

PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA LEI Nº 8.429, DE 1992

INTERLAPSING PRESCRIPTION IN LAW NO. 8.429, 1992

Sebastião Sérgio da Silveira¹Sérgio Martin Piovesan de Oliveira²**RESUMO**

O presente artigo analisará a introdução do instituto da prescrição intercorrente nas ações civis de improbidade administrativa no artigo 23, §§ 4º a 8º, da Lei nº 8.429, de 1992, incluído pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Será perquirida a intenção inicial do legislador e a redação final do projeto de lei que resultou na inclusão da prescrição entre as fases do processo, algo que já constava no Código Penal, mas não na lei de defesa da probidade administrativa. A doutrina será consultada para aclarar a essência da prescrição intercorrente. Em arremate, será visitada a decisão colegiada do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.199 (ARE 843.989), que definiu a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Palavras-chave: Prescrição. Ações de improbidade. Lei nº 14.230. Tema nº 1.199.

ABSTRACT

The present article will analyze the introduction of the interlocking statute of limitations in civil actions for administrative improbity in article 23, §§ 4 to 8 of Law No. 8.429 of 1992, included by Law No. 14.230 of October 25, 2021. The initial intention of the legislator will be investigated, as well as the final wording of the bill that resulted in the inclusion of the statute of limitations among the stages of the process, something that already existed in the Penal Code, but not in the law that defends administrative probity. The doctrine will be consulted to clarify the essence of the statute of limitations. In conclusion, the collegiate decision of the Federal Supreme Court in the judgment of General Repercussion Topic no. 1.199 (ARE 843.989) will be visited, which defined the application of the new periods of general and interlocking prescription.

Keywords: Prescription. Improbity actions. Law 14.230. Theme No. 1.199.

¹ Pós-Doutorado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor pela PUC/SP. Docente permanente e Coordenador do Curso de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da UNAERP. E-mail: ssilveira@unaerp.br.

² Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto. E-mail: sergiompiovesan@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

A lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992, dispôs sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa na administração pública direta, indireta ou fundacional. Em seu texto original, no artigo 23, incisos I e II, tratava da prescrição geral para imposição das sanções civis nela previstas, de duas formas: (i) a prescrição ocorreria no prazo de até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; (ii) ou, no mesmo 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.

Posteriormente, em 2014, a Lei nº 13.019, incluiu um outro prazo prescricional no inciso III do artigo 23, da Lei nº 8.429, de até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades que, de algum modo, gerissem ou fossem custeadas com recursos públicos.

Em 25 de outubro de 2021, o Presidente da República sancionou a Lei nº 14.230 que modificou o regramento da prescrição na Lei nº 8.429, de 1992. Agora, de acordo com a nova redação dada ao art. 23, “caput”: “A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência” (BRASIL, 1992).

A Lei nº 14.230 também introduziu na regra jurídica a prescrição intercorrente em ações de improbidade administrativa, o que não existia até então. Trata-se de nova forma legal de limitar a pretensão punitiva a atos de improbidade administrativa.

O objetivo aqui será, a partir de abordagem metodológica analítica, avaliar a nova regra prescricional intercorrente que, a princípio, instabilizou processos em andamento e colocou em risco a punição de servidores públicos corruptos.

Pela sua importância à segurança jurídica, a matéria ganhou repercussão geral a partir do Agravo com Recurso Extraordinário nº 843.989, objeto do Tema nº 1.199, julgado em agosto de 2022 pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Os Ministros definiram a partir de qual momento temporal a nova regra da prescrição intercorrente será aplicada. Por fim, para que se tenha uma visão geral do problema, o projeto de lei que resultou na inclusão do referido instituto e a doutrina também serão consultados.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Prazos extintivos e prescrição intercorrente

Ao tratar sobre a prescrição e a decadência, a professora Ada Pellegrini Grinover concluiu que essas regras sobre prazos extintivos objetivam o “interesse público, justificando-se, de forma análoga à garantia que emerge da coisa julgada material, pela estabilidade das relações, indispensável para o convívio em sociedade” (2007, p. 39).

Tanto a prescrição quanto a decadência pressupõem a inércia do titular do direito em defendê-lo ou exercê-lo nos prazos fixados em lei, de modo que, consumado o lapso temporal, opera-se uma estabilidade de qualidade equivalente ao da coisa julgada. Surge, pois, o direito do oponente de ver a pretensão *não* mais ser exercida.

A prescrição da ação, no entanto, diversamente do que ocorre com a decadência do direito, estará sujeita a causas suspensivas e interruptivas de seu curso. De acordo com Sílvio Rodrigues, o critério de distinção entre essas duas últimas é o seguinte:

“a suspensão da prescrição independente de um comportamento ativo das partes, pois é a lei que a determina, de maneira que opera automaticamente”; “os casos de interrupção da prescrição, entretanto, envolvem, em regra, uma atitude deliberada do credor” (1981, p. 338, *apud* GRINOVER, 2007, p. 53).

Assim como outras ações, a de improbidade administrativa está sujeita à prescrição. Pela nova redação dada ao artigo 23, cabeça, da Lei nº 8.429, de 1992, o direito estatal de acionar e de punir o ímprobo prescreverá em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

Ajuizada a ação de improbidade administrativa, a novidade introduzida na lei especial fica por conta da prescrição entre as fases do processo civil, de modo que, ultrapassado determinado lapso temporal, o Estado perderá de forma superveniente o seu direito de punir.

Na lição de José dos Santos Carvalho Filho em sua obra “Improbidade Administrativa – prescrição e outros prazos extintivos”, a prescrição intercorrente é diferente da prescrição inicial. Essa se consuma antes de iniciado o processo; naquela “(...) a inércia veio a aparecer em momento superveniente, ou seja, quando já tramitava o processo idôneo a impedir a ocorrência” (2019, p. 77).

O doutrinador já defendia a possibilidade de prescrição intercorrente na ação de improbidade administrativa em relação às sanções civis, excetuada a imprescritibilidade da pretensão de reparação dos danos causados ao erário. Sustentava: “(...) nenhum dos legitimados para a ação tem o direito à inércia superveniente após ser proposta a ação” (FILHO, 2019, p. 216).

O artigo 23 da lei nº 8.429, de 2 de junho de 1.992, em sua redação original, não previa o instituto da prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, de modo a forçar a extinção do direito difuso à punição, caso não sobreviesse a sentença até o prazo de cinco anos, contados da propositura da ação.

No julgamento do AgInt no REsp n. 1.872.310/PR, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 5/10/2021, DJe de 8/10/2021, o Superior Tribunal de Justiça nos deu uma boa compreensão do tema, restrição a direitos constitucionais, como se vê neste excerto da ementa:

5. O STJ firmou entendimento de inaplicabilidade da prescrição intercorrente às ações de improbidade administrativa, na medida em que o art. 23 da LIA refere-se apenas à prescrição quinquenal para a propositura da ação contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança. Nesse sentido: REsp 1.721.025/SE, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 2/8/2018; AgInt no AREsp 962.059/PI, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 29/5/2017; EDcl no AREsp 156.071/ES, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, DJe 25/2/2016. (STJ, 2021).

Como não existia o instituto da prescrição intercorrente na lei de defesa da probidade administrativa, mas apenas o prazo quinquenal da prescrição inicial, o Superior Tribunal de Justiça afastava, até a publicação da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, a incidência do instituto extintivo entre as fases do processo, de modo a não criar restrições ao exercício do direito difuso à punição de corruptos que não as previstas em lei.

O projeto de lei nº 10.887/2018, do Deputado Roberto de Lucena, em seu texto original não previa causas interruptivas da prescrição no curso do processo de improbidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

No curso do processo legislativo, o projeto de lei nº 2505/2021 (nº anterior: pl 10.887/2018) incluiu a previsão de causas de prescrição intercorrente. Segundo o Deputado Carlos Zarattini, o projeto trouxe “regras mais claras acerca da prescrição em matéria de improbidade” e os marcos interruptivos podem evitar “que as ações de improbidade se perpetuem de forma indefinida no tempo” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, pp. 4 e 14).

Após a aprovação legislativa e a sanção presidencial a esse projeto de lei, a lacuna foi suprimida pela introdução da prescrição intercorrente no artigo 23 §§ 4º a 8º, da Lei nº 8.429, de 1992, incluída pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.

2.2 A causa suspensiva da prescrição intercorrente

Em linhas gerais, a lei introduziu uma causa suspensiva na fase de persecução fora do juízo e algumas interruptivas entre as fases do processo judicial da ação de improbidade administrativa. Vamos tratar neste tópico da causa suspensiva.

O legislador reformista foi parcimonioso na criação de causa única suspensiva da prescrição inicial no § 1º do artigo 23, da Lei nº 8.429. Essa ocorre antes da propositura da ação pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, contados da instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos previstos na lei de defesa da probidade administrativa.

Transcorrido esse exíguo prazo, ainda que as investigações prossigam a bem da descoberta da verdade e do exercício responsável da ação civil de improbidade administrativa, o prazo recomeça a correr, isto é, observando-se para o atingimento do prazo total (de oito anos) aquele inicialmente transcorrido antes da suspensão.

Há flagrante desproporcionalidade entre o prazo da causa suspensiva prescricional de, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, e os dois prazos sucessivos de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos para a conclusão do inquérito civil para apuração do ato de improbidade³. Após expirado o último prazo prorrogado, inicia-se o de 30 (trinta) dias para a propositura da ação judicial de improbidade⁴.

Noutras palavras, o legislador deixou o direito material de defesa da probidade à descoberto da prescrição após o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, e o fez, aparentemente sem a distinção adequada, apenas para investigações levadas a cabo em *inquérito civil*. No processo administrativo para apuração de ilícito administrativo, por exemplo, de um ato de corrupção, o artigo 142, § 3º, da Lei nº 8.112, de 1990, prevê que a prescrição da ação disciplinar é *interrompida* pela sua instauração e até “a decisão final proferida por autoridade competente” (BRASIL, 1990).

No processo penal, a prescrição não corre “enquanto não resolvida, em outro processo, questão de que dependa o reconhecimento da existência do crime”, diz o artigo 116, inciso I, do Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940).

A respeito, BITENCOURT ensina: “São as chamadas questões prejudiciais, reguladas pelos arts. 92 a 94 do CPP, cuja relação com o delito é tão profunda que a sua decisão, em outro juízo, pode determinar a existência ou inexistência da própria infração penal” (2021, p. 475).

Portanto, se houver necessidade de perquirir a existência do ilícito (civil, administrativo ou penal) para o exercício da pretensão punitiva, seja em investigação ou em processo judicial, duas deveriam ser as opções válidas: ou a prescrição deveria ser interrompida, ou nem mesmo deveria iniciar, constituindo-se causa impeditiva. É insuficiente, pois, a instituição de causa suspensiva da prescrição para o resguardo da probidade administrativa estatal.

2.3 As causas interruptivas da prescrição intercorrente

São cinco os novos marcos interruptivos da prescrição intercorrente na ação de improbidade administrativa incluídos pela nova lei no artigo 23, § 4º, da Lei nº 8.429, de 1992, a saber:

§ 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - pela publicação da sentença condenatória; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

³ Lei nº 8.429, de 1992, Art. 23, § 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

⁴ Lei nº 8.429, de 1992, Art. 23, § 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

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; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Entre cada um desses marcos interruptivos do processo de conhecimento não poderá transcorrer mais de 4 (quatro) anos de duração de tramitação do processo, que representa a metade do prazo previsto no “caput” do Art. 23 da lei nº 8.429, de 1992⁵ (BRASIL, 1992).

No ano de 2015 pesquisa feita no Conselho Nacional de Justiça, sob a coordenação de Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida, apurou como obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade, dentre outros, o seguinte: “Com relação ao tempo decorrido (em dias) entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, foi observado a média de 1.548,63 dias (4,24 anos) com um desvio padrão de 8,93 dias” (2015, p. 37).

Apurou-se também que o tempo médio de duração de tramitação da ação civil de improbidade entre a data do ajuizamento e trânsito em julgado no Tribunal de Justiça de São Paulo era de 2.702,35 (7,4 anos), com desvio padrão de 332,00 (CNJ, 2015 p. 48). Esse dado é importante, na medida em que a sentença absolutória não é marco interruptivo da prescrição intercorrente, apenas a sentença condenatória.

Assim, se houver sentença de improcedência da ação de improbidade (absolutória) em primeiro grau de jurisdição, o recurso de apelação carecerá de interesse processual superveniente porque os números da pesquisa demonstram que fatalmente não haverá tempo hábil para reverter a decisão no Tribunal “ad quem”.

O prazo máximo de prescrição intercorrente estipulado pelo legislador como sendo de “duração razoável do processo” é incompatível com a realidade judiciária brasileira. Para nós, o princípio constitucional da duração razoável do processo deveria ser compreendido dentro do sistema judiciário no qual está inserido. O próprio Supremo Tribunal Federal tem dado, algumas vezes, uma interpretação ao citado princípio que não seja desapegada à realidade enfrentada nas Cortes Superiores. Nesse sentido:

A Constituição do Brasil determina que "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação" (Constituição do Brasil, art. 5º, LXXVIII). A realidade pública e notória enfrentada pelo STJ e por esta Corte, marcada pela excessiva carga de processos, impede a plena realização da garantia constitucional do julgamento célere. Ordem denegada, mas com a recomendação, e não com a determinação, de que o STJ dê preferência aos julgamentos reclamados. [HC 91.408, rel. min. Eros Grau, j. 14-8-2007, 2ª

⁵ O artigo 23, § 5º, da Lei nº 8.429, de 1992, diz: “Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no **caput** deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)”.

T, *DJ* de 26-10-2007.] = **HC 101.726**, rel. min. Ellen Gracie, j. 22-6-2010, 2ª T, *DJE* de 17-9-2010. **Vide HC 101.693**, red. do ac. min. Dias Toffoli, j. 16-6-2010, 1ª T, *DJE* de 24-11-2010. **Vide HC 100.299**, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 2-2-2010, 1ª T, *DJE* de 5-3-2010 (STF, 2022).

No plano ideal seria desejável que a ação de improbidade administrativa fosse julgada por *órgão colegiado* ou *definitivamente* em tempo menor do que 04 (quatro) anos para que os corruptos condenados por ato de improbidade administrativa que importem lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito viessem a incidir nas proibições do artigo 1º, inciso I, alínea “I”, da Lei Complementar nº 64, de 1990, alterado pela Lei Complementar nº 135, de 2010 (Lei da Ficha Limpa), e não pudessem se candidatar a novos cargos e mandatos eletivos, “desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena” (BRASIL, 1990).

Porém, os dados científicos bem demonstram que isso, como regra, ainda não é possível no Poder Judiciário Brasileiro, que vive abarrotado de recursos e atormentado por deficiências em sua estrutura de funcionamento. O legislador não deveria ignorar a Ciência do Direito ou a realidade social de seu País ao elaborar as leis que regem a sua sociedade.

A lei nº 14.230, de 2021, não estabeleceu qualquer prioridade de tramitação para as ações civis de improbidade administrativa e ainda desequilibrou a paridade de armas entre as partes em prejuízo do direito fundamental à moralidade administrativa nos negócios públicos. Há, agora, proteção insuficiente ao bem jurídico difuso tutelado pela norma e violação ao princípio da proporcionalidade em sua vertente positiva.

AFONSO DA SILVA aponta que a regra da proporcionalidade pode ser aplicada tanto para controlar o Estado contra seus excessos de poder quanto para servir de instrumento contra a sua atuação insuficiente. Diz: “Antes se falava apenas em *Übermaßverbot*, ou seja, proibição de excesso. Já há algum tempo fala-se também em *Untermaßverbot*, que poderia ser traduzido por proibição de insuficiência” (2002, p. 27).

A parte não pode ser prejudicada no exercício de seus direitos constitucionais pela deficiência do serviço estatal, visto que o Estado por imposição do artigo 37, “caput”, da Constituição Federal de 1.988 tem o dever eficiência na prestação dos serviços públicos⁶. Sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula de nº 106: “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” (STJ, 1994).

Corolário lógico, se o Estado não pode cumprir com eficiência os atos processuais no devido processo legal dentro do prazo máximo da prescrição intercorrente, desde que não haja motivo imputável à parte, o juiz tem o dever de compensar a ineficiência estatal com o desconto da mora imputável ao serviço judiciário.

⁶ Constituição Federal, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

A aplicação da regra da proporcionalidade deverá ser feita quando do controle judicial do novo prazo máximo de 4 (quatro) anos de prescrição intercorrente previsto no § 5º, do artigo 23, da Lei nº 8.429, de 1.992.

O Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, prevê: “Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (BRASIL, 1942).

A lei nº 8.429, de 1.992, que operacionalizou o comando do § 4º do art. 37 da Constituição Federal, não deveria se prestar ao acesso meramente formal à Justiça, de modo que as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa permaneçam somente no plano abstrato e sejam exercício de pura retórica, de mera promessa de efetivação do direito fundamental, que se vê inalcançável no prazo previsto para o término do processo judicial.

Se é que, atualmente, temos uma lei de defesa da probidade administrativa, o juiz deverá aplicá-la em atenção a esses fins sociais a que “ela se dirige e às exigências do bem comum” (BRASIL, 1942).

A teoria da instituição de Maurice Hauriou é bem didática sobre a natureza da norma: “O direito também é norma, mas antes de ser norma, é organização ou corpo social, e é isso que lhe comunica, como a um seu produto ou derivação, a natureza jurídica, e não o contrário” (*apud* CICCIO, 2020, p. 884).

A regra da redução pela metade do prazo prescricional de 8 (oito) anos, a partir do ajuizamento da ação civil de improbidade administrativa, e o processo judicial no direito sancionador regulamentado no artigo 17 a 18-A da Lei nº 8.429, de 1992, não constituem um fim em si mesmo, ao contrário, apenas existem para servir às razões de sua Instituição, à sua organização ou corpo social.

O Estado não é a única Instituição, a sua existência não se esgota em si mesmo, mas sim está amarrada às exigências do bem comum e à concretização do *princípio da cidadania*, fundamento da República Federativa do Brasil em nosso Estado Democrático de Direito, previsto no artigo 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Sem a guarda eficiente da causa pública não há cidadania.

Se, por causa da regra da prescrição intercorrente pela metade, puder haver a dilapidação do patrimônio público sem que a correspondente sanção civil seja alcançável pelo processo vigente e, por consequência, sem que a tutela da moralidade administrativa seja factível, essa nova regra prescricional não terá conformação com o comando do § 4º, do artigo 37, da Constituição Federal de 1988, que determina a punição dos atos de improbidade administrativa, “sem prejuízo da ação penal cabível”⁷ (BRASIL, 1988).

A prescrição da ação para imposição das sanções civis não deve de forma desproporcional esvaziar a própria existência da tutela da probidade administrativa e retirar a

⁷ Constituição Federal de 1988, art. 37, § 4º - 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.

eficácia do mandado constitucional de punição. Se assim for permitido, o sistema infraconstitucional perderá a sua finalidade institucional e se tornará apenas um sistema caro e inútil à sociedade.

A instituição e o processo judicial não podem ser um simulacro, um faz de conta dos princípios constitucionais da inafastabilidade do controle jurisdicional e do devido processo legal previstos, respectivamente, no artigo 5º, inciso XXV, e LIV, ambos da Constituição Federal de 1.988 (BRASIL, 1988)⁸.

Outra questão jurídica processual interessante diz respeito ao momento da interrupção do prazo das causas de prescrição intercorrente previstas no artigo 23, § 4º, da Lei nº 8.429, de 1992.

À exceção da causa interruptiva pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa (inciso I, artigo 23), nas demais causas (incisos II a V, artigo 23), a interrupção da prescrição intercorrente dar-se-á com a *publicação* da sentença condenatória; com a *publicação* de decisão ou acórdão de Tribunal que confirmem sentença condenatória ou que reformem sentença de improcedência; ou, com a *publicação* de decisão ou acórdão do STJ ou do STF que confirmem o acórdão condenatório ou que reformem o acórdão de improcedência.

Pela nova lei, a condenação ou sua confirmação não garantem a interrupção da prescrição intercorrente, apenas a *publicação* dessa decisão, do acórdão condenatório ou que reformem o acórdão de improcedência. Nos Tribunais Superiores a publicação do acórdão no Diário da Justiça para que produza os seus efeitos jurídicos anunciados no julgamento pode demorar dias ou até meses, seja pela necessidade de revisão das notas taquigráficas, dos votos, da ementa, de todos os documentos pela seção competente, pela entrada na fila de assinatura ou por quaisquer outras dificuldades operacionais e de gestão do sistema de divulgação dos atos oficiais.

A interpretação da nova regra deve mais uma vez ser feita com os olhos da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, pois o direito da parte vencedora não pode ser prejudicado pela demora atribuível ao serviço judiciário. No Recurso Ordinário em Habeas Corpus 125.078 - São Paulo, Primeira Turma, julgado em 03/03/2015, Relator Min. Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal, ficou assentado, a partir de precedentes do Pleno, que a “prescrição em segundo grau se interrompe na data da sessão de julgamento do recurso, e não na data da publicação do acórdão” (STF, 2015).

A decisão do STF se refere à leitura do marco interruptivo do prazo prescricional previsto no artigo 117, IV, do Código Penal, com a redação dada pela Lei nº 11.596/2007, que prevê a interrupção da prescrição pela *publicação* da sentença ou acórdão condenatórios recorríveis.

Esse entendimento na seara penal, onde é tutelado o direito fundamental à liberdade individual, pode ser perfeitamente transportado ao julgamento condenatório em primeiro grau e para a sessão de julgamento de procedência ou de confirmação da procedência da ação de improbidade administrativa. Em resumo, o juízo de condenação interrompe o prazo

⁸ Constituição Federal de 1988, art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (...) LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

prescricional, sem prejuízo da posterior publicação da sentença condenatória ou do acórdão confirmatório da condenação no Diário da Justiça.

A regra da redução pela metade do prazo prescricional após o ajuizamento da ação civil de improbidade administrativa não tem fundamento jurídico de validade no ordenamento jurídico brasileiro.

No Direito Penal, o artigo 115 do Código Penal prevê que os prazos de prescrição são reduzidos de metade “quando o criminoso era, ao tempo do crime, menor de 21 (vinte e um) anos, ou, na data da sentença, maior de 70 (setenta) anos”⁹ (BRASIL, 1940). A prescrição inicial não cai pela metade com o ajuizamento da ação penal.

Na ação disciplinar na administração pública federal, a abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar igualmente não fazem cair pela metade o prazo da prescrição da pretensão inicial punitiva, mas apenas interrompem o seu prazo total. Para a infração disciplinar tipificada como crime, vale a mesma regra do artigo 115 do Código Penal, por força do artigo 142, § 2º, da Lei nº 8.112, de 1990¹⁰ (BRASIL, 1990).

Portanto, na tríplice responsabilização por atos de corrupção estatal, a vertente sancionadora da Lei nº 8.429, de 1992, alterada pela Lei nº 14.230, de 2021, será a única em que, independentemente da condição pessoal do ímprobo e sem que haja inércia do autor da ação, a partir do ajuizamento da ação de improbidade administrativa a prescrição intercorrente terá a metade do prazo da prescrição inicial.

O legislador abandonou a teoria da *actio nata* subjetiva e instituiu causa de redução da prescrição punitiva ao processo judicial de conhecimento na ação civil de improbidade administrativa desconectada no sistema de tríplice responsabilização previsto no ordenamento jurídico nacional. O direito sancionador da Lei nº 8.429, de 1992, não dialogou com as demais esferas de responsabilização.

Não há amparo jurídico válido na regra que fez cair pela metade o prazo de prescrição para punir o ímprobo sem a correspondente inércia e negligência. Se o legitimado coletivo se fez diligente com o ajuizamento da ação judicial no prazo da prescrição inicial não poderia ser punido com a perda da *metade* do prazo prescricional para a obtenção do direito material, porque a prescrição pressupõe a inércia e não a ação.

De todo modo, para condutas ímprobos dolosas a ação civil de responsabilização por dano causado ao erário é imprescritível. O Supremo Tribunal Federal, no Tema **897**, **Leading Case** RE 852475, **assentou a seguinte tese**: “São imprescritíveis as ações de

⁹ Código Penal, Art. 115 - São reduzidos de metade os prazos de prescrição quando o criminoso era, ao tempo do crime, menor de 21 (vinte e um) anos, ou, na data da sentença, maior de 70 (setenta) anos. [Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984](#)

¹⁰ Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, Art. 142. A ação disciplinar prescreverá: (...) § 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.

ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”¹¹.

Destarte, se houver a prescrição intercorrente para imposição das sanções civis previstas na lei nº 8.429, de 1992, a ação de improbidade administrativa deverá prosseguir para apurar a responsabilidade pela reparação do dano causado ao erário, sem a necessidade de propositura de nova ação civil.

O artigo 23, § 8º, da Lei nº 8.429, de 1992, incluído pela Lei nº 14.230, de 2021, prevê a prescrição intercorrente entre os marcos interruptivos da pretensão sancionadora como matéria de ordem pública cognoscível de ofício, ou a requerimento da parte interessada, devendo o juiz ou o Tribunal, ouvido o Ministério Público, decretá-la de imediato¹².

A lei nº 14.230, de 2021, não mencionou “parte contrária” porque o legislador excluiu no artigo 17, “caput”, da Lei nº 8.429, de 1992, as Fazendas Públicas da legitimidade ativa ordinária concorrente e disjuntiva para a propositura de ação de improbidade administrativa. A limitação não vingou no controle concentrado de constitucionalidade realizado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7042 e n. 7043 no Supremo Tribunal Federal. A Corte devolveu, por maioria de votos, a legitimidade aos entes públicos para a propositura de ação civil de improbidade administrativa¹³ (STF, 2022).

Para a hipótese de o ente público prejudicado figurar no polo ativo da ação de improbidade administrativa, deverá ser ouvido previamente pelo Juiz sobre o pedido de

¹¹ Direito Constitucional. Direito Administrativo. Ressarcimento ao Erário. Imprescritibilidade. Sentido e Alcance do Art. 37, § 5º, Da Constituição. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento.

¹² Lei nº 8.429, de 1992, 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. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

¹³ STF, ADI 7043, Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes 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; (...).

reconhecimento da prescrição intercorrente, por força do artigo 10 do Código de Processo Civil¹⁴; e depois falará o Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica.

A pessoa jurídica interessada e o Ministério Público poderão suscitar eventuais fatos não imputáveis ao autor da ação, caso fortuito ou força maior, suspensão de prazos processuais, quaisquer outros impedimentos e motivos aptos a justificarem o atraso na entrega da prestação jurisdicional, para que haja a devida compensação com a devolução do prazo e a prescrição intercorrente possa não vir a ser decretada pelo juiz.

Vale observar nos §§ 4º e 5º do artigo 23 da Lei nº 8.429, de 1992, que as causas de interrupção da prescrição intercorrente ali previstas dizem respeito à pretensão punitiva e não à pretensão executória das sanções civis aplicadas.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal assentou há décadas o seguinte entendimento na Súmula nº 150: “Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação.” (STF, 1963). A prescrição no cumprimento de sentença para imposição das sanções civis da Lei nº 8.429, de 1992, será a do “caput” do artigo 23, de 8 (oito) anos, a prescrição inicial para o exercício da ação e não o da prescrição intercorrente.

O Código Civil em seu art. 206-A prevê expressamente que a prescrição intercorrente observará o mesmo prazo de prescrição da pretensão¹⁵ (BRASIL, 2002), quer dizer, o prazo inicial. Iniciado o cumprimento de sentença da pena de multa civil imposta no prazo máximo de 8 (oito) anos, a prescrição é interrompida pelo mesmo prazo.

No curso do cumprimento de sentença deve ser observada a causa suspensiva e o termo inicial da prescrição intercorrente prevista no artigo 921, III, §§ 1º e 4º, do Código de Processo Civil¹⁶ (BRASIL, 2015). E o § 4º-A do artigo 921 do mesmo Estatuto Processual assegura:

§ 4º-A A efetiva citação, intimação do devedor ou constrição de bens penhoráveis interrompe o prazo de prescrição, que não corre pelo tempo necessário à citação e à intimação do devedor, bem como para as formalidades da constrição patrimonial, se necessária, desde que o credor cumpra os prazos previstos na lei processual ou fixados pelo juiz. (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021) (idem).

¹⁴ Código de Processo Civil, 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.

¹⁵ Código Civil, Art. 206-A. A prescrição intercorrente observará o mesmo prazo de prescrição da pretensão, observadas as causas de impedimento, de suspensão e de interrupção da prescrição previstas neste Código e observado o disposto no [art. 921 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015](#) (Código de Processo Civil). (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)

¹⁶ Código de Processo Civil, Art. 921. Suspende-se a execução: (...) III - quando não for localizado o executado ou bens penhoráveis; (Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021) (...) § 1º Na hipótese do inciso III, o juiz suspenderá a execução pelo prazo de 1 (um) ano, durante o qual se suspenderá a prescrição. (...) § 4º O termo inicial da prescrição no curso do processo será a ciência da primeira tentativa infrutífera de localização do devedor ou de bens penhoráveis, e será suspensa, por uma única vez, pelo prazo máximo previsto no § 1º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 14.195, de 2021)

A prescrição exige a inércia da parte exequente. No cumprimento de sentença condenatória em ação de improbidade administrativa, o reconhecimento da prescrição intercorrente das sanções civis prescritíveis, como a pena de multa, dependerá da demonstração da inércia do exequente pelo executado.

O art. 23, § 6º, da Lei nº 8.429, de 1992, prevê: “A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”.

A interrupção da prescrição intercorrente com a perda da metade do prazo da prescrição inicial somente produzirá seus efeitos “a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade” que tenham sido incluídos no mesmo processo, mas não afetará àqueles ainda investigados ou que venham a ser identificados e processados posteriormente, seja pelo aprofundamento da prova obtida ou em virtude de confissão dos comparsas com delação de coautoria. Para esses, subsiste o “prazo cheio” prescricional de 8 (oito) anos até a data da propositura da ação civil de improbidade administrativa.

O mesmo raciocínio, com efeitos diversos, poderá ser aplicado com a causa suspensiva da prescrição inicial, importa dizer, opera-se a suspensão da prescrição apenas para os investigados incluídos no inquérito civil ou procedimento administrativo. Para os não incluídos na investigação, a autoridade ministerial ou administrativa não poderá se valer da causa suspensiva da prescrição pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias corridos, ao menos não até ser instaurada formalmente a investigação mediante portaria.

Conforme o artigo 23, § 7º, da Lei nº 8.429, de 1992: “Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais”. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”.

A redação dada a esse dispositivo permite esta interpretação conjunta: a suspensão e a interrupção da prescrição inicial ou a interrupção da prescrição intercorrente produzem efeitos a todos os autores e atos de improbidade conexos objeto da mesma investigação (causa suspensiva) ou do mesmo processo (causa interruptiva).

Tanto a prescrição inicial quanto a prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa têm o mesmo prazo, de 08 ou de 04 anos, respectivamente, para quaisquer das modalidades de atos de improbidade administrativa, os do artigo 9º, 10 ou 11, da Lei nº 8.429; seja simples ou complexa a instrução probatória e independentemente da gravidade das sanções civis.

Se houver a imputação de um ato de improbidade ou de uma dezena; a acusação a um réu ou a duzentos; seja em um processo cuja instrução não demande senão a oitiva de única testemunha ou em outro que exija a quebra de sigilos constitucionais, exames perícias ou a oitiva de várias pessoas, inclusive em outros Países; enfim, em quaisquer desses casos, desde que conexos no mesmo processo, o prazo da prescrição intercorrente é o mesmo, de 04 (quatro) anos, e “a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais”.

Como se percebe, o legislador não dosou o prazo prescricional de forma *proporcional* à diversidade das circunstâncias do ilícito e do processo judicial. Para fins práticos, a cumulação de pedidos poderá ser prejudicial à tutela da probidade administrativa, o que poderá desencorajar a investigação e a instrução de casos complexos. Isso porque, nesses casos maiores, a acusação terá naturalmente maiores dificuldades para se chegar à próxima causa interruptiva da prescrição intercorrente e haverá aumento do risco de se pôr a perder, por excesso de prazo, todo o trabalho de persecução.

Na seara penal a situação jurídica é diferente, porque a prescrição opera de forma independente para cada crime, de acordo e de forma proporcional à sua sanção penal, conforme os prazos da prescrição da pretensão punitiva, que variam entre 03 (três) a 20 (vinte) anos, previstos no artigo 109, incisos I a VI, do Código Penal¹⁷ (BRASIL, 1940).

O artigo 117, § 1º, do Código Penal estabelece, como regra, que “a interrupção da prescrição produz efeitos relativamente a todos os autores do crime”. E nos “crimes conexos, que sejam objeto do mesmo processo, estende-se aos demais a interrupção relativa a qualquer deles” (BRASIL, 1940). E o art. 119 do Estatuto Repressivo ordena: “No caso de concurso de crimes, a extinção da punibilidade incidirá sobre a pena de cada um, isoladamente” (idem).

O Código Penal colocou, no concurso de crimes, cada prescrição da ação penal em consonância à pena máxima cominada ao respectivo crime. Com isso, nos crimes de menor potencial ofensivo a ação penal pode até prescrever antes, mas sem afetar o processamento das infrações penais mais graves à sociedade, o que nos parece mais lógico.

¹⁷ Código Penal, Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: [\(Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010\)](#). I - em vinte anos, se o máximo da pena é superior a doze; II - em dezesseis anos, se o máximo da pena é superior a oito anos e não excede a doze; III - em doze anos, se o máximo da pena é superior a quatro anos e não excede a oito; IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro; V - em quatro anos, se o máximo da pena é igual a um ano ou, sendo superior, não excede a dois; VI - em 3 (três) anos, se o máximo da pena é inferior a 1 (um) ano. [\(Redação dada pela Lei nº 12.234, de 2010\)](#).

No campo criminal, a conexão de crimes e a prescrição intercorrente não afetam a pretensão punitiva de forma tão desfavorável tanto quanto os atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo afetam a ação de improbidade administrativa. No processo judicial de improbidade, se o Estado não concluir a instrução dentro de um marco legal interruptivo perderá toda a pretensão punitiva estatal pela prescrição intercorrente, e o corrupto ficará impune em relação a todos os atos de improbidade administrativa objeto do mesmo processo.

2.4 Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, a prescrição intercorrente e o Supremo Tribunal Federal

Como vimos, tal como na responsabilização penal em que o artigo 117 do Código Penal previa causas interruptivas da prescrição, o artigo 23 da Lei nº 8.429, de 1992, começou a prever expressamente marcos interruptivos da prescrição. A partir da publicação da Lei nº 14.230, em 26 de outubro de 2022, iniciou-se intensa discussão jurídica sobre a possibilidade da retroatividade benéfica da nova regra a casos em andamento.

A controvérsia não ocorreu sem motivo. O diploma reformador incluiu logo no artigo 1º da Lei de Defesa da Probidade Administrativa o § 4º, de seguinte teor: “Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador” (BRASIL, 1992).

O legislador não especificou, entretanto, quais princípios constitucionais do direito administrativo sancionador seriam aplicáveis ao sistema da improbidade previsto na Lei nº 8.429, de 1992.

ODETE MEDAUAR em sua obra “Direito Administrativo Moderno” ensina que: “O dispositivo chave em matéria de processo administrativo é o inc. LV do art. 5º, que reza o seguinte: LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;” (2004, p. 196).

Do desdobramento do contraditório exsurge o direito à informação, o acesso à documentos, a publicidade, a oitiva dos sujeitos e audiência das partes, a motivação; o da ampla defesa acarretaria a anterioridade da defesa em relação à decisão, o direito a recurso administrativo, à defesa técnica, à paridade de armas, direito à notificação do início do processo, de produção de provas. A autora também inclui no rol de princípios implícitos o princípio da oficialidade ou impulso oficial, o da verdade material e o do formalismo moderado (MEDAUAR, 2004, pp. 199-204).

CARLOS ARI SUNDFELD afirma em seu livro “Direito Administrativo para Céticos”: “Pode-se falar, então, a partir do texto do art. 5º, LV, da CF, da existência, por exemplo, de um conceito implícito de *processo administrativo sancionador*, pois, sendo o direito constitucional à ampla defesa aplicável na esfera administrativa, (...)” (2017, p. 313).

LÚCIA VALLE FIGUEIREDO defende que são aplicáveis ao direito administrativo os seguintes princípios do processo penal e do processo civil:

“(...) presunção de inocência, verdade real (que também se aplica aos processos administrativos em que haja litígio), oficialidade, in dubio pro reo, inadmissibilidade de provas obtidas por meio ilícito (aplicável aos dois tipos), retroatividade da lei mais benigna e necessidade de defesa técnica. No tocante aos princípios do processo civil, podemos arrolar: isonomia (igualdade de oportunidade de produzir provas), celeridade processual, princípio do juiz natural (no caso, administrador competente), lealdade processual” (2003, pp. 422- 423).

A Lei nº 9.784, de 29.01.1999, que regula o processo administrativo na Administração Pública Federal, em seu art. 2º arrola os seguintes: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (BRASIL, 1999).

Tais princípios explícitos ou implícitos no direito constitucional são os princípios gerais do direito sancionador brasileiro, de observância obrigatória de acordo com as *especificidades* de cada instância de responsabilização, civil, penal e administrativa.

Na esfera penal, a Constituição Federal de 1988 garante em seu art. 5º, XL: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;” (BRASIL, 1988). O princípio constitucional da retroatividade da lei benigna é vocacionado à pretensão punitiva penal.

No direito administrativo sancionador, a retroatividade da lei mais benigna não é matéria incontroversa, exceto quando a lei expressamente o preveja, como no caso da retroatividade benéfica da lei tributária prevista no artigo 106 do Código Tributário Nacional¹⁸ (BRASIL, 1966). O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgRg no EDcl no REsp n. 1.281.027/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, j. 18/12/12, já afastou a

¹⁸ CTN, Art. 106. A lei aplica-se a ato ou fato pretérito: I - em qualquer caso, quando seja expressamente interpretativa, excluída a aplicação de penalidade à infração dos dispositivos interpretados; II - tratando-se de ato não definitivamente julgado: a) quando deixe de defini-lo como infração; b) quando deixe de tratá-lo como contrário a qualquer exigência de ação ou omissão, desde que não tenha sido fraudulento e não tenha implicado em falta de pagamento de tributo; c) quando lhe comine penalidade menos severa que a prevista na lei vigente ao tempo da sua prática.

retroatividade da lei penal mais benéfica à infração administrativa de trânsito, por considerar esse princípio restrito às condutas “tipificadas enquanto crime”¹⁹ (STJ, 2012).

Na lei de improbidade administrativa e na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 2013), a responsabilização judicial ao ímprobo e à pessoa jurídica infratora tem natureza jurídica civil. A autoridade judicial civil impõe sanção civil ao autor do ilícito civil.

A Constituição Federal de 1988 assegura em seu art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro prevê em seu artigo 6º, “caput”: “A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)”. E no seu § 1º: “Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)” (BRASIL, 1942). Logo, na responsabilização civil, aplica-se o princípio do *tempus regit actum* e as leis têm efeito prospectivo.

Apesar de ao sistema da improbidade serem aplicáveis os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, quanto ao da retroatividade da lei benéfica, a matéria não é uníssona. Além disso, a prescrição intercorrente é regra processual orientada pelo princípio do tempo rege o ato previsto no artigo 14 do Código de Processo Civil: “A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada” (BRASIL, 2015).

Para os processos judiciais em andamento, se a citação interrompeu o curso da prescrição inicial e o ato processual foi praticado, deve ser respeitado como ato jurídico perfeito. A partir de 26 de outubro de 2021, data do início da vigência da Lei nº 14.230, o novo marco

¹⁹“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. TRÂNSITO. APREENSÃO E SUSPENSÃO DA HABILITAÇÃO. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA NORMA MAIS BENÉFICA DE NATUREZA EMINENTEMENTE PENAL. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA AO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO SOMENTE NO QUE DIZ RESPEITO A CONDUTAS TIPIFICADAS ENQUANTO CRIME. PRECEDENTE DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A aplicação subsidiária das normas de direito material penal se restringe "Aos crimes cometidos na direção de veículos automotores" (art. 291 do CTB), e não às infrações de trânsito. Neste sentido: AgRg no REsp 1119091/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2012, DJe 13/06/2012. 2. No entanto, a norma constante no art. 218, III, do Código de Trânsito Brasileiro diz respeito à infração de cunho administrativo consistente na direção em velocidade superior à máxima permitida, não sendo tipificada, naquele dispositivo, enquanto crime (os quais estão dispostos nos arts. 291 e seguintes do Código de Trânsito Brasileiro. Assim, não há que se falar na aplicação retroativa do referido dispositivo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento”.

interruptivo pela publicação da sentença condenatória (art. 23, II), por exemplo, passou a reger a prescrição intercorrente para os processos em curso, e para o futuro.

À despeito disso, houve intensa discussão acerca da retroatividade benéfica da prescrição intercorrente a processos judiciais de improbidade administrativa em andamento, quando superado o prazo de 04 (quatro) anos entre cada um dos marcos interruptivos na nova prescrição intercorrente.

O Ministério Público do Estado de São Paulo realizou análise jurimétrica sobre processos de improbidade administrativa no Tribunal de Justiça de São Paulo, para avaliar os efeitos práticos da aplicação retroativa da Lei nº 14.230, de 2021. Apurou-se, pela conclusão de número 2, que havia naquele Tribunal Estadual “(...) 8.130 ações, com acórdãos já prolatados e sem trânsito em julgado, que tem potencial de serem atingidas pela Lei 14.230/21” (MPSP, 2022, p. 16).

Em seu memorial dirigido ao Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral de Justiça do MPSP alertou os Ministros para as possíveis consequências da decisão pela retroatividade das disposições benéficas nova da Lei nº 14.230:

É relevante identificar a existência de inúmeras ações com acórdãos prolatados ou mesmo ações procedentes e com trânsito em julgado, pois a ausência de normas de transição na Lei n. 14.230/2021 poderá implicar, por exemplo: a reintegração de milhares servidores públicos que perderam sua função, com pedidos de percepção de vencimentos em relação ao período que ficaram afastados, além de pedidos de restituição de valores recolhidos a título de multa civil, em razão de condenações por condutas que se tornaram atípicas, com grande abalo ao erário e à segurança jurídica.

Não pode ser desconsiderado, ainda, que este cenário proporcionará o agravamento do congestionamento judiciário, em razão do ajuizamento de milhares de ações judiciais voltadas à anulação de sanções pretéritas, além da multiplicação de recursos, inclusive às Cortes Superiores. (MPSP, 2022, p. 5).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.199 (Leading Case: ARE 843.989), em 18.8.2022, definiu a aplicação dos novos prazos de prescrição intercorrente, do seguinte modo:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 1.199 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para extinguir a presente ação, e, por maioria, o Tribunal acompanhou os fundamentos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Na sequência, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: "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". Redigirá o acórdão o Relator. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 18.8.2022. (STF, 2022).

Como se nota no julgado, de interesse de nosso estudo, o item 4 da tese fixou a irretroatividade do novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021. Cabe aqui a boa diferenciação exposta na doutrina de Emerson Garcia, no sentido de que o ato consumado “não é atingido pela lei nova, mas somente a situação legal que lhe é consequente” (2010, p. 661).

Portanto, dos resultados encontrados, podemos destacar que a Suprema Corte Brasileira rechaçou a aplicação do princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica a ações civis de improbidade administrativa e preservou as situações jurídicas consolidadas dos novos marcos interruptivos. Os novos prazos são aplicáveis a situações legais a partir da publicação da lei.

3 CONCLUSÃO

Os novos marcos interruptivos do artigo 23 da Lei nº 8.429, de 1992, que vão operar a prescrição entre as fases do processo civil, são aplicáveis a partir da publicação da Lei nº 14.230, ou seja, de vigência a partir de 26 de outubro de 2021.

A decisão colegiada do STF no Tema de Repercussão Geral nº 1.199 preservou a inafastabilidade do controle jurisdicional, o ato jurídico perfeito, à coisa julgada e, sobretudo, à segurança jurídica, princípios constitucionais esculpados no artigo 5º, incisos XXXV e XXXVI, da Constituição Federal de 1.988.

Como visto, o artigo 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942) já previa que a lei vigente terá efeito imediato e geral, mas deverá respeitar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

A prescrição é a garantia constitucional da segurança jurídica, seja na perspectiva do dever de o Estado movimentar a sua pretensão punitiva nos prazos previstos em lei para que o indivíduo não fique à mercê indefinidamente, seja pelo outro lado, do direito difuso à punição de atos de improbidade administrativa, para que a lei infraconstitucional não venha a suprimir esse direito sem que haja inércia de seu titular na defesa do direito sancionador.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, Virgílio. **O proporcional e o razoável**. São Paulo, Revista dos Tribunais, nº 798, ano 91, abr.2002.

BITENCOURT, Cezar R. **Tratado de Direito Penal 1** - Parte Geral. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555590333.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14.11.2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 14.11.2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 14.11.2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 14.11.2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 14.11.2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 14.11.2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm>. Acesso em: 14.11.2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[L8112consol \(planalto.gov.br\)](http://L8112consol.planalto.gov.br)>. Acesso em: 14.11.2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 14.11.2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 14.11.2022.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **PL 2505/2021** (Nº Anterior: pl 10887/2018). Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121>. Acesso em: 14.11.2022.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **PL 2505/2021** (Nº Anterior: pl 10887/2018). Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029275&filena me=PPP+1+CEURG+%3D%3E+PL+2505/2021+%28N%C2%BA+Anterior:+pl+10887/2018%29>. Acesso em: 14.11.2022.

CICCO, Cláudio de. **Considerações sobre o institucionalismo de Maurice Hauriou: bases filosóficas e verificação histórica**. Quaestio Iuris. vol.13, nº.02, Rio de Janeiro, 2020, pp. 880-913. DOI: 10.12957/rqi.2020.45898

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 5ª Ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. [Coord.]. ALMEIDA, Gregório Assegra de... [et al.], equipe. **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

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

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 8ª edição, revista e atualizada. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil**, vol. I, 11ª ed., São Paulo, Saraiva, 1981.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2ª ed., 2ª tiragem, 06.2017. Brasil. Malheiros Editores.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 1994. **Súmula n. 106**. Corte Especial, em 26.05.1994 DJ 03.06.1994, p. 13.885. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em: 26.11.2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2012. **AgRg no EDcl no REsp n. 1.281.027/SP**, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, j. 18/12/12. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%28ADRESP.clas.+ou+%22AgRg+nos+EDcl+no+REsp%22.clap.%29+e+%40num%3D%221281027%22%29+ou+%28%28ADRESP+ou+%22AgRg+nos+EDcl+no+REsp%22%29+adj+%221281027%22%29.su ce.>>>. Acesso em: 26.11.2022.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2021. **AgInt no REsp n. 1.872.310/PR**, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 5/10/2021, DJe de 8/10/2021 Disponível em: < <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em: 24.11.2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1963. **Sumula n. 150**. Sessão Plenária de 13/12/1963. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula150/false>>. Acesso em: 26.11.2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus 125.078-São Paulo**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8164536>>. Acesso em: 26.11.2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2018. **Tema 897** – Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade. RE 852475, Relator(a): Alexandre de Moraes, Relator(a) p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-058. Divulgação 22-03-2019. Publicação 25-03-2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897>>. Acesso em: 26.11.2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/constituicao.asp>>. Acesso em: 26.11.2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022. **ADI 7043-DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 31.08.2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>>. Acesso em: 26.11.2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022. **Análise jurimétrica sobre processos de improbidade administrativa no TJSP**. MPSP. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4652910>> Docs. 234 e 235. Acesso em: 26.11.2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022. **ARE 843989. Rep. Geral Tema: 1199**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4652910>>. Acesso em: 14.11.2022.

Submetido em 08.10.2022

Aceito em 07.12.2022