma infraconstitucional com o texto da Constituição.

Existem dois grandes sistemas de controle da constitucionalidade das leis. Em primeiro lugar, o sistema de controle político, no qual o controle da constitucionalidade é atribuído a um órgão de natureza política normalmente ligado ao Poder Legislativo (SARLET; MARINONI, 2018).

O outro sistema consiste no controle jurisdicional, cometido aos órgãos do Poder Judiciário. Trata-se de um instrumento adotado para sancionar a supremacia da Constituição. Sendo assim, o reconhecimento de que a CRFB/88 é norma aplicável à solução de controvérsias foi decisivo para que formasse a doutrina do *judicial review*, a partir da qual o Judiciário se habilita a declarar não aplicáveis normas que contrariem a Constituição (MENDES; BRANCO, 2018).

Dentro desse controle jurisdicional, diz-se que o controle é difuso quando ele pode ser exercitado por todos os órgãos jurisdicionais no âmbito de um Estado, de sorte que juízes de primeiro grau, os juízes de segundo grau e os juízes dos tribunais superiores, todos têm competência para pronunciar a inconstitucionalidade de uma determinada norma (SARLET; MARINONI, 2018).

Já no âmbito do controle judicial concentrado, o controle da constitucionalidade é atribuído a um único órgão dentro da estrutura jurisdicional de um Estado, isto é, a um órgão superior ou a uma Corte Constitucional. Conforme lecionam Mendes e Branco (2018), apesar

de a Constituição ter preservado o modelo tradicional de controle de constitucionalidade incidental ou difuso, tem-se que a adoção de outros instrumentos, como o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o mandado de segurança coletivo e, principalmente, a ação direta de inconstitucionalidade, deu um novo perfil ao sistema de controle de constitucionalidade brasileiro.

Ressalte-se que o Brasil adota uma síntese dos dois sistemas, sendo o STF responsável pelo exercício do controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos federais ou estaduais em face da Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 102, inciso I, alínea "a", da Carta Magna. Os Tribunais de Justiça dos Estados, a seu turno, exercem o controle da constitucionalidade sobre leis e atos normativos estaduais e municipais, em face da Constituição Estadual, conforme previsto no art. 125 da CRFB/88 (SARLET; MARINONI, 2018).

#### **4.1 O controle concentrado de constitucionalidade no Brasil**

No caso do controle concentrado, o Poder Judiciário é acionado para decidir acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo de forma abstrata, isto é, o órgão jurisdicional deverá verificar a constitucionalidade do texto legal em si e proceder à análise de compatibilidade dele com o texto da Constituição.

Importante ressaltar que o art. 103 da Constituição da República prevê como legitimados especiais para propor ações de controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal o presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e o partido político com representação no Congresso Nacional. Os demais são classificados pela doutrina como legitimados especiais, quais sejam: a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (SARLET; MARINONI, 2018).

Tais legitimados devem guardar uma relação de pertinência temática entre seus fins e propósitos com o objeto da ação, de sorte que, para esses eventuais impetrantes de ações de inconstitucionalidade resta configurado uma espécie de ônus processual, que deve ser demonstrada quando protocolada a petição inicial no STF (SARLET; MARINONI, 2018).

Tal exercício se dá por meio dos seguintes dispositivos que servem ao controle concentrado: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e

Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO).

Tem-se que as decisões de mérito, isto é, definitivas proferidas nessas ações têm efeitos *ex tunc*, isto é, anulam a lei desde a sua criação, produzem efeitos *erga omnes* ( que valem para todos) e são vinculantes para todo o Poder Judiciário e para todos os órgãos da Administração Pública, direta e indireta, não abrangendo, apenas, o Poder Legislativo (SARLET; MARINONI, 2018).

A decisão de mérito nessas ações é irrecorrível, ressalvada a interposição de embargos declaratórios no próprio STF. Além disso, também não cabe ação rescisória contra a decisão definitiva e, em sendo observado desrespeito à decisão tomada nas ações no âmbito concentrado de inconstitucionalidade, pode ser arguida reclamação perante o STF (SARLET; MARINONI, 2018).

#### **4.2 O controle difuso de constitucionalidade no Brasil**

Como já foi mencionado anteriormente, o controle de constitucionalidade difuso pode ser realizado por qualquer juiz ou tribunal do país. Ao contrário do controle concentrado, que ocorre diante de eventual inconstitucionalidade de lei ou ato normativo de forma abstrata, o controle difuso ocorre diante de caso concreto, em que a declaração de inconstitucionalidade se dá de forma incidental, como antecedente lógico ao exame de mérito.

Nesse sistema de controle, a questão principal não é a declaração de inconstitucionalidade da norma. Na verdade, no controle difuso, a finalidade principal das partes litigantes é a defesa de direitos subjetivos, cujo exercício está sendo prejudicado pela norma que supostamente viola a Constituição (SARLET; MARINONI, 2018).

Ao contrário da situação do controle concentrado, em que a própria Constituição traz o rol dos legitimados a propor ações de inconstitucionalidade perante o STF, no caso do controle difuso qualquer parte do processo, em qualquer tipo de ação judicial, terceiros intervenientes e o Ministério Público, na condição de *custos legis*, são considerados legitimados ativos (SARLET; MARINONI, 2018).

Além disso, o Judiciário pode, sem provocação, declarar a inconstitucionalidade de determinado ato normativo, de sorte que, em sede de controle difuso, juízes e tribunais também são considerados legitimados ativos.

Os efeitos de decisão de mérito nessas ações são *inter partes*, isto é, não vinculam os demais órgãos do Poder Judiciário nem a Administração Pública. Assim, a lei ou ato normativo declarado inconstitucional no âmbito do controle difuso continua plenamente válido no nosso

ordenamento jurídico e produzindo normalmente seus efeitos (MENDES; BRANCO, 2018).

Dessa forma, apenas as partes processuais envolvidas no caso concreto é que sofrerão os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, tendo por única exceção a esta regra a hipótese de revisão de jurisprudência pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em sede de controle incidental, que se dá nas hipóteses de reconhecimento pela Suprema Corte de casos de mutação constitucional (MENDES; BRANCO, 2018).

#### **4.3 A prescrição intercorrente na LIA e a inconstitucionalidade material do dispositivo**

Analizados os dados empíricos acerca do tempo de duração das ações de improbidade, bem como realizada a elucidação acerca dos tipos de controle de constitucionalidade, passa-se, agora, à análise da constitucionalidade do art. 23, § 5º, da LIA, que instituiu a prescrição intercorrente.

Conforme exposto, a prescrição intercorrente segue lógica diversa da prescrição principal, pois a sua ocorrência não depende de um comportamento atribuível à parte, como a sua omissão em ajuizar a demanda.

A modalidade prescricional intercorrente está ligada à demora na prestação jurisdicional, ou seja, ao mero transcurso do prazo durante a tramitação do processo superior ao estipulado na norma de regência – no caso em comento, os quatro anos previstos no §5º do art. 23 da LIA –, sendo irrelevante que a conduta da parte autora tenha contribuído ou não para a demora.

Isso demonstra que a prescrição intercorrente tem natureza não apenas material, mas, também, processual. Foi por esse motivo que o MPF, representado pelo Procurador-Geral da República Augusto Aras opôs embargos de declaração no julgamento do Tema 1.199, os quais foram acolhidos pelo STF com efeitos infringentes, para determinar a suspensão do prazo de prescrição intercorrente nos processos que aguardavam o julgamento da repercussão geral do ARE nº 843.989/PR. A determinação de suspensão do processo impediu que houvesse a prestação jurisdicional. Logo, não há que se falar em prescrição intercorrente durante esse período.

Todavia, o STF concluiu o julgamento do ARE nº 843.989/PR, no dia 18 de setembro de 2022, de modo que os prazos voltaram a correr, pois o STF tem entendimento consolidado no sentido de que a decisão de mérito julgada sob a sistemática da repercussão geral autoriza o julgamento imediato de causas que versem sobre o mesmo tema, independentemente da

publicação ou do trânsito em julgado do paradigma<sup>12</sup>.

A Suprema Corte firmou entendimento de que o novo prazo de prescrição intercorrente (quatro anos) deve ser aplicado de maneira imediata aos processos em curso, tendo como marco inicial nesses casos a entrada em vigor da Lei nº 14.230/21. Além disso, o novo prazo de prescrição geral (oito anos) tem aplicabilidade imediata aos processos em curso e aos fatos ainda não processados.

Contudo, se o prazo já tivesse começado a correr quando da publicação da Lei nº 14.230/21, valeria o prazo anteriormente previsto na redação original do art. 23 da Lei nº 8.429/1992. Dessa forma, o STF reconheceu a aplicabilidade da Lei nº 14.230/21, que alterou os marcos prescricionais das ações de improbidade administrativa no Brasil.

Todavia, como já anteriormente demonstrado por meio da análise dos dados fornecidos pelo CNJ, o limite de apenas quatro anos para a realização de toda a instrução processual/probatória e exame de mérito, sem que o processo reste prescrito na modalidade intercorrente, 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, CRFB/88), 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/88), uma vez que desde a data do ajuizamento do processo até o trânsito em julgado, é de 1.855,83 dias ou 5,15 anos, o que já ultrapassa em mais de 1 (um) ano o prazo estipulado no § 5º do art. 23 da LIA, conforme dados do Justiça em Números 2019, do CNJ.

Diante de todo o exposto, verifica-se a inconstitucionalidade material da regra do art. 23, § 5º da LIA, devendo-se afastar a sua aplicação no caso concreto, uma vez que não foi reconhecida sua inconstitucionalidade abstrata, pois a redução à metade do prazo prescricional das ações de improbidade (art. 23 da LIA), no curso do processo, gera tratamentos desiguais, levando-se em conta a tutela dos interesses da coletividade.

É que, se, de um lado, o requerido/réu tem inquestionável direito à duração razoável do processo – direito a obter, num prazo razoável, resposta do Estado em face de uma perseguição que contra si se inicia –, por outro lado, a sociedade, por meio da atuação do

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, vide a ementa da seguinte decisão: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. SISTEMÁTICA. APLICAÇÃO. PENDÊNCIA DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO PARADIGMA. IRRELEVÂNCIA. JULGAMENTO IMEDIATO DA CAUSA. PRECEDENTES. 1. A existência de decisão de mérito julgada sob a sistemática da repercussão geral autoriza o julgamento imediato de causas que versarem sobre o mesmo tema, independente do trânsito em julgado do paradigma. Precedentes. 2. Nos termos do art. 85, § 11, do CPC/2015, fica majorado em 25% o valor da verba honorária fixada na instância anterior, observados os limites legais do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC/2015. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (STF - RE 1.112.500 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 29/06/2018).

Ministério Público e do Judiciário, também tem o direito de ver o adequado funcionamento do Estado, em suas diversas facetas, no sentido de dar resposta eficaz e oportuna, promovendo-se a responsabilidade na esfera da persecução por improbidade administrativa, bem assim a efetividade do processo.

Exatamente por isso, aliás, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), promulgada no Brasil mediante o Decreto nº 5.687, de 31.1.2006, determina, no art. 29, que cada Estado Parte deve estabelecer um prazo de prescrição amplo para iniciar processos ajuizados em razão da prática de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a referida convenção, estabelecendo um prazo maior ou, ainda, interrompendo a prescrição quando o presumido autor do ato tenha se evadido da administração da justiça.

Assim sendo, ressaltando, de forma evidente, o descompasso entre a prescrição intercorrente com prazo reduzido à metade e a diretriz superlativa acima destacada, que aponta para o estabelecimento de prazo razoável para o adequado e eficaz funcionamento do Sistema de Justiça.

Considerando o status supralegal daquela norma, cabe realizar, também, na hipótese presente, o controle difuso de convencionalidade, afastando-se, por conseguinte, a incidência do §5º do art. 23 da LIA, por sua expressa incompatibilidade com o vetor normativo superior constante da citada Convenção.

Em síntese, a redução do prazo prescricional pela metade, de forma desproporcional, inviabiliza os fins preconizados na Convenção de Mérida, da qual o Brasil é signatário, estabelecendo-se uma duração irrazoável do processo, para menos, mormente se se considerar a cadeia recursal existente no sistema processual brasileiro.

Dessa forma, seja na esfera do controle difuso de constitucionalidade, seja por meio de controle de convencionalidade, também na modalidade difusa, há de se afastar a incidência do disposto no §5º do art. 23 da Lei nº 8.429/1992, em sua nova redação.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Lei nº 14.230/2021 introduziu diversas mudanças no sistema de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa no Brasil, de modo que a maior parte delas foi compreendida pelos pesquisadores do tema como ineficazes no combate à corrupção. Entre as principais alterações que obstam ou, ao menos, dificultam a persecução de atos de improbidade do Brasil, cita-se o reconhecimento da legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura de ação de improbidade – regulamentação que foi declarada inconstitucional pelo STF –; a supressão da improbidade culposa; e, ainda, as alterações no que

se refere aos prazos prescricionais, inclusive no que concerne ao marco inicial de contagem – que passa a ser contado da data de ocorrência do fato ou, no caso de crimes permanentes, do dia em que cessou a permanência, e não mais a partir do término do exercício do mandato ou do cargo.

O presente artigo, no entanto, visou analisar matéria distinta, qual seja: a criação do instituto da prescrição intercorrente, com prazo de quatro anos, nas ações de improbidade. Buscou-se analisar, nesse sentido, se tal modalidade de prescrição pode vir a dificultar a persecução estatal no concernente à repressão de condutas ímprobas, e, após, se tal regulamentação é materialmente constitucional.

Para tanto, foi realizada uma análise documental acerca dos dados fornecidos pelo CNJ acerca da quantidade e do tempo médio de duração das ações de improbidade no Brasil, oportunidade na qual constatou-se que a média de duração de uma ação de improbidade, desde a propositura da inicial, ao trânsito em julgado, é de 1.855,83 dias ou 5,15 anos, ou seja, superior ao marco prescricional estabelecido pelo legislador.

Os dados coletados na presente pesquisa demonstram que a instituição da prescrição intercorrente para as ações de improbidade – ao menos no prazo que foi estabelecido – contraria os princípios da proporcionalidade, do devido processo legal substantivo e da duração razoável do processo, porquanto implica na prescrição de diversas das ações desta modalidade, que costumam durar mais de quatro anos.

Ademais, tendo em vista o grande volume de ações deste tipo em tramitação no país (o que foi demonstrado pela análise aos dados da Justiça em Números), tem-se que imputar ao Ministério Público a responsabilidade por tornar estas ações mais céleres se mostra como medida também desproporcional e descabida. Em suma, tem-se que é patente a inconstitucionalidade material do art. 23, § 5º Lei nº 8.429/1992, que deve ser assim declarado pelo Supremo Tribunal Federal, no exercício do controle de constitucionalidade concentrado.

## 6 REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. - 31. ed. - São Paulo: Método, 2022. 1200 p.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo** - 8. ed. - São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

\_\_\_\_\_. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 12 out. 2022.

\_\_\_\_\_. 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. **Lei Nº 8.429/1992, de 2 de Junho de 1992**. . Brasília, 02 jun. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 12 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.230/2021, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429/1992, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm). Acesso em: 12 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Decreto Nº 5.687, de 31 de Janeiro de 2006**. . Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em: 15 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estudos de dados processuais: improbidade administrativa: acordo de não persecução cível**. Brasília: Caderno Ods 16, 2021. 36 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/ods-16-improbidade-administrativa-v22072021-140921.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Justiça em Números. 2022. Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT). Acesso em: 15 out. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida... [et al.]. — Brasília: Conselho Nacional de Justiça. 201 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/02/0c9f103a34c38f5b1e8f086ee100809>. Acesso em: 12 out. 2022.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**.- 3. ed. - São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

CROLEY, Steven P. **Regulation and Public Interests**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

MARTINS, Tiago do Carmo. A prescrição na nova lei de improbidade administrativa. **Consultor Jurídico**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-03/martins-prescricao-lei-improbidade-administrativa>. Acesso em: 12 out. 2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, [S.L.],

v.43, n. 90, p. 1-28, 4 jul. 2022. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86720>. Acesso em 12 out. 2022

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. - 13. ed. - São Paulo: Saraiva, 2018. 2892 p.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. - 7. ed. - São Paulo: Saraiva Jur, 2018.