



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

KAMILLA MARIA BEZERRA DA COSTA

UMA ANÁLISE SOBRE A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE INCLUÍDA
PELA LEI N. 14.230/2021 NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

FORTALEZA

2025

KAMILLA MARIA BEZERRA DA COSTA

**UMA ANÁLISE SOBRE A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE INCLUÍDA
PELA LEI N. 14.230/2021 NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C873a Costa, Kamilla.
Uma análise sobre a prescrição intercorrente incluída pela Lei n. 14.230/2021 na improbidade administrativa / Kamilla Costa. – 2025.
102 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Dr. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro..
1. improbidade administrativa. 2. prescrição intercorrente. 3. proteção deficiente. 4. retrocesso. I. Título.
CDD 340
-

KAMILLA MARIA BEZERRA DA COSTA

UMA ANÁLISE SOBRE A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE INCLUÍDA PELA
LEI N. 14.230/2021 NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito da Faculdade
de Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Aprovada em: / /

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Me. Rafael Moreira Nogueira
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

A Deus.

Aos meus pais, Ilda e Nilo, pelo amor e apoio que me deram em todos os momentos. Vocês são minha maior inspiração e razão de todo o meu esforço.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua infinita bondade e por me conceder força e sabedoria para superar cada desafio, e a Nossa Senhora Aparecida, por sua amorosa intercessão e proteção, guiando meus passos com fé e esperança ao longo desta caminhada.

Aos meus pais, Ilda e Nilo, minha eterna gratidão por todo amor, dedicação e apoio incondicional. Foram eles que, com paciência e encorajamento, estiveram ao meu lado em cada etapa desta jornada, acreditando no meu potencial mesmo quando eu duvidava. Obrigada por serem minha base, meu exemplo e minha maior inspiração.

Aos meus familiares, que me apoiaram de diferentes maneiras ao longo desta jornada. Em especial, à minha querida tia Nova, cuja dedicação e carinho fizeram parte desta conquista.

Às minhas amigas que me acompanharam desde antes do ingresso na universidade, celebrando comigo a aprovação e, agora, a conclusão da graduação: Ingrid Santos, Rebeca Garcia e Tereza Carvalho.

Aos meus amigos e colegas que a Faculdade de Direito me apresentou, que tornaram a rotina mais leve ao dividir o cansaço e também as conquistas. Embora o espaço limitado não permita citar cada um, saibam que nutro por todos um profundo afeto, admiração e respeito.

Às minhas queridas amigas, Ana Raquel, Carolina Falcão, Giovanna Carvalho, Ketlen Costa, Larícia Lima, Layanny Lima, Morganna Chaves, Vitória Alves e Yolanda Almeida, minha gratidão por todo o apoio, carinho e por estarem ao meu lado nesta reta final da minha graduação.

Aos procuradores, Dr. Bruno Félix e Dr. Rafael Nogueira, por serem notáveis exemplos de servidores públicos e por me apresentarem as complexidades da temática da improbidade administrativa, contribuindo de maneira significativa para a construção deste estudo.

À professora Lígia Melo, minha orientadora, cuja contribuição foi essencial para a elaboração deste projeto. Sou imensamente grata por todo o apoio e orientação que recebi. Aos participantes da banca examinadora, Prof^a. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva e Me. Rafael Moreira Nogueira, por gentilmente aceitarem avaliar este trabalho de conclusão de curso.

RESUMO

A prescrição intercorrente, introduzida pela Lei nº 14.230/2021 no âmbito da improbidade administrativa, trouxe uma inovação significativa ao prever a extinção do processo após o decurso de 4 (quatro) anos entre marcos interruptivos, independentemente da inércia da parte autora. Apresentada como uma medida para promover a celeridade processual e garantir a segurança jurídica, essa modalidade de prescrição gerou intensos debates sobre seus impactos no combate à corrupção e na proteção ao direito fundamental à probidade administrativa. O objetivo principal deste estudo é analisar os aspectos jurídicos, práticos e constitucionais dessa nova prescrição. De forma mais específica, busca-se reconhecer a prescrição intercorrente como um retrocesso legislativo e uma forma de proteção deficiente ao direito fundamental à probidade, além de evidenciar sua incompatibilidade com a morosidade do sistema judiciário brasileiro. Para alcançar esses objetivos, a metodologia adotada baseou-se predominantemente em uma revisão de literatura, por meio de um exame qualitativo de bibliografia especializada, incluindo artigos científicos, teses, dissertações, monografias e obras doutrinárias relevantes, bem como em uma análise jurisprudencial das principais decisões do Supremo Tribunal Federal referentes à improbidade administrativa. Complementarmente, foram apresentados, no terceiro capítulo, dados extraídos do Painel "Justiça em Números", elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o intuito de demonstrar a desproporcionalidade entre o prazo estabelecido pelo legislador para a prescrição intercorrente e a realidade prática do sistema judiciário nacional. Ao final da pesquisa, constatou-se que a prescrição intercorrente, nos moldes em que foi prevista, é totalmente incompatível com o cenário real do Poder Judiciário, podendo contribuir para a impunidade de agentes ímprobos e, inclusive, incentivar a prática de atos de improbidade. Assim, conclui-se que a prescrição intercorrente representa um retrocesso legislativo e uma forma de proteção deficiente ao direito fundamental à probidade administrativa.

Palavras-chave: improbidade administrativa; prescrição intercorrente; proteção deficiente; retrocesso.

ABSTRACT

The intercurrent prescription, introduced by Law No. 14.230/2021 within the scope of administrative improbity, brought a significant innovation by providing for the termination of the process after the lapse of 4 (four) years between interruptive events, regardless of the plaintiff's inertia. Presented as a measure to promote procedural speed and ensure legal certainty, this form of prescription has generated intense debates regarding its impacts on the fight against corruption and the protection of the fundamental right to administrative probity. The main objective of this study is to analyze the legal, practical, and constitutional aspects of this new prescription. More specifically, it aims to recognize the intercurrent prescription as a legislative regression and a form of insufficient protection for the fundamental right to integrity, in addition to highlighting its incompatibility with the slowness of the Brazilian judicial system. To achieve these objectives, the methodology adopted was primarily based on a literature review through a qualitative examination of specialized bibliographies, including scientific articles, theses, dissertations, monographs, and relevant doctrinal works, as well as a jurisprudential analysis of the main Supreme Federal Court decisions related to administrative improbity. Additionally, in the third chapter, data from the "Justice in Numbers" Panel, prepared by the National Justice Council (CNJ), were presented to demonstrate the disproportionality between the deadline set by the legislator for the intercurrent prescription and the practical reality of the national judicial system. At the end of the research, it was found that the intercurrent prescription, as provided, is entirely incompatible with the real scenario of the Judiciary, potentially contributing to the impunity of corrupt agents and even encouraging the practice of acts of improbity. Therefore, it is concluded that the intercurrent prescription represents a legislative regression and an insufficient form of protection for the fundamental right to administrative integrity.

Keywords: administrative improbity; intercurrent prescription; insufficient protection; regression.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Tempo médio de tramitação até o primeiro julgamento no período 2020-2023...	76
Gráfico 2 - Tempo médio de julgamento por tribunal.....	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA	Ação de Improbidade Administrativa
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgRg	Agravo Regimental
ANAFE	Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais
ANAPE	Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal
ANPC	Acordo de não persecução cível
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
AResp	Agravo no Recurso Especial
CCIC	Convenção Interamericana contra a Corrupção
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNUCC	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
DataJud	Base de dados do Sistema Nacional do Conselho Nacional de Justiça
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MPSP	Ministério Público de São Paulo
PL	Projeto de Lei
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO E O DIREITO FUNDAMENTAL À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA	16
2.1 Corrupção, moralidade e improbidade administrativa	17
2.2 Compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no tocante à corrupção	26
<i>2.2.1 Convenção Interamericana contra a Corrupção (CCIC)</i>	28
<i>2.2.2 Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção</i>	30
2.3 O reconhecimento do direito fundamental à proibidade administrativa	33
3 O NOVO REGIME JURÍDICO INTRODUZIDO PELA LEI 14.230/2021 NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	40
3.1 A entrada da Lei nº 14.230/2021 e suas principais alterações	41
<i>3.1.1 A atuação do Supremo Tribunal Federal frente a Lei nº 14.230/2021</i>	48
3.2 O novo modelo de prescrição implantado pela Lei nº 14.230/2021 na improbidade administrativa	52
<i>3.2.1 A irretroatividade do novo regime prescricional: o julgamento do Tema 1199 pelo STF</i>	57
4 A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO UM RETROCESSO NA PROTEÇÃO DA PROIBIDADE	63
4.1 O instituto da prescrição intercorrente em matéria de improbidade administrativa	64
<i>4.1.1 A demanda judicial das ações de improbidade e o prazo médio de tramitação até a primeira sentença</i>	75
4.2 A prescrição interfases: uma manifestação de proteção deficiente e de retrocesso na garantia da proibidade administrativa	80
4.3 A faceta (in)constitucional da prescrição intercorrente	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa, também entendida como uma "imoralidade qualificada", representa uma das maiores ameaças à integridade da Administração Pública, pois envolve atos que violam os princípios da moralidade, legalidade e eficiência, fundamentais para a gestão pública. No Brasil, o Constituinte originário assumiu o compromisso de combater os atos de improbidade no art. 37, § 4º, quando impôs que os referidos atos poderão importar na aplicação das sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário na forma e gradação prevista na legislação.

Frente a esse dispositivo, foi promulgada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como "Lei de Improbidade Administrativa (LIA)". Esse marco normativo, que regulamenta o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, estabeleceu as sanções aplicáveis aos agentes públicos e particulares envolvidos na prática de atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário, bem como os atos que violam os princípios da administração pública.

A redação original da LIA esteve em vigor por muitos anos, contudo, diante das transformações sociais e jurídicas ao longo do tempo, tornou-se evidente a necessidade de sua atualização. Essa reforma foi concretizada com a promulgação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que trouxe mudanças significativas ao texto original, impactando diretamente o regime jurídico da improbidade administrativa no Brasil. As mudanças foram tão abrangentes que, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, teria sido mais adequado elaborar uma nova legislação.¹ Nesse contexto, Igor Pereira Pinheiro contabilizou um total de 192 alterações realizadas pela Lei nº 14.230/2021, o que evidencia a magnitude da reforma.²

Entre tantas modificações, foi realizada a inclusão da prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa, que incide no curso do processo. De forma inédita, o art. 23, § 4º, estabeleceu cinco situações que interrompem o prazo prescricional, como o ajuizamento da ação, a prolação de sentença condenatória, e o acórdão condenatório ou aquele que reforma a sentença de improcedência. Uma vez identificado um dos marcos interruptivos, somente pode haver o transcurso de 4 (quatro) anos entre o próximo marco. Por exemplo, se uma ação de improbidade administrativa foi ajuizada em 1º de dezembro de 2024, a sentença

¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 915.

² PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Mizuno, 2022. p. 5.

condenatória deverá ser proferida até 1º de dezembro de 2028; caso contrário, restará consumada a prescrição intercorrente.

Destaca-se que o magistrado, de ofício ou a requerimento da parte interessada, deve reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionatória e decretá-la de imediato, caso transcorra o prazo de 4 (quatro) anos entre os marcos interruptivos. Veja que não há qualquer dependência de inércia da parte autora para se reconhecer a prescrição, o que gerou discussões ao ser comparada com outras modalidades de “prescrição intercorrente” presentes em outras legislações brasileiras. Essa ausência de exigência de inatividade processual coloca em evidência a peculiaridade desse dispositivo.

Embora essa inovação normativa tenha sido introduzida com o objetivo de promover maior celeridade processual em consonância com o princípio constitucional da duração razoável do processo, questiona-se se o prazo de 4 (quatro) anos, estabelecido pelo legislador, é adequado para a tramitação completa e o subsequente julgamento de uma ação de improbidade administrativa. Esses processos frequentemente envolvem múltiplos réus e possuem elevada complexidade, o que torna o prazo estipulado incompatível com a realidade prática do sistema judiciário brasileiro, podendo resultar em uma verdadeira anistia disfarçada.

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo principal analisar a prescrição intercorrente introduzida na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, destacando suas controvérsias e potenciais impactos no sistema de proteção à probidade. De forma mais específica, busca-se reconhecer a prescrição intercorrente como um retrocesso legislativo e uma forma de proteção deficiente, além de evidenciar sua incompatibilidade com a realidade do moroso sistema judiciário brasileiro.

Para alcançar esses objetivos, o capítulo inicial, de forma introdutória, aborda a relação entre a corrupção, o princípio da moralidade e a improbidade administrativa. Em seguida, analisa-se os principais pontos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e da Convenção Interamericana contra a Corrupção, bem como a posição hierárquica destes instrumentos internacionais no ordenamento jurídico interno, com o intuito de estabelecer as bases para compreender o direito fundamental à probidade administrativa.

No segundo capítulo, o estudo explora o processo legislativo que originou a Lei nº 14.230/2021, além de suas principais alterações na Lei de Improbidade Administrativa. Ademais, também ressalta-se algumas manifestações do Supremo Tribunal Federal frente às novas disposições da LIA, como as ADIs 7.042 e 7.043 e o RE 656.558, julgado em outubro de 2024, que, de forma inesperada, declarou a inconstitucionalidade da improbidade culposa.

Ainda neste capítulo, realiza-se um exame do novo regime prescricional estabelecido pela referida lei, bem como sobre sua aplicação irretroativa decorrente do julgamento do Tema 1.199 pela Corte Suprema.

Por derradeiro, no terceiro capítulo são apresentados as peculiaridades da prescrição intercorrente na improbidade administrativa, como a desnecessidade de inércia da parte autora, a não previsão da decisão absolutória como marco interruptivo e a ausência de prioridade de tramitação das ações de improbidade. Além disso, será demonstrado com dados do Conselho Nacional de Justiça que o prazo optado pelo legislador é totalmente desproporcional, considerando que o tempo médio de tramitação das ações até o primeiro julgamento é superior a 4 (quatro) anos.

Esse panorama desafiador corrobora com a teoria de que a prescrição intercorrente seria uma manifestação de proteção deficiente e de evidente retrocesso no combate à improbidade administrativa, o que também é objeto de estudo do referido capítulo. Por fim, aborda-se a (in)constitucionalidade da prescrição intercorrente, que está sendo analisada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.236 e 7.237, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, cujos julgamentos ainda não foram concluídos.

Na conclusão, este estudo evidencia que a Lei nº 14.230 criou um cenário desafiador para a proteção do direito fundamental à probidade administrativa. O prazo estabelecido para a prescrição intercorrente, definido pelo legislador, revela-se incompatível com a realidade fática do sistema judiciário, configurando um retrocesso no combate à improbidade administrativa e, ao mesmo tempo, oferecendo uma proteção deficiente. Tal prescrição favorece a impunidade de agentes ímprobos, fragiliza os mecanismos legais de combate a corrupção e, claramente, compromete a eficácia da aplicação da lei.

Para alcançar esse resultado, a metodologia adotada envolveu uma abordagem qualitativa e quantitativa, sendo majoritariamente fundamentada na revisão de literatura, por meio do exame descritivo de bibliografia, respaldada por artigos científicos, teses, dissertações, monografias e doutrina especializada, além de uma análise jurisprudencial das principais decisões do Supremo Tribunal Federal sobre improbidade administrativa.

Por sua vez, a análise quantitativa consistiu no exame de dados extraídos do DataJud, uma base de dados que centraliza informações sobre a tramitação processual em todo o país, elaborada e divulgada pelo Conselho Nacional de Justiça, com o intuito de compreender o tempo médio de tramitação das ações civis de improbidade administrativa.

A pesquisa sobre a prescrição intercorrente na improbidade administrativa é de fundamental importância, pois trata-se de um tema crucial para o fortalecimento do combate à corrupção e à manutenção da moralidade na administração pública. Entender as peculiaridades dessa nova modalidade de prescrição é essencial para avaliar sua eficácia e a real capacidade de assegurar a responsabilização de agentes públicos que praticam atos ímprobos. Além disso, ao aprofundar esse estudo, busca-se contribuir para o aprimoramento da legislação e garantir que os mecanismos de proteção à probidade administrativa sejam eficientes, equilibrados e compatíveis com a realidade do sistema judiciário, assegurando, assim, a devida proteção ao direito fundamental à probidade administrativa.

2 AS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS DE COMBATE À CORRUPÇÃO E O DIREITO FUNDAMENTAL À PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

A administração pública, em sentido objetivo, material ou funcional, consiste na própria atuação administrativa exercida por qualquer dos Poderes em funções típicas ou atípicas, seria, portanto, a gestão dos recursos públicos em prol da sociedade, seja na prestação de serviços públicos, seja por sua organização interna ou ainda pela intervenção no campo privado, mas sempre com o fim de beneficiar a sociedade.³

Nessa perspectiva, percebe-se a fundamental atuação do agente público estatal para atender aos interesses da sociedade, no entanto, esse poder conferido pode ser utilizado para fins privados, isto é, em benefício próprio do agente ou de terceiros. Martins Júnior, citado por Isabel Carvalho, assinala que essa exacerbação do poder foi tão disseminada que passou a ser vista com “passividade geral como decorrência da naturalidade das coisas, como se fosse absoluta, elementar e naturalmente lícito aos agentes públicos a obtenção de vantagens ilícitas”.⁴

A corrupção é um fenômeno histórico e altamente prejudicial ao desenvolvimento de uma nação, impactando diretamente os direitos e garantias assegurados constitucionalmente, incluindo a gestão administrativa proba. Embora seja uma questão de preocupação nacional, trata-se de um tema também abordado em diversos compromissos internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Ciente dessas considerações, este capítulo demonstrará a estreita conexão entre a corrupção, o princípio da moralidade e a improbidade administrativa. Além disso, serão discutidas as convenções internacionais de combate à corrupção e seu *status* de supralegalidade no ordenamento jurídico interno, as quais reforçam a teoria apresentada no terceiro tópico: o reconhecimento do direito fundamental à probidade administrativa.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. p. 9.

⁴ CARVALHO, Isabel Freitas de. As medidas cautelares na lei de improbidade administrativa e sua eficácia. 2009, 132 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, 2009. p. 20

2. 1 Corrupção, moralidade e improbidade administrativa

A corrupção, palavra originada do latim, remonta a ideia de corromper alguém, ou ainda que algo está em decomposição ou degradado. No Brasil, Emerson Garcia aponta que a origem desse fenômeno facilmente se confunde com a própria história do país. Para o autor, o Brasil colonial foi erguido sobre uma monarquia absolutista em que o Monarca e os administradores se mantinham unidos por objetivos pessoais, assim, gerando uma evidente ineficiência; além disso, ele também assinala que a busca desenfreada por lucro gerou, nas palavras do autor, “o esfacelamento das riquezas da colônia a si subjugada, sem qualquer comprometimento com ideais ético, deveres funcionais ou interesses coletivos”.⁵

Cumprido ressaltar que os grandes escândalos de corrupção, presentes não só no campo público, mas também no âmbito privado, seriam apenas uma decorrência dessa prática que remonta há séculos. Nesse ponto, convém destacar que este estudo irá se restringir à corrupção em relação aos atos praticados por agentes do Estado a fim de que se possa correlacionar com a improbidade administrativa, não sendo o foco dessa análise a corrupção no campo privado.

A corrupção, no ordenamento jurídico brasileiro, refere-se à utilização indevida da função pública para fins pessoais, conforme assinalam Luiz Flávio Gomes e Artur Cardoso Carvalho. Segundo os autores, a corrupção possui o abuso da posição de confiança visando a obtenção de proveito ou benefício alheio às funções desempenhadas como o principal traço característico.⁶ Nesse sentido, autoras como a Susan Rose Ackerman⁷ e Monica Herman Salem Caggiano, citado por Bruno Giaveno⁸, caracterizam a corrupção como o uso inadequado do poder público visando a obtenção de benefício privado ou político, que seria intangível pela via ordinária.

Esse fenômeno é considerado tão presente que alguns autores, como Edward Banfield, a entendem como um elemento integrante e caracterizador da própria organização da Administração Pública, tendo em vista, em especial a amplitude do controle do Poder

⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014. p. 22.

⁶ GOMES, Luiz Flávio; SANTANA, Artur Cardoso Carvalho. A interdisciplinaridade no Direito brasileiro e a multiplicidade de instrumentos jurídicos no combate à corrupção. In: BECHARA, Fábio Ramazzini (coord.) et al. **Corrupção**. São Paulo: Almedina, 2020.

⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. The Challenge of Poor Governance and Corruption. **Copenhagen Consensus 2004**, Copenhagen, 2004. Disponível em: <https://copenhagenconsensus.com/sites/default/files/cp-corruptionfinished.pdf>. Acesso em: 26 out. 2024.

⁸ GIAVENO, Bruno. **Corrupção e o desvirtuamento do procedimento licitatório**. 2022. 41 p. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022., p. 16.

Público, que só corrobora com as oportunidades de manifestação da corrupção.⁹ Sobre o autor, salienta-se que, embora ele tenha como foco a corrupção no governo norte-americano, a afirmação também é válida no contexto da Administração Pública brasileira.

Essa presença tão imponente da corrupção na seara pública traz consequências que ultrapassam o desvio do dinheiro público ou o valor referente à propina, uma vez que atingem profundamente a prestação de serviços públicos. Com o objetivo de compreender essa problemática em termos numéricos, Marcos Alexandre Zilli, citado por Renato Kim Barbosa, ressalta que o Tribunal de Contas da União estimou um prejuízo de aproximadamente R\$ 29 bilhões decorrente de contratações superfaturadas realizadas apenas no âmbito da Petrobrás, em 2015. Esse montante, no entanto, não inclui os custos indiretos da corrupção.¹⁰

Além disso, é relevante citar os dados apresentados pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) em 2010, que apontaram que o custo médio da corrupção corresponde a uma estimativa de 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB). Com base nesses índices e no PIB registrado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2018, Bruno Félix de Almeida estimou um impacto financeiro da corrupção no Brasil variando entre R\$ 93,84 bilhões e R\$ 156,4 bilhões.¹¹

Dessa forma, a partir da exposição de diversos conceitos e do grande impacto desse fenômeno social, nota-se a dificuldade de conceituação una, uma vez que a corrupção pode ser identificada em vários âmbitos da sociedade, além de se desenvolver em diversas esferas da Administração Pública. Mas o que se observa em todas as conceituações é a presença do elemento da desonestidade, o qual também se encontra na improbidade administrativa. Daí pode se perceber a relação intrínseca entre a corrupção e o ato ímprobo.

Dessa relação umbilical entre a corrupção e a improbidade administrativa¹², que necessariamente precisa da presença de um agente público, é extraída o conceito de corrupção

⁹ BANFILED, Edward. Corruption as a feature of governmental organization. *The Journal of Law & Economics*, Chicago, vol. 18, n. 3, 1975, p. 598. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/725047?read-now=1&oauth_data=eyJlbWFpbCI6Im1pbGxhLmVzdHVkb3MxMjNAZ21haWwY29tIiwiaW5zdGl0dXRpb25JZHMlOltLCJwcm92aWRlci16Imdvb2dsZSJ9&seq=12#page_scan_tab_contents. Acesso em 27 out. 2024.

¹⁰ BARBOSA, Renato Kim. **Dano social decorrente de corrupção e improbidade administrativa**: teoria holística da responsabilidade civil. 2021. 286 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. p. 25.

¹¹ ALMEIDA, Bruno Félix de. **Advocacia Pública e controle da probidade**: proatividade e procedimento no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa. 2020. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. p. 52.

¹² NOGUEIRA, Rafael Moreira. **A improbidade administrativa, sentidos, orientações e limitações enquanto controle**: um estudo exploratório em casos da Procuradoria-Geral Federal 2016-2021. 2023. 120 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2023. p. 26.

administrativa, sendo entendida por Juliano Cesar Zanini como a transgressão de condutas éticas reproduzidas por diretrizes legais que impactam a esfera pública e refletem, diretamente, no Estado e na sociedade, resultando de ações ou omissões de agentes públicos.¹³

Outros autores, como Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior oferecem um conceito de improbidade administrativa relacionando-a com a corrupção, a saber: “o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica”.¹⁴ No mesmo sentido, André de Carvalho Ramos também entende a improbidade como o termo técnico da corrupção administrativa, pela qual ocorre a desconsideração dos princípios basilares de uma administração transparente e eficiente, em favor de interesses privados e indevidos, seja para beneficiar servidores ou mesmo terceiros.¹⁵

Diante disso, pode-se asseverar que nem todo ato corrupto é considerado improbidade administrativa. A corrupção seria um conceito mais amplo (gênero) do qual a improbidade ou a corrupção administrativa seria espécie, considerando que o primeiro, além de remontar à origem do país, pode-se desenvolver nos âmbitos público e privado, enquanto a improbidade administrativa ocorre na esfera da Administração Pública. Ademais, essa notável interdisciplinaridade só corrobora para a compreensão da improbidade administrativa e para efetiva demonstração do necessário combate desta quebra da eficiência no ambiente público.

Outra importante relação que merece destaque é a ocorrida entre a probidade e a moralidade. A primeira tem origem do latim *probus*, considerado como aquilo que é bom, tem boa qualidade, sendo frequentemente utilizado para caracterizar a pessoa honrada, íntegra, honesta e que tem bons costumes.¹⁶ Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, considerando o conceito de improbidade assinalado por De Plácido e Silva, afirmou ser improbidade a qualidade do homem que não é honesto, sem caráter e que não atua com decência por ser amoral. Os autores também configuram o ímprobo como o mau moralmente, o incorreto e o violador das leis e da moral.¹⁷

¹³ ZANINI, Juliano Cesar. **Corrupção administrativa e mecanismos de controle externo: discussão doutrinária e principiológica**. 2014. 202 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014. p. 62.

¹⁴ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando & FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1999. p.39

¹⁵ RAMOS, André de Carvalho. **O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade**. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). **Improbidade Administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 19

¹⁶ GARCIA; ALVES, op. cit, p. 80-82..

¹⁷ Ibid. p. 81.

Denota-se então que a probidade e a moralidade são conceitos interligados, sendo que alguns autores entendem que o primeiro estaria contido no segundo, já para outros a moralidade seria abarcada pela probidade. Objetivando a melhor compreensão, passa-se a analisar, brevemente, as explicações dos respectivos autores.

Na primeira corrente, segundo a qual a probidade estaria contida na moralidade, verifica-se os ensinamentos de Fábio Medina Osório, na medida em que considera a improbidade uma imoralidade qualificada, isto é, para ele, toda improbidade origina-se de uma imoralidade administrativa, mas o contrário não.¹⁸ De maneira similar, o Juiz Federal Roberto Lima Santos conduziu seu artigo com os conceitos de Martins Júnior e Marcelo Figueiredo para também reforçar que a probidade seria uma espécie do gênero moralidade administrativa, uma vez que o núcleo da probidade está associado ao princípio maior da moralidade.¹⁹

Já em posição contrária à exposta acima, tem-se as lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, os quais afirmam que “os agentes públicos devem respeitar toda a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade”, assim, conclui-se que os autores compreendem que a moralidade é absorvida pela probidade.²⁰ Filiando-se a esse entendimento, Pedro Roberto Decomain, citado por Roberto Lima Santos, entende ser o conceito de improbidade mais amplo, abrangendo os atos atentatórios ao princípio da moralidade, bem como de outros princípios constitucionais relacionados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.²¹

De forma diversa às duas teorias, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que, como princípios, a moralidade e a probidade possuem o mesmo significado. No entanto, a doutrinadora assinala que essa sinonímia deixa de existir quando passa-se a analisar a improbidade como ato ilícito, porque, para ela, a improbidade teria um conceito mais amplo e preciso, que engloba não apenas atos desonestos ou imorais, mas, sobretudo, ações ilegais.²² Nessa mesma linha, filiou-se José dos Santos Carvalho Filho, o qual também aponta pela prescindibilidade dessa busca de diferenças semânticas, uma vez que os princípios são utilizados para o mesmo fim, qual seja: a preservação da moralidade administrativa.²³

¹⁸ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 97-100.

¹⁹ SANTOS, Roberto Lima. Direito fundamental à probidade e às convenções internacionais de combate à corrupção. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 50, 2012. p. 14.

²⁰ GARCIA; ALVES. op cit. p. 51.

²¹ SANTOS, op cit. p. 14.

²² PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. p. 910

²³ CARVALHO FILHO, op cit, p. 920.

Por fim, para Matheus Carvalho, embora entenda que moralidade e probidade, enquanto princípios, seriam sinônimos, em razão de a Constituição Federal mencionar a moralidade como princípio no *caput* do art. 37, e a improbidade como lesão ao mesmo princípio no § 4º do referido artigo, ele afirma em sua obra que a noção de improbidade não se confunde com a imoralidade, pois nem todo ato de improbidade corresponderia a violação ao princípio da moralidade.²⁴

Dessa forma, nota-se que, por mais que a doutrina tenha se dedicado ao estudo desse tema, ainda não foi possível um consenso quanto a relação entre a probidade e a moralidade. Apesar disso, conforme assinalado por Bruno Félix de Almeida, esta preocupação de conectar os dois princípios corrobora com a superação do entendimento de que o agente público deve agir segundo a mera legalidade da administração.²⁵ Ora, a constitucionalização do Direito Administrativo teve como uma das principais consequências essa necessidade de observância não só a lei, mas de toda a ordem jurídica, incluindo princípios, como o da moralidade e eficiência, surgindo a noção de juridicidade.²⁶

Corroborando com esse movimento de constitucionalização do Direito Administrativo, destaca-se o próprio art. 11 da Lei 8.429/1992, que tipifica como ato ímprobo a ação ou omissão dolosa descrita nos incisos do referido dispositivo que atenta contra os princípios de honestidade, de imparcialidade e de legalidade. Percebe-se então a preocupação do legislador em expandir a defesa da probidade de um âmbito estritamente legal para um contexto de juridicidade, que abrange todo ordenamento jurídico.

Visto esse panorama geral acerca da relação entre a corrupção e a improbidade, assim como da conexão entre os princípios da moralidade e da probidade, a fim de compreender a atual sistemática de responsabilização do agente ímprobo, faz-se necessária uma breve contextualização das normas que antecederam à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, posteriormente alterada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

No tocante ao âmbito constitucional, a Constituição de 1824 embora tenha previsto a irresponsabilidade do Imperador²⁷, de forma bem sucinta já trouxe previsões de combate ao que posteriormente seria entendido como ato de improbidade administrativa. Com

²⁴ CARVALHO, Matheus. **Lei de improbidade comentada**. São Paulo: JusPodivm, 1 ed., 2022. p. 11.

²⁵ ALMEIDA, op. cit. p. 54.

²⁶ MENDONÇA, Maria Lirida Calou de Araújo e; ARAÚJO, Guilherme Dourado Aragão Sá. **Constituição, direitos fundamentais e democracia**: a constitucionalização do direito administrativo moderno. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0871af0e2e24e2b7>. Acesso em: 30 out. 2024.

²⁷ Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

efeito, o art. 133²⁸ ordenou a responsabilidade de Ministros de Estado por suborno ou concussão, abuso de poder, falta de observância da lei e qualquer dissipação dos bens públicos. Já a primeira constituição republicana (1891) evidenciou a responsabilidade do Presidente da República quando a prática de ato que viole a probidade da administração, além de prever a responsabilidade de funcionários públicos por abusos e omissões²⁹, sendo disposto no parágrafo único do art. 82 uma exigência de um compromisso formal do servidor para o fiel desempenho de suas atividades. A esse respeito, Renato Kim Barbosa destaca que esse compromisso permanece vigente até os dias atuais, conforme previsto no art. 13, caput, da Lei nº 8.112/1992 (Estatuto dos Servidores Públicos da União).³⁰

A Constituição de 1934 preservou a instituição do Tribunal de Contas determinada pelo texto constitucional anterior, bem como determinou que no Estatuto dos Funcionários Públicos constasse previsão de perda do cargo ao servidor que se valesse do cargo em benefício de partido político ou ainda exercesse pressão em face de seus subordinados.³¹ Ato contínuo, a Constituição de 1937, conforme Emerson Garcia, não apresentou inovações sobre o tema.³²

Conforme Bruno Félix de Almeida, a Constituição de 1946 foi pioneira ao sancionar o que se entende hoje por ato de improbidade que importe em enriquecimento ilícito com as penas de sequestro e perda de bens.³³ Nesse contexto, a Constituição de 1967 manteve a referida previsão. Já a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, que é tratada pela doutrina como a Constituição de 1969, reforçou a repressão a atos de corrupção ao prever a pena de suspensão de direitos políticos para agentes que praticaram atos de corrupção.³⁴

Por fim, a Constituição vigente, promulgada em 05 de outubro de 1988, que inaugurou um novo período de redemocratização, trouxe sete menções às palavras

²⁸ Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis: I. Por traição; II. Por peita, suborno, ou concussão. III. Por abuso do Poder. IV. Pela falta de observância da Lei. V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos. VI. Por qualquer dissipação dos bens publicos.

²⁹ Art. 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos. Parágrafo único - O funcionário público obrigar-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres legais.”

³⁰ BARBOSA, op. cit. p. 128.

³¹ “Art. 170. O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionarios Publicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor: [...] 9º, o funcionario que se valer da sua autoridade em favor de partido politico, ou exercer pressão partidaria sobre os seus subordinados, será punido com a perda do cargo, quando provado o abuso, em processo judicial;”

³² GARCIA; ALVES. op cit. p. 149.

³³ ALMEIDA, op. cit. p. 50.

³⁴ Art. 154. O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa. *Parágrafo único.* Quando se tratar de titular de mandato eletivo, o processo não dependerá de licença da Câmara a que pertencer.

“probidade” e “improbidade”³⁵, sendo que a mais importante é aquela prevista no art. 37, § 4º, que assim dispõe: “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”. Nota-se que o atual texto constitucional ampliou o arcabouço protetivo em face da probidade, não sendo restrito apenas aos tipos de causar prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito, uma vez que foi atribuído ao legislador a competência para conceituar os tipos de improbidade, o que foi realizado na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que será melhor abordada posteriormente.

Entre as normas infraconstitucionais que tratam da temática da improbidade administrativa, faz-se um recorte para destacar somente a Lei Pitombo-Godói Ilha e a Lei Bilac Pinto, que influenciaram na legislação atual, apesar de não terem atingido a efetividade que se esperava. A primeira, Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957, malgrado tenha demorado cerca de onze anos para ser criada e contenha apenas quatro artigos, trouxe uma importante contribuição que ainda permeia, como a atribuição de legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento das medidas cabíveis contra o servidor que teria cometido o que hoje se entende por enriquecimento ilícito.³⁶ Por outro lado, conforme ressaltado por Emerson Garcia e Rogério Pacheco, a legislação pecou por não realizar uma discriminação de outras espécies de corrupção e de improbidade, sendo realizado somente uma reprodução do que já estava disposto na constituição então vigente - a de 1946, por isso, para os autores, não houve uma grande relevância prática, face também a dificuldade de prova de prova do nexo de causalidade e a ausência de regulamentação do registro de bens que a própria lei instituiu.³⁷

Pouco mais de um ano depois foi sancionada a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, também denominada Lei Bilac Pinto, que expandiu o alcance da legislação referida no parágrafo anterior, uma vez que não determinou sua revogação. Uma das evidentes colaborações foi a conceituação do “servidor público”, que era bastante abrangente, pois incluiu sobremaneira os vínculos que as pessoas pudessem ter com a Administração, incluindo os eletivos e os oriundos de nomeações.³⁸ Ademais, esta lei conferiu legitimidade

³⁵ BARBOSA, op. cit, p. 135.

³⁶ Art. 1º São sujeitos a sequestro e à sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprêgo em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido. [...] § 2º O processo será promovido por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo.

³⁷ GARCIA; ALVES, op. cit, p. 150

³⁸ Art. 1º. [...] § 1º A expressão servidor público compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

aos entes públicos lesados³⁹, bem como enumerou em um rol as situações passíveis de serem reconhecidas como atos que importam em enriquecimento ilícito, o que também foi feito na LIA. Entretanto, a ineficácia da norma ainda persistiu diante de tantos agentes corruptos⁴⁰, que permaneciam desempenhando seu cargo, pois a demissão só ocorreria com o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, tendo em vista o disposto no art. 207, I, da Lei 1.711/1952, antigo Estatuto dos Servidores Públicos da União.

Após essas leis citadas acima, conforme ressaltado por Bruno Félix de Almeida, em um cenário politicamente turbulento após o impeachment do então Presidente da República Fernando Collor de Mello por corrupção, foi publicada a Lei n° 8.429, de 2 junho de 1992, que tinha a seguinte ementa: “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Dessa ementa, faz-se uma crítica, pois erroneamente referiu-se somente sobre aos casos de enriquecimento ilícito, no entanto, este é somente um dos tipos previstos na lei.⁴¹ Tal ementa foi devidamente alterada com a Lei n° 14.230, de 25 de outubro de 2021.

Nesse contexto, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) trouxe no seu bôlo a previsão de três espécies de atos de improbidade administrativa. No art. 9º, são discriminados os atos de improbidade administrativa que resultam em ganho patrimonial ilícito para o próprio agente público, ou seja, em enriquecimento ilícito. No art. 10, estão listados os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário. Já no art. 11 são descritos os atos de improbidade administrativa que violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, comprometendo os princípios da administração pública.

A redação original da LIA permaneceu em vigor durante 29 anos, sendo que devido a diversas manifestações doutrinárias e da jurisprudência, em especial a do Superior Tribunal de Justiça, vislumbrou-se a necessidade de modificação desta norma, o que foi

³⁹ Art. 5º A União, os Estados, Distrito Federal e os municípios, bem como as entidades que recebem e aplicam contribuições parafiscais, as empresas incorporadas ao patrimônio da União, as sociedades de economia mista, as fundações e autarquias, autorizadas, instituídas ou criadas por qualquer daqueles governos, poderão ingressar em Juízo para pleitear o seqüestro e a perda, em seu favor, dos bens ou valores correspondentes ao enriquecimento ilícito dos seus servidores, dirigentes ou empregados e dos que exercerem junto a elas, advocacia administrativa.

⁴⁰ Registra-se que Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2014, p. 150), em sua obra, apresentam outros fatores que corroboram para a ineficácia da norma, quais sejam: a) a dificuldade de comprovar os diversos requisitos estabelecidos para a tipificação legal do enriquecimento ilícito é notável, especialmente quando se exige a demonstração do interesse político do doador em casos de doação de bens do patrimônio público, sem o devido respeito à sistemática legal prevista (art. 2º, b e § ú, I); b) A não caracterização do enriquecimento ilícito em relação à aquisição de bens cujo valor ultrapassa a renda do agente é uma questão relevante; e c) além da perda dos bens adquiridos de forma ilícita, não há a imposição de sanções diretas e específicas ao agente, que continuaria a ocupar o cargo até que sua conduta fosse reavaliada em um novo procedimento regido por normas diferentes.

⁴¹ ALMEIDA, op cit. p. 51

realizado com a já citada Lei nº 14.230/2021, que promoveu tantas alterações que, nas palavras da Di Pietro, “[...] talvez tivesse sido mais adequada a elaboração de outra lei”.⁴² Dentre tantas alterações, como a exigência do elemento doloso, a taxatividade do rol do art. 11, a legitimidade exclusiva do Ministério Público para propositura das ações, este trabalho se restringe ao estabelecimento do novo regime prescricional, em especial, a inclusão da prescrição intercorrente, que serão abordados de forma mais específica nos capítulos seguintes.

Dessa forma, feita essa breve conexão entre a corrupção, moralidade e a improbidade, bem como uma sintética exposição das normas que antecederam à atual legislação de improbidade, notou-se que a corrupção sempre foi algo presente na sociedade brasileira e que foi ao longo do tempo foi sendo alvo do ordenamento jurídico nacional em face de seu tamanho impacto no desenvolvimento do país. Todavia, além de uma preocupação interna, a temática da corrupção e da improbidade também foram debatidos no âmbito internacional, o que findou na confecção de convenções internacionais, as quais o Brasil também ratificou, que reforçam o combate à prática de atos corruptos e ímprobos.

2.2 Compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no tocante à corrupção

A proteção à probidade administrativa, além de ser objeto de normas internas, ultrapassou as fronteiras nacionais e passou a ser tutelada por diplomas normativos internacionais, que conforme André de Carvalho Ramos, essa internacionalização do combate às práticas de corrupção tem como fundamento a implementação de direitos humanos.⁴³ Dentre os diversos tratados publicados e ratificados pelo Brasil, destacam-se a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Todavia, antes de tratar especificamente de cada uma e seu estreito relacionamento com a defesa da probidade, é imprescindível tratar da posição jurídica desses acordos no ordenamento jurídico a fim de que possa também compreender o direito fundamental à probidade.

Os tratados internacionais, segundo o internacionalista Valério de Oliveira Mazzuoli, são entendidos como “o meio que têm os Estados e as organizações intergovernamentais de, a um só tempo, acomodar seus interesses contrastantes e cooperar

⁴² DI PIETRO, op. cit, p. 915.

⁴³ RAMOS, op. cit, p. 7.

entre si para a satisfação de suas necessidades comuns”.⁴⁴ Ademais, a Convenção de Viena, em seu segundo artigo, também apresenta um conceito de tratado, qual seja: “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”.⁴⁵

No ordenamento jurídico brasileiro, a internalização de um tratado ou convenção fica a cargo dos Poderes Executivo e Legislativo em um processo formal e rigoroso. Inicialmente, exercendo a competência prevista no art. 84, VIII, da CF⁴⁶, o Chefe do Executivo, enquanto representante da República Federativa do Brasil, realiza as negociações e, possivelmente, a assinatura do acordo. Ato contínuo, o Congresso Nacional deve “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.⁴⁷ Sobre a relação entre os dois Poderes, Valério de Oliveira Mazzuoli destaca que enquanto o Poder Executivo é responsável por conduzir a política externa do país, cabe ao Legislativo exercer o controle sobre os atos do Executivo, já que é função deste zelar pela defesa da Nação no contexto internacional.⁴⁸

Sendo assim, após a assinatura do compromisso internacional pelo Chefe do Executivo, este encaminha ao Poder Legislativo para que seja referendado, isto é, por meio de um decreto legislativo, o Congresso Nacional aprova o tratado e autoriza a ratificação pelo Presidente da República. Logo, com a ratificação há a devida internalização do texto do tratado no ordenamento jurídico brasileiro.⁴⁹

Quanto a posição hierárquica dos tratados, à exceção dos tratados sobre direitos humanos, que podem possuir status de norma constitucional ou supralegal a depender do quórum de aprovação no Congresso, a doutrina e o Supremo Tribunal Federal apontam um tratamento paritário entre os tratados e a leis infraconstitucionais, assim, atendo-se à noção de

⁴⁴ MAZZUOLI, Valerio de O. **Curso de Direito Internacional Público**. 15th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. p.157. ISBN 9786559645886. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645886/>. Acesso em: 04 nov. 2024.

⁴⁵ BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em 04 nov. 2024.

⁴⁶ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

⁴⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 05 nov. 2024.

⁴⁸ MAZZUOLI, op. cit, p. 323.

⁴⁹ Ibid, p. 326.

que um compromisso internacional poderia ser revogado por lei ordinária, que consiste na aplicação da teoria *treaty override* no Direito brasileiro.⁵⁰

Sobre o tema, o internacionalista Valerio de Oliveira Mazzuoli assinala ser antijurídico e incompreensível admitir a edição de uma lei posterior que conflite com compromisso internacional, pois consistiria na verdadeira revogação unilateral do tratado.⁵¹ O referido autor destaca que o Congresso Nacional, ao referendar o texto do referido tratado, reconhece implicitamente um impedimento de editar normas posteriores contraditórias ao tratado, ou seja, uma espécie de obrigação de não fazer. Diante disso, ele reconhece que, embora o STF tenha jurisprudência em sentido contrário, “os tratados internacionais comuns em vigor no Brasil guardam nível supralegal na nossa ordem jurídica”, ou seja, não podendo ser revogados por norma interna posterior.⁵²

Ao tratar de forma específica dos tratados com temática anticorrupção, Mazzuoli e Landolfo Andrade, considerando que o direito de viver em uma sociedade livre de corrupção deveria figurar entre os direitos humanos, afirmam que as convenções internacionais de combate à corrupção ratificadas pelo Brasil possuem status normativo supralegal em nosso ordenamento jurídico.⁵³

Nesse mesmo sentido, Igor Pereira Pinheiro, em sua obra sobre a nova lei de improbidade, afirma o caráter supralegal dos tratados e das convenções internacionais anticorrupção. Todavia, para o Promotor de Justiça, essa supralegalidade deriva do reconhecimento do direito fundamental anticorrupção, dessa forma, nas palavras do autor, “[...] todos os tratados e convenções internacionais com tal pertinência temática possuem status supralegal e devem ser obedecidos pela legislação interna (anterior ou superveniente)”.⁵⁴

⁵⁰ Ibid, p. 347.

⁵¹ Nas palavras do internacionalista: “Seria fácil burlar todo o pactuado internacionalmente se, por disposições legislativas internas, fosse possível modificar tais normas. Se um Estado se obriga livremente a cumprir um acordo internacional, como explicar possa ele (Estado) editar leis contrárias a todo o pactuado? Qual o valor de um tratado se, por meio de lei interna, pudessem os Estados simplesmente não o aplicar? Seria muito simples admitir que o não cumprimento de um tratado, internamente, pudesse acarretar a prática de um ilícito internacional, pelo qual, externamente, devesse o Estado responder. Nos fundamentos do despacho monocrático proferido pelo Min. Celso de Mello, no *HC 77.631-5/ SC*, diz-se que uma lei posterior pode (e, portanto, seria legítimo fazê-lo) derrogar as normas de um tratado internacional, pois, do contrário, estar-se-ia inviabilizando, “com manifesta ofensa à supremacia da Constituição (...), o próprio exercício, pelo Congresso Nacional, de sua típica atividade político-jurídica consistente no desempenho da função de legislar”. MAZZUOLI, op cit, p. 349.

⁵² Ibid, pp. 351-352.

⁵³ ANDRADE, Landolfo; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O status normativo das convenções de combate a corrupção. **Consultor Jurídico**, 22 de março de 2023. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corrupcao/#:~:text=Em%20conclus%C3%A3o%2C%20tem%2Dse%20que,combate%20%C3%A0%20corrup%C3%A7%C3%A3o%2C%20de%20ntre%20as](https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corrupcao/#:~:text=Em%20conclus%C3%A3o%2C%20tem%2Dse%20que,combate%20%C3%A0%20corrup%C3%A7%C3%A3o%2C%20de%20ntre%20as.). Acesso em 06 nov. 2024.

⁵⁴ PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Mizuno, 2022. p. 32.

Além dessa obrigatoriedade interna, o princípio *pacta sunt servanda* demanda a obrigatoriedade de cumprimento dos tratados no plano internacional. A Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, em seu art. 26, prevê: “Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé”. Logo, o Brasil, ao ratificar um tratado, se compromete perante a comunidade internacional ao cumprimento de todos os artigos previstos no respectivo instrumento, salvo se houver reservas.

A partir de então, filiando-se a essa compreensão do status de supralegalidade dos tratados internacionais de combate à corrupção, serão analisadas duas convenções internalizadas no ordenamento jurídico Brasileiro, quais sejam: a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

2.2.1 Convenção Interamericana contra a Corrupção (CCIC)

Firmada no âmbito dos países integrante da Organização dos Estados Americanos em 29 de março de 1996, na capital da Venezuela, a Convenção Interamericana contra a Corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 152/2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410/2002, portanto, aplicável em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Aponta-se que a referida convenção foi o primeiro instrumento que tratou dessa temática no âmbito internacional, que tem por fim principal reforçar a legislação nacional dos Estados membros, estabelecendo medidas para prevenir, investigar e punir os responsáveis por violações das normas anticorrupção.⁵⁵

Com vistas a alcançar um dos propósitos previstos no art. II da CICC, Emerson Garcia afirma que a Convenção buscou inserir modificações no próprio sistema administrativo dos Estados que a ratificaram, como o art. III que dispõe um rol de medidas preventivas que os Estados-partes se comprometem a implementar. O autor também aponta que, no Brasil, diversas medidas preventivas de combate à corrupção já haviam sido adotadas, são exemplos: a obrigatoriedade da declaração de renda anual prevista no art. 13 da Lei nº 8429/92; a impossibilidade de contratar com o Poder Público como sanção dos atos de improbidade para pessoas físicas e jurídicas, consoante art. 12 da Lei 8429/92; entre outras

⁵⁵ Artigo II. Propósitos. Os propósitos desta Convenção são:

1. promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e
2. promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício.

previsões. Apesar disso, Garcia aponta a dificuldade de transposição dessas medidas do aspecto formal para a prática.⁵⁶

Além disso, a convenção também apresenta um rol de atos considerados “atos de corrupção” no art. VI. Dentre os quais pode-se destacar o ato de um funcionário público ou pessoa que exerça função pública, de solicitar ou aceitar qualquer valor pecuniário, benefícios ou vantagens em troca de ação ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas. Tal ato pode ser caracterizado como ato de improbidade que importe em enriquecimento ilícito previsto no art. 9º da Lei nº 8.429/1992.

Ademais, em seu art. XII, a CICC afirma pela prescindibilidade de prejuízo patrimonial para o Estado, ou seja, na prática dos atos corruptos não necessita de um prejuízo material. Nesse sentido, Garcia afirma que essa previsão indica a preocupação com a preservação da moralidade administrativa⁵⁷, que na legislação de improbidade administrativa ficou configurado no art. 11, que prevê os atos de improbidade que atentam contra os Princípios da Administração Pública.

Por fim, a Convenção também estimula a cooperação entre os países signatários, o que é bastante comum tendo em vista a natureza do instrumento. Segundo o art. XIV da CICC⁵⁸, os Estados partes devem oferecer a mais ampla assistência mútua, conforme suas leis e tratados, para atender às solicitações de autoridades competentes na investigação e processamento de atos de corrupção, facilitando a obtenção de provas e outros procedimentos necessários.

Dessa forma, percebe-se a preocupação internacional no combate à corrupção, seja com o fortalecimento de medidas repressivas ou preventivas, uma vez que esta não se delimita por fronteiras. Malgrado a importância de tal instrumento, a próxima convenção a ser analisada é ainda mais imprescindível de ser compreendida, pois se relaciona intrinsecamente com o objeto principal deste trabalho, qual seja: a inclusão da prescrição intercorrente como um retrocesso legislativo.

⁵⁶ GARCIA; ALVES, op cit. p. 33-35.

⁵⁷ Ibid. p. 36

⁵⁸ Artigo XIV. Assistência e cooperação. 1. Os Estados Partes prestarão a mais ampla assistência recíproca, em conformidade com suas leis e com os tratados aplicáveis, dando curso às solicitações emanadas de suas autoridades que, de acordo com seu direito interno, tenham faculdades para investigar ou processar atos de corrupção definidos nesta Convenção, com vistas à obtenção de provas e à realização de outros atos necessários para facilitar os processos e as diligências ligadas à investigação ou processo penal por atos de corrupção.

2.2.2 Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUCC), firmada na cidade de Mérida, no México, em 31 outubro de 2003, foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, portanto, vigente em todo o território nacional, e para demonstrar essa plena aplicação no Brasil, convém mencionar um processo de extradição de um cidadão norte-americano julgado pelo Supremo Tribunal Federal que admitiu a aplicação da referida convenção.⁵⁹

Pesquisadores afirmam que a Convenção de Mérida, apesar de não ter sido a primeira sobre o tema, é o documento mais importante da política internacional anticorrupção, abrangendo de forma ampla a corrupção em contextos tanto públicos quanto privados.⁶⁰ Assim, tendo sido desenvolvida com maior amplitude, a CNUCC tratou de diversos aspectos do tema, tendo sido fundamentada em quatro áreas principais: 1) prevenção; 2) criminalização e medidas de aplicação da lei; 3) cooperação internacional; e 4) recuperação de ativos. Ao examinar o motivo que levou à criação desta Convenção, Ticiane Carvalho Andrade observa que surgiu da preocupação dos Estados com as ameaças que a corrupção representa para a estabilidade e segurança das sociedades, pois enfraquece as instituições e compromete valores fundamentais como a democracia, a ética e a justiça.⁶¹

Logo no artigo 1º da Convenção é estipulado a sua finalidade precípua, que é a promoção e fortalecimento de medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção, bem como apoiar a cooperação internacional e promover a integridade e gestão dos assuntos e bens públicos. Nesse sentido, tem-se que o Brasil, ao ratificar a referida convenção, assumiu também esse compromisso de fortalecer as medidas de combate à corrupção.

⁵⁹ Crime de lavagem de dinheiro. Ausência no rol taxativo do Tratado de Extradicação celebrado entre o Brasil e os Estados Unidos da América. Entendimento, do Pleno (HC n. 92.598, j. em 13/7/07), de que esse crime foi inserido automaticamente no Tratado específico. Isso por fazer parte da lista de delitos da Convenção da Organização das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Palermo), da qual o Brasil e os Estados Unidos da América são signatários (...). Extradicação deferida”. [grifos nossos]. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ext 1103, Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2008.

⁶⁰ ARRUDA, Ana Julia Pozzi. **Política Criminal Internacional e soberania estatal: conflitos suscitados na aplicação da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. 2023, 261 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista. p. 79.

⁶¹ ANDRADE, Ticiane Carvalho. **A lei de improbidade administrativa e as mudanças implementadas pela Lei nº 14.230: uma análise à luz do direito fundamental à probidade administrativa e do princípio da retroatividade da norma mais benéfica**. 2022, 134 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento. p. 25.

De maneira semelhante ao previsto na Convenção Interamericana Contra a Corrupção, a Convenção de Mérida também abordou medidas preventivas a serem tomadas pelos Estados-membros. No capítulo II, a CNUCC dispôs uma série de medidas visando a prevenção, como a determinação de avaliação periódica dos instrumentos jurídicos adotados por cada Estado a fim de verificar se são adequados para combater a corrupção, a criação de órgãos específicos de prevenção da corrupção, realização de esforços para a cooperação internacional, entre outros. Ocorre que, conforme Lucas Rocha Furtado, citado por Clóvis Pinho, o Brasil ainda não adotou todas essas providências, em especial no que tange a essa avaliação periódica dos instrumentos anticorrupção. Nas palavras do primeiro autor: “É de se lamentar, todavia, a inexistência de mecanismos que definem formas de avaliação das legislações dos diversos países-membros no sentido de verificar se estão adequados ao texto da Convenção”.⁶²

Nos artigos seguintes, a Convenção apresenta medidas repressivas que devem ser adotadas pelos países signatários, como a obrigação de tipificar o delito de suborno ativo e passivo de funcionários públicos nacionais, além de medidas de cunho processual e de cooperação internacional. Por fim, a CNUCC trata sobre a recuperação de ativos, intercâmbio de informações entre os Estados, bem como os mecanismos de aplicação e estabelecimento das disposições finais, que, em grande maioria, consistem em particularidades formais relacionadas à Organização das Nações Unidas.

Dentre os artigos da Convenção, destaca-se o artigo 65 que dispõe sobre o comprometimento dos Estados-membros de adotarem todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento das obrigações estipuladas no tratado, sendo possível a adoção de medidas mais severas que as previstas na CNUCC a fim de combater a corrupção.⁶³ Nota-se que as medidas necessárias não são apenas de cunho criminal, uma vez que o texto reforça a inclusão de medidas legislativas e administrativas, portanto, o Estado pode e deve instituir instrumentos de natureza cível e administrativa, como a proteção legal à probidade prevista na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

O supracitado dispositivo será objeto de análise mais profunda em tópico específico, todavia, adianta-se a informação de que o art. 65 da Convenção de Mérida foi

⁶² PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. **Corrupção e Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. p. 28-29

⁶³ Artigo 65. Aplicação da Convenção. 1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas que sejam necessárias, incluídas medidas legislativas e administrativas, 56 para garantir o cumprimento de suas obrigações de acordo com a presente Convenção. 2. Cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção.

utilizado como fundamento nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7236 e 7237 que questionam a constitucionalidade de diversos artigos da lei de improbidade após a extensa modificação realizada pela Lei 14.230/2021.

Ainda sobre o dispositivo, Igor Pereira Pinheiro, ao tratar da chamada nova lei de improbidade, afirma que só se admite o reforço legislativo para combater a corrupção, mas “nunca um afrouxamento voltado a excluir ou flexibilizar as normas anticorrupção que sejam decorrentes diretamente de imposições constitucionais ou convencionais” no sentido de que as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 seriam um verdadeiro retrocesso no combate à corrupção.⁶⁴

Por todo o exposto, é incontestável que os tratados internacionais são de extrema importância no combate a corrupção, inclusive a administrativa entendida como a improbidade, pois propõem medidas a serem adotadas pelos países signatários, sendo também fonte a ser considerada pelos legisladores internos no caso de nova legislação, que não deve colidir com as disposições do tratado, como já explicado anteriormente.

Dessa forma, também se verifica a importância de compreender a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção para o devido entendimento dos capítulos seguintes, os quais irão tratar do novo regime jurídico introduzido pela Lei 14.230/2021 na improbidade administrativa e da prescrição intercorrente como um instrumento de proteção deficiente. Além disso, os tratados também corroboram para o reconhecimento do direito fundamental à probidade, que será objeto do próximo tópico.

2.3 O reconhecimento do direito fundamental à probidade administrativa

A corrupção, como já tratada no primeiro tópico deste capítulo, traz consigo adversidades que afetam diversos elementos estruturantes do Estado, como a dificuldade de implementação de direitos fundamentais, afinal se o Estado e seus agentes são corruptos ou ímprobos, os recursos, conseqüentemente, serão prejudicados, e os administrados sentirão as conseqüências. Sobre isso, André de Carvalho Ramos afirma que para o homem viver em uma sociedade que satisfaça suas necessidades materiais e espirituais básicas, os agentes públicos devem atuar com probidade, bem como o ordenamento jurídico deve reprimir e sancionar os que faltam com esse dever.⁶⁵

⁶⁴ PINHEIRO; ZIESEMER, op cit, p. 33.

⁶⁵ RAMOS, op. cit, p. 06-07.

Maximiliano Ferreira Tamer, em sua dissertação de mestrado, aponta que Nvida Kofele-Kale foi o primeiro autor a defender a existência do direito fundamental anticorrupção. Segundo o autor, o direito a uma sociedade livre de corrupção é essencialmente um direito humano básico, pois a vida, a dignidade e outros valores humanos essenciais dependem diretamente desse direito.⁶⁶ Nesse mesmo sentido, Igor Pereira Pinheiro também salientou a existência de um direito fundamental anticorrupção ou de uma gestão pública livre de corrupção, notadamente pelo déficit de efetividade dos direitos garantidos constitucionalmente advindo da falta de recursos desviados pela corrupção e pelo direito de viver em uma sociedade sem corrupção.⁶⁷

Os advogados americanos Matthew Murray e Andrew Spalding, em artigo intitulado “Freedom from Official Corruption as a Human Right”, também defendem a ideia de um novo direito humano fundamental de viver em um ambiente livre de corrupção, que auxiliaria na estimulação dos governos na aplicação das leis, no fornecimento de serviços essenciais e criação de condições para o crescimento econômico sustentável, isto é, implicaria na proteção de uma série de outros direitos humanos.⁶⁸ Além disso, Teori Zavascki, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, citado por Maximiliano Tamer, afirma acerca da natureza transindividual do direito a um governo justo, eficiente e zeloso pelas coisas públicas, sendo pertencente ao povo.⁶⁹

Nota-se, então, que um dos principais argumentos aduzidos pelos referidos autores consiste na prejudicialidade da corrupção na sociedade, em especial, no tocante à Administração Pública, uma vez que é a responsável pela execução das políticas públicas destinadas a garantir os direitos básicos, como saúde, segurança e educação. Ademais, ressalta-se que a corrupção também afeta diretamente o Estado Democrático de Direito, pois tem o potencial de interferir no processo eleitoral.

Sobre essa relação entre a corrupção e o próprio regime democrático, o Juiz Federal Roberto Lima Santos assinala ser este um elemento facilitador da prática de atos corrupção, pois segundo ele, “pode ocorrer a compra de votos, os financiamentos ilícitos de

⁶⁶ TAMER, Maximiliano Ferreira. **O direito anticorrupção e a concertação administrativa**: a aplicabilidade do acordo de não persecução cível nos processos administrativos de responsabilização de entes privados. 2023, 162 f. Dissertação (mestrado) — Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito. 17.

⁶⁷ PINHEIRO, Igor Pereira. **O Sistema Brasileiro Anticorrupção**: análise histórica e aspectos críticos. 2019, 353 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Lisboa. p. 31.

⁶⁸ MURRAY, Matthew; SPALDING, Andrew. **Freedom from Official Corruption as a Human Right**. Governance Studies at Brookings, 2015. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Murray-and-Spalding_v06.pdf. Acesso em 14 nov. 2024.

⁶⁹ TAMER, op. cit, 18.

campanha, os repasses de verbas aos partidos políticos para aprovarem determinado projeto de lei do governo, o aparelhamento do Estado com indicação de apaniguados em cargos de comissão etc”.⁷⁰

Diante de toda essa problemática ocasionada pela corrupção e pela improbidade que afeta diretamente os direitos humanos, como tratado no tópico anterior, a comunidade internacional tem se posicionado firmemente contra essas práticas, razão pela qual têm procurado classificar a prática de corrupção como crime internacional, ou mais precisamente, como crime universal. Igor Pinheiro afirma que as Convenções Internacionais Anticorrupção evidenciam essa preocupação com a implementação de um sistema jurídico que assegure a legitimidade da democracia, o pleno desenvolvimento dos Estados signatários, além de buscar a concretização da ética, da justiça e evitar o enfraquecimento moral da sociedade.⁷¹

Um fundamentado apontado para essa categorização da probidade como direito fundamental pode ser extraído da cláusula de abertura do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal⁷², que prevê a existência de outros direitos materialmente fundamentais fora das hipóteses previstas no Título II do texto constitucional, além dos tratados internacionais que disponham sobre o tema. Dessa forma, constata-se a exemplificatividade do rol, tendo o constituído aderido a uma concepção aberta dos direitos fundamentais, portanto, possível haver a fundamentalização de outros direitos não previstos nestas hipóteses do Título II.

Sobre essa expansividade dos direitos fundamentais, o jurista Ingo Wolfgang Sarlet, citado por José Antonio Remédio e Thiago Henrique Lopes, assinala a possibilidade de identificação e construção jurisprudencial de direitos materialmente fundamentais não escritos, isto é, não expressamente positivados, bem como de direitos fundamentais constantes em outras partes do texto constitucional e nos tratados internacionais.⁷³ A título de exemplo dessa construção jurisprudencial dos direitos fundamentais, destaca-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939/DF, que culminou com a admissão do princípio da anterioridade tributária previsto no art. 150, III, ‘b’, da CF, como um direito fundamental do contribuinte, protegido pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da Constituição, o que levou ao reconhecimento da inconstitucionalidade da EC nº 03/1993.

⁷⁰ SANTOS, op cit, p. 6-7

⁷¹ PINHEIRO; ZIESEMER, op cit, p. 27.

⁷² Art. 5º [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

⁷³ REMÉDIO, José Antônio; LOPES, Thiago Henrique Teles. A probidade administrativa como direito fundamental difuso. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, v. 28, mai/ago 2019. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/download/1414/1302/5802#:~:text=Tem%2Dse%2C%20em%20s%2C3%ADntese%2C,em%20virtude%20de%20sua%20transindividualidade>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Vê-se então mais um argumento para o reconhecimento da probidade como direito fundamental, pois no texto constitucional de 1988 podem ser encontradas diversas previsões no sentido de proteção à probidade. Com efeito, Pinheiro e Ziesemer formularam uma exclusiva classificação, agrupando-os os artigos como mandamentos constitucionais anticorrupção: i) estruturantes, ii) estrito senso, iii) procedimentais, e iv) institucionais. Dentre os diversos artigos aglomerados pelos autores, tem-se como exemplos os que preveem o direito de petição⁷⁴, a ação popular⁷⁵, a ação de impugnação ao mandato eletivo⁷⁶, bem como a previsão da prestação de contas da Administração Pública direta e indireta como uma possibilidade de intervenção federal⁷⁷, caso não haja o efetivo cumprimento e a probidade administrativa como referência para a atuação dos agentes públicos, inclusive pelo Presidente da República, sob pena de ser responsabilizado e ter o mandato extinto.⁷⁸

Dessa maneira, resta evidente o direito fundamental à probidade administrativa, que se justifica pelo fato de a corrupção ser extremamente prejudicial para a garantia de outros direitos fundamentais, o que impacta diretamente no desenvolvimento do país, bem como das diversas previsões constitucionais decorrentes da cláusula de abertura (art. 5º, § 2º, da CF), o que denota uma robusta base normativa anticorrupção estabelecida na Constituição Federal de 1988, além dos tratados e convenções internacionais sobre corrupção que acredita-se terem status supralegal, conforme abordado no tópico 2.2 deste capítulo.

Reconhecido o direito fundamental à probidade administrativa compreendido por Juarez Freitas como o somatório de direitos subjetivos públicos, que abriga, entre outros, o direito à administração pública proba⁷⁹, convém tratar dos efeitos decorrentes dessa

⁷⁴ Art. 5º [...] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

⁷⁵ Art. 5º [...] 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.

⁷⁶ Art. 14 [...] § 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

⁷⁷ Art. 34 [...] VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

⁷⁸ Ibid, p. 22-26

⁷⁹ Para Juarez Freitas, “O Estado Constitucional, em sua presumível afirmação da cidadania (não necessariamente de modo linear), possui o compromisso indeclinável de prover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública, compreendido nesses termos: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade de princípios constitucionais e correspondentes prioridades.” FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/21688>. Acesso em: 18 nov. 2024. p. 4.

fundamentalização do direito à probidade, que incluem, por exemplo, a orientação e o estabelecimento de limites à atividade legislativa ordinária.

Para Ingo Sarlet, *apud* Roberto Lima Santos, há uma evidente vinculação do poder público aos direitos fundamentais.⁸⁰ Nesse mesmo sentido, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves reafirmam que a existência de um direito fundamental à probidade que deve refletir intrinsecamente na atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, que segundo eles, “[...] teimam em não aceitar aquilo que o nosso texto constitucional tem de mais contemporâneo, vale dizer [...] a sua vocação para criar direitos fundamentais de plena e imediata fruição - no caso, o direito fundamental à probidade”.⁸¹

Nas lições de Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco, essa vinculação do legislador de respeitar os direitos fundamentais implica que, mesmo quando a Constituição lhe atribui a função de limitar determinados direitos, como o livre exercício de uma profissão, é indispensável preservar o núcleo essencial do direito, o que veda a imposição de condições desproporcionais ou que inviabilizam o exercício do direito assegurado pelo constituinte.⁸²

Pinheiro e Ziesemer ressaltam que a Constituição Federal ao prever um bloco normativo anticorrupção, criou um guia com limitações para a produção legislativa e a respectiva atuação administrativa superveniente, sob pena de inconstitucionalidade, pois acreditam ser ilegítimo e antijurídico negar essa realidade constitucional para criar normas que, muitas vezes, são obstáculos ao combate à corrupção. Os autores, buscando reforçar esse entendimento, citam o constitucionalista Paulo Bonavides, que afirma ser a destruição de “[...] todo o edifício jurídico” permitir que o legislador possa legislar sem qualquer limitação, pois ignoraria, “por inteiro, a eficácia e majestade dos princípios constitucionais”.⁸³

Considerando o disposto pelos autores, evidencia-se que o reconhecimento da probidade como direito fundamental implica diretamente na atuação, em especial, do Poder Legislativo, que deve considerar o núcleo dos direitos fundamentais no exercício da sua atividade típica de legislar. Portanto, no tocante à probidade, sendo reconhecida como direito fundamental, cria-se uma restrição à atuação do Congresso Nacional, que não pode ignorar ou criar obstáculos ao enfrentamento da corrupção.

Diante disso, apesar de esse assunto ser objeto do capítulo 3, imprescindível já pontuar que essa impossibilidade de uma norma legal dificultar a proteção do direito

⁸⁰ SANTOS, *op cit*, p. 7.

⁸¹ GARCIA; ALVES, *op cit*, p. 538

⁸² MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. **Curso de direito constitucional**. 15th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. *E-book*. p.147. ISBN 9788553618088. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553618088/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

⁸³ PINHEIRO; ZIESEMER, *op. cit*, p. 26-27.

fundamental à probidade na Administração Pública também viola o princípio da proporcionalidade, na perspectiva de vedação à proteção deficiente, isto é, uma nova lei não pode minimizar a proteção de um direito fundamental já conquistada por instrumentos legais anteriores.

Sob outra perspectiva, Maximiliano Tamer destaca os impactos desse direito fundamental em relação ao status hierárquico dos tratados internacionais anticorrupção. Em sua visão, esses tratados possuem natureza supralegal, o que significa que devem prevalecer sobre a legislação interna, independentemente de terem sido editadas antes ou depois da adesão ao compromisso internacional.⁸⁴ Da mesma forma, Igor Pereira Pinheiro sustenta a inviabilidade de normas legislativas internas posteriores que enfraqueçam ou anulem as disposições dos tratados já incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.⁸⁵

Dessa forma, considerando essa teoria, pressupõe-se que a Lei nº 14.230/2021, que alterou profundamente a legislação de improbidade administrativa, não poderia ter dispositivos conflitantes com as normas internacionais devidamente incorporadas no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez reconhecido o caráter supralegal dos compromissos internacionais anticorrupção.

Ainda sobre a vinculação do direito fundamental à probidade no Poder Legislativo, o Juiz George Marmelstein revela que, em sua dimensão objetiva, o direito fundamental à probidade administrativa seria capaz de exigir uma interpretação jurídica que leve em consideração a força axiológica que dele emana.⁸⁶ Corroborando com essa teoria, Paulo Thadeu Gomes da Silva também assinala que “o Poder Legislativo tem de respeitar os direitos fundamentais quando age ao produzir qualquer restrição a um direito fundamental”.

Isto posto, ao se reconhecer a probidade administrativa como um direito fundamental, emerge como um de seus principais efeitos a vinculação legislativa. Isso implica o dever do Legislativo de atuar em conformidade e respeito aos direitos fundamentais durante o exercício da atividade legislativa, sob o risco de contrariar a proteção assegurada por normas infraconstitucionais, constitucionais ou mesmo por tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico interno.

A título de ilustração, destaca-se a Lei nº 10.628/2002, que alterou o art. 84 do Código de Processo Penal, o qual previa a fixação de foro por prerrogativa de função no

⁸⁴ TAMER, op cit, p. 22

⁸⁵ PINHEIRO, op. cit. 134.

⁸⁶ MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 8ª ed.. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. p. 297.

âmbito das ações de improbidade.⁸⁷ Da leitura do dispositivo, verifica-se a criação de um obstáculo à legitimidade ativa, uma vez que retiraria dos promotores e juízes de primeira instância a possibilidade de investigar, processar e julgar tais autoridades. Nessa perspectiva, Roberto dos Santos Lima, entende que tal artigo seria inconstitucional pois também se encontra em desacordo com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção quanto a interpretação que exclui os agentes políticos da abrangência da LIA (artigo 30), bem como com a Convenção da OEA e a Convenção da ONU.⁸⁸

Ao executar o controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou procedente a ADI 2.797, para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º da supracitada lei que previu o foro especial nas ações de improbidade administrativa. Posteriormente, no julgamento de um recurso especial que debatia sobre a extensão do foro privilegiado nas ações de improbidade, o Ministro Luis Felipe Salomão destacou um dos argumentos utilizados pelo Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento da referida ADI, que seria a incompatibilidade formal com regras e princípios da Constituição.

Ademais, vale lembrar da Medida Provisória nº 2.888-35, de 27 de dezembro de 2000, que pretendia alterar diversos artigos da Lei 8.429/1991, todos claramente no sentido de proporcionar a impunidade de agentes corruptos e proporcionar temor aos agentes públicos que buscavam reprimir tais atos ímprobos. Dentre esses, destaca-se a tentativa de inclusão de um novo tipo de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, qual seja, “[...] instaurar temerariamente inquérito policial ou procedimento administrativo ou propor ação de natureza civil, criminal ou de improbidade, atribuindo a outrem o fato de que o sabe inocente [...]”. Ao analisar a referida Medida Provisória, Alexandre Albagli Oliveira atribui uma clara intenção de penalizar e intimidar os agentes responsáveis pelas investigações civis, em especial, os membros do Ministério Público.⁸⁹

A mesma Medida Provisória também buscou incluir parágrafos que previam, por exemplo, a possibilidade de o réu, em reconvenção, suscitar a improbidade do agente público

⁸⁷ Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

§ 1º A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.

§ 2º A ação de improbidade, de que trata a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º.

⁸⁸ SANTOS, op. cit, p. 10.

⁸⁹ OLIVEIRA, Alexandre Albagli. **O direito fundamental à probidade administrativa**: valor constitucional da probidade, contornos normativos e repercussões jurídico-legais. 2014, 232 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Sergipe, Programa de Pós-Graduação em Direito. p. 189-191

que propôs a ação com base no art. 11, além de também prever uma condenação do agente público, a pedido do réu, no caso de ação manifestamente improcedente.⁹⁰

Visto isso, tem-se a importância do reconhecimento do direito fundamental à probidade administrativa, que tem como um dos principais efeitos a vinculação dos Poderes Legislativo na sua atividade típica legislativa, a fim de reprimir situações como as demonstradas nos parágrafos anteriores, que não buscaram a proteção do patrimônio público, a preservação da moralidade - princípio expresso da Constituição Federal, mas tiveram como objetivo a criação de obstáculos na defesa da probidade.

O reconhecimento do direito fundamental à probidade provoca a vinculação aos parâmetros traçados pelo texto constitucional e pelas Convenções Internacionais de combate à corrupção incorporadas no ordenamento jurídico brasileiro - tendo em vista a supralegalidade desses compromissos. Dentro dessa perspectiva, o próximo capítulo tem como objetivo detalhar as novidades implementadas pela Lei nº 14.230/2021 na improbidade administrativa, em especial no que tange ao novo regime prescricional. Busca-se compreender se a inserção da prescrição intercorrente resultou em uma violação da vinculação do Poder Legislativo à força valorativa do direito fundamental à probidade administrativa.

⁹⁰ Art. 3º Os arts. 11 e 17 da Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992, passam a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 17. [...] § 10. O réu poderá, em reconvenção, no prazo da contestação, ou em ação autônoma, suscitar a improbidade do agente público proponente da ação configurada nos termos do art. 11, incisos I e VIII, desta Lei, para a aplicação das penalidades cabíveis.

§ 11. Quando a imputação for manifestamente improcedente, o juiz ou o tribunal condenará nos mesmos autos, a pedido do réu, o agente público proponente da ação a pagar-lhe multa não superior ao valor de R\$151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais), sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior.

3 O NOVO REGIME JURÍDICO INTRODUIDO PELA LEI 14.230/2021 NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O Projeto de Lei nº 10.887/2018, que deu origem à Lei nº 14.230/2021, representou uma significativa reforma na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), configurando-se como um marco normativo no tratamento dessa matéria. Inicialmente, a proposta visava adequar a legislação às disposições do Código de Processo Civil de 2015 e à jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça. Contudo, como será analisado, o texto original elaborado pela comissão de juristas sofreu alterações significativas durante o processo legislativo, resultando em mudanças que, além de dificultar a proteção à probidade administrativa, criaram condições que favorecem a impunidade de agentes públicos envolvidos em práticas ímprobas.

Dentre as mudanças mais significativas, destacam-se a restrição do alcance do artigo 11 da LIA, a atribuição de legitimidade exclusiva ao Ministério Público para a propositura das ações de improbidade e a reformulação do regime prescricional, incluindo a introdução da prescrição intercorrente. Frente a essa nova configuração legislativa, o Supremo Tribunal Federal foi instado a se pronunciar sobre a constitucionalidade e os impactos das alterações promovidas. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7042, 7043, 7236 e 7237, além do julgamento do Tema 1199 no ARE 843.989/PR, evidenciam a complexidade dessas modificações e os seus efeitos práticos no enfrentamento à improbidade administrativa.

No segundo tópico deste capítulo, será aprofundada a análise do novo regime prescricional instituído pela Lei nº 14.230/2021, que, além de unificar o prazo geral de prescrição e redefinir o marco inicial de sua contagem, introduziu a prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa. A ausência de normas transitórias para esses novos prazos gerou debates acerca da possibilidade de aplicação retroativa da lei, questão que também foi objeto de deliberação pela Suprema Corte em sua função constitucional.

Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo proporcionar uma compreensão mais ampla do tema, abordando o contexto de criação da Lei nº 14.230/2021, suas principais mudanças — com destaque para as alterações no regime prescricional —, além de analisar as principais manifestações do Supremo Tribunal Federal em relação a algumas dessas modificações.

3.1 A entrada da Lei nº 14.230/2021 e suas principais alterações

A Lei nº 14.230 foi publicada em 25 de outubro de 2021, trazendo 192 modificações à Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que versa sobre os atos de improbidade na esfera da Administração Pública. Muito se discute o motivo de não ter sido revogada a Lei de 1992, tendo em vista a tamanha reformulação realizada em 2021 que justifica o motivo de ser chamada como “nova” lei de improbidade administrativa. A mencionada lei teve origem no Projeto de Lei nº 10.887/2018, apresentado na Câmara dos Deputados, posteriormente transformado no PL nº 2505/2021 após sua remessa ao Senado Federal.

A iniciativa de uma reforma se deu após a criação pelo então Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia de uma comissão de juristas presidida pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques, então Presidente da Primeira Seção do STJ, responsável pelo julgamento das ações de improbidade. Conforme afirmado pelo próprio Ministro, a reforma era necessária para adequar à lei ao Código de Processo Civil de 2015 e em relação às construções jurisprudenciais consolidadas do STJ.⁹¹ No entanto, será demonstrado que o projeto apresentado foi totalmente deturpado de modo que a lei promulgada é consideravelmente distinta do projeto apresentado.

O Projeto de Lei nº 10.887, de autoria do Deputado Roberto de Lucena, foi apresentado no dia 17/08/2018 trazendo como principais mudanças os seguintes pontos: i) caracterização da improbidade somente dolosa; ii) previsão expressa acerca da aplicação aos agentes políticos; iii) escalonamento das sanções; iv) previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura das ações de improbidade; v) possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível; vi) alteração do regime prescricional estabelecendo prazo único de 10 anos a contar da ocorrência do fato.⁹²

Realizando uma análise das alterações propostas no PL 10.887/2018, Raphael Rocha de Souza Maia apurou as jurisprudências as quais foram usadas como fundamento para

⁹¹ Para o Ministro, na elaboração do anteprojeto foram priorizados três pontos, a saber: 1. incorporar ao projeto a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores na interpretação da LIA; 2. compatibilizar a lei com leis posteriores (novo CPC, Lei Anticorrupção e Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro - LINDB); e 3. sugerir novidades, novos institutos, novas premissas, que corrijam os pontos mais sensíveis da LIA.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de juristas que discute lei de improbidade quer incorporar jurisprudências e evitar abusos. Agência Câmara de Notícias, 23 mar. 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/534528-comissao-de-juristas-que-discute-lei-de-improbidade-quer-incorporar-jurisprudencias-e-evitar-abusos/>. Acesso em: 26 nov. 2024.

⁹² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.887/2018**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em 26 nov. 2024.

a propositura das modificações.⁹³ A título ilustrativo, em relação à indisponibilidade de bens, sugeriu-se no art. 16, § 2º do PL a incorporação da jurisprudência do STJ, prevendo a possibilidade de decretação da indisponibilidade de bens sob o regime de tutela provisória, dispensando a necessidade de comprovação de urgência para garantir o integral ressarcimento e eventual sanção imposta na sentença.⁹⁴ No entanto, tal proposta não foi incluída na redação da lei promulgada.

O PL também buscou excluir as diversas espécies de prescrição previstas na redação original, instituindo um prazo único de 10 (dez) anos contados a partir da ocorrência do fato. Ademais, também foi proposto a suspensão do prazo prescricional por 3 (três) anos, que seria o mesmo prazo para a instauração do inquérito civil. Ademais, a proposta da Comissão de Juristas também incluía outras alterações relevantes, voltadas para as controvérsias surgidas durante a vigência da LIA, como o fim da defesa prévia, legitimidade ativa exclusiva do Ministério Público, a unificação de sanções em caso de continuidade do ilícito e soma das sanções no cometimento de condutas distintas.⁹⁵

Destaca-se que foram realizadas diversas audiências públicas com a presença de especialistas, autoridades da advocacia pública e privada, magistrados, bem como membros do Ministério Público, além de conferências em algumas cidades brasileiras a fim de dar maior possibilidade de manifestação dos interessados, conforme detalhado no parecer preliminar apresentado pelo Relator do PL.⁹⁶ Em que pese a realização dessas audiências, foram realizadas duras críticas à tramitação do projeto, uma vez que o que estava sendo debatido era, na verdade, uma total reformulação do regime jurídico da improbidade, o que exigia um extenso e intenso debate sobre o conteúdo, “[...] realizável somente fora do contexto de anormalidade imposto pela pandemia da COVID-19”, conforme apontado pelo Procurador da República José Roberto Oliveira e pela Professora Dinorá Adelaide Grotti.⁹⁷

⁹³ MAIA, Raphael Rocha de Souza. **O diálogo institucional entre o STJ e o Congresso Nacional: o caso da nova lei de improbidade administrativa - Lei nº 14.230/2021**. 2023, 166 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito. Brasília, 2023. p. 64-66

⁹⁴ O Superior Tribunal de Justiça já havia fixado o Tema 701, que contém a seguinte tese: “É possível a decretação da “indisponibilidade de bens do promovido em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, quando ausente (ou não demonstrada) a prática de atos (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. REsp nº 1.366.721. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Min. Og Fernandes, j. 26.02.2014. DJe: 19.09.2014.

⁹⁵ MAIA, op. cit, p. 66.

⁹⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar nº 1 ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em 27 nov. 2024.

⁹⁷ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 6, n. 20, 2022. p. 12.

O projeto apresentado pela Comissão de Juristas presidida pelo Ministro Mauro Campbell foi profundamente modificado após a apresentação do Primeiro Substitutivo ao PL pelo Relator em junho de 2020. Dentre as relevantes modificações, convém mencionar: i) previsão de dolo específico para caracterização da improbidade; ii) necessidade de comprovado dano ao erário; iii) fim do art. 11, no sentido de que os agentes que violar os princípios da Administração Pública seriam penalizados pela Lei da Ação Popular e pela Lei da Ação Civil Pública; iv) prescrição unificada no prazo de 5 (cinco) anos; v) prazo de cento e oitenta dias para o inquérito civil, prorrogável uma única vez por igual período.⁹⁸ Nota-se como o Substitutivo buscou reduzir 5 anos do prazo prescricional proposto no projeto original.

Após a aprovação do regime de urgência, em junho de 2021, o relator apresentou o segundo substitutivo que trouxe outras relevantes alterações, como o retorno do art. 11 com um rol taxativo de condutas e a radical reformulação do regime prescricional. Neste substitutivo, foi estabelecido a prescrição geral em 8 (oito) anos a contar da ocorrência do fato ou do dia em que foi cessada a permanência, no caso de infrações permanentes, mas a grande novidade foi a prescrição intercorrente com seus marcos interruptivos e a contagem do prazo pela metade do prazo geral, ou seja, 4 (quatro) anos.⁹⁹

Embora o tema seja abordado apenas no próximo tópico, é válido citar que segundo o deputado, o ajuste no prazo prescricional considerou o tempo suficiente para a apuração de fatos nos inquéritos civis e demais procedimentos investigatórios realizados pelo Ministério Público, bem como promoveu “[...] o devido balizamento com os princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo”.¹⁰⁰

Após aprovação na Câmara, a proposição legislativa foi encaminhada ao Senado Federal passando a tramitar como PL nº 2.505/2021, sendo aprovado em setembro de 2021.¹⁰¹ Como a referida Casa Legislativa realizou algumas emendas, o projeto retornou à Casa Iniciadora, que aprovou parte das Emendas do Senado Federal. Assim, após sanção do Presidente da República, o PL nº 10.887/2018 transformou-se na Lei Ordinária nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

⁹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em: 27 nov. 2024.

⁹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário n.2 ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078. Acesso em: 27 nov. 2024.

¹⁰⁰ Ibid, p. 14.

¹⁰¹ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 2.505/2021**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149081>. Acesso em 27 nov. 2024.

A supracitada lei, como já ressaltado anteriormente, estabeleceu na verdade um novo regime jurídico no tocante à improbidade administrativa, tendo sido realizadas 192 modificações na Lei 8.429/92.¹⁰² Embora tenha havido diversas alterações relevantes, no presente item, de forma breve, serão levantadas algumas questões sobre a taxatividade do rol do art. 11 e a legitimidade exclusiva do Ministério Público, uma vez que foram pontos bastante criticados pelos estudiosos do tema. Além disso, no tópico seguinte (3.2), será abordado exclusivamente acerca da prescrição geral inserida pela Lei nº 14.230/2021 e seus marcos interruptivos e suspensivos, bem como sobre a prescrição intercorrente.

O art. 11 da Lei 8.429/1992, em sua redação original, previa como improbidade administrativa o mero descumprimento dos princípios da administração pública por meio de “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”, bem assim das condutas referidas nos incisos do dispositivo.¹⁰³ Tratava-se portanto de uma espécie de “norma penal em branco” que permitia ao operador do direito o enquadramento em diversas situações, o que foi objeto de várias críticas durante os quase 30 (trinta) anos de vigência da LIA antes da alteração.

César Caúla e Aldem Johnston Barbosa Araújo assinalam que a adoção desse tipo aberto, vago e impreciso para fins de configuração de um ato como ímprobo implicava grande insegurança pessoal aos gestores públicos. Como exemplo, os autores abordam a possibilidade de ajuizamento de uma ação de improbidade sob o argumento isolado de violação ao princípio da moralidade em situações que poderiam ser resolvidas com uma mera convalidação do ato.¹⁰⁴ Esse receio dos gestores tornou-se conhecido como “apagão das canetas”, caracterizado pela hesitação dos agentes públicos em adotar decisões inovadoras, devido ao temor de serem responsabilizados por órgãos de controle.¹⁰⁵

Para Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira, a mudança foi um evidente avanço, pois deu maior proteção aos gestores públicos na

¹⁰² PINHEIRO; ZIESEMER, op cit, p. 5

¹⁰³ “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:”

¹⁰⁴ CAÚLA, César; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. **A nova redação do art. 11 da Lei 8.429/1992 e o fim da configuração de ato ímprobo por mero descumprimento de princípios da Administração Pública: um avanço necessário.** In: *Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021.* Coord. Daniel Octávio Silva Marinho, Marco Aurélio Ventura Peixoto, Londrina: Thoth Editora, 2023. p. 138-139.

¹⁰⁵ MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. **A nova lei de improbidade: reflexões a partir do fenômeno do chamado “apagão das canetas”.** *Revista Avant*, v. 6, n. 1, 2022. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/avant/article/view/6706/6587>. Acesso em 29 nov. 2024. p. 100-101.

interpretação e aplicação da lei.¹⁰⁶ Nesse mesmo contexto, Ítalo Napoleão concluiu que a taxatividade do rol dos incisos previstos no art. 11 procurou balancear, de forma razoável e proporcional, a segurança jurídica com a efetividade da proteção à probidade administrativa, ao definir com maior clareza as condutas passíveis de punição.¹⁰⁷

Entretanto, a referida alteração, celebrada por alguns, também foi alvo de críticas por parte de outros estudiosos, pois restringiu o conjunto de condutas contempladas pela Lei de Improbidade Administrativa, ao determinar que ações, mesmo reprovadas pela Constituição e aptas a violar os princípios da administração pública, não sejam mais enquadradas como atos de improbidade. A título de exemplo, situações como assédio sexual, tortura policial, prevaricação, abuso de autoridade e outros ilícitos não são mais caracterizados como improbidade, haja vista a taxatividade e a revogação dos incisos I, II e X do artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

O assédio sexual, antes passível de ser configurado como improbidade pelo *caput* do art. 11, em sua redação original, hoje não é mais possível ante a ausência de previsão nos incisos do dispositivo. Sobre o tema, Rafael Nogueira destaca um evidente retrocesso social na proteção ao bem jurídico tutelado, relevando insegurança jurídica no tratamento à conduta do assédio sexual.¹⁰⁸

No mesmo sentido, José Carlos Fernandes apresenta o exemplo de um policial penal que, no exercício de suas funções dentro de um estabelecimento prisional, deliberadamente submete um detento a sofrimento físico como forma de punição, em resposta a ofensas verbais proferidas pelo preso.¹⁰⁹ Embora haja uma clara violação dos princípios da Administração Pública, essa conduta já não pode ser enquadrada como improbidade administrativa, eximindo o agente público da aplicação da Lei nº 8.429/1992.

O supracitado autor conclui que a taxatividade do rol foi uma mudança desarrazoada e desproporcional que permitiu que diversas condutas dolosas, tipificadas como

¹⁰⁶ NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa - 1ª Edição 2022**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p.36.

¹⁰⁷ SILVA, Ítalo Napoleão. **O rol taxativo do art. 11 da LIA: retrocesso institucional ou freio ao hipercontrole estatal?**. 2023. 64 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. p. 55.

¹⁰⁸ NOGUEIRA, op cit, p. 76.

¹⁰⁹ FERNANDES, José Carlos. Considerações sobre a retroatividade da lei mais benéfica no âmbito da Proteção à Probidade Administrativa: impactos da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, no rol do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, à luz da Constituição da República. **CONAMP**. Disponível em: https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/8626-consideracoes-sobre-a-retroatividade-da-lei-mais-benefica-no-ambito-da-protecao-a-probidade-administrativa-impactos-da-lei-n-14-230-de-25-de-outubro-de-2021-no-rol-do-art-11-da-lei-de-improbidade-administrativa-a-luz-da-constituicao-da-republica.html#_ftnref4. Acesso em 30 nov. 2024.

crimes e cometidas por agentes públicos no exercício de suas funções, acabam sendo completamente desconsideradas pelo Direito Administrativo Sancionador.¹¹⁰

Ademais, outra alteração bastante discutida foi o art. 17¹¹¹, que prevê a legitimidade exclusiva do Ministério Público para o ajuizamento das ações de improbidade, o que, na redação original, era partilhado com a “pessoa jurídica interessada”, como a Advocacia-Geral da União que representa a União, as autarquias e as fundações federais em demandas judiciais. Como justificativa para a referida alteração, foi levantado que não seria “razoável manter-se questões de estado ao alvedrio das alterações políticas e nem tratar questões de ato de improbidade como se administrativas fossem”.¹¹² Em suma, o possível uso político da ação seria a principal motivação de estabelecimento da legitimidade exclusiva do Ministério Público.

Ainda durante o processo legislativo, diversas foram as críticas à referida proposição, o que não impediu a votação e aprovação do referido dispositivo que retira a legitimidade da pessoa jurídica lesada. A respeito do tema, Bruno Almeida defende que a legitimidade ativa concorrente é um mecanismo essencial para evitar a completa omissão no exercício do direito administrativo sancionador. Isso porque, tanto a Advocacia Pública da entidade lesada quanto o Ministério Público podem ser influenciados por interesses políticos que impeçam a investigação e punição de atos de improbidade. Para ele, “quando há mais legitimados, a captura total torna-se mais difícil”, pois revela-se uma atuação em rede no combate à improbidade.¹¹³

O Juiz Federal Tiago Martins afirma que o afastamento da pessoa jurídica lesada da legitimidade ativa não traz qualquer benefício ao combate à corrupção administrativa. De forma oposta, “vai na contramão da tendência horizontal, em que o controle é favorecido e ampliado pela ação integrada e complementar de diversos entes do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público”.¹¹⁴

Nesse contexto, a despeito da taxatividade do rol do art. 11 e da previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público, tem-se dois exemplos claros de que a atuação do legislador ordinário na construção da Lei nº 14.230/2021 pode ter sido desproporcional a

¹¹⁰ Ibid, sem paginação.

¹¹¹ Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

¹¹² CÂMARA DOS DEPUTADOS, op. cit, p. 24.

¹¹³ ALMEIDA, op. cit, p. 129-130

¹¹⁴ MARTINS, Tiago do Carmo. Alteração na legitimidade ativa para as ações de improbidade. **Empório do Direito**, 2020. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2020/rlp_improbidade-legitimidade-ativa.pdf. Acesso em 01 dez. 2024.

todo o regime repressivo de combate à improbidade anteriormente conquistado com a redação original da Lei nº 8.429/1992, o que impactou diretamente na propositura de ações de improbidade.

A título de ilustração, Rafael Moreira Nogueira, Coordenador da Equipe de Trabalho Remoto de Ações de Improbidade Administrativa no âmbito da Procuradoria Geral Federal, assinala que entre 2018 a 2020, em média, eram ajuizadas 182 ações por ano, mas em 2022, somente foram ajuizadas 17 ações de improbidade.¹¹⁵ Ademais, os impactos da Lei nº 14.230/2021 também refletiram na atuação do Ministério Público Federal, que ajuizou 258 ações de improbidade entre janeiro e abril de 2020, 250 no mesmo período de 2021, mas apenas 121 ações em 2022.¹¹⁶

Assim, é inegável que as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 influenciaram diretamente a atuação repressiva contra a improbidade administrativa. Em contrapartida, devido a essas e outras alterações, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se pronunciar sobre a constitucionalidade dos referidos dispositivos, o que será demonstrado nos parágrafos seguintes.

3.1.1 A atuação do Supremo Tribunal Federal frente a Lei nº 14.230/2021

Frente à alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021 no tocante à retirada de legitimidade da Fazenda Pública na propositura das ações de improbidade administrativa, foram ajuizadas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7042 e 7043, respectivamente, pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE.

A ANAPE, na peça inicial, sustentou que o art. 17, *caput*, e § 20, bem como o art. 17-B, que prevê sobre a propositura de acordo de não persecução cível, representaria um verdadeiro retrocesso social, além de evidente violação ao princípio da eficiência e aos arts. 23, I; 37, § 4º; 18; 129 e 132 da Constituição Federal. No mesmo sentido, defendeu-se também a necessidade de declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, assim como do art. 3º e do inciso X do art. 4º da Lei 14.230/2021,

¹¹⁵ NOGUEIRA, op. cit, p. 75-76

¹¹⁶ TALENTO, Aguirre. Nova lei de improbidade administrativa reduz em mais da metade ações contra agentes públicos. **O Globo**, [São Paulo], 21 maio 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/nova-lei-de-improbidade-administrativa-reduz-em-mais-da-metade-aco-es-cont-ra-agentes-publicos-25515154>. Acesso em 01 dez. 2024.

pois decorrida da competência exclusiva do Ministério Público para promover as ações de improbidade administrativa.

O Ministro Relator Alexandre de Moraes, em seu voto pela inconstitucionalidade da legitimidade exclusiva do *parquet*, ressaltou que o combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade deve ser prioridade absoluta de todos os atores constitucionalmente institucionalizados, o que também inclui os órgãos e entes lesados pela conduta ímproba de agentes públicos. Isso porque impedir à própria pessoa jurídica afetada a iniciativa de exercer o direito administrativo sancionador impactaria negativamente na eficiência. Tal eficiência, constitucionalmente assegurada, segundo o Eminentíssimo Ministro visa não apenas às finalidades pretendidas pela atividade estatal, mas também às condições indispensáveis para que o agente público desempenhe adequadamente suas funções em prol da sociedade.¹¹⁷

Nesse contexto, embora com certa divergência entre os Ministros, o Tribunal Pleno do STF deu parcial provimento ao julgar as ADIs 7042 e 7043, em análise e julgamento de forma conjunta. Os Ministros reconheceram a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021.¹¹⁸

Além das duas ações citadas acima, houve o ajuizamento de outras duas ADIs: a 7.236 pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), e a 7.237, pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). Ambas as ações, assim como as ADIs citadas no parágrafo anterior, estão em tramitação conjunta sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.

¹¹⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7042/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 02 dez. 2024. p. 51-53

¹¹⁸ “Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, julgaram parcialmente procedente os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não existe “obrigatoriedade de defesa judicial”; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; © declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021; e, em consequência, declararam a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, nos termos de seus votos.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7042/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 02 dez. 2024.

Dentre os diversos artigos questionados nas supracitadas ações de controle concentrado de constitucionalidade, destacam-se o art. 11, *caput* e incisos I e II; § 4º do art. 21, que prevê uma espécie de vinculação entre a instância penal e a cível acerca das ações de improbidade; e incisos I, II, III, IV e V do §4º e §5º do art. 23, que introduziu a prescrição intercorrente. Apesar de haver um tópico exclusivo dedicado a tratar das mencionadas ADIs, que questionam a constitucionalidade da prescrição 'interfases' - tema central deste trabalho, é pertinente antecipar alguns apontamentos gerais sobre as ações.

Embora tenha sido distribuída em setembro de 2022, ainda não houve decisão final do Supremo Tribunal Federal, tendo sido proferida apenas medida cautelar ainda no mesmo ano suspendendo a eficácia de alguns dos dispositivos mencionados na ADI, como os 1º, § 8º; 12, § 1º; 12, § 10; 17-B, § 3º; e 21, § 4, além de ter indeferido a medida cautelar em relação a outros artigos, incluindo o art. 11, *caput* e incisos I e II. Recorda-se que todos os dispositivos questionados são da Lei nº 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei nº 14.230/2021.¹¹⁹

Nesse contexto, observa-se que a Corte Constitucional desempenhou um papel ativo na análise da compatibilidade de diversas alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 com a Constituição Federal. Além disso, o STF também discutiu a aplicação intertemporal das novas regras introduzidas pela supracitada lei, tendo sido definido, em repercussão geral, o Tema 1.999, que será debatido ainda neste capítulo.

Outrossim, durante o processo de escrita deste trabalho, uma decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no final de outubro deste ano ganhou destaque nas discussões acerca da improbidade administrativa. O Recurso Extraordinário 656.558/SP trata de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público de São Paulo contra um escritório de advocacia contratado pela Prefeitura de Itatiba, na cidade de São Paulo, sem licitação. Tanto a primeira instância quanto o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) consideraram a contratação legal. No entanto, o Superior Tribunal de Justiça reformou esse entendimento, decidindo que a improbidade administrativa não exige dolo ou culpa e aplicando multa ao escritório.¹²⁰ Diante dessa decisão, o escritório recorreu ao STF por meio do citado recurso.

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7236/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 03 dez. 2024.

¹²⁰ Veja trecho da ementa do REsp 488.842/SP: “2. A contratação de escritório de advocacia quando ausente a singularidade do objeto contratado e a notória especialização do prestador configura patente ilegalidade, enquadrando-se no conceito de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, *caput*, e inciso I, que independe de dano ao erário ou de dolo ou culpa do agente.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2 Turma) **Recurso Especial nº 488.842/SP**. Administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Serviço de advocacia. Contratação com dispensa de licitação. Violação à lei de licitações (lei 8.666/93, arts. 3º, 13 e 25) e à lei de improbidade (lei 8.429/92, art. 11). Execução dos serviços contratados. ausência de prejuízo ao erário. Aplicação de multa civil em patamar mínimo. [...] Relator: Min. João Otávio de Noronha. Relator para acórdão:

Após mais de 10 (dez) anos da autuação do RE, o Supremo determinou que o dolo, ou a intenção de cometer um ato ilícito, é necessário para caracterizar o ato de improbidade administrativa. O Relator Min. Dias Toffoli ressaltou que “a culpa, inclusive quando grave, não é suficiente para que a conduta de um agente seja enquadrada dessa forma, qualquer que seja o tipo desse ato”.¹²¹ Ressalta-se que a própria Lei nº 14.230/2021 eliminou a improbidade culposa ao estabelecer, em diversos artigos, a obrigatoriedade de comprovação do elemento doloso, como disposto no art. 1º, §§ 1º e 3º, da LIA. Assim, observa-se que a decisão está alinhada com as mudanças introduzidas pela referida legislação.

No entanto, o STF foi além e fixou como tese para o Tema 309 da repercussão geral: a inconstitucionalidade da modalidade culposa de atos de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei 8.429/1992, em sua redação originária.¹²²

A referida tese foi objeto de discordância de outros Ministros, tendo o Min. Luís Roberto Barroso manifestado divergência quanto a este ponto, afirmando em seu voto que o STF, no Tema 1.999, manteve híginas as condenações transitadas em julgado por atos ímprobos culposos anteriores à edição da Lei nº 14.230/2021 e que à época, a Corte se limitou a afirmar que a necessidade do dolo para a caracterização da improbidade é compatível com a Constituição, pois decorreu de uma opção legislativa, não de uma imposição feita pelo art. 37, § 4º, da CF. Diante disso, ele propôs uma alteração na tese apresentada pelo Relator no sentido de que esse entendimento deveria ser aplicado aos atos praticados sob a vigência da redação originária, desde que não haja condenação transitada em julgado.¹²³

Embora a tese defendida pelo Min. Luís Roberto Barroso, com o apoio dos Ministros Edson Fachin e André Mendonça, sugerisse não declarar a inconstitucionalidade da modalidade culposa, a maioria dos votos seguiu a proposta do Relator do processo, Min. Dias Toffoli.

Min. Castro Vieira, 17 de abril de 2008. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=200201630483. Acesso em 03 dez. 2024

¹²¹ RAW, Raquel. STF decide que ação intencional é requisito para configurar improbidade administrativa. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, 08 nov. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-decide-que-acao-intencional-e-requisito-para-configurar-improbidade-administrativa/>. Acesso em 03 dez. 2024.

¹²² "a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária. [...]" BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 656.558**. Relator: Min. Dias Toffoli, 25 de outubro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4138258>. Acesso em 04 dez. 2024.

¹²³ Ibid, p. 9. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2024/06/voto-Barroso-contratacao-servicos-juridicos-sem-licitacao.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2024.

Frente a essa decisão, o Ministério Público do Estado de São Paulo opôs embargos de declaração assinalando omissão quanto à modulação dos efeitos e ressaltando que “milhares de decisões que reconheceram o ato de improbidade administrativa culposos poderão ser objeto de ação rescisória”. Além disso, o *parquet* estadual também destacou como consequência um possível abalo financeiro-orçamentário na Administração Pública, uma vez que nas ações rescisórias pode haver a obrigação de restituir valores recolhidos a título de multa civil. Tais embargos ainda não foram apreciados pelo Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, percebe-se que a fixação dessa tese configura um cenário de insegurança jurídica, considerando que, após mais de 30 anos de vigência da LIA sem qualquer manifestação quanto à inconstitucionalidade da 'modalidade culposa' de improbidade administrativa — seja em controle difuso ou concentrado —, o STF estabelece uma tese que desrespeita a coisa julgada em ações de improbidade por ato culposos, cujas condenações transitaram em julgado ainda sob a redação original da lei, o que pode causar diversos impactos na Administração.

Portanto, após a análise dos principais aspectos do processo legislativo e das mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 no primeiro item deste capítulo, bem como das manifestações mais relevantes do Supremo Tribunal Federal acerca de algumas dessas alterações no subtópico atual, é chegada a hora de explorar o instituto da prescrição. Será examinada sua natureza jurídica, incluindo os marcos suspensivos e interruptivos introduzidos pela nova lei, além de sua modalidade intercorrente, tema central do próximo capítulo.

3.2 O novo modelo de prescrição implantado pela Lei nº 14.230/2021 na improbidade administrativa

Como mencionado anteriormente, a Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei nº 8.429/1992, promoveu diversas mudanças, destacando-se entre elas a introdução de um novo regime prescricional, considerado uma das mudanças mais polêmicas e debatidas por especialistas no assunto. Nesse contexto, sem a pretensão de esgotar o tema, é pertinente apresentar algumas reflexões sobre o instituto da prescrição, com o objetivo de proporcionar uma compreensão mais ampla sobre o modelo introduzido pela "nova" lei de improbidade administrativa.

O tempo conduz a existência humana, moldando tanto os aspectos sociais quanto os pessoais; no Direito, sua influência não poderia ser diferente, estendendo-se a todas as áreas, tanto no âmbito público quanto no privado. Várias são as teorias apresentadas pelos

doutrinadores civilistas para explicar o fenômeno da prescrição, uma aponta para prescrição da ação, defendida por Clóvis Beviláqua, já a segunda entende a prescrição como a extinção do direito a pretensão, adotada pelo Código Civil de 2002.¹²⁴ Nesse contexto, tem-se a prescrição como a perda do direito de pretensão do legitimado para propor a ação.

A prescrição é essencial para a harmonia das relações sociais, atuando como fator impeditivo do avanço de uma instabilidade generalizada. Dessa forma, com o objetivo de estabilizar as relações jurídicas incertas, foram fixados lapsos temporais dentro dos quais deveriam ser exercidas as determinadas pretensões, sendo também um fator punitivo da negligência daquele que deixou de agir no prazo especificado, conforme apontado por Emerson Garcia e Rogério Pacheco.¹²⁵

Para José dos Santos Carvalho Filho, a prescrição é o fato jurídico que extingue a pretensão, retirando do titular 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.¹²⁶ Destaca-se que o instituto da prescrição não afeta o direito, mas o exercício de exigir aquele direito, sendo que materializada a prescrição, o titular não poderá mais exigir aquele direito. Portanto, a prescrição seria essa perda do direito de agir em razão do decurso do tempo.

Aplicando esses conceitos ao tema deste trabalho, entende-se a prescrição como a extinção do direito de ajuizar a ação de improbidade administrativa devido ao decurso do tempo, ou seja, o agente transgressor da Lei nº 8.429/1992 não poderá ser sancionado pela prática dos atos ímprobos. Malgrado essa impossibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 12 da referida lei, o agente poderá ser condenado ao ressarcimento dos prejuízos ao erário por ato de improbidade - que não é sanção, mas apenas uma medida ressarcitória, tendo em vista o caráter imprescritível dessas ações promovidos pela parte final do §5º do art. 37, da Constituição Federal¹²⁷, também reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal.¹²⁸

Na redação original da lei de improbidade, eram previstos diversos prazos prescricionais, os quais eram aplicados a depender do tipo de vínculo que o agente ímprobo

¹²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. Rio de Janeiro: Atlas, 2019. p. 14.

¹²⁵ EMERSON; PACHECO, op. cit, p. 398.

¹²⁶ CARVALHO FILHO, op. cit, p. 14-15.

¹²⁷ Art. 37 [...] § 5º 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.

¹²⁸ Em sede de repercussão geral no RE 852.475 (Tema 897), o STF fixou a seguinte tese: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 852.475/SP**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 8 de agosto de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950>. Acesso em: 08 dez. 2024.

tinha com a Administração Pública.¹²⁹ Tratando-se de agente no exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança, o prazo era de cinco anos a contar da cessação do vínculo público, o que impedia que o agente se aproveitasse da posição para evitar a responsabilização pelo ato praticado. Já caso o agente ocupasse cargo efetivo ou emprego público, o art. 23, II, fazia remissão ao prazo prescricional previsto em lei específica para as faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público.

No âmbito federal, tem-se que a remissão se referia à Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos federais. Considerando o inciso I do art. 142 desta lei, tem-se que o prazo prescricional das ações de improbidade era de cinco anos, a contar da data em que o ato se tornou conhecido pela Administração, isto é, pela autoridade competente para instaurar o processo administrativo disciplinar.¹³⁰ No entanto, caso o ato disciplinar também pudesse ser capitulado como crime, aplicava-se o prazo da lei penal, mas a contagem também se iniciava da data do conhecimento pela Administração.¹³¹

Ademais, o referido prazo ainda era aumentado devido a previsão de interrupção do prazo prescricional com a instauração do processo administrativo disciplinar, nos termos do art. 142, § 3º, da Lei nº 8.112/90. Por fim, a última hipótese de prescrição prevista na LIA era o prazo de cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º da lei de improbidade. De

¹²⁹ 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; 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.

¹³⁰ Art. 142. A ação disciplinar prescreverá

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; [...]

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

§ 4º Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção.

¹³¹ Sobre o tema, veja o que o Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União dispõe: “É relevante notar que o § 2º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 determina somente a aplicação do prazo prescricional penal para os ilícitos administrativos que também se amoldarem aos tipos criminais previstos na respectiva legislação. Deste modo, todas as regras debatidas anteriormente acerca do início do prazo prescricional, bem como da interrupção e suspensão daquele lapso continuam a valer, consoante jurisprudência pacífica. Ou seja, utilizam-se os prazos prescricionais previstos no art. 109 do Código Penal, mas ainda serão observadas as disposições legais lapidadas nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 142 da Lei nº 8.112/90.”
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2022. p. 328. Disponível em:

<https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/corregedoria/arquivos-corregedoria/legislacao/manual-de-processo-administrativo-disciplinar-cgu-ano-2022.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2024.

qualquer forma, percebia-se uma evidente variação nos prazos prescricionais, o que levantava questionamentos, como, por exemplo, qual prazo a ser aplicado caso houvesse concurso de réus ocupantes de cargos diferentes, como um eletivo e outro em comissão.

Diante da controvérsia sobre o tema, conforme já mencionado no tópico 3.1 deste capítulo, o projeto de lei que visava alterar a Lei 8.429/92 inicialmente propôs a unificação do prazo prescricional em 10 (dez) anos, posteriormente ajustado para 5 (cinco) anos e, ao final, estabelecido em 8 (oito) anos no *caput* do art. 23 da nova redação da lei de improbidade. Entretanto, a unificação do prazo não findou as divergências, mas intensificou-as, pois apesar de aumentar, o novo art. 23 mudou o termo de contagem, que passou a ser da ocorrência do fato, ou no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

Acerca desse novo marco inicial, Matheus Carvalho destaca que houve um claro favorecimento aos agentes ímprobos. Para aqueles que obtêm a reeleição em mandatos eletivos, a alteração pode facilitar a obstrução de investigações, enquanto, para ocupantes de cargos efetivos, a situação tornou-se ainda mais favorável, já que o início da contagem prescricional ocorre independentemente do conhecimento da Administração. Ele conclui que essa mudança pode gerar cenários evidentes de impunidade em razão da prescrição.¹³²

Ainda sobre o tema, Priscila Viana e Fernando Gama Netto também afirmam que essa mudança pode trazer significativos prejuízos no ajuizamento das ações de improbidade, pois os fatos ímprobos, muitas vezes, são descobertos após certo período da data em que ocorreu, o que também minimiza a colheita de provas pela administração. Nesse contexto, eles assinalam que a “constitucionalidade da mencionada mudança é no mínimo duvidosa”.¹³³

A nova redação do art. 23 foi silente quanto aos casos em que a conduta ímproba também é considerada crime, o que denota a intenção real do legislador em igualar o tratamento prescricional a todos os tipos de improbidades, ainda quando passíveis de configuração na lei penal. Outrossim, houve o estabelecimento de um novo prazo de suspensão da prescrição e a previsão de 5 (cinco) novas situações ensejadoras de interrupção do referido prazo, além da inclusão da prescrição intercorrente.

O § 1º do art. 23 estabelece que a abertura de inquérito civil ou de processo administrativo para a apuração de atos de improbidade suspende o curso do prazo prescricional por até 180 (cento e oitenta) dias. Após esse período, o prazo volta a correr, seja

¹³² CARVALHO, op. cit, p. 161.

¹³³ VIANA, Priscila Leal Seifert; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. **O tempo e a (im)probidade:** algumas observações sobre a sistemática da prescrição inaugurada pela Lei nº 14.230/2021. In: *Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Coord. Daniel Octávio Silva Marinho, Marco Aurélio Ventura Peixoto, Londrina: Thoth Editora, 2023. p. 546.

com a conclusão do procedimento ou com o término do período limite sem a finalização do processo.

Em que pese a suspensão por exíguos 180 dias devido à instauração do inquérito ou procedimento administrativo, a Lei 14.230/2021 dispôs que o inquérito civil poderá durar até 2 (dois) anos, desde que tenha havido um ato fundamentado submetido à revisão de instância competente do órgão ministerial. Findo esse prazo, a ação deverá ser proposta em 30 (trinta dias), conforme também previsto na lei.¹³⁴

Nota-se então uma evidente incongruência entre o previsto nos §§ 1º e 2º, uma vez que o Ministério Público, por exemplo, terá dois prazos sucessivos de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos para conclusão do inquérito, mas somente 180 (cento e oitenta) dias serão cobertos com a suspensão da prescrição. Nesse sentido, fazendo alusão aos prazos interruptivos previstos no art. 142, § 3º, da Lei 8.112/90 e no art. 116, I, do Código Penal, Sebastião da Silveira e Sérgio de Oliveira concluem que apenas a instituição da suspensão da prescrição nos moldes previstos seria insuficiente para o resguardo da probidade.¹³⁵

De forma inovadora, a nova redação da lei 8.429/92 passou a prever cinco causas de interrupção do prazo prescricional no § 4º do art. 23, quais sejam: 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; e v) pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Diferentemente da suspensão, em que a contagem do prazo continua a partir de onde parou, o marco interruptivo zera o prazo prescricional. Assim, ao término do ato ou evento que ocasionou a interrupção, o prazo reinicia-se completamente, desconsiderando qualquer período já transcorrido anteriormente. No entanto, findo esse prazo, o prazo a ser

¹³⁴ § 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.

¹³⁵ SILVEIRA, Sebastião Sérgio da; OLIVEIRA, Sérgio Martin Piovesan de. Prescrição intercorrente na Lei n. 8.429, de 1992. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 10, n. 2, p. 2-22, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2930>. Acesso em: 9 dez. 2024.

contado não é o previsto no *caput* do art. 23, mas apenas a metade deste, em vista do previsto no § 5º do supracitado artigo.¹³⁶ Eis o surgimento da prescrição intercorrente.

Assim, diante de um marco interruptivo, é imprescindível que outro marco ocorra no prazo de 4 (quatro) anos, sob pena de extinção do processo devido à aplicação da prescrição intercorrente. A título de ilustração, no bojo de uma ação de improbidade administrativa ajuizada em 09 de dezembro de 2024, a sentença condenatória deve ser proferida até o dia 09 de dezembro de 2028, caso contrário, restará consumada a prescrição intercorrente.

Ressalta-se que a prescrição intercorrente não depende da inércia do autor, pois ocorre automaticamente com o simples decurso de quatro anos entre os marcos interruptivos estabelecidos no § 4º do art. 23 da LIA. Além disso, sua aplicação restringe-se ao âmbito judicial, não sendo prevista para processos investigativos na esfera administrativa.

Nesse contexto, surgiram diversos questionamentos, especialmente sobre a ausência de uma regra de transição na Lei 14.230/2021, dada a mudança significativa no regime prescricional. Em especial, discutiu-se a aplicação do novo prazo, incluindo a prescrição intercorrente, aos processos em curso há mais de quatro anos. A aplicação imediata dessa regra poderia resultar na extinção de centenas de ações de improbidade, encerrando-as por força da prescrição intercorrente, por mais grave que sejam os atos de improbidade praticados pelo agente público.

O questionamento sobre a aplicação retroativa do prazo prescricional logo chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio do Agravo em Recurso Extraordinário nº 843.989, que teve a repercussão geral reconhecida, terminando com a tese do Tema 1199, que será melhor explorada no tópico seguinte.

3.2.1 A irretroatividade do novo regime prescricional: o julgamento do Tema 1199 pelo STF

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXVI, garante a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, reforçando o princípio da segurança jurídica. De forma semelhante, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro dispõe no art. 6º que a lei em vigor tem efeito imediato e geral, desde que respeite esses mesmos elementos, assegurando a estabilidade e previsibilidade das relações jurídicas. Nesse

¹³⁶ Art 23 [...] § 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no **caput** deste artigo.

contexto, observa-se que a irretroatividade da lei, como regra, representa uma manifestação do princípio *tempus regit actum*, embora admita exceções.

Gilmar Mendes destaca que o direito deve atuar na regulação do futuro, nunca no passado, sendo inadequado interpretar que normas criadas posteriormente possam redefinir ou atribuir novas consequências a eventos já finalizados.¹³⁷ No mesmo sentido, José Afonso da Silva afirma que a lei é feita para vigorar e produzir seus efeitos para o futuro como uma condição de assegurar que os indivíduos terão relativa certeza sobre as relações jurídicas realizadas sob um império de uma norma, ainda que posteriormente esta seja substituída.¹³⁸

Contudo, o próprio texto constitucional prevê exceções à regra da irretroatividade, especialmente no âmbito penal. Os incisos XXXIX e XL do art. 5º determinam, respectivamente, que não há crime ou pena sem previsão legal e que a lei penal não terá efeito retroativo, salvo para beneficiar o réu. Além disso, na esfera penal, é permitida a revisão de atos pretéritos em casos de *reformatio legis in melius*, enquanto se veda a retroatividade de leis que, de qualquer modo, prejudiquem o réu (*reformatio legis in pejus*). Por fim, destaca-se o *abolitio criminis*, que representa a extinção do tipo penal, ou seja, a revogação de um delito pela superveniência de uma lei descriminalizadora.

Com base na obrigatoriedade da retroatividade da norma penal mais benéfica e considerando a ação de improbidade administrativa como parte do direito administrativo sancionador¹³⁹, parcela da doutrina defende a aplicabilidade da retroatividade da lei mais favorável, por se tratar de norma constitucional vinculada ao *jus puniendi*, não restrita à esfera criminal. Ademais, com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, que prevê expressamente a aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador ao regime de improbidade¹⁴⁰, esse debate sobre possibilidade ou não de retroatividade foi intensificado.

Um dos argumentos apresentados por aqueles que defendem a retroatividade foi uma decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu a aplicabilidade do princípio da presunção de inocência aos processos sancionadores na esfera administrativa, não ficando limitado à instância criminal.¹⁴¹ Analisando o julgado, Matheus Carvalho afirma que o STF

¹³⁷ MENDES; BRANCO, op cit. p. 385.

¹³⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 433.

¹³⁹ Fábio Medina Osório entende que as sanções previstas no art. 12 são de natureza administrativa, estando incluídas no direito administrativo sancionador. OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 188-189.

¹⁴⁰ Art. 1º [...] § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

¹⁴¹ Constitucional e Administrativo. Poder disciplinar. Prescrição. Anotação de fatos desabonadores nos assentamentos funcionais. Declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 170 da Lei nº 8.112/90. Violação do princípio da presunção de inocência. Segurança concedida. 1. A instauração do processo disciplinar

considerou inconstitucional o art. 170 da lei nº 8.112/90, que previa a inscrição nos assentamentos do servidor mesmo nos casos de extinção da punibilidade pela prescrição. Segundo o STF, tal disposição viola o princípio da presunção de inocência, garantido pela Constituição até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

Sobre a tese de aplicação irrestrita do art. 5º, LX, da CF, que garante a retroatividade da norma penal mais benéfica, Igor Pereira Pinheiro e Henrique Ziesemer afirmam que isso legitimaria o trancamento de investigações e ações de improbidade, bem como possibilitaria a aplicação imediata dos prazos prescricionais.¹⁴² Alinhado a esse pensamento, Carla Sá e Bruno Cavaco sustentam que a Lei nº 14.230/2021 foi silente quanto a aplicação retroativa dos prazos prescricionais, mas exprimiu a retroatividade quando tratou da legitimidade ativa para a propositura da ação no art. 3º¹⁴³, ao determinar a suspensão das ações em curso propostas pela Fazenda Pública e a intimação do Ministério Público para manifestar interesse em assumir a titularidade da ação.¹⁴⁴

Nesse contexto, destaca-se pesquisa realizada pelo Ministério Público de São Paulo sobre os processos de improbidade que possivelmente seriam fulminados pela incidência da prescrição, caso houvesse a aplicação retroativa. Segundo o *parquet* estadual, tramitam no Tribunal de Justiça do Estado mais de 8 mil ações de improbidade com acórdãos

interrompe o curso do prazo prescricional da infração, que volta a correr depois de ultrapassados 140 (cento e quarenta) dias sem que haja decisão definitiva. 2. O princípio da presunção de inocência consiste em pressuposto negativo, o qual refuta a incidência dos efeitos próprios de ato sancionador, administrativo ou judicial, antes do perfazimento ou da conclusão do processo respectivo, com vistas à apuração profunda dos fatos levantados e à realização de juízo certo sobre a ocorrência e a autoria do ilícito imputado ao acusado. 3. É inconstitucional, por afronta ao art. 5º, LVII, da CF/88, o art. 170 da Lei nº 8.112/90, o qual é compreendido como projeção da prática administrativa fundada, em especial, na Formulação nº 36 do antigo DASP, que tinha como finalidade legitimar a utilização dos apontamentos para desabonar a conduta do servidor, a título de maus antecedentes, sem a formação definitiva da culpa. 4. Reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, há impedimento absoluto de ato decisório condenatório ou de formação de culpa definitiva por atos imputados ao investigado no período abrangido pelo PAD. 5. O status de inocência deixa de ser presumido somente após decisão definitiva na seara administrativa, ou seja, não é possível que qualquer consequência desabonadora da conduta do servidor decorra tão só da instauração de procedimento apuratório ou de decisão que reconheça a incidência da prescrição antes de deliberação definitiva de culpabilidade. 6. Segurança concedida, com a declaração de inconstitucionalidade incidental do art. 170 da Lei nº 8.112/1990. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 23262**. Relator(a): Dias Toffoli, 23 de abril de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7065460>. Acesso em 10 dez. 2024.

¹⁴² PINHEIRO; ZIESEMER, p. 230.

¹⁴³ Art. 3º No prazo de 1 (um) ano a partir da data de publicação desta Lei, o Ministério Público competente manifestará interesse no prosseguimento das ações por improbidade administrativa em curso ajuizadas pela Fazenda Pública, inclusive em grau de recurso. (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043) § 1º No prazo previsto no caput deste artigo suspende-se o processo, observado o disposto no art. 314 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). § 2º Não adotada a providência descrita no caput deste artigo, o processo será extinto sem resolução do mérito.

¹⁴⁴ SÁ, Carla Teresa Bonfadini; CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Reflexões acerca da efetividade da tutela coletiva da probidade administrativa, à luz das modificações operadas pela lei nº 14.230/2021: avanço ou retrocesso? In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Peixoto. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Londrina: Thoth, 2023. p. 74-75.

prolatados, mas sem trânsito em julgado. Ademais, a aplicação retroativa pode resultar na reintegração de milhares de servidores públicos que perderam suas funções, acompanhada de pedidos de recebimento de vencimentos relativos ao período de afastamento, além de solicitações de restituição de valores pagos a título de multa civil, referentes a condenações por condutas que se tornaram atípicas.¹⁴⁵

Dessa forma, filiando-se a última teoria mencionada, observa-se o significativo impacto que a aplicação imediata de todos os dispositivos introduzidos pela Lei nº 14.230/2021 poderia ocasionar nos processos em curso, iniciados sob a vigência da redação anterior da Lei nº 8.112/92. Isso se deve, sobretudo, ao fato de que, em sua maioria, as alterações trazem disposições mais favoráveis aos agentes ímprobos.

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o novo regime prescricional introduzido pela Lei 14.230/2021 na lei de improbidade é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da Lei, para ações ajuizadas após este marco temporal.¹⁴⁶ Esse tema foi um dos tratados pela Corte no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 843.989/PR, que teve repercussão geral reconhecida, findado na fixação de quatro teses para o Tema nº 1199.¹⁴⁷

O *leading case* refere-se ao ARE nº 843.989, interposto em face de um acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. O caso originou-se em uma ação civil pública ajuizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social com o fim de condenar a ré, Rosmery Terezinha Cordova, ao ressarcimento dos prejuízos sofridos em face da atuação como procuradora contratada para defender os interesses da autarquia previdenciária, com base no art. 10, caput e incisos I, X e XII da Lei nº 8.429/92.

Em síntese, o INSS alegou conduta negligente e omissiva da ré em várias atuações processuais, o que gerou prejuízos significativos à autarquia. Na sentença, houve o

¹⁴⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Memorial apresentado no RE 843.989. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2022/08/memorialmpspareimprobidade>. Acesso em 11 dez. 2024.

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 843.989/PR**. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em 13 dez. 2024.

¹⁴⁷ 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. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 843.989/PR**. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em 13 dez. 2024.

juízo do pedido, por considerar não ter ocorrido ato de improbidade administrativa, bem como da ausência de dolo ou culpa da parte ré. Em face disso, o INSS interpôs apelação alegando nulidade da sentença devido à ausência de instrução probatória por parte do juízo a quo. O TRF4 acolheu o recurso, anulando a sentença e determinando a reabertura da fase de produção de provas.

Após a oposição de embargos de declaração pela parte ré em face do acórdão do TRF4, Recurso Especial ao Superior Tribunal de Justiça, bem como Recurso Extraordinário ao STF e outros sucessivos recursos, o cerne alegado pela defesa quanto à prescrição na improbidade teve a repercussão geral reconhecida ante ao tema ser de suma importância para o cenário político, social e jurídico, além de ter sido objeto de recente alteração legislativa.

O julgamento do mencionado Agravo revelou-se de suma importância para a discussão acerca da improbidade administrativa, pois buscou preencher a lacuna normativa referente à ausência de uma regra de transição sobre a aplicação do novo regime prescricional. Ademais, trouxe à tona diversas teses apresentadas pelos Ministros, abrangendo aspectos como a natureza jurídica da improbidade, a não aplicação de princípios constitucionais de caráter penal ao Direito Administrativo sancionador e, de forma destacada, a decisão sobre a irretroatividade parcial das disposições introduzidas pela Lei nº 14.230/2021.

O Min. Relator Alexandre de Moraes, considerando que o princípio da irretroatividade da lei penal previsto no art. 5º, XL, da CF, não tem aplicação imediata para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, votou pela irretroatividade das disposições mais benéficas aos acusados acerca da prescrição.¹⁴⁸ Segundo ele, a aplicação de um novo regime prescricional exige a observância dos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, o que implica a irretroatividade da nova lei. Assim, garante-se a plena eficácia dos atos validamente praticados antes da alteração legislativa, evitando-se consequências negativas para o Estado, como a impossibilidade de ajuizamento de ações em situações onde o prazo prescricional ainda não tenha transcorrido ou sequer iniciado, considerando o regime vigente à época.¹⁴⁹

De forma contrária, os Ministros Nunes Marques e André Mendonça entenderam pela irretroatividade, pois segundo eles, os novos prazos prescricionais poderiam atingir os casos em curso pela aplicação dos princípios gerais do direito administrativo sancionador, incluindo o da irretroatividade da lei mais benéfica, à improbidade administrativa.¹⁵⁰ Ademais,

¹⁴⁸ Ibid, p. 67-68.

¹⁴⁹ Ibid, p. 79-81.

¹⁵⁰ Ibid, p. 120-127; 174-175

surgiram outras divergências em relação às teses inicialmente propostas pelo Relator do processo. No entanto, ao final, por maioria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu que o novo regime prescricional estabelecido pela Lei nº 14.230/2021 possui natureza irretroativa, devendo os novos marcos serem aplicados apenas a partir da data de sua publicação.

No que diz respeito à exigência do dolo específico e à extinção da modalidade culposa, ficou decidido que as novas disposições possuem aplicação retroativa para alcançar atos praticados antes da vigência da Lei nº 14.230/2021, abrangendo tanto aqueles ainda sob investigação quanto os que já sejam objeto de ações judiciais em curso. Contudo, deve-se respeitar a coisa julgada, garantida constitucionalmente, de modo que a nova lei não afeta atos já julgados com condenação transitada em julgado.

Dessa forma, tem-se que o STF adotou a retroatividade temperada¹⁵¹. Nesse contexto, as pessoas processadas exclusivamente pela prática de ato culposo de improbidade devem ser absolvidas, em razão da extinção dessa modalidade pela Lei nº 14.230/2021. Contudo, para aquelas que foram condenadas por sentença transitada em julgado ou que estão atualmente em fase de execução, as novas disposições não se aplicam, uma vez que a coisa julgada deve ser resguardada.

No que se refere ao regime prescricional, o prazo único de 8 (oito) anos, contado a partir da data do fato, e a prescrição intercorrente de 4 (quatro) anos, contada a partir dos marcos interruptivos previstos nos incisos I a IV do § 4º da LIA, passaram a vigorar somente a partir de 26 de outubro de 2021, data de publicação da Lei nº 14.230/2021. Desse modo, nas ações de improbidade ajuizadas sob a redação anterior, a prescrição intercorrente pode incidir, porém, seu cômputo inicia-se exclusivamente a partir da data de publicação da nova lei.

Nesse sentido, observa-se que, a partir de 26 de outubro de 2025, poderão ocorrer diversas extinções de ações de improbidade administrativa em razão da incidência da prescrição intercorrente, caso não seja respeitado o exíguo prazo de quatro anos entre os marcos interruptivos. A título de exemplo, em uma ação de improbidade ajuizada sob a vigência da legislação anterior, atualmente em análise por um tribunal, o acórdão condenatório deverá ser publicado até quatro anos após a publicação da sentença. Por outro lado, caso seja proferido um acórdão absolutório, este não interrompe o prazo, o que pode inviabilizar a possibilidade de reformar a decisão em instância superior dentro do prazo legal.

¹⁵¹ NÓBREGA, Guilherme Pupe; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Julgamento do tema 1.199 e retroatividade da Lei n. 14.230. **Conjur**, agosto de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-19/improbidade-debate-julgamento-tema-1199-retroatividade-lei14230>. Acesso em: 14 dez. 2024.

Sob esse prisma, destaca-se a relevância de abordar essa temática, considerando que o cenário para a responsabilização de agentes ímprobos tornou-se ainda mais complexo. Mesmo que o ente legitimado consiga demonstrar de forma cabal o ato doloso de improbidade administrativa praticado pelo agente público nos termos da Lei 8.429/92, há uma possibilidade real de que o fato venha a ser alcançado pela prescrição intercorrente. Isso ocorre devido à redução dos novos prazos, os quais, como será exposto no próximo capítulo, não refletem a realidade do sistema judiciário atual, favorecendo a impunidade e, potencialmente, incentivando a prática de atos de improbidade, representando verdadeiro retrocesso na proteção da probidade e da moralidade pública.

4 A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO UM RETROCESSO NA PROTEÇÃO DA PROBIDADE

A Lei nº 14.230 trouxe modificações significativas à Lei de Improbidade Administrativa, com destaque para a instituição da prescrição intercorrente. Essa alteração envolve a contagem do prazo prescricional durante o andamento do processo, apenas com base no lapso temporal, o que gerou intensos debates sobre sua adequação, especialmente ao considerar as peculiaridades do sistema judiciário brasileiro. Este capítulo abordará a duração média das ações de improbidade e as possíveis implicações dessa mudança para a efetividade da proteção à probidade administrativa.

Será também apresentado que, conforme as estatísticas do Conselho Nacional de Justiça, o tempo médio de tramitação das ações de improbidade até a sentença excede o prazo de quatro anos estabelecido pela nova legislação. Essa constatação levanta questionamentos sobre a viabilidade de se aplicar um prazo tão curto em processos que envolvem grande complexidade e volume de informações, o que pode comprometer a apuração adequada dos fatos. Dessa forma, podendo a prescrição ser vista como uma manifestação de proteção deficiente e de retrocesso no combate à improbidade administrativa.

Por fim, será abordada a possível (in)constitucionalidade da prescrição intercorrente, que está sendo analisada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.236 e 7.237, sob a relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, cujos julgamentos ainda não foram concluídos.

4.1 O instituto da prescrição intercorrente em matéria de improbidade administrativa

O *caput* do art. 23 da redação atual da Lei nº 8.429/92 unificou o prazo prescricional geral para 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Essa prescrição, considerada comum, diz respeito à perda da pretensão ao exercício de um direito em razão do decurso do tempo, isto é, o ente não poderá propor a ação de improbidade administrativa pois manteve-se inerte no período destinado ao exercício de tal direito.

De maneira distinta, a prescrição intercorrente na improbidade administrativa ocorre no curso do processo e possui natureza processual, fundamentando-se nos princípios da duração razoável do processo, da segurança jurídica e do devido processo legal. Isso porque é insustentável que um indivíduo permaneça indefinidamente submetido à expectativa de um

juízo. Contudo, levanta-se o questionamento acerca da suficiência do prazo de quatro anos estabelecido pelo legislador para a realização de todos os atos processuais necessários até a prolação da sentença condenatória.

Ressalta-se que essa modalidade de prescrição, anteriormente, era rejeitada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça devido à ausência de previsão legal.¹⁵² Contudo, como mencionado, a Lei nº 14.230/2021 supriu essa lacuna ao prever expressamente a prescrição intercorrente. No entanto, além da necessidade de previsão legal, o Tribunal Superior tinha entendimento consolidado quanto à necessidade de inércia da parte autora em adotar as providências necessárias para a continuidade do feito. Nesse sentido, foi o entendimento exarado no âmbito do AgRg no AResp 585.485-SP, que determinou a inação da parte autora como marco para a retomada do prazo prescricional, ou seja, o início da contagem da prescrição intercorrente.¹⁵³

Neste ponto, recorda-se que inicialmente a proposta para alteração da legislação de improbidade administrativa era para adequá-la à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, bem como ao Código de Processo Civil de 2015. Para isso, foi escolhida uma comissão de juristas presidida pelo Min. Mauro Campbell Marques, que entregaram um projeto de alteração que, em nenhum momento, previa a prescrição intercorrente.¹⁵⁴ Esse instituto somente foi incluído no segundo substitutivo apresentado pelo Relator do Projeto de Lei quatro meses antes da publicação da lei decorrente do PL.¹⁵⁵

¹⁵² 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. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no REsp n. 1.860.617/MS**. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202000270417. Acesso em 17 dez. 2024.

¹⁵³ AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NÃO CONFIGURADA. INTIMAÇÃO PESSOAL DO CREDOR PARA PROMOÇÃO DE ATOS PROCESSUAIS. AUSÊNCIA. 1. Não corre a prescrição intercorrente durante o prazo de suspensão do processo de execução determinada pelo juízo. Para a retomada de seu curso, faz-se necessária a intimação pessoal do credor para diligenciar no processo, porque é a sua inação injustificada que faz retomar-se o curso prescricional. 2. "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial" (Súmula 7/STJ). 3. Agravo regimental a que se nega provimento. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AResp 585.415-SP**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/>. Acesso em: 17 dez. 2024.

¹⁵⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.887/2018**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021. Acesso em 17 dez. 2024.

¹⁵⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário n.2 ao Projeto de Lei nº 10.887**, de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb>. Acesso em 17 dez. 2024.

Nesse cenário, embora tenham ocorrido audiências públicas no início do trâmite legislativo, conforme exposto no segundo capítulo, não houve discussões específicas sobre a prescrição intercorrente, pois, à época, essa modalidade não era tema de debate. De acordo com o Relator do projeto de lei, a inclusão da prescrição intercorrente foi fundamentada nos princípios da segurança jurídica e da duração razoável do processo.¹⁵⁶ Contudo, será demonstrado que essa modalidade, introduzida na Lei de Improbidade Administrativa, difere significativamente das prescrições intercorrentes previstas em outras legislações e não atende às atuais demandas do Poder Judiciário.

A Consolidação das Leis Trabalhistas, em seu art. 11-A, instituiu a prescrição intercorrente em matéria de execução trabalhista com o prazo de dois anos, sendo o início da contagem a ausência de ação do credor no cumprimento de decisão judicial.¹⁵⁷ Nas leis n° 6.830/1980¹⁵⁸ e n° 9.873/1999¹⁵⁹, o reconhecimento da causa extintiva também está atrelada à inércia daquele que deveria agir. Ademais, quanto ao prazo, Priscila Viana e Fernando Gama Netto atentam que o Código Civil, no art. 206-A, e o Código Penal, no art. 110, estabeleceram o mesmo prazo para a prescrição geral e para a prescrição intercorrente.¹⁶⁰ Da mesma forma, tem-se o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal.¹⁶¹

¹⁵⁶ Ibid, p. 14.

¹⁵⁷ Art. 11-A. Ocorre a prescrição intercorrente no processo do trabalho no prazo de dois anos. § 1º A fluência do prazo prescricional intercorrente inicia-se quando o exequente deixa de cumprir determinação judicial no curso da execução. § 2º A declaração da prescrição intercorrente pode ser requerida ou declarada de ofício em qualquer grau de jurisdição.

¹⁵⁸ Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

§ 1º Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

§ 4º 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.

§ 5º A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no § 4º deste artigo será dispensada no caso de cobranças judiciais cujo valor seja inferior ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda.

¹⁵⁹ Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

¹⁶⁰ VIANA; NETTO, op. cit, p. 549.

¹⁶¹ O Min. Alexandre de Moraes, ao proferir seu voto no julgamento do ARE 843.98 (tema 1999), ressaltou a reiteração do entendimento que “se o Estado não está inerte, há necessidade de se interromper a prescrição para o cumprimento do devido processo legal (RE 1210551 AgR, Red. p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 20/08/2019” BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ARE 843.989/PR**. Relator: Alexandre de Moraes. Julgado em 18 ago. 2022. p. 78. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em: 22 dez. 2024.

Retomando a análise da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade Administrativa, destaca-se que nenhum dos dispositivos da nova lei exigem a comprovação de uma ação ou inércia específica do autor para que seja reconhecida a prescrição intercorrente, sendo suficiente o mero decurso do prazo para a extinção do processo. Além disso, merece atenção a redução do prazo da prescrição geral pela metade¹⁶², o que difere das outras modalidades de prescrição intercorrente já previstas em outras searas do direito, conforme exemplificado no parágrafo anterior.

Dessa forma, constata-se o caráter inovador da inclusão da prescrição intercorrente na improbidade administrativa, especialmente por não depender de qualquer inércia por parte do autor da ação, além de estabelecer um prazo reduzido de quatro anos para sua contagem, sem apresentar fundamentação jurídica válida ou respaldo claro no ordenamento jurídico brasileiro.

Para fins de melhor compreensão, rememora-se que o prazo de quatro anos é contado a partir da ocorrência de um dos marcos interruptivos descritos nos art. 23, § 4º, da LIA após a alteração, quais sejam: i) ajuizamento da ação de improbidade administrativa; ii) pela publicação da sentença condenatória; iii) publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; iv) publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; e v) publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Portanto, após o ajuizamento da ação de improbidade, a sentença condenatória deve ser publicada no prazo de quatro anos, sob pena de extinção do processo pela incidência da prescrição intercorrente. Da mesma forma, em caso de interposição de recurso, o Tribunal de Justiça ou o Tribunal Regional Federal deve publicar a decisão ou o acórdão condenatório dentro do mesmo prazo de quatro anos, sob o risco de extinção do feito. Assim, tem-se que entre cada marco interruptivo não pode haver lapso temporal maior que 4 (quatro) anos.

Sobre o prazo, Carla Campos, Lucas Melo, Patrícia Macêdo e Brenna Chaves destacam que a redução do prazo geral viola o princípio da duração razoável do processo, ao restringir o *iter* processual, comprometendo a proteção do dever de probidade e dificultando a obtenção de uma solução meritória para a lide.¹⁶³ No mesmo sentido, Silveira e Oliveira

¹⁶² Art. 23 [...] § 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.

¹⁶³ AMICO, Carla Campos; MELO, Lucas Sidrim Gomes de; MACÊDO, Patrícia Gomes Ribeiro de; CHAVES, Brenna Monice Fernandes. Análise constitucional do prazo da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade

ênfatisam que, caso o legitimado tenha agido com diligência ao propor a ação dentro do prazo prescricional, não deve ser penalizado com a redução pela metade do prazo para alcançar o direito material, considerando que a prescrição pressupõe a inércia, e não a atuação.¹⁶⁴

Ademais, Igor Pereira Pinheiro aponta a desproporcionalidade na redução do prazo, destacando que, na execução fiscal, por exemplo, a prescrição intercorrente é de cinco anos, enquanto na improbidade administrativa é de apenas quatro anos. Para ele, essa discrepância revela que o legislador priorizou o interesse público secundário — de natureza patrimonial do Estado — em detrimento do interesse público primário, com viés de direito fundamental, que consiste na proteção à probidade e à moralidade, bem como na punição efetiva dos agentes ímprobos.¹⁶⁵

Dessa forma, torna-se evidente a desarrazoabilidade da redução do prazo geral pela metade, tendo em vista que, em regra, as ações de improbidade administrativa apresentam elevada complexidade. Essas ações frequentemente envolvem múltiplos réus e exigem uma extensa instrução probatória, tarefa que se tornou ainda mais desafiadora para o legitimado devido à necessidade de comprovar o dolo do agente ímprobo. Nesse sentido, o exíguo prazo de quatro anos para a conclusão de todos os atos processuais pode criar um ambiente propício à impunidade, além de potencialmente incentivar a prática de atos de improbidade.

Outrossim, o § 8º do art. 23, incluído pela Lei nº 14.230/2021 ainda prevê a prescrição intercorrente como matéria de ordem público reconhecível de ofício, ou a requerimento da parte interessada, devendo o juiz ou o tribunal, ouvido o Ministério Público, decretá-la de imediato.¹⁶⁶ Considerando que o ente público lesado também teve a legitimidade reconhecida, como já explicado no tópico 3.3.1, bem como o art. 10, do Código de Processo Civil¹⁶⁷, verifica-se que este também deve ser ouvido previamente, e após, será ouvido o Ministério Público, como *custus legis*.

Verifica-se que não há qualquer menção à necessidade de inércia por parte da parte autora, sendo a prescrição reconhecida simplesmente pelo decurso do prazo, o que

Administrativa. In: Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. Eduardo Augusto Salomão Gambi, Emerson Garcia, Hermes Zaneti Júnior (org). 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D' Plácido, 2022, p. 314.

¹⁶⁴ SILVEIRA; OLIVEIRA, op. cit., p. 10.

¹⁶⁵ PINHEIRO; ZIESEMER, op. cit., p. 310.

¹⁶⁶ Art. 23 [...] § 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

¹⁶⁷ Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício

contraria as prescrições intercorrentes tradicionais no direito brasileiro. Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho, define a prescrição intercorrente como aquela que "decorre da paralisação de um processo judicial causada pela omissão da parte quanto ao dever de praticar os atos processuais a seu cargo". O autor ainda esclarece que, embora a parte não tenha agido com inércia originária, ao ajuizar a ação, ela pode ter agido com inércia superveniente, ou seja, aquela que ocorre após o início do processo, devido à desídia em praticar os atos processuais necessários.¹⁶⁸

De forma semelhante, Emerson Garcia e Rogério Alves, ainda antes da alteração promovida pela Lei 14.230/2021, já sustentavam a aplicação da prescrição intercorrente. Contudo, argumentavam que ela não deveria ser reconhecida em casos em que o processo estivesse suspenso ou quando a realização de determinado ato dependesse exclusivamente do Poder Judiciário, sendo indispensável a demonstração da inércia da parte autora para sua configuração.¹⁶⁹

Embora a doutrina tenha apontado a necessidade de inércia da parte autora como requisito, a Lei nº 14.230/2021 introduziu a prescrição intercorrente na improbidade administrativa nos casos em que a inércia decorre do mero decurso do prazo no processo de apuração da conduta do agente ímprobo, a partir dos marcos interruptivos. Esse reconhecimento da prescrição ocorre independentemente de quem tenha dado causa à paralisação, seja uma das partes ou a própria insuficiência do Estado no desempenho de sua função julgadora. Assim, constata-se que o ente legitimado pode ter sua atuação comprometida em razão da deficiência do serviço estatal, mesmo que tenha cumprido rigorosamente os prazos processuais previstos na lei.

Silveira e Oliveira apresentam um corolário lógico acerca da temática: se o Estado não consegue cumprir com eficiência os atos processuais no devido processo legal dentro do prazo máximo da prescrição intercorrente, e desde que não haja motivo imputável à parte, o juiz tem o dever de compensar a ineficiência estatal, descontando a mora atribuível ao serviço judiciário.¹⁷⁰ Ocorre que, pela legislação, não há qualquer compensação no prazo pela demora do Poder Judiciário, sendo o legitimado ativo prejudicado pela demora no julgamento.

Ainda sobre a inércia, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, no âmbito do ARE 843.989-PR, já abordado detalhadamente no tópico 3.2.1, destacou a imprescindibilidade da omissão da parte autora para a configuração da prescrição:

¹⁶⁸ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 115.

¹⁶⁹ GARCIA; ALVES, op cit., p. 404.

¹⁷⁰ SILVEIRA; OLIVEIRA, op. cit., p. 7.

“Sem inércia não há prescrição. Sem inércia não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem inércia não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público”.¹⁷¹ Percebe-se, assim, a incoerência de uma prescrição intercorrente que penaliza a atuação do ente legitimado em razão da limitação das Varas e Tribunais, que, devido à elevada demanda, provavelmente não conseguirão concluir os julgamentos no exíguo prazo de quatro anos.

Ranieri Rocha Lins e Vanir Fridriczewski ressaltam a aplicação da máxima no Direito de que “*Dormientibus Non Succurrit Ius*” (direito não socorre aos que dormem) na prescrição intercorrente. Segundo os autores, a essência da prescrição está na imputação da inércia ao titular da pretensão, de modo que não caberia a ele arcar com os efeitos quando a demora da solução jurisdicional decorre exclusivamente de fatores externos ou, ainda, da postura da parte adversa no exercício de uma defesa abusiva ou extremamente protelatória visando a extinção do feito pela prescrição intercorrente.¹⁷²

Além disso, a mencionada modalidade de prescrição contraria a Súmula nº 106 do Superior Tribunal de Justiça, que estabelece: "Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência". De forma semelhante, o art. 240, § 3º, do Código de Processo Civil determina que "a parte não será prejudicada pela demora imputável exclusivamente ao serviço judiciário".

Ambos os institutos tratam da impossibilidade de a mora do Judiciário ser usada como justificativa para a alegação de prescrição ou decadência devido à demora na citação. Todavia, observa-se que a essência dessas disposições reside em evitar o prejuízo à parte causado pela deficiência do serviço estatal, considerando que o Estado tem o dever de eficiência na prestação de serviços públicos, incluindo o acesso à justiça, conforme disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal. No entanto, a realidade do Poder Judiciário brasileiro apresenta um cenário desafiador, com quase 84 milhões de processos em tramitação e um índice de judicialização em constante ascensão, tendo alcançado, em 2023, um volume de 35 milhões de novos casos, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça.¹⁷³

¹⁷¹ p. 78.

¹⁷² LINS, Ranieri Rocha; FRIDRICZESKI, Vanir. **Os aspectos controvertidos do regime prescricional introduzido pela Lei nº 14.230, de 2021**. In: *Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Coord. Daniel Octávio Silva Marinho, Marco Aurélio Ventura Peixoto, Londrina: Thoth Editora, 2023. p. 569.

¹⁷³ JUSTIÇA em números 2024: Barroso destaca aumento de 9,5% em novos processos. **Agência CNJ de Notícias**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2024-barroso-destaca-aumento>. Acesso em: 22 dez. 2024.

Esse contexto de excessiva judicialização evidencia a desproporcionalidade do exíguo prazo de 4 (quatro) anos estabelecido pela Lei 8.429/92, que será demonstrado no próximo tópico com dados sobre o tempo médio de tramitação das ações de improbidade administrativa. Assim, torna-se claro que a prescrição intercorrente introduzida pela Lei nº 14.230/2021 vai de encontro a princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, ao atribuir ao legitimado ativo os prejuízos decorrentes das falhas estruturais ou da morosidade do Poder Judiciário, configurando uma violação à proteção da probidade administrativa.

Ademais, a Lei nº 14.230/2021 não estabeleceu qualquer prioridade de tramitação para as ações civis de improbidade administrativa, embora haja a necessidade de serem julgadas em um curto prazo de quatro anos, sob pena de serem extintas sem resolução do mérito pelo reconhecimento da prescrição intercorrente.

Emerson Garcia, em palestra intitulada “O Combate à Improbidade Administrativa e a Lógica do Razoável”, promovida pela Escola Superior do Ministério Público de Pernambuco, destacou que as ações de improbidade não possuem qualquer prioridade, estando abaixo de outras causas prioritárias, como infância e adolescência, idosos, mandados de segurança e habeas corpus, todas reconhecidas por lei como de tratamento preferencial. O Promotor também destacou que a Lei da Ficha Limpa garantiu prioridade à tramitação de recursos de agentes considerados inelegíveis nos Tribunais Superiores.¹⁷⁴

Sob essa ótica, ele argumenta que a ausência de prioridade na tramitação das ações de improbidade administrativa contraria a lógica do razoável, transformando a lei 8.429/1992 em “letra morta”. Ademais, ele concluiu que a introdução da prescrição intercorrente na legislação acabará por inviabilizar a aplicação prática da Lei de Improbidade Administrativa.¹⁷⁵

Nota-se, mais uma vez, a evidente desproporcionalidade da prescrição intercorrente introduzida pela nova lei de improbidade, a qual embora estipule um prazo para o julgamento das ações, não prevê prioridade de tramitação, deixando a resolução dos casos sujeita à sobrecarga do Judiciário. Assim, o julgamento pode ocorrer dentro de prazos que dependem da conveniência do sistema, comprometendo a efetividade da lei e a garantia de punição aos agentes ímprobos.

Enfatiza-se que, desde 2021, tramita um projeto de lei no Senado Federal que propõe a alteração do art. 17 da Lei nº 8.429/92 para incluir a prioridade de tramitação em

¹⁷⁴ ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **O combate à improbidade administrativa e a lógica do razoável**. Youtube, 20 de dezembro de 2022. 2h59min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DCCF9AZrWSI>. Acesso em: 22 dez. 2024.

¹⁷⁵ Ibid, sem paginação.

todas as instâncias para as ações civis por ato de improbidade administrativa, bem como para as ações penais que apuram crimes contra a Administração Pública. No entanto, o que poderia trazer maior celeridade para o julgamento dessas ações, encontra-se paralisado desde março de 2023 aguardando a designação do relator.¹⁷⁶

Pois bem, outro aspecto destacado pelas autoridades sobre a incoerência da prescrição intercorrente é a falta de diferenciação entre os ilícitos. Em outras palavras, todos os tipos de improbidade previstos nos artigos 9º, 10 e 11 estão sujeitos ao mesmo prazo de quatro anos, independentemente de sua maior ou menor complexidade. O Promotor de Justiça Emerson Garcia, em sua palestra mencionada nos parágrafos anteriores, ilustrou essa questão com o exemplo de um agente que subtrai 100 (cem) milhões de reais dos cofres públicos, situação que exige uma perícia contábil detalhada, sendo submetido ao mesmo prazo de quatro anos que um agente que desviou 30 sacos de cimento de uma obra pública.¹⁷⁷

Nota-se que a Lei nº 14.230/2021, ao introduzir a prescrição no curso do processo, equiparou todos os ilícitos civis a um único prazo, ignorando completamente a individualização das condutas, bem como a gravidade e a complexidade de cada ato ímprobo. Como bem apontado pelo Promotor, há uma diversidade de tipos de improbidade, alguns mais complexos que outros, sendo que certos casos envolvem múltiplos réus, inclusive agentes privados. Isso decorre da possibilidade de pessoas comuns, em conluio com agentes públicos, praticarem atos de improbidade, tornando-se igualmente passíveis de responsabilização.

Dessa forma, considerando o prazo uniforme de quatro anos para todos os ilícitos, é possível que, em determinados casos, seja necessária uma atuação mais estratégica por parte do Ministério Público e da advocacia pública. Isso pode incluir a avaliação de viabilidade de julgamento da ação que abranja todos os atos de improbidade dentro desse prazo reduzido ou, alternativamente, a possibilidade de fracionamento da ação, o que permitiria dividir uma ação ampla, densa e complexa em duas ações menores, mais objetivas e viáveis de serem analisadas dentro do tempo estipulado.

Outra questão jurídica processual interessante diz respeito aos momentos de interrupção do prazo de prescrição intercorrente previstos no art. 23, § 4º, da Lei nº 8.429/92. Com exceção do disposto no inciso I, que trata do ajuizamento da ação de improbidade, todos os demais incisos referem-se a decisões condenatórias, como a publicação da sentença

¹⁷⁶ O PL 1431/2021 propõe modificar o art. 17 da Lei 8429/92 para o seguinte texto: “Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário e prioridade de tramitação em todas as instâncias, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.” SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 1431/2021.** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148116>. Acesso em: 22 dez. 2024.

¹⁷⁷ ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO, op. cit., sem paginação.

condenatória, decisão ou acórdão condenatório de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, bem como dos Tribunais Superiores. De tal maneira, caso ocorra uma decisão absolutória em qualquer desses marcos, não haverá interrupção do prazo prescricional.

Assim, caso haja uma sentença de improcedência na ação de improbidade, o marco que interrompeu a prescrição permanece sendo o ajuizamento da ação, e, portanto, a contagem do prazo de quatro anos se iniciou a partir desse momento. Isso ocorre porque não há qualquer previsão legal que considere uma decisão absolutória como marco de interrupção do prazo. Dessa forma, a ausência dessa previsão parece ser mais um fator que favorece a impunidade, já que, possivelmente, não haverá tempo suficiente para reverter a decisão no Tribunal antes do término do prazo prescricional.

Como exemplo, observa-se que, em caso de decisão absolutória, deve decorrer um período inferior a quatro anos entre o ajuizamento da ação e a prolação do acórdão pelo Tribunal de Justiça. Nesse período, deve ocorrer a citação do réu – muitas vezes, com pluralidade de réus –, a instrução processual, a perícia, a prolação da sentença absolutória, a apresentação do recurso cabível, a colheita das contrarrazões, a remessa ao Tribunal, a designação de uma Turma e de um Relator, e, por fim, o julgamento no Tribunal. Considerando todos os atos mencionados, que podem ainda ser ampliados, caso haja a expedição de carta precatória ou o não conhecimento do recurso, o que demandaria a interposição de Agravo Interno, questiona-se se todo esse procedimento será concluído dentro do exíguo prazo de quatro anos.

Emerson Garcia ressalta que, caso haja uma única absolvição em uma ação de improbidade administrativa, não será possível reverter essa absolvição devido à limitação dos quatro anos imposta pela lei.¹⁷⁸ No mesmo sentido, Silveira e Oliveira afirmam que havendo a improcedência da ação, a apelação carecerá de interesse processual superveniente, uma vez que as pesquisas demonstram que fatalmente não haverá tempo hábil para reverter a decisão na instância superior.¹⁷⁹

Em conclusão, a ausência de previsão legal que considere a sentença absolutória como marco interruptivo da prescrição intercorrente evidencia uma lacuna que pode resultar em sérios impactos no processo de responsabilização por atos de improbidade administrativa. A falta dessa previsão fortalece a possibilidade de impunidade, uma vez que não haverá tempo hábil para que se busque a reversão da decisão, configurando uma evidente contradição com o princípio do duplo grau de jurisdição.

¹⁷⁸ Ibid, sem paginação.

¹⁷⁹ SILVEIRA; OLIVEIRA, op. cit., p. 6.

Outrossim, outro ponto que chama a atenção no tocante aos marcos interruptivos é a ausência de previsão da celebração do acordo de não persecução cível (ANPC) como marco de interrupção do prazo prescricional. Sobre isso, o Procurador da República António de Passo Cabral, ao considerar que a contagem da prescrição se inicia a partir da ocorrência do ato, destacou que, dependendo do tempo transcorrido entre o fato ilícito e o não cumprimento do ANPC, pode não haver mais tempo hábil para a formulação da pretensão judicial de improbidade.¹⁸⁰

O doutrinador ainda ressalta uma contradição entre a Lei Anticorrupção, aplicável às pessoas jurídicas, e a Lei de Improbidade Administrativa. Ambas preveem métodos autocompositivos para a resolução do conflito, o acordo de leniência e o acordo de não persecução cível. No entanto, enquanto o primeiro assegura a interrupção do prazo prescricional (art. 16. § 9º, da Lei 12.846/2013), o ANPC no âmbito da improbidade não possui esse efeito, em razão da ausência de previsão legal nos incisos do art. 23, § 4º, da LIA. Nesse contexto, ele conclui pela necessidade de uma interpretação conjunta entre as leis que tutelam a probidade administrativa e o patrimônio público, a fim de garantir uma aplicação mais coerente e eficaz das medidas previstas, evitando incongruências que possam comprometer a responsabilização por atos ímprobos.¹⁸¹

Diante do exposto no presente tópico, conclui-se a Lei nº 14.230/2021 inovou ao prever uma modalidade de prescrição intercorrente nunca antes vista no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que não se exige qualquer omissão ou inércia da polo ativo, mas apenas o mero decurso do tempo como causa para o reconhecimento da prescrição, a qual, inclusive, pode ser reconhecida de ofício, além de trazer uma redução do prazo pela metade.

Embora haja diversas inovações, não houve um debate adequado acerca dos impactos que essa nova regulação prescricional teria na proteção da probidade administrativa, o que facilitou o surgimento de incoerências e desproporcionalidades na lei. Entre essas falhas, destacam-se a ausência de prioridade de tramitação para as ações de improbidade, a falta de individualização dos prazos conforme os tipos de improbidade, e a não previsão do acordo de não persecução cível e das decisões absolutórias como marcos interruptivos da prescrição.

Tudo isso compromete a eficácia da nova legislação, pois enfraquece a responsabilização por atos ímprobos e cria insegurança jurídica no processo. Como ressaltado

¹⁸⁰ CONGRESSO BRASILEIRO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, 2023, Brasília. **Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Y_GcBsr46OI&t=9630s. Acesso em: 23 dez. 2024

¹⁸¹ Ibid, sem paginação.

por Garcia, a prescrição intercorrente nos moldes da nova lei tornou-se “letra morta”¹⁸², pois não é compatível com a realidade do sistema judiciário atual, o que impede sua plena aplicação. Essa incompatibilidade, conforme será demonstrado no próximo tópico, reflete as limitações práticas da lei, que não leva em conta a complexidade dos processos e as dificuldades operacionais enfrentadas pelo Judiciário, comprometendo o alcance de seus objetivos.

4.1.1 A demanda judicial das ações de improbidade e o prazo médio de tramitação até a primeira sentença

Uma pesquisa divulgada em 2015 pelo Conselho Nacional de Justiça já evidenciava os desafios para a plena efetividade no combate aos atos de improbidade administrativa. Coordenado por Luiz Manoel Gomes Júnior, o estudo revelou que o tempo médio entre o ajuizamento da ação e o julgamento era de 1.548,63 dias (4,24 anos), com um desvio padrão de 8,93 dias. Ademais, constatou-se que um quarto dos processos era julgado em até 2,54 anos, enquanto a mediana foi de 1.463 dias, indicando que metade das ações era resolvida em menos de 3,97 anos. Já o terceiro quartil registrou um tempo de julgamento de até 5,65 anos.¹⁸³

Na hipótese de aplicação da prescrição intercorrente durante o período analisado pela pesquisa, desenhar-se-ia um cenário preocupante para a defesa da probidade administrativa. Isso porque 25% dos processos seriam extintos sem resolução do mérito devido à incidência da prescrição intercorrente, enquanto metade das ações seria julgada muito próximo do limite do prazo de 4 (quatro) anos, comprometendo significativamente a efetividade do combate aos atos de improbidade e a responsabilização dos envolvidos.

A pesquisa também analisou o tempo médio decorrido entre o ajuizamento da ação e o trânsito em julgado nos Tribunais de Justiça. Dentre os resultados apresentados, destacou-se o Tribunal de Justiça de São Paulo, com um tempo médio de 2.702,35 dias (7,2 anos), evidenciando a morosidade no encerramento definitivo dos processos de improbidade administrativa. Ademais, esse dado reforça a insuficiência do prazo para reverter uma decisão absolutória, conforme discutido no tópico anterior, especialmente considerando que tal

¹⁸² ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO, op cit., sem paginação.

¹⁸³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Pesquisa**: Lei de Improbidade Administrativa - obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: 2015. p. 37. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2024.

decisão não é reconhecida como marco interruptivo da prescrição, comprometendo ainda mais a efetividade da nova legislação.¹⁸⁴

Considerando os dados apurados pela referida realizada ainda em 2015, verifica-se que o cenário anterior à publicação da Lei 14.230 já era preocupante devido aos extensos prazos para julgamento das ações. Essa problemática torna-se ainda mais complexa, considerando que os dados mais recentes não apontam mudanças relevantes em relação ao panorama identificado anteriormente. Além disso, o sistema atual exige o julgamento da ação de improbidade em um exíguo prazo de 4 (quatro) anos, sob pena de extinção do processo sem resolução do mérito.

Convém destacar que as informações citadas a seguir foram extraídas da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (Datajud), instituída pela Resolução nº 331/2020 do Conselho Nacional de Justiça, como fonte primária de dados do Sistema Nacional de Estatística do Poder Judiciário. Essa ferramenta permite a visualização de forma clara e objetiva dos principais indicadores estatísticos do Poder Judiciário, permitindo que qualquer pessoa tenha acesso às informações relevantes sobre a prestação e efetividade jurisdicional de todos Tribunais previstos no art. 92 da Constituição Federal.

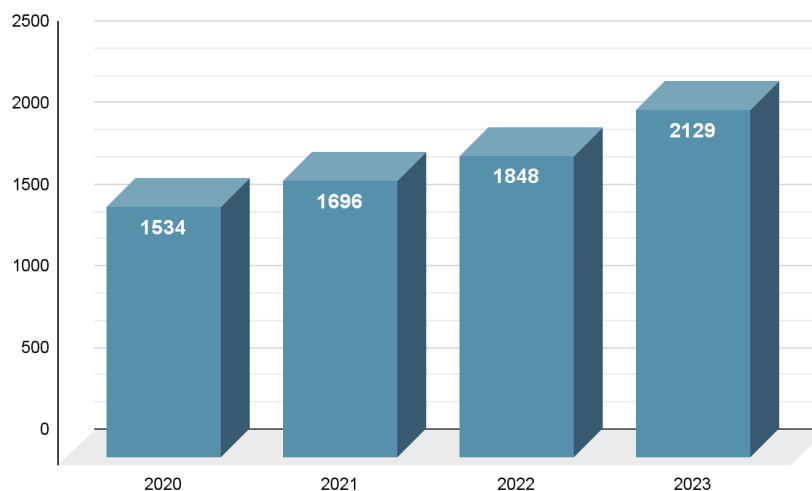
A pesquisa terá como foco o tempo médio de tramitação das ações de improbidade administrativa em 2023, nas esferas federal e estadual, até o primeiro julgamento. Esses parâmetros foram escolhidos com base nos dois primeiros marcos interruptivos da prescrição, que são o ajuizamento da ação (inciso I) e a publicação da sentença condenatória (inciso II). Assim, entre esses dois marcos, não pode haver o transcurso de um período superior a 4 (quatro) anos. Já a escolha de 2023 como ano de análise se deve ao fechamento dos dados, pois as estatísticas completas de 2024 ainda não estão disponíveis.

Ao selecionar as ações civis de improbidade administrativa como classe, referentes ao ano de 2023, nos âmbitos estadual e federal, em todos os tribunais, o DataJud registra um tempo médio de tramitação até o primeiro julgamento de 2.129 dias, correspondendo a cerca de 5,83 anos. Esse resultado evidencia, de modo preliminar, uma evidente desproporcionalidade em relação ao prazo estipulado pelo legislador que não considerou a morosidade característica da atuação do Estado como órgão julgador.

Além disso, ao expandir o filtro da pesquisa para abranger os anos de 2020 a 2023, constatou-se que, desde a publicação da lei, o tempo médio para a prolação da sentença tem apresentado um aumento gradual. Esse comportamento é ilustrado no gráfico a seguir, elaborado com base nos dados extraídos do DataJud:

¹⁸⁴ Ibid, p. 48.

Gráfico 1 - Tempo médio de tramitação até o primeiro julgamento no período 2020-2023



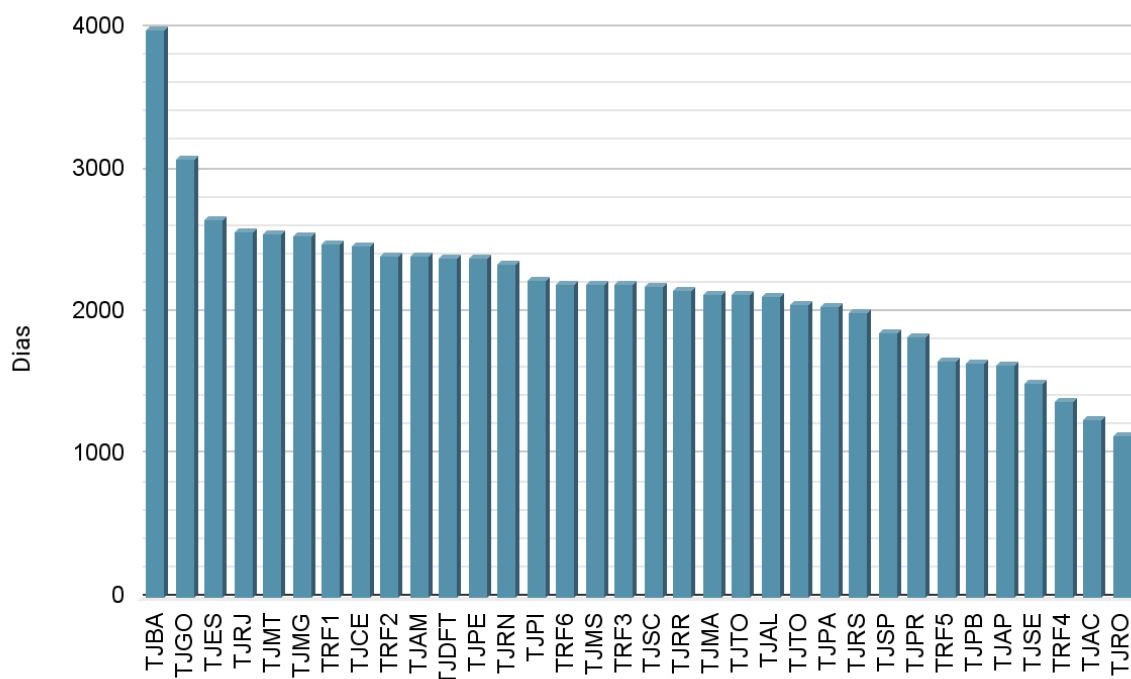
Fonte: Elaborado pela autora (2024), a partir de dados extraídos do DataJud.¹⁸⁵

Como se percebe, em 2020, antes da publicação da Lei nº 14.230/2021, que instituiu a prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa, o Poder Judiciário demorava, em média, 4,2 anos para a prolação da sentença em uma ação de improbidade administrativa. Esse prazo aumentou ao longo dos anos, o que reforça a preocupação e a necessidade de tratar dessa questão, considerando os impactos que a aplicação da prescrição intercorrente terá sobre milhares de ações de improbidade ainda não julgadas, que, possivelmente, serão extintas pela prescrição, sem que qualquer sanção seja imposta ao agente ímprobo.

Passando à análise por Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional, verificou-se que o Tribunal de Justiça com o menor tempo de tramitação em 2023 foi o de Roraima, com 1.161 dias, equivalente a 3,18 anos. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça da Bahia apresentou um tempo médio de 3.923 dias para a prolação da sentença, ou seja, mais de 10 anos. Tais dados, também extraídos da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário, serão apresentados no gráfico a seguir:

¹⁸⁵ Para a obtenção do resultado, foram utilizados os seguintes filtros: pesquisa realizada na aba "classes" do DataJud; classe: "ação civil de improbidade administrativa (64)"; ano: 2023; ramo de justiça: todos; grau: 1º grau; UF e municípios: todos; tipo: processos; tribunal: todos; natureza: todos; órgão julgador: todos. Após a aplicação desses parâmetros, o resultado por ano é exibido na aba "Tempo médio do primeiro julgamento". CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel Estatísticas do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 26 dez. 2024.

Gráfico 2 - Tempo médio de julgamento por tribunal



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do DataJud.¹⁸⁶

Com base nos dados, verifica-se que a maioria dos tribunais brasileiros, em 1ª instância, leva, em média, 2.000 dias para prolatar a sentença, o que corresponde a aproximadamente 5,47 anos. Neste ponto, destaca-se quão superior é este prazo em relação ao prazo de quatro anos previsto no art. 23, § 5º, da Lei 8.429/92, como o tempo exigido entre o ajuizamento da ação e sentença condenatória.

Os dados apresentados no gráfico 2 corroboram a tese de que, nos casos de decisão absolutória, não há tempo suficiente para que o recurso seja analisado em segunda instância. Isso se deve ao fato de que a sentença absolutória não interrompe o prazo prescricional. Dessa forma, se uma Vara, por exemplo, levar aproximadamente 3 anos para julgar a ação e proferir uma decisão absolutória, é pouco provável que o Ministério Público Federal ou a advocacia pública consigam ter sua apelação enviada ao tribunal competente, analisada e julgada em menos de 1 (um) ano.

Assim, configura-se um cenário alarmante para a defesa da probidade e do patrimônio público, já que o prazo estabelecido pela legislação não se alinha à capacidade de

¹⁸⁶ Para a obtenção do resultado, foram utilizados os seguintes filtros: pesquisa realizada na aba "classes" do DataJud; classe: "ação civil de improbidade administrativa (64)"; ano: 2023; ramo de justiça: todos; grau: 1º grau; UF e municípios: todos; tipo: processos; tribunal: todos; natureza: todos; órgão julgador: todos. Após a aplicação desses parâmetros, o resultado por tribunal é exibido na aba "Tempo médio do primeiro julgamento". CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel Estatísticas do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 26 dez. 2024.

juízo do sistema judiciário. Embora a intenção do legislador, ao instituir o prazo de 4 (quatro) anos para a prescrição intercorrente, tenha sido assegurar o princípio da duração razoável do processo, é fundamental reconhecer que a razoabilidade deve igualmente ser aplicada ao Estado, que necessita de tempo suficiente para conduzir a instrução probatória e proferir sua decisão.

A aplicação da metade do prazo da prescrição geral como prescrição intercorrente, à luz dos dados apresentados, equivale a assegurar a impunidade de inúmeros agentes ímprobos e a fomentar a reincidência dessas práticas, considerando a alta probabilidade de que os processos não sejam julgados em tempo hábil. Ressalta-se que, mesmo que o ente legitimado tenha proposto a ação de improbidade dentro do prazo legal, o simples decurso do tempo pode levar à extinção da ação, sem que seja necessária qualquer omissão ou inércia por parte do autor da demanda.

Foi justamente com o receio de que a prescrição intercorrente pudesse ser configurada que o Ministério Público Federal analisou cerca de 8 mil processos de improbidade administrativa vinculados ao acervo da Procuradoria Regional da 1ª Região. O trabalho concluiu que 1.971 ações, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, estavam passíveis de extinção por incidência da prescrição intercorrente em 2025. Esse estudo teve como objetivo solicitar a prioridade de julgamento para esses casos, com o intuito de evitar que a prescrição se consumasse e comprometesse a responsabilização dos agentes ímprobos.¹⁸⁷

Em conclusão, ficou claro que a prescrição intercorrente instituída pela Lei nº 14.230/2021 não levou em consideração a realidade do Poder Judiciário, especialmente no que tange aos prazos processuais. Ao dispensar a necessidade de inércia do autor para sua configuração, ela impõe desafios significativos à efetividade do processo de responsabilização dos agentes ímprobos. O cenário atual demonstra que a aplicação dessa nova modalidade de prescrição pode representar uma limitação para a defesa da probidade, uma vez que o tempo exíguo para a tramitação das ações prejudica a busca pela responsabilização, conferindo à legislação um caráter de proteção insuficiente e configurando um retrocesso no combate à improbidade administrativa.

¹⁸⁷ MPF pede julgamento prioritário de cerca de 2 mil processos de improbidade da 1ª Região que podem prescrever em 2025. **Ministério Público Federal**, Brasília, 2 nov. 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/mpf-pede-julgamento-prioritario-de-cerca-de-2-mil-processos-de-improbidade-da-1a-regiao-que-podem-prescrever-em-2025>. Acesso em: 27 dez. 2024.

4.2 A prescrição interfases: uma manifestação de proteção deficiente e de retrocesso na garantia da probidade administrativa

O Constituinte originário, por meio do art. 37, § 4º, assumiu o compromisso de combater os atos de improbidade administrativa, ao possibilitar a imposição de sanções, como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função público e o ressarcimento ao erário, aos agentes praticantes de tais atos, na forma disposta na lei. Essa previsão evidencia a necessidade de uma legislação que proteja a probidade administrativa. Porém, além da obrigação de criar a legislação, é imprescindível que a proteção seja realizada de forma eficiente, em consonância com o *caput* do art. 37, da CF, e com uma das vertentes do princípio da proporcionalidade.

Lenio Streck, de maneira elucidativa, sustenta que o princípio da proporcionalidade apresenta uma dupla dimensão: a proteção positiva e a proteção negativa, sendo esta última voltada ao enfrentamento de omissões estatais. Conforme explica o autor, “a inconstitucionalidade pode advir de proteção insuficiente de um direito fundamental-social, como ocorre quando o Estado abre mão do uso de determinadas sanções penais ou administrativas para proteger determinados bens jurídicos”. Por fim, Streck conclui que essa dupla perspectiva deriva da indispensável vinculação de todos os atos estatais à materialidade da Constituição.¹⁸⁸

Nesse sentido, observa-se que o princípio da proporcionalidade opera não apenas como um critério de contenção aos excessos do Estado, mas também como uma diretriz que veda a proteção deficiente de direitos fundamentais, abrangendo inclusive a atividade legislativa. Assim, partindo do reconhecimento do direito fundamental à probidade administrativa, conforme analisado no tópico 2.3 deste trabalho, conclui-se que o legislador está vinculado ao dever de elaborar normas que não apenas sejam eficazes, mas também adequadas para assegurar a proteção desse direito de forma plena e consistente.

Juarez Freitas, ao tratar da aplicação do princípio da proporcionalidade, destaca a importância da adequação entre os meios utilizados e os fins pretendidos. Segundo o autor, uma medida implementada pelo Poder Público deve demonstrar-se não apenas coerente com

¹⁸⁸ STRECK, Lenio. **A dupla face do Princípio da proporcionalidade e cabimento de mandado de segurança em matéria criminal**: superando o ideário liberal-individualista clássico. Revista do Ministério Público, ano 2005, n. 22. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2767077/Lenio_Luiz_Streck.pdf. Acesso em: 28 dez. 2024. p. 182.

os objetivos almejados, mas também efetiva na sua realização. Além disso, ele enfatiza que a insuficiência ou a omissão jurídica que resulte em danos representa uma grave inadequação.¹⁸⁹

Ainda sobre este aspecto, Luciano Feldens, citado por Baptista e Amorim, argumenta que, ao se reconhecer o dever do Estado de proteger um direito fundamental, a eficácia dessa proteção, exigida constitucionalmente, passa a fazer parte do conteúdo essencial desse dever. O autor enfatiza que seria contraditório admitir um dever estatal de implementar medidas que não sejam eficazes. Por fim, Feldens conclui que, considerando que a Constituição veda ações ou omissões que reduzam o nível de proteção garantido, o princípio da proporcionalidade surge com a vertente de proibição à proteção deficiente.¹⁹⁰

Dessa forma, pode-se concluir que o Poder Legislativo encontra-se limitado em sua atividade essencial de legislar, uma vez que lhe é vedado promover alterações legislativas que resultem em proteção deficiente a direitos fundamentais. Nesse sentido, Baptista e Amorim sustentam que o princípio da vedação da proteção deficiente pode ser utilizado como critério jurisdicional tanto para controlar eventuais omissões estatais em cumprir seu dever fundamental de proteção quanto para intervir em situações em que o nível mínimo de proteção esteja ameaçado.¹⁹¹

Ademais, vale ressaltar que o princípio da vedação à proteção deficiente já foi reconhecido e aplicado pelo Supremo Tribunal Federal como fundamento jurídico. Um exemplo notório é a decisão proferida no AI 598.212, em que o STF determinou a criação da Defensoria Pública no Estado do Paraná. Na ocasião, o Tribunal entendeu que a omissão estatal na implementação dessa instituição violava, entre outros princípios constitucionais, o da vedação à proteção insuficiente, reafirmando a necessidade de garantir a proteção efetiva aos direitos fundamentais.¹⁹²

Com base na breve explanação sobre o princípio da vedação à proteção deficiente e sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, torna-se oportuno analisar a relação

¹⁸⁹ FREITAS, Juarez. A Responsabilidade Extracontratual do Estado e o Princípio da Proporcionalidade: Vedação de Excesso e de Omissão. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 241. Jul/set de 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43326/44667>. Acesso em: 27 dez. 2024. p. 27.

¹⁹⁰ BAPTISTA, Bruno de S. M; AMORIM, Fernando S. T. Direito Fundamental à Proibidade Administrativa e a Vedação da Proteção Deficiente: Uma análise das repercussões jurídicas da lei no 14.230/2021. *Revista RIOS*, ano 17 n. 34. junho 2022. Disponível em: <https://www.publicacoes.unirios.edu.br/index.php/revistarios/article/download/405/404/920>. Acesso em: 27 dez. 2024. p. 152.

¹⁹¹ *Ibid*, p. 153.

¹⁹² O Relator Min. Celso de Mello, afirmou que a limitação a direitos fundamentais deve se sujeitar a uma interpretação restritiva, sob pena de ofensa a princípios como “aqueles fundados na proibição de retrocesso social, na proteção ao mínimo existencial [...], na vedação da proteção insuficiente e, também, na proibição de excesso.” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AI 598.212**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=216986553&ext=.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2024.

desse princípio com a prescrição intercorrente introduzida na Lei de Improbidade Administrativa.

A aplicação da prescrição intercorrente, conforme prevista no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.429/90, compromete drasticamente a efetividade das ações de improbidade administrativa, resultando em sua inevitável inoperância. Cabe lembrar que a prescrição é reconhecida de ofício pelo magistrado com base no mero decurso do tempo, independentemente de qualquer inércia por parte do polo ativo. Outrossim, a redução do prazo prescricional pela metade agrava ainda mais a ineficácia da norma, especialmente porque, como demonstrado anteriormente, o tempo médio de tramitação de uma ação de improbidade administrativa até a prolação da primeira sentença supera 4 (quatro) anos.

Embora seja louvável a busca pela celeridade nos processos judiciais, garantindo que o réu não permaneça indefinidamente à espera de julgamento, é essencial que o legislador ordinário considere a realidade do sistema judiciário. É fundamental estabelecer prazos que assegurem tempo suficiente para a devida análise probatória e o julgamento subsequente, evitando que a prescrição intercorrente, em vez de assegurar justiça, resulte em uma verdadeira anistia disfarçada.

Como manifestações de proteção insuficiente que a Lei nº 14.230/2021 trouxe à defesa da probidade administrativa, destacam-se: a ausência de previsão da decisão absolutória como marco interruptivo, o que provavelmente inviabilizará o tempo necessário para o exame em segunda instância, comprometendo o princípio do duplo grau de jurisdição, conforme já mencionado anteriormente; além disso, o estabelecimento de um prazo genérico para a prescrição intercorrente, desconsiderando a complexidade das ações ou a existência de múltiplos réus, agrava ainda mais essa deficiência normativa.

Ademais, Baptista e Amorim citam que a vedação ao magistrado de indeferir o requerimento de produção de prova formulado pela defesa do réu previsto no art. 17, § 10-F, II, como um “incremento da completa impunidade”. Os autores ainda exemplificam que caso o réu formule o requerimento de uma carta rogatória para a oitiva de uma testemunha que reside em outro país, potencialmente ele terá garantida a extinção do processo pela ocorrência da prescrição intercorrente.¹⁹³

Portanto, observa-se que a alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.230/2021 resultou em uma flexibilização do sistema de combate à improbidade e à corrupção, favorecendo a impunidade de agentes ímprobos ao prever uma prescrição intercorrente que não se coaduna com a realidade processual e estrutural do sistema de justiça

¹⁹³ BAPTISTA; AMORIM, op. cit, p. 159.

brasileiro. Como enfatizado por Emerson Garcia, a inclusão dessa prescrição fez com que a lei de improbidade se tornasse “letra morta”¹⁹⁴, sem efetividade, prejudicando a responsabilização dos agentes públicos e enfraquecendo a proteção ao patrimônio público, configurando uma verdadeira proteção deficiente ao direito fundamental à probidade administrativa.

Além de representar uma manifestação de proteção deficiente, a prescrição intercorrente configura-se como um retrocesso na proteção da probidade administrativa. Conforme discutido nos parágrafos anteriores, a atividade legislativa encontra-se limitada pelos direitos previstos na Constituição Federal e pelas conquistas já obtidas. Nesse sentido, Ingo Sarlet esclarece que o princípio da vedação ao retrocesso tem como objetivo proteger as conquistas legislativas, funcionando como “uma garantia de proteção dos direitos fundamentais [...] contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional, diante de medidas legislativas que impliquem supressão ou restrição nos níveis ou patamares de tutela dos direitos já existentes”.¹⁹⁵

Sarlet também destaca que a vedação ao retrocesso é implicitamente extraída da Constituição Federal, resultando da interação entre o princípio do Estado Democrático de Direito, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, além dos princípios da segurança jurídica e da confiança.¹⁹⁶ Além da fundamentação constitucional, Wladimir Brega Filho e Taís Caroline Pinto citam outros documentos normativos que preveem expressamente a impossibilidade de retrocesso normativo, como o Pacto Internacional sobre Direito Cívico e Político (art. 5º, §§ 1º e 2º)¹⁹⁷ e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 5º, §§ 1º e 2º).¹⁹⁸

Ademais, Carvalho aponta que o princípio do não retrocesso também encontra respaldo no Pacto de São José da Costa Rica, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro. De acordo com o artigo 25, o tratado veda qualquer forma de exclusão ou limitação dos

¹⁹⁴ ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO, op cit. sem paginação.

¹⁹⁵ CARVALHO, op. cit, p. 68.

¹⁹⁶ Ibid, p. 68.

¹⁹⁷ Artigo 5. 1. Nenhuma disposição do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhe limitações mais amplas do que aquelas nele previstas. 2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer Estado Parte do presente Pacto em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau. BRASIL. **Decreto 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

¹⁹⁸ FILHO, Wladimir Brega; PINTO, Taís Caroline. **O princípio da proibição do retrocesso como garantia da efetivação dos direitos fundamentais sociais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1f7650d12288f6e4>. Acesso em: 28 dez. 2024. p. 12.

direitos nele reconhecidos.¹⁹⁹ No mesmo sentido, a Convenção de Mérida, ao tratar do combate à corrupção, estabelece em seu artigo 65, § 2º, que “cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção”, reforçando o compromisso com a ampliação e não a redução das garantias de proteção.

Sobre o princípio em questão, Igor Pinheiro e Henrique Ziesemer sustentam ser vedado qualquer retrocesso legislativo ou administrativo que restrinja a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa. Para os autores, somente é admissível o fortalecimento legislativo no combate à corrupção, sendo inadmissível qualquer afrouxamento que flexibilize normas anticorrupção decorrentes de imposições constitucionais ou de compromissos assumidos em convenções internacionais.²⁰⁰

Luís Roberto Barroso argumenta que “se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio público da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido”.²⁰¹ Nesse contexto, Carvalho e Costa reforçam que a proteção contra o retrocesso abrange todos os direitos fundamentais, não se limitando apenas aos direitos sociais de prestação.²⁰²

Diante do exposto, verifica-se que o princípio da proibição ao retrocesso funciona como um limite à atuação do legislador ordinário, impedindo que sejam reduzidos ou esvaziados os aspectos essenciais de um direito fundamental. Reconhecido o direito fundamental à probidade administrativa, é imprescindível a aplicação desse princípio à matéria, vedando-se alterações legislativas que enfraqueçam sua proteção, favoreçam a impunidade dos agentes ímprobos e dificultem o trabalho das autoridades responsáveis pela investigação e pelo ajuizamento das ações.

Ao relacionar a proibição do retrocesso com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, não é forçoso afirmar que a nova legislação violou o referido princípio e ainda colidiu com o previsto no artigo 65 da Convenção de Mérida. Um exemplo claro dessa violação foi a modificação do regime prescricional, tanto a modalidade geral quanto a intercorrente.

¹⁹⁹ CARVALHO, op cit., p. 69.

²⁰⁰ PINHEIRO; ZIESEMER, op. cit, p.29-33.

²⁰¹ BARROSO, Luís Roberto Barroso. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 158.

²⁰² CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COSTA, Eliane Romeiro. Segurança jurídica e o princípio da proibição do retrocesso social na ordem jurídico-constitucional brasileira. **Revista Estudos** - Revista de Ciências Ambientais e Saúde (EVS), Goiânia, Brasil, v. 36, n. 2. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/1039/736>. Acesso em: 29 dez. 2024. p. 432.

Recorda-se que, na redação original da Lei de Improbidade, a prescrição geral variava conforme o vínculo do agente com a Administração Pública. Por exemplo, no caso de titulares de mandatos eletivos, o prazo prescricional era de cinco anos contados a partir da cessação do vínculo. Para ocupantes de cargos efetivos, havia remissão à legislação aplicável aos servidores públicos, como no regime estatutário federal, em que o prazo se iniciava a partir do conhecimento do fato ímprobo pela Administração. Com a alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.230/2021, houve a unificação tanto do prazo quanto de sua contagem, fixando-o em 8 anos contados a partir da ocorrência do fato.

Nesses termos, evidencia-se uma clara facilitação à impunidade dos agentes ímprobos e a criação de barreiras à atuação das autoridades. A improbidade, na maioria dos casos, não será praticada de forma explícita, mas sim por meio de artifícios destinados a ocultar o ato ilícito. Caso a Administração Pública só tome conhecimento do fato após o prazo de oito anos, não será possível ajuizar a ação de improbidade para aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei, embora ainda se possa buscar o ressarcimento, considerando a imprescritibilidade do dano decorrente de ato de improbidade doloso. Ademais, no caso de agentes que ocupam mandatos eletivos, o retrocesso é ainda mais acentuado, pois, em situações de reeleição, esses agentes podem facilmente adotar estratégias para obstruir ou dificultar o curso das investigações.

A prescrição intercorrente, conforme analisado ao longo deste trabalho, foi implementada de maneira desproporcional, carecendo de fundamentação jurídica consistente e desconsiderando a realidade prática, assim, representando um verdadeiro retrocesso no combate à improbidade administrativa. Como exemplos, destaca-se a redução do prazo pela metade, a desnecessidade de inércia da parte autora para o início da contagem, sendo dever do magistrado o reconhecimento, de ofício, da prescrição intercorrente pelo mero lapso temporal.

Na redação original, não existiam tais previsões, o que não impede que o legislador introduza a prescrição intercorrente. Contudo, o que não pode ocorrer é a total desconsideração da realidade do sistema judiciário, resultando na implementação de uma prescrição com um prazo que, na prática, torna a aplicação da lei ineficaz, configurando um retrocesso na proteção do direito fundamental à probidade.

Diante disso, verifica-se que a prescrição intercorrente, tal como estabelecida pela Lei nº 14.230/2021, representa uma manifesta forma de proteção deficiente e um retrocesso no combate à improbidade administrativa, uma vez que compromete a eficácia da legislação que deveria ter como função precípua a proteção da probidade. Esse cenário foi utilizado

como fundamento para a propositura de ações judiciais com o intuito de declarar a inconstitucionalidade da previsão, como será analisado a seguir.

4.3 A faceta (in)constitucional da prescrição intercorrente

Desde sua entrada em vigor, a Lei de Improbidade Administrativa, após as 192 alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, tem sido bastante questionada no âmbito judicial. Como mencionado anteriormente, foram julgadas de forma definitiva as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7042 e 7043, além do ARE nº 843.989/PR, que originou o Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal, estabelecendo a irretroatividade do regime prescricional. Além disso, destacam-se as ADIs 7.236 e 7.237 por questionarem, entre outros dispositivos, o que prevê a prescrição intercorrente.

Uma dessas ações, a ADI 7.236, foi proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 8.429/1992, incluindo o art. 23, caput, §§ 4º, II, III, IV e V, e § 5º, que tratam da prescrição intercorrente. Entre os argumentos apresentados, ressaltam-se as alegações de violação ao princípio da vedação ao retrocesso e à proibição de proteção deficiente. A associação apontou que os dispositivos questionados comprometeram o arcabouço normativo desenvolvido ao longo de três décadas para a tutela da probidade e do patrimônio público, motivo pelo qual argumentou que “a legislação em testilha afigura-se materialmente inconstitucional, por reduzir consideravelmente o âmbito de proteção de tais direitos”.²⁰³

Sobre a prescrição intercorrente, a CONAMP salientou a necessidade de delimitação pelo STF do início do prazo para que ocorra somente em caso de constatação da inércia do autor, “evitando-se assim, mais uma afronta, desta feita ao direito fundamental à tutela jurisdicional”.²⁰⁴ Além disso, foi apontado que a ausência de decisões absolutórias como marcos interruptivos seria uma evidente inconstitucionalidade na medida em que deixou-se de regular de forma equânime todos os incidentes ou fases do processo. A associação também destacou que não “haverá tempo hábil mínimo para que o processo possa chegar ao seu final, em caso de prosseguir com a interposição de recurso”.²⁰⁵

²⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7236**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/>. Acesso em: 30 dez. 2024. p. 7.

²⁰⁴ Ibid, p. 32.

²⁰⁵ Ibid, p. 32.

Para a CONAMP, nos termos como está prevista, a prescrição intercorrente além de afrontar o acesso ao judiciário, frustra a segurança jurídica, e os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, gerando uma proteção deficiente à probidade administrativa, ensejando incontestemente retrocesso, à luz do interesse público.

De modo semelhante, a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) também ajuizou uma ação no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade: a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.237. Dentre os dispositivos impugnados, o artigo 23, § 4º, incisos II, III, IV e V, assim como os §§ 5º e 8º, da Lei nº 8.429/92, foram igualmente questionados sob a alegação de configurarem uma violação ao mecanismo de proteção estabelecido no art. 37, § 4º, da Constituição Federal.

Inicialmente, a ANPR frisou ser a prescrição intercorrente uma sanção à inércia ou procrastinação da parte autora em movimentar o processo em determinado prazo, tendo como fundamento a duração razoável do processo, sendo portanto uma “limitação ao poder punitivo estatal”. Dito isso, a associação evidencia ser a prescrição intercorrente prevista na improbidade como “a mais restritiva de toda a ordem jurídica brasileira do ponto de vista dos interesses da parte autora da ação”, uma vez que possui prazo equivalente à metade do prazo previsto para a prescrição material, além de incidir já na fase de conhecimento do processo judicial.²⁰⁶

Em ambas as ações mencionadas, foram formulados pedidos cautelares para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados. Em decisão proferida em 27/12/2022, o Min. Alexandre de Moraes, Relator designado para as duas ADIs, concedeu a cautelar em parte suspendendo a eficácia do art. 1º, § 8º, art. 12, §§ 1º e 10, art. 17-B, § 3º, e art. 21, § 4º. No entanto, indeferiu o pleito liminar em relação aos outros dispositivos, incluindo o que prevê a prescrição intercorrente, por não entender presentes o *periculum in mora* e o *fumus boni juris*.

No decorrer do processo, imprescindível enfatizar a manifestação da Procuradoria-Geral da República, que defendeu a declaração de inconstitucionalidade das expressões “condenatória”, “condenatório” e “de improcedência”, constantes dos incisos II, III, IV e V do § 4º do art. 23 da Lei de Improbidade. Conforme a análise da PGR, independentemente de serem condenatórios ou absolutórios, as sentenças e os acórdãos devem interromper o prazo prescricional, a fim de que não haja inviabilização da iniciativa

²⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7237**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6476950>. Acesso em: 30 dez. 2024. p. 63-66.

recursal da parte autora. O então Procurador-Geral da República, Augusto Aras, argumentou ser quase certo que “nenhum tribunal terá tempo hábil para rever uma sentença ou acórdão absolutórios”, considerando o prazo de quatro anos previsto na lei.

Quanto a participação dos *amici curiae*, ressalta-se a exposição do então Subprocurador-Geral de Justiça do Ministério Público de São Paulo (MPSP), Wallace Paiva Martins Júnior, que iniciou sua fala trazendo uma análise de jurimetria realizada pelo *parquet* estadual no Tribunal de Justiça de São Paulo. Nas palavras do subprocurador, “40% dos processos pendentes de distribuição poderão ser afetados pela prescrição após o quadriênio”, além de que “39% dos processos não possuem acórdão prolatado após o quadriênio”.²⁰⁷

Esses dados apresentados sustentam a argumentação de que o prazo de 4 (quatro) anos estabelecido pelo legislador é desproporcional e irrazoável, levando em conta a realidade do sistema judiciário como um todo, tanto no primeiro quanto no segundo grau.

Além disso, como *amicus curiae* do Ministério Público do Estado do Ceará, o Promotor de Justiça Igor Pereira Pinheiro destacou que, durante a tramitação legislativa, o Congresso Nacional foi formalmente alertado sobre dados do Conselho Nacional de Justiça, que apontavam que a duração média de uma ação de improbidade excedia quatro anos. O Promotor concluiu que, apesar desse alerta, a lei foi aprovada estabelecendo um prazo que o órgão máximo do Judiciário já havia identificado como irrazoável.²⁰⁸

Após a intervenção de numerosos *amici curiae*, o Ministro Alexandre de Moraes deu início às suas explanações sobre o voto. No que tange à prescrição intercorrente, o Relator sustentou a inexistência de inconstitucionalidade na ausência de previsão das decisões ou acórdãos absolutórios como causas interruptivas da prescrição. Segundo o Ministro, “não é uma proteção à questão da improbidade” e acrescentou que “se não houve o reconhecimento, não há motivo para interromper a prescrição”.²⁰⁹

Quanto ao art. 23, § 5º, da Lei 8.429/92, o Ministro apontou ser uma norma que compromete a eficácia das decisões judiciais, a efetividade dos pronunciamentos do Judiciário e a própria razoabilidade. Ele considerou desarrazoada a redução do prazo pela metade após a interrupção por uma causa que não decorreu de inércia do Poder Público, o que pode resultar na prescrição em instâncias superiores. O Relator também salientou que “o ideal é que haja a

²⁰⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Sessão plenária (AD) - Lei das Estatais e Lei de Improbidade Administrativa - 09/05/2024**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UIU1un73jmM>. Acesso em: 30 dez. 2024.

²⁰⁸ Ibid, sem paginação.

²⁰⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Sessão plenária - Lei de Improbidade Administrativa e repressão à livre expressão - 16/05/2024**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gNc9-nQvUew&t=11788s>. Acesso em: 31 dez. 2024.

duração razoável do processo [...] mas sabemos que há ações de improbidade, casos gravíssimos, que demandam uma análise mais detalhada”.²¹⁰

Ao concluir seu voto, o Ministro apresentou dados sobre a duração média das ações de improbidade no segundo grau, estimada em cerca de 4,24 anos, apontando a falta de razoabilidade do prazo de 4 (quatro) anos estabelecido pelo legislador. Além disso, destacou como fundamento a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Convenção de Mérida), que exige a fixação de um prazo adequado para impedir a evasão do presumido delinquente do sistema judicial.²¹¹

Diante dessas ponderações, o Min. Alexandre de Moraes votou pela declaração parcial de inconstitucionalidade com redução de texto do art. 23, § 5º, excluindo a expressão “pela metade do prazo previsto no caput deste artigo”. Além disso, o Ministro também votou pela declaração parcial de inconstitucionalidade de outros artigos, como o art. 17, § 10-C, art. 21, § 4º, art. 23-C, bem como declarar totalmente inconstitucionais o art. 1º, § 8º, art. 12, §§ 1º e 10º, art. 17, § 10-D, e art. 17-B, § 3º, todos da Lei nº 8.429/92, conforme alterada pela Lei nº 14.230/2021.²¹² Todavia, o julgamento foi suspenso, tendo em vista o pedido antecipado de vista pelo Ministro Gilmar Mendes.

Nesse contexto, embora o julgamento ainda não tenha sido retomado, delineia-se um cenário menos desfavorável em relação à aplicação da prescrição intercorrente, especialmente diante da possível declaração de inconstitucionalidade da redução do prazo pela metade. Caso essa inconstitucionalidade seja confirmada, entre os marcos interruptivos poderá vigorar o mesmo prazo da prescrição geral, ou seja, a partir do ajuizamento da ação de improbidade, o órgão jurisdicional disporá de oito anos para conduzir a instrução probatória e proferir a sentença.

Portanto, diante desse quadro de enfraquecimento da proteção à probidade promovido pela Lei nº 14.230/2021, aguarda-se o julgamento definitivo das ADIs 7.236 e 7.237, com a expectativa de que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie pela inconstitucionalidade, ao menos parcial, da prescrição intercorrente. Espera-se que tal decisão proporcione um ambiente mais favorável para que as autoridades possam atuar de forma

²¹⁰ Ibid, sem paginação.

²¹¹ Ao analisar o texto da Convenção de Mérida, verificou-se que o dispositivo referido pelo Ministro trata-se do artigo 29, que assim prevê: Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinquente tenha evadido da administração da justiça.

²¹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Certidão de julgamento: ADI 7.236**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777001442&prcID=6475588#>. Acesso em: 31 dez. 2024.

eficaz no combate à improbidade administrativa, sancionando os agentes responsáveis e resguardando, assim, o direito fundamental à probidade administrativa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo principal analisar a inclusão da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei nº 14.230/2021, enfatizando suas controvérsias e potenciais impactos. A pesquisa buscou examinar se essa modificação legislativa representa uma medida desproporcional, que enfraquece a proteção ao direito fundamental à probidade administrativa, ao instituir um prazo limitado que não se alinha à realidade do sistema judiciário brasileiro, caracterizado por extensa morosidade e a complexidade inerente às ações de improbidade.

De modo preliminar, antes de aprofundar especificamente na análise da Lei nº 14.230/2021, abordou-se a relação entre o fenômeno da corrupção, o princípio da moralidade e a improbidade, a fim de compreender a complexa definição de improbidade administrativa. A partir disso, chegou-se à conclusão de que a improbidade pode ser entendida como um tipo de corrupção dentro da Administração Pública, cometida por um agente imoral, desonesto e ímprobo, que quebra a eficiência no ambiente público, a favor de si mesmo ou de terceiros.

Além disso, também constatou-se que a probidade administrativa não é protegida somente no âmbito do ordenamento jurídico interno, mas também por instrumentos internacionais assumidos pelo Brasil no tocante à corrupção, os quais ingressam internamente com o *status* de suprallegalidade, ou seja, estão posicionados acima das leis e abaixo da Constituição Federal. Como exemplos, foram destacadas a Convenção Interamericana Contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, que, em seu art. 65, item 2, prevê o comprometimento dos Estados-membros na adoção de medidas mais restritas ou severas no combate à corrupção.

A partir dessas considerações, verifica-se que a Lei nº 14.230 não poderia ter introduzido dispositivos conflitantes com as normas internacionais, em virtude do caráter suprallegal das convenções internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, também foi possível consolidar o entendimento do direito fundamental à probidade administrativa. Esse reconhecimento, sustentado pela proibição de proteção deficiente conforme o princípio da proporcionalidade, implica a vinculação legislativa, estabelecendo uma limitação ao legislador ordinário. Este, portanto, se vê impedido de retroceder ou flexibilizar a proteção do bem jurídico tutelado, garantindo, assim, a manutenção de mecanismos eficazes no combate à corrupção e à improbidade administrativa.

Partindo da fundamentalização do direito a uma sociedade proba, deu-se início à análise do projeto de lei que originou a Lei nº 14.230/2021. Verificou-se que a reforma da Lei

de Improbidade Administrativa era uma demanda já aguardada, buscando alinhar-se à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e às novas diretrizes trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015. Contudo, o projeto inicial progressivamente se afastou de seus objetivos primordiais, passando a incorporar dispositivos que, em vez de aprimorar, criaram obstáculos à atuação das autoridades no enfrentamento à improbidade. Em razão dessas modificações, o Supremo Tribunal Federal foi instado a analisar alguns dos novos artigos da reforma, buscando atenuar seus impactos negativos e assegurar que a reforma estivesse em conformidade com os preceitos constitucionais.

Entre as mudanças implementadas pela Lei nº 14.230, iniciou-se a análise sobre a alteração do regime prescricional e, posteriormente, de forma mais específica, foi abordada a inclusão da prescrição intercorrente. Inicialmente, foi verificada que a inclusão desta última modalidade de prescrição só foi incorporada ao projeto de lei no segundo substitutivo, apresentado em junho de 2021, poucos meses antes da publicação da Lei nº 14.230/21. Tal inclusão ocorreu sem qualquer debate com a sociedade ou com as autoridades competentes, o que resultou na falta de uma análise aprofundada das implicações dessa mudança na proteção da probidade administrativa.

Em termos mais concretos, constatou-se que a prescrição intercorrente prevista no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.429/92, trata de uma modalidade de prescrição inédita no ordenamento jurídico brasileiro, pois não depende da inércia por parte do autor da ação, além de poder ser reconhecida de ofício pelo magistrado, simplesmente pelo decurso do prazo de 4 (quatro) anos entre os marcos interruptivos. Essa previsão exige que ações de improbidade administrativa, frequentemente complexas e com múltiplos réus, sejam analisadas e julgadas dentro de um prazo incompatível com a realidade do sistema judiciário, o que coloca em risco a efetividade da tutela do direito fundamental à probidade e o combate à corrupção.

Para fundamentar essa teoria, foram analisados dados relativos às ações de improbidade administrativa apresentados no Painel “Justiça em Números”, elaborado e divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Com base nas estatísticas, conclui-se pela total incompatibilidade do prazo escolhido pelo legislador com a realidade, uma vez que em 2023, o tempo médio de tramitação até o primeiro julgamento era de 2.129 dias (equivalente 5,83 anos), ou seja, cerca de 1 ano e 8 meses acima do limite de 4 anos.

Nesse contexto, constatou-se que a prescrição intercorrente, da forma como está regulamentada, pode contribuir para a impunidade de agentes ímprobos e até mesmo incentivar a prática de atos de improbidade administrativa. Isso se deve ao fato de que, mesmo que a autoridade competente ajuíze a ação com o objetivo de aplicar as sanções previstas no

art. 12 da LIA, há o risco de a ação ser extinta sem julgamento do mérito por incidência da prescrição intercorrente. Esse temor levou, inclusive, o Ministério Público Federal a solicitar prioridade de tramitação em quase 2.000 ações de improbidade pendentes de julgamento no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, como anteriormente mencionado.

Portanto, conforme analisado ao longo deste trabalho, tem-se que essa modalidade de prescrição no curso do processo foi implementada de maneira desproporcional, carecendo de uma fundamentação jurídica consistente e desconsiderando totalmente a realidade prática, assim, representando um verdadeiro retrocesso no combate à improbidade administrativa, bem como estabelecendo uma proteção deficiente ao direito fundamental à probidade.

Como dito antes, projeta-se um cenário futuro alarmante para a proteção da probidade administrativa, especialmente considerando que, a partir de 25 de outubro de 2025, quando se completam quatro anos da publicação da Lei nº 14.230/2021, será possível a extinção de ações de improbidade com base na prescrição intercorrente. Tal situação pode gerar um impacto significativo, favorecendo a impunidade de agentes ímprobos, fragilizando os mecanismos legais de combate à corrupção e comprometendo a eficácia das sanções previstas na legislação.

Os efeitos dessa nova modalidade de prescrição podem ser mitigados pela atuação do Supremo Tribunal Federal. Assim, aguarda-se com grande expectativa o julgamento final das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.236 e 7.237, que têm o potencial de declarar a inconstitucionalidade da prescrição intercorrente ou, ao menos, parcialmente, tendo em vista que o Ministro Alexandre de Moraes já se posicionou pela inconstitucionalidade da redução do prazo prescricional pela metade previsto no 23, § 5º, da LIA. Por fim, tem-se que a decisão final do STF será crucial para equilibrar os interesses envolvidos, garantindo que o combate à improbidade administrativa continue sendo eficaz e alinhado às convenções internacionais de combate à corrupção, bem como ao texto constitucional.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Bruno Félix de. **Advocacia Pública e controle da probidade**: proatividade e procedimento no exercício da legitimidade ativa nas ações de improbidade administrativa. 2020. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/51043>. Acesso em: 27 out. 2024.
- AMICO, Carla Campos; MELO, Lucas Sidrim Gomes de; MACÊDO, Patrícia Gomes Ribeiro de; CHAVES, Brena Monice Fernandes. Análise constitucional do prazo da prescrição intercorrente na Lei de Improbidade Administrativa. In: **Improbidade Administrativa**: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021. Eduardo Augusto Salomão Gambi, Emerson Garcia, Hermes Zaneti Júnior (org). 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D' Plácido, 2022, p. 314.
- ANDRADE, Landolfo; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. O status normativo das convenções de combate a corrupção. **Consultor Jurídico**, 22 de março de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corrupcao>. Acesso em: 06 nov. 2024.
- ANDRADE, Ticiane Carvalho. **A lei de improbidade administrativa e as mudanças implementadas pela Lei nº 14.230**: uma análise à luz do direito fundamental à probidade administrativa e do princípio da retroatividade da norma mais benéfica. 2022, 134 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito e Administração Pública, Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento, São Paulo, 2022.
- ARRUDA, Ana Julia Pozzi. **Política Criminal Internacional e soberania estatal**: conflitos suscitados na aplicação da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. 2023, 261 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2023.
- BANFILED, Edward. Corruption as a feature of governmental organization. **The Journal of Law & Economics**, Chicago, vol. 18, n. 3, 1975, p. 598. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/725047?readnow=1&oauth_data=eyJlbWFpbCI6Im1pbGxhLmVzdHVkb3MxMjNAZ21haWwuY29tIiwiaW5zdGl0dXRpb25JZHMiOiJldm92aWRlciI6Imdvb2dsZSJ9&seq=12#page_scan_tab_contents. Acesso em: 27 out. 2024.
- BAPTISTA, Bruno de S. M; AMORIM, Fernando S. T. Direito Fundamental à Probidade Administrativa e a Vedação da Proteção Deficiente: Uma análise das repercussões jurídicas da lei no 14.230/2021. **Revista RIOS**, ano 17 n. 34. junho 2022. Disponível em: <https://www.publicacoes.unirios.edu.br/index.php/revistarios/article/download/405/404/920>. Acesso em: 27 dez. 2024. p. 152.
- BARBOSA, Renato Kim. **Dano social decorrente de corrupção e improbidade administrativa**: teoria holística da responsabilidade civil. 286 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- BARROSO, Luís Roberto Barroso. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 158.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Rio de Janeiro, DF: Imprensa Nacional, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar de Plenário n.2 ao Projeto de Lei nº 10.887**, de 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2028078. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer Preliminar nº 1 ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 10.887/2018**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 10.887, de 2018**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1938173&filename=Tramitacao-PL%202505/2021%20(N%C2%BA%20Anterior:%20pl%2010887/2018)). Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. 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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 08 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 07 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 2 nov. 2024.

BRASIL. **Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952**. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm; Acesso em 02 nov. 2024.

BRASIL. **Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1.

BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm.

BRASIL. **Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002**. Altera a redação do art. 84 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10628.htm#art1. Acesso em 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957**. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3164.htm#:~:text=Art.,em%20que%20tenha%20aqu%C3%AAla%20incorrido. Acesso em: 02 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958**. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l3502.htm. Acesso em: 02 nov. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.088-35, de 27 de dezembro de 2000**. Altera as Leis nºs 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2088-35.htm. Acesso em 20 nov. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei 2.505/2021**. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149081>. Acesso em 27 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no REsp n. 1.860.617/MS**. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202000270417. Acesso em 17 dez. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no AResp 585.415-SP**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/>. Acesso em: 17 dez. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **REsp nº 1.366.721**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Relator para acórdão: Min. Og Fernandes, j. 26.02.2014. DJE: 19.09.2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939/DF**. Relator: Min. Sydney Sanches, 15 de dezembro de 1993. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/03/ADI-939.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2797**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, CF, 15 set. 2005. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 242, 19 dez. 2006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=2797&classe=ADI#>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7042/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 7236/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 03 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 843.989/PR**. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>. Acesso em 13 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ext 1103**. Relator: Ministro Eros Grau, Brasília, DF, 13 mar. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 53, 26 mar. 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur87051/false>. Acesso em: 8 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 23262**. Relator(a): Dias Toffoli, 23 de abril de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7065460>. Acesso em 10 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 852.475/SP**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 8 de agosto de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950>. Acesso em: 08 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 656.558**. Relator: Min. Dias Toffoli, 25 de outubro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4138258>. Acesso em 04 dez. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

CARVALHO, Isabel Freitas de. **As medidas cautelares na lei de improbidade administrativa e sua eficácia**. 2009, 132 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2009.

CARVALHO, Matheus. **Lei de improbidade comentada**. São Paulo: JusPodivm, 1 ed, 2022.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COSTA, Eliane Romeiro. Segurança jurídica e o princípio da proibição do retrocesso social na ordem jurídico-constitucional brasileira. **Revista Estudos** - Revista de Ciências Ambientais e Saúde (EVS), Goiânia, Brasil, v. 36, n. 2. Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/1039/736>. Acesso em: 29 dez. 2024. p. 432.

CAÚLA, César; ARAÚJO, Aldem Johnston Barbosa. A nova redação do art. 11 da Lei 8.429/1992 e o fim da configuração de ato ímprobo por mero descumprimento de princípios da Administração Pública: um avanço necessário. In: **Improbidade Administrativa**: aspectos materiais e processuais da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021. Coord. Daniel Octávio Silva Marinho, Marco Aurélio Ventura Peixoto, Londrina: Thoth Editora, 2023.

CONGRESSO BRASILEIRO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, 2023, Brasília. **Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Y_GcBsr46QI&t=9630s. Acesso em: 23 dez. 2024

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Pesquisa**: Lei de Improbidade Administrativa - obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Brasília: 2015. p. 37. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel Estatísticas do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 26 dez. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/corregedoria/arquivos-corregedoria/legislacao/manual-de-processo-administrativo-disciplinar-cgu-ano-2022.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2024.

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. **O combate à improbidade administrativa e a lógica do razoável**. Youtube, 20 de dezembro de 2022. 2h59min. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DCCF9AZrWSI>. Acesso em: 22 dez. 2024.

EVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FERNANDES, José Carlos. Considerações sobre a retroatividade da lei mais benéfica no âmbito da Proteção à Probidade Administrativa: impactos da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, no rol do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, à luz da Constituição da República. **CONAMP**. Disponível em: https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/8626-consideracoes-sobre-a-retroatividade-da-lei-mais-benefica-no-ambito-da-protecao-a-probidade-administrativa-impactos-da-lei-n-14-230-de-25-de-outubro-de-2021-no-rol-do-art-11-da-lei-de-improbidade-administrativa-a-luz-da-constituicao-da-republica.html#_ftnref4. Acesso em 30 nov. 2024.

FILHO, Vladimir Brega; PINTO, Taís Caroline. **O princípio da proibição do retrocesso como garantia da efetivação dos direitos fundamentais sociais**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1f7650d12288f6e4>. Acesso em: 28 dez. 2024. p. 12.

FREITAS, Juarez. A Responsabilidade Extracontratual do Estado e o Princípio da Proporcionalidade: Vedação de Excesso e de Omissão. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 241. Jul/set de 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/43326/44667>. Acesso em: 27 dez. 2024. p. 27.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/21688>. Acesso em: 18 nov. 2024.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014.

GIAVENO, Bruno. **Corrupção e o desvirtuamento do procedimento licitatório**. 2022. 41 p. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2022.

GOMES, Luiz Flávio; SANTANA, Artur Cardoso Carvalho. **A interdisciplinaridade no Direito brasileiro e a multiplicidade de instrumentos jurídicos no combate à corrupção**. In: BECHARA, Fábio Ramazzini (coord.) et al. **Corrupção: Diálogos Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2020.

JUSTIÇA em números 2024: Barroso destaca aumento de 9,5% em novos processos. **Agência CNJ de Notícias**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2024-barroso-destaca-aumento>. Acesso em: 22 dez. 2024.

LINS, Ranieri Rocha; FRIDRICZESKI, Vanir. Os aspectos controvertidos do regime prescricional introduzido pela Lei nº 14.230, de 2021. In: **Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Coord. Daniel

Octávio Silva Marinho, Marco Aurélio Ventura Peixoto, Londrina: Thoth Editora, 2023. p. 569.

MAIA, Raphael Rocha de Souza. **O diálogo institucional entre o STJ e o Congresso Nacional**: o caso da nova lei de improbidade administrativa - Lei nº 14.230/2021. 2023, 166 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito. Brasília, 2023.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019.

MARTINS, Tiago do Carmo. Alteração na legitimidade ativa para as ações de improbidade. **Empório do Direito**, 2020. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2020/rlp_improbidade-legitimidade-ativa.pdf. Acesso em 01 dez. 2024.

MAZZUOLI, Valerio de O. **Curso de Direito Internacional Público**. 15th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. *E-book*. p.147. ISBN 9788553618088. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553618088/>. Acesso em: 19 nov. 2024.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e; ARAÚJO, Guilherme Dourado Aragão Sá. **Constituição, direitos fundamentais e democracia**: a constitucionalização do direito administrativo moderno. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0871af0e2e24e2b7>. Acesso em: 30 out. 2024.

MENDONÇA, Matheus Santos; CARVALHO, Matheus Silva de. **A nova lei de improbidade**: reflexões a partir do fenômeno do chamado “apagão das canetas”. Revista Avant, v. 6, n. 1, 2022. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/avant/article/view/6706/6587>. Acesso em 29 nov. 2024. p. 100-101.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Memorial apresentado no RE 843.989. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2022/08/memorialmpspar-eimprobidade>. Acesso em 11 dez. 2024.

MPF pede julgamento prioritário de cerca de 2 mil processos de improbidade da 1ª Região que podem prescrever em 2025. **Ministério Público Federal**, Brasília, 2 nov. 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/mpf-pede-julgamento-prioritario-de-cerca-de-2-mil-processos-de-improbidade-da-1a-regiao-que-podem-prescrever-em-2025>. Acesso em: 27 dez. 2024.

MURRAY, Matthew; SPALDING, Andrew. **Freedom from Official Corruption as a Human Right**. Governance Studies at brookings, 2015. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Murray-and-Spalding_v06.pdf. Acesso em 14 nov. 2024.

NÓBREGA, Guilherme Pupe; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Julgamento do tema 1.199 e retroatividade da Lei n. 14.230. **Conjur**, agosto de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-19/improbidade-debate-julgamento-tema-1199-retroatividade-lei14230>. Acesso em: 14 dez. 2024.

NOGUEIRA, Rafael Moreira. **A improbidade administrativa, sentidos, orientações e limitações enquanto controle**: um estudo exploratório em casos da Procuradoria-Geral Federal 2016-2021. 2023. 120 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2023. Disponível em: <http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=109675>. Acesso em: 27 out. 2024.

OLIVEIRA, Alexandre Albagli. **O direito fundamental à probidade administrativa**: valor constitucional da probidade, contornos normativos e repercussões jurídico-legais. 2014, 232 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Sergipe, Programa de Pós-Graduação em Direito.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Panorama crítico da Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações da Lei 14.230/2021. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 6, n. 20, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando & FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

PINHEIRO, Igor Pereira. **O Sistema Brasileiro Anticorrupção**: análise histórica e aspectos críticos. 2019, 353 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Lisboa.

PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Nova lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Mizuno, 2022.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. **Corrupção e Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **O combate internacional à corrupção e a lei da improbidade**. In:

SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). **Improbidade Administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

RAW, Raquel. STF decide que ação intencional é requisito para configurar improbidade administrativa. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, 08 nov. 2024. Disponível em:

<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-decide-que-acao-intencional-e-requisito-para-configurar-improbidade-administrativa/>. Acesso em 03 dez. 2024.

REMÉDIO, José Antônio; LOPES, Thiago Henrique Teles. A probidade administrativa como direito fundamental difuso. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, v. 28, mai/ago 2019.

Disponível

em:[https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/download/1414/1302/5802#:~:text=Tem%2Ds e%2C%20em%20s%C3%ADntese%2C,em%20virtude%20de%20sua%20transindividualidad e](https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/download/1414/1302/5802#:~:text=Tem%2Ds e%2C%20em%20s%C3%ADntese%2C,em%20virtude%20de%20sua%20transindividualidad e.). Acesso em: 15 nov. 2024.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The Challenge of Poor Governance and Corruption.

Copenhagen Consensus 2004, Copenhagen. 2004. Disponível em:

<https://copenhagenconsensus.com/sites/default/files/cp-corruptionfinished.pdf>. Acesso em: 26 out. 2024.

SÁ, Carla Teresa Bonfadini; CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Reflexões acerca da efetividade da tutela coletiva da probidade administrativa, à luz das modificações operadas pela lei nº 14.230/2021: avanço ou retrocesso? In: MARINHO, Daniel Octávio Silva; PEIXOTO, Marco Aurélio Peixoto. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Londrina: Thoth, 2023.

SANTOS, Roberto Lima. Direito fundamental à probidade e as convenções internacionais de combate à corrupção. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 50, 2012.

SILVA, Ítalo Napoleão. **O rol taxativo do art. 11 da LIA: retrocesso institucional ou freio ao hipercontrole estatal?**. 2023. 64 f. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio da; OLIVEIRA, Sérgio Martin Piovesan de. Prescrição intercorrente na Lei n. 8.429, de 1992. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, v. 10, n. 2, p. 2-22, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/2930>. Acesso em: 9 dez. 2024.

STRECK, Lenio. **A dupla face do Princípio da proporcionalidade e cabimento de mandado de segurança em matéria criminal: superando o ideário liberal-individualista clássico**. Revista do Ministério Público, ano 2005, n. 22. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2767077/Lenio_Luiz_Streck.pdf. Acesso em: 28 dez. 2024. p. 182.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AI 598.212**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=216986553&ext=.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Certidão de julgamento: ADI 7.236**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777001442&prcID=6475588#>. Acesso em: 31 dez. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Sessão plenária (AD) - Lei das Estatais e Lei de Improbidade Administrativa - 09/05/2024**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UIU1un73jmM>. Acesso em: 30 dez. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Sessão plenária - Lei de Improbidade Administrativa e repressão à livre expressão - 16/05/2024**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gNc9-nQvUew&t=11788s>. Acesso em: 31 dez. 2024.

TALENTO, Aguirre. Nova lei de improbidade administrativa reduz em mais da metade ações contra agentes públicos. **O Globo**, [São Paulo], 21 maio 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/nova-lei-de-improbidade-administrativa-reduz-em-mais-da-metade-acoes-contr-agentes-publicos-25515154>. Acesso em 01 dez. 2024.

TAMER, Maximiliano Ferreira. **O direito anticorrupção e a concertação administrativa: a aplicabilidade do acordo de não persecução cível nos processos administrativos de responsabilização de entes privados**. 2023, 162 f. Dissertação (Mestrado) — Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2023.

VIANA, Priscila Leal Seifert; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. **O tempo e a (im)probidade: algumas observações sobre a sistemática da prescrição inaugurada pela Lei nº 14.230/2021**. In: *Improbidade Administrativa: aspectos materiais e processuais da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Coord. Daniel Octávio Silva Marinho, Marco Aurélio Ventura Peixoto, Londrina: Thoth Editora, 2023.

ZANINI, Juliano Cesar. **Corrupção administrativa e mecanismos de controle externo: discussão doutrinária e principiológica**. 2014. 202 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2014.