

ano 22 – n. 88 | abril/junho – 2022

Belo Horizonte | p. 1-272 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v22i88

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN impresso 1516-3210  
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# Improbidade administrativa e prescrição – apontamentos sobre a reforma legislativa

## *Administrative improbity and statute of limitation – notes on legislative reform*

**Edilson Pereira Nobre Junior\***

Universidade Federal de Pernambuco (Brasil)  
epnobre@trf5.jus.br

**Recebido/Received:** 17.06.2022/June 17<sup>th</sup>, 2022

**Aprovado/Approved:** 23.06.2022/June 23<sup>rd</sup>, 2022

**Resumo:** O presente texto aborda a disciplina do instituto da prescrição no que diz respeito à pretensão estatal de apurar a responsabilidade de agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa. O foco da abordagem consiste nas alterações advindas com a Lei nº 14.230/2021. Sem desprezar um confronto com a redação original da Lei de Improbidade Administrativa, são analisados o novo prazo da prescrição e suas causas de interrupção e suspensão. Da mesma forma, ganhou destaque o exame da prescrição intercorrente e da inovação do §3º do art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa. A discussão sobre a retroatividade das disposições benéficas não foi esquecida. Para uma melhor compreensão das novidades, foi decisiva a pesquisa e o exame da construção doutrinária e jurisprudencial precedente.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Lei nº 14.230/2021. Prescrição. Retroatividade benéfica.

**Abstract:** This text addresses the discipline of the statute of limitation with regard to the state's claim to ascertain the responsibility of public officials for the commission of acts of administrative misconduct. The focus of the approach is the changes that come with Law No. 14.230/2021. Without neglecting a confrontation with the original redaction of the Law of Administrative Improbity, the new limitation period and its causes of interruption and suspension are analyzed. In the same way, the examination of intercurrent limitation and the innovation of the third paragraph of Art. 23 of the Law of Administrative Improbity gained prominence. The retroactivity discussion of the beneficial provisions has not been forgotten. For a better understanding of the novelties, the research and the examination of the previous doctrinal and jurisprudential construction was decisive.

Como citar este artigo/*How to cite this article:* NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e prescrição – apontamentos sobre a reforma legislativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 177-200, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1640.

\* Professor da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (Recife, Pernambuco, Brasil). Doutor e mestre em Direito Público pela UFPE. Desembargador do Tribunal Regional Federal da Quinta Região (TRF5). *E-mail:* epnobre@trf5.jus.br.

**Keywords:** Administrative improbity. Law No. 14,230/2021. Statute of limitation. Beneficial retroactivity.

**Sumário:** **1** Considerações prévias (à guisa de introdução) – **2** A nova disciplina da prescrição – **3** Causas suspensivas, interruptivas e a prescrição intercorrente – **4** A prescrição intercorrente – **5** Uma hipótese de caducidade? – **6** Direito intertemporal – **7** Síntese conclusiva – Referências

## 1 Considerações prévias (à guisa de introdução)

O Direito se baliza indiscutivelmente, dentre outros fatores, pelas circunstâncias de tempo. A lei, na qualidade de uma das fontes jurídicas de maior relevo, principalmente no âmbito dos sistemas influenciados pelo *civil law*, também assimila essa relação de condicionamento temporal.

Por isso, mesmo portando a estabilidade como traço conatural, a lei não se encontra livre de modificações no correr dos anos. A disciplina das relações jurídicas requer aperfeiçoamentos, à medida que a sociedade evolui e, igualmente, quando a experiência prática nos recomenda algumas correções.

O fenômeno, de mais frequente ocorrência nos quadrantes do Direito Público, tendo em vista a acentuada variabilidade do interesse coletivo, recentemente sucedeu no que concerne à disciplina da responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa.

Essa modalidade de responsabilização, introduzida no sistema jurídico brasileiro pelo art. 37, §4º, da Constituição de 1988,<sup>1</sup> integra o conjunto da competência sancionadora estatal, consubstanciando uma responsabilidade de natureza administrativa,<sup>2</sup> pois emana da violação aos deveres de probidade durante o desempenho de cargos e funções públicas,<sup>3</sup> a despeito de a singularidade de

<sup>1</sup> Aqui, doravante, referida pela sigla CRFB.

<sup>2</sup> Essa nuance foi destacada pelo voto do Min. Gilmar Mendes, na Rcl nº 41.557, ao afirmar: “A ação civil de improbidade administrativa trata de um procedimento que pertence ao chamado direito administrativo sancionador, que, por sua vez, se aproxima muito do direito penal e deve ser compreendido como uma extensão do *jus puniendi* estatal e do sistema penal” (ver item I, p. 3 – disponível em: www.stf.jus.br). Porventura, para suprir uma eventual falta de atualização doutrinária dos intérpretes e operadores jurídicos, acrescentou-se art. 17-D à Lei nº 8.429/92: “A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”. Fábio Medina Osório (Corrupción y malla gestión de la res publica: el problema de la improbidad administrativa y su tratamiento en el derecho administrativo sancionador brasileño. *Revista de Administración Pública*, n. 149, p. 491-495, maio/ago. 1999) enfatiza que, após a nova ordem constitucional, que ressalva a responsabilização penal e civil, as sanções da LIA são de natureza administrativa. Agrega o autor a informação relevante de que, no sistema jurídico francês, é possível se estabelecer a competência dos tribunais administrativos para a aplicação de sanções administrativas, o que não afasta o matiz de violação do regime jurídico-administrativo da conduta do agente público.

<sup>3</sup> Em escrito elaborado ao instante da redação originária da Lei nº 8.429/92, José Alfredo de Oliveira Baracho (Dever de probidade e o administrador público. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite; CASTRO E COSTA NETO, Nicolao Dino de; SILVA FILHO, Nívio de Freitas; ANJOS FILHO, Robério Nunes dos (org.). *Improbidade administrativa – 10 anos da lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 203) alude ao

sua verificação não ter lugar perante a Administração, mas no âmbito judicial. A essência dos valores ofendidos é ínsita ao regime jurídico-administrativo.

A improbidade administrativa, cuja tipificação se divide numa enumeração de atos que importem em enriquecimento ilícito, ou causem prejuízo ao erário, que decorram da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, ou atentem contra princípios regentes da Administração Pública, pressupõe, para a sua caracterização, a atuação de agente público, podendo atuar como beneficiário o particular.<sup>4</sup>

Uma impactante mudança do instituto adveio com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, a qual procedeu uma vasta reforma no texto da Lei nº 8.429/92.<sup>5</sup>

A presente abordagem se limitará ao exame da nova disciplina que incidiu sobre o instituto da prescrição. De logo, é de se observar que, neste particular, o legislador não realizou modificações, resultantes da necessidade de aperfeiçoamento, mas, na realidade, traçou uma nova sistemática, inteiramente diversa da anterior.

A procura de uma interpretação para esse novo perfil será desenvolvida nos tópicos seguintes. Para tanto, é preciso de logo advertir que uma satisfatória compreensão das alterações legislativas pressupõe que se revisitem as lições já sedimentadas pela doutrina.

## 2 A nova disciplina da prescrição

É sabido que os processos ou procedimentos de natureza sancionatória não podem ter uma duração indefinida, ilimitada. O princípio da eficiência, consagrado no art. 37, *caput*, da CRFB, repele entendimento em contrário. A segurança jurídica, valor e fundamento do Estado constitucional brasileiro, também rejeita uma moldura legislativa que venha consagrar aqui uma espécie de imprescritibilidade.

A doutrina propôs-se a investigar as razões justificativas da prescrição no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. Nieto,<sup>6</sup> a partir de uma análise da jurisprudência espanhola, precisamente do Tribunal Supremo, desvendou

---

que denominou de dever de probidade, destacando-o como instrumento constitucionalmente integrado na conduta do administrador público, o qual é capaz de legitimar a responsabilidade em comento. É de se destacar que, nesse sentido, no entendimento de Fábio Medina Osório (1999, p. 490-491), ao sustentar que a CRFB positivou o dever de probidade administrativa, para o fim de fundamentar a tipificação dos atos ilícitos aos quais alude o seu §4º do art. 37. Com a Lei nº 14.230/2021, essa concepção se reforça, tendo em vista a nova redação do art. 1º, *caput*, da LIA, reportar-se, em sua primeira parte, que “O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções”.

<sup>4</sup> Há ainda a tipificação de atos de improbidade no art. 52, I a VIII, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

<sup>5</sup> O diploma será identificado no curso do texto pelo emprego da sigla LIA. Esta, anteriormente, foi alvo de outras modificações, de natureza pontual, pelas Leis nºs 11.107/2005, 12.120/2009, 13.019/2014, 13.650/2018 e 13.964/2019 e, igualmente, pela Lei Complementar nº 157/2016.

<sup>6</sup> *Derecho administrativo sancionador*. 5. ed. Madri: Tecnos, 2012. p. 539.

explicações de múltiplas ordens, a saber: a) lógicas, resultante da comparação com as faltas ou delitos, uma vez não ser justa que hajam, no que concerne às infrações administrativas, condições desfavoráveis às tipificadas no Código Penal;<sup>7</sup> b) de sentido comum, justificadas pela necessidade de que não se prolonguem indefinidamente situações expectantes de uma possível sanção;<sup>8</sup> c) jurídicas, porquanto, quando passa certo tempo, carece-se de razões para o castigo, pois, em boa medida, o tempo, ao alterar as condições concorrentes, faz com que a adequação entre o fato e a sanção principal desapareça.<sup>9</sup>

Consoante o autor, as razões mais abundantes são as jurídicas, uma vez, conforme salientado na motivação da STS de 16 de maio de 1989, o direito a um processo sem dilações indevidas chama a atenção pela aplicabilidade do instituto prescricional,<sup>10</sup> sem contar que outros julgados aludem à segurança jurídica, estando a explicação mais frequente a se apoiar na incidência no Direito Administrativo Sancionador dos princípios de Direito Penal, dentre os quais a prescrição.

No que diz respeito à improbidade administrativa, está-se diante de uma pretensão que o Estado, atualmente representado unicamente pelo Ministério Público (art. 17, *caput*, LIA), há de formular perante o Judiciário no prazo legalmente fixado, para o fim da aplicação das sanções cominadas na LIA. Estas consistem na perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, na perda da função pública, na suspensão dos direitos políticos, no pagamento de multa civil e na proibição de contratar com o poder público ou de este receber benefícios incentivos fiscais ou creditícios.<sup>11</sup>

Ao dispor sobre o tema, o regramento antecedente, com a redação ofertada pela Lei nº 13.019/2014 à LIA, assim dispunha:

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

<sup>7</sup> STS de 15 de novembro de 1988, Ar. 9.084, rel. Don. García Estartús.

<sup>8</sup> STS de 14 de dezembro de 1988, Ar. 9.390, rel. Don González Mallo.

<sup>9</sup> STS de 16 de maio de 1989, Ar. 3.694, rel. Don Rosas.

<sup>10</sup> A CRFB, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, consagrou o princípio da duração razoável do processo, mediante o acréscimo do inciso LXXVIII ao rol do seu art. 5º, enfatizando 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”.

<sup>11</sup> A LIA manteve o ressarcimento do dano como consequência do ato de improbidade administrativa, realizando apenas uma mudança de topologia, de modo a retirar a sua previsão dos incisos do art. 12 para inseri-la no seu *caput*. Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal (Pleno. *Recurso Extraordinário nº 852.475*, Maioria. Relator: Min. Alexandre de Moraes. *DJe* de 25.03.2019), a pretensão de reparação é imprescritível, tendo em vista a parte final §5º do art. 37 da CRFB. Crítica a esse entendimento consta de artigo de nossa autoria (Prescrição e a pretensão de ressarcimento por dano ao erário. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 59, p. 60-72, 2013). Inovação legislativa consta do art. 18, dispondo que o ressarcimento se fará em favor da pessoa jurídica prejudicada, a qual tem legitimidade para requerer a sua liquidação e o cumprimento da sentença.

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.

Com isso, encerrava-se o tratamento do tema. A redação conferida ao mencionado preceito pela Lei nº 14.230/2021 regulou a matéria, estatuidando no art. 23, *caput*, da LIA, o seguinte: “Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência”.

Num rápido confronto, é possível perceber que o legislador, porventura por um afã de simplificar, eliminou a distinção acerca da forma de contagem dos prazos prescricionais de acordo com a modalidade de agente público e de sua investidura.<sup>12</sup> Igualmente, elevou de cinco para oito anos o intervalo de tempo destinado à formulação da pretensão em juízo.

Além disso, unificou o critério do termo inicial da fluência do prazo, consistente agora na data da ocorrência do fato ou, em se tratando de infrações permanentes, no instante no qual vier a cessar.

Com isso, a nova disciplina legal procurou traçar um critério que eliminasse as dúvidas que foram ensejadas pelo modelo anterior.<sup>13</sup>

Quanto aos particulares que, na modalidade de participação (art. 3º, LIA), tenham concorrido ou se beneficiado com o ato ilícito, é de se manter, mesmo com

<sup>12</sup> Para uma melhor compreensão, é interessante ver, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 222-226), a seguinte classificação dos agentes públicos: a) agentes políticos, os quais ocupam os cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado, cuja vinculação com este não é de natureza profissional, estando por isto os seus direitos, deveres e responsabilidades, disciplinados, primordialmente, na Constituição e em leis editadas com base nesta; b) os servidores públicos, a abranger o conjunto daqueles cujo liame com o Poder Público é de caráter profissional, dividindo-se em titulares de cargos, contratados temporariamente nos termos do art. 37, X, da Lei Maior, e os empregados das empresas governamentais; c) os particulares em colaboração com a Administração e que são os sujeitos que, sem perderem a condição de particulares, exercem função pública, ainda que em caráter episódico (requisitados para a prestação de função pública, os gestores necessários de negócios públicos, os contratados para fins de prestação de serviços, os concessionários e permissionários de serviços públicos).

<sup>13</sup> Essas incertezas que o regime anterior ensejou foram alvo de nossa abordagem em escrito de nossa autoria (Improbidade administrativa e prescrição. *Fórum Administrativo*, ano 15, n. 177, p. 29-30, nov. 2015). Dentre algumas, é possível enumerar as seguintes: a) as inerentes ao termo inicial do prazo quando se cuidasse de reeleição ou recondução, ou quando houvesse o afastamento do titular do mandato ou cargo comissionado por desincompatibilização; b) saber qual o prazo, bem como o seu termo inicial, quando a infração fosse praticada por funcionário efetivo no exercício de cargo em comissão ou função de confiança; c) a diversidade de prazos com relação aos funcionários públicos vinculados a estatutos funcionais de entes políticos diversos; d) a definição do prazo quando o agente fosse servidor com vínculo funcional regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, regime aplicável ao pessoal das empresas estatais; e) a aplicabilidade do prazo previsto na lei penal, em substituição ao indicado pelo estatuto funcional.

a alteração legislativa, a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça,<sup>14</sup> consoante a qual estão submetidos ao mesmo prazo prescricional aplicável aos demais agentes públicos responsáveis pela prática do ato ímprobo.

É de se notar que o intervalo de oito anos constitui um prazo razoável e suficiente para que o Estado, por seus órgãos de controle, estejam aptos para a persecução, mediante o ajuizamento, se for o caso, do pedido de apuração de um suposto ato ímprobo.

Por sua vez, a contagem na data do fato, ao invés da ciência pela Administração, atualmente se justifica pela atuação expedita dos órgãos de controle, propiciada pelas técnicas da informática, bem como pela circunstância da submissão da Administração a deveres de transparência.<sup>15</sup>

Estando a prescrição intimamente vinculada à pretensão de sancionar, afigura-se lógico o seu reconhecimento, em regra, de ofício, independente de provocação da parte interessada.

Torna inconteste esse entendimento a circunstância do art. 487, II, do CPC, enunciar regra geral no sentido de que a prescrição pode ser reconhecida de ofício, devendo apenas o juiz ouvir previamente o Ministério Público, na qualidade de legitimado ativo, nos termos do parágrafo único do referido preceito.

No que concerne à pretensão de cumprimento das sanções constantes da sentença, apesar da omissão legislativa, o prazo será idêntico ao da prescrição da pretensão no processo de conhecimento, ou seja, o de oito anos fixado no art. 23, *caput*, da LIA, computado do seu trânsito em julgado. Aplica-se o raciocínio da Súmula nº 150 do Supremo Tribunal Federal.<sup>16</sup>

### 3 Causas suspensivas, interruptivas e a prescrição intercorrente

Anteriormente, a ausência de uma menção pela LIA sobre causas suspensivas, impeditivas ou interruptivas do prazo prescricional, fez com que se indagasse sobre a incidência das regras gerais do Código Civil, mais precisamente aos seus arts. 197 a 200 e 202, moldadas, com maior afeição, para a disciplina de relações obrigacionais privadas. Isso fez com que se controvertesse sobre a adequação de

<sup>14</sup> Primeira Turma. *REsp* nº 773.227/PR. Relatora: Min. Denise Arruda. *DJe* de 11.02.2009, v.u.; Primeira Turma. *REsp* nº 704.323/RS. Relator: Min. Francisco Falcão. *DJe* de 06.03.2006, v.u.

<sup>15</sup> Ver, a esse respeito, a Lei nº 12.527/2011, responsável pela disciplina do direito de acesso à informação nos órgãos públicos, nos termos dos art. 5º, XXXIII, 37, §3º, II, e 216, §2º, da CRFB, estabelecendo, dentre outros aspectos, diretrizes (art. 3º), juntamente com o dever de transparência ativa (arts. 8º e 9º) e passiva (art. 5º).

<sup>16</sup> Súmula nº 150 – STF: “Prescreve-se a execução no mesmo prazo de prescrição da ação”.



algumas dessas modalidades interruptivas. Foi o caso, por exemplo, da utilização do protesto para o fim de interromper a prescrição.<sup>17</sup>

Daí que a Lei nº 14.230/2021, numa boa lembrança, foi explícita quanto à suspensão e à interrupção do lapso prescricional. Quanto à primeira situação, o §1º do art. 23 da LIA assim dispõe: “§1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão”.

Desse modo, a instauração de inquérito civil ou de procedimento administrativo para a verificação de ilícito que possa se caracterizar como ato de improbidade administrativa produz, automaticamente, a suspensão do curso do prazo prescricional por cento e oitenta dias corridos, o qual volta a fluir após o seu término, salvo se antes houver sido concluído o correspondente procedimento de caráter informativo, hipótese na qual aquele voltará a correr de logo.

Também, de uma forma detalhada, veio a lume a previsão de causas interruptivas. Em primeiro lugar, está o ajuizamento da ação de improbidade. O só protocolo do pedido já evita a prescrição, invalidando o prazo já transcorrido.

Dessa forma, o legislador sintoniza-se com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça,<sup>18</sup> ao acentuar, à época da sistemática antecedente, que o marco temporal relevante é o do ingresso em juízo, pouco importando se a notificação preliminar, bem assim a posterior citação, fossem realizadas quando já ultrapassado o prazo prescricional. Lastreara o entendimento a regra do art. 219, §1º, do Código de Processo Civil de 1973 (atualmente, art. 240, §1º), a qual dispunha no sentido da retroação dos efeitos da citação, para fins de interrupção da prescrição, à data do ajuizamento do pedido.

Em seguida, é elencada como suscetível de interromper a prescrição a publicação da sentença condenatória, o que, na atualidade do processo judicial eletrônico, dá-se com a divulgação da decisão no *Diário de Justiça* eletrônico, disponibilizado em sítio da rede mundial de computadores, conforme disciplinado na Lei nº 11.419/2006.

<sup>17</sup> Nesse ponto, é de se recordar Ada Pellegrini Grinover (Ação de improbidade administrativa – decadência e prescrição. *Interesse Público*, ano VII, n. 33, set./out. 2005. p. 72-73 e 89-92), ao lançar o argumento, bem formulado, de que o protesto somente possui eficácia interruptiva da prescrição se o titular da pretensão não puder no momento deduzi-la em juízo, em virtude de fato relevante. Tal circunstância, no entender da autora, nem sempre estaria presente, porquanto o Ministério Público já dispunha de todos os elementos de convicção capazes de justificar a propositura do feito.

<sup>18</sup> Nessa diretriz, consultar: Primeira Turma. *REsp nº 704.323/RS*. Relator: Min. Francisco Falcão. *DJU* de 06.03.2006, v.u.; Segunda Turma. *REsp nº 680.677*. Relator: Min. Humberto Martins. *DJU* de 02.02.2007, v.u.

Igualmente, a interrupção terá lugar com a publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que venha confirmar sentença condenatória ou, diversamente, reforme sentença de improcedência do pedido. A referência à decisão se reporta ao julgamento monocrático do recurso de apelação, quando assim autorizar o Código de Processo Civil,<sup>19</sup> hipótese cuja utilização deve ser refletida em matéria de improbidade, tendo em vista que, nessa sede, é comum haver a necessidade de exame de prova.

Assim, haverá interrupção quando publicada decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça ou ainda do Supremo Tribunal Federal, se houver confirmação da condenação ou reforma do acórdão de improcedência.

Remanesce, dessa última hipótese, uma dúvida. A decisão que não conhecer do recurso especial ou extraordinário interposto pelo réu interromperá a prescrição? Pela redação do preceito, ao se reportar à confirmação da condenação, ou à reforma do julgamento de improcedência, emerge razoável a convicção de haver o STJ ou STF ingressado no mérito da controvérsia.

Os acórdãos que não conheçam de recurso interposto pelo demandado por intempestividade não interrompem a prescrição.<sup>20</sup>

Verificada a interrupção do prazo de prescrição, este tornará a fluir do seu início, mas pela metade do prazo previsto no art. 23, *caput*, da LIA, ou seja, por quatro anos.

No que diz respeito à eficácia subjetiva, diz o § 6º do art. 23 que tanto a suspensão quanto a interrupção atingem todos os que supostamente concorreram para a prática do ato de improbidade.

Aqui é preciso uma cautela interpretativa. A expressão “relativamente a todos que concorreram para a prática do ato de improbidade”, empregada pelo legislador, é de ser compreendida como abrangendo apenas aqueles que, pelo ato judicial condenatório respectivo, sentença, decisão ou acórdão, foram responsabilizados pelo ato de improbidade.

Afigurar-se-ia contrário à racionalidade que, em havendo condenação, mas, igualmente, édito de improcedência quanto a um ou mais réus, a prescrição fosse tida por interrompida quanto a todos os demandados. Lógico é que tal suceda apenas quanto aqueles que, na decisão, foram considerados como responsáveis.

<sup>19</sup> Atualmente, essas hipóteses se encontram enumeradas pelo art. 932, IV a V, do Código de Processo Civil de 2015.

<sup>20</sup> Sem aplicação prática, aqui, o não conhecimento do recurso por falta de preparo, tendo em vista o art. 23 – B, *caput*, e §1º, da LIA, porventura afastando dúvidas anteriores, dispõe que não caberá o adiantamento de custas e preparo nas ações para apuração de ato de improbidade administrativa, as quais serão quitadas ao final pelo vencido.

Quanto à eficácia objetiva da interrupção, o §7º do art. 23 da LIA dispõe que, em casos de atos de improbidade conexos, a suspensão e a interrupção relativa a qualquer deles se estendem aos demais.

Mais uma vez, impõe-se a atenção do intérprete, pois a regra legal não está – nem seria admissível fazê-lo – eliminando a autonomia da prescrição relativamente a cada ato supostamente ímprobo. Exige-se, para que os efeitos da suspensão ou interrupção se comuniquem, que haja um liame ou conexão entre os comportamentos ilícitos. Do contrário, descabe considerar-se os efeitos da causa suspensiva ou interruptiva verificada quanto a um determinado ato para os demais perpetrados pelo agente. Ademais, devem estes serem objeto do mesmo processo.

## 4 A prescrição intercorrente

Novidade advinda com a reforma legislativa, mas que não constitui ineditismo em sede de Direito Administrativo Sancionador, é a constante do §8º do art. 23 da LIA, a saber:

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.

Trata-se do instituto da prescrição intercorrente, cuja consumação dar-se-á após a interrupção do prazo prescricional, desde que o novo prazo de quatro anos, reduzido pelo evento interruptivo do intervalo originário, venha a se perfazer dentre os intervalos constantes dos incisos I a IV do §4º do art. 23 da LIA. A sua decretação poderá suceder de ofício ou a requerimento da parte interessada.

Algumas observações necessitam ser reavivadas. A primeira delas é a de saber qual a sua razão de ser e em que difere e se singulariza da prescrição em geral. É sabido que, uma vez ajuizado o pedido, há a interrupção do prazo prescricional com a citação do demandado, cujos efeitos retroagem à data da distribuição do feito.

A eficácia da interrupção é a eliminar o intervalo de tempo já transcorrido, de maneira que este volte a fluir do seu início após o evento interruptivo. Contudo, para a hipótese da citação, o parágrafo único do art. 202 do Código Civil, na sua parte final, trouxe uma exceção à regra, afirmando: “art. 202. [...] Parágrafo único. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper”.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Esse regramento já constava do Código Civil anterior, mais precisamente do seu art. 173, ao afirmar: “Art. 173. A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último do processo para a interromper”.

Significa dizer, então, que, na hipótese do art. 202, I, do Código Civil, há que se esperar o trâmite integral do processo ajuizado para que, somente a partir deste marco, possa recomeçar, o que nem sempre vem a suceder, pois, em havendo o trânsito em julgado, passa a fluir o prazo para o requerimento do cumprimento do julgado.

Pois bem. Justifica a disciplina legal porque a solução do processo judicial, inclusive atualmente por injunção constitucional (art. 5º, LXXVIII, CRFB), há que se verificar em tempo razoável. Porém, nem sempre é assim e isto por vários fatores. Pode ocorrer, no âmbito destes, que se verifique uma inércia tributada à parte que demanda a prestação jurisdicional e que conduza à não conclusão do processo.

A prescrição intercorrente, em se tratando da jurisdição cível, a mesma que se ocupa do desenlace da ação de improbidade, visa punir o demandante desidioso e, com isso, evitando que submeta o demandado indefinidamente às consequências oriundas da liça judicial.

Por isso, é preciso que o parágrafo único do art. 202 do Código Civil não seja interpretado sob a ótica puramente literal, mas, por igual, com base em imperativos lógicos e da realidade fática, pois senão nalgumas situações poder-se-ia conduzir ao reino do absurdo. É assim que se percebe da doutrina.<sup>22</sup>

Diante de tal fundamento, é preciso observar que, nas demandas envolvendo questões patrimoniais, que se encontram sob a regência do Código Civil, Humberto Theodoro Jr.<sup>23</sup> aponta que essa modalidade de prescrição não se verificará quando o processo se imobilizou por deficiência do serviço forense, por manobra do devedor ou por qualquer outro motivo alheio à conduta do autor.

Tal como salientado de passagem, outro aspecto a enfatizar é o de que a prescrição intercorrente não é estranha à província das sanções aplicadas com fundamento na desobediência do regime jurídico-administrativo. Isso tanto no plano legislativo quanto no jurisprudencial.

Prova disso é que a Lei nº 9.873/99, a qual traça a disciplina geral da prescrição no que concerne à competência punitiva da Administração Federal, dispõe no §1º do seu art. 1º: “Art. 1º [...] §1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão

<sup>22</sup> É de se destacar o raciocínio de Humberto Theodoro Jr.: “Essa eficácia suspensiva, todavia, pressupõe um processo de andamento regular. Se o autor abandona a causa e, por deixar de praticar os atos que lhe incumbem para que o desenvolvimento da relação processual se dê, a condena à paralisia, não pode sua inércia ficar impune. A mesma causa que justificava a prescrição antes do ajuizamento da ação volta a se manifestar frente ao abandono do feito a meio caminho. O processo, paralisado indefinidamente, equivale, incidentalmente, ao não exercício da pretensão e, por isso, justifica ao réu o manejo da exceção de prescrição, sem embargo de não ter se dado ainda a extinção do processo” (*Comentários ao novo código civil*. Coordenação: Sávio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 2003. v. III. t. II. p. 282).

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 283.

arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

Por sua vez, a atuação jurisprudencial se deu no plano da responsabilidade disciplinar regulada pela Lei nº 8.112/90. Isso porque §1º do art. 142 diz que o prazo de prescrição tem o seu início ao instante no qual o fato se tornou conhecido pela Administração, prevendo o seu §3º que a abertura de sindicância ou a instauração de procedimento disciplinar interrompe a prescrição, com efeitos até a decisão final proferida pela autoridade competente. O preceito, visto sob a sua exclusiva literalidade, é capaz favorecer a uma demora indevida na conclusão do procedimento, restando o cidadão inteiramente desprotegido diante de uma eventual desídia administrativa.

A questão foi submetida ao STF por ocasião do julgamento do RMS nº 23.436/DF,<sup>24</sup> impetrado por Delegado de Polícia Federal punido com suspensão, porquanto, conhecidos os fatos no ano de 1992, e tendo sido instaurado o procedimento administrativo disciplinar em março de 1993, não poderia vir a penalidade a ser imposta em junho de 1997, sob o argumento de sua prescrição. A decisão recorrida, proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, denegou a segurança, sob a razão de que o §3º do art. 142 da Lei nº 8.112/90 consagra que os efeitos da interrupção do fluxo prescricional, com a portaria de instauração do procedimento, mantêm-se até o término deste.

Prevaleceu o entendimento segundo o qual, a despeito da redação do §3º do art. 142 da Lei nº 8.112/90, os princípios da justiça e da segurança jurídica impõem ao preceito uma interpretação razoável, uma vez que, em assim não se fazendo, aportar-se-ia numa situação de imprescritibilidade, a qual é inadmissível no nosso sistema jurídico constitucional sancionador, seja no que concerne à província criminal ou administrativa, salvo a hipótese do art. 5º, XLIV, da CRFB.

Por isso, restou assentado que a interrupção da prescrição, impeditiva do recomeço do seu prazo, não poderá ultrapassar o prazo total para a conclusão do procedimento administrativo disciplinar, integrado pelos cento e vinte dias assinados para o seu trâmite pela comissão processante, acrescido de vinte dias destinados ao julgamento pela autoridade competente.<sup>25</sup> No caso concreto, restou demonstrado

<sup>24</sup> Segunda Turma. Unânime. Relator: Min. Marco Aurélio. DJU de 15.10.1999.

<sup>25</sup> A transcrição de passagens do voto condutor é elucidativa: “Por outro lado, não se coaduna com o nosso sistema constitucional, especialmente no campo das penas, sejam de índole criminal ou administrativo, exceto relativamente ao crime revelado pela ação de grupos armados, civis e militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático – inciso XLIV do artigo 5º da CF/88, a inexistência de prescrição. Inconcebível é que se entenda, interpretando os preceitos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que, uma vez aberta a sindicância ou instaurado o processo disciplinar, não se cogite mais, seja qual for o tempo que se leve para a conclusão do feito, da incidência da prescrição. É sabido que dois valores

que, ultrapassado tal intervalo, aguardou-se mais de quatro anos para a imposição da suspensão, cuja pretensão prescreve em dois anos, razão pela qual foi deferida a segurança. O entendimento prosseguiu em julgados sucessivos.<sup>26</sup>

Nessa hipótese, diferentemente dos processos judiciais visando à exigibilidade de uma prestação, há o desenvolvimento da função administrativa, sob o laivo sancionador, de modo que há que se cogitar de iniciativa da parte perante um terceiro imparcial, tal como sucede com a jurisdição. No que concerne àquela, compete à Administração tomar a decisão voltada à garantia do interesse público, fim a que se destina a norma regente da relação jurídico-administrativa. É possível falar-se aqui de parcialidade,<sup>27</sup> o que não quer dizer que o órgão público tenha sempre de decidir desfavoravelmente ao administrado, significado, ao invés, a aplicação da lei e do Direito nas situações onde ela é uma das partes interessadas.

O que se reprime, com a prescrição administrativa, é a inação, delongada e injustificada, do órgão competente para a aferição pela violação da regra integrante do regime jurídico-administrativo em promover a responsabilização.

Não se perder de vista que, recentemente, veio reforçar a admissibilidade da interpretação favorável à prescrição intercorrente entre nós a positividade, à feição de direito fundamental explícito, da duração razoável do processo (art. 5º, LXXIII, CRFB), o qual se aplicada tanto ao processo judicial quanto ao administrativo, inclusive e principalmente os que portam colorido sancionatório.<sup>28</sup>

---

se fazem presentes: o primeiro, alusivo à Justiça, a direcionar à possibilidade de ter-se o implemento a qualquer instante; já o segundo está ligado à segurança jurídica, à estabilidade das relações e, portanto, à própria paz social que deve ser restabelecida num menor espaço de tempo possível. Não é crível que se admita encerrar a ordem jurídica verdadeira espada de Dâmocles a desabar sobre a cabeça do servidor a qualquer momento [...] Cumpre, então, perquirir a melhor exegese dos dispositivos legais em comento, da cláusula reveladora da persistência da prescrição 'até a decisão final proferida por autoridade competente'. A teor do disposto no artigo 152 da Lei nº 8.112/90, 'o prazo para a conclusão do processo disciplinar não excederá 60 dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por igual prazo, quando as circunstâncias o exigirem'. Nota-se já aqui período igual a 120 dias para ter-se a conclusão do processo. A ele deve-se somar o prazo para a autoridade julgadora vir a proferir decisão, ou seja, os 20 dias previstos no artigo 167. Chega-se, assim, ao total de 140 dias, período que encerra, no tempo, a projeção da interrupção prevista no §3º do artigo 142. Consubstancia menosprezo ao sistema jurídico pátrio entender-se que, mesmo fixados os prazos para conclusão do processo disciplinar e prolação de decisão, a alcançarem no total 140 dias, tem-se, mesmo assim, o afastamento definitivo da prescrição". É digno de registro que, anteriormente, esse ponto de vista sobreveio como *obiter dictum* no voto do Ministro Moreira Alves, na qualidade de relator do MS nº 22.728-1/PR (Pleno. Unânime. *DJU* de 13.11.1998), uma vez no conjunto fático haver sido demonstrada a não ocorrência da prescrição.

<sup>26</sup> MS nº 23.299 (Pleno. Unânime. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *DJU* de 14.04.2002) e MS nº 23.262 (Pleno. Unânime. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em 23.04.2014).

<sup>27</sup> A referência ao vocábulo, capaz de soar forte, é encontrada em Marcelo Caetano (*Manual de direito administrativo*. 10. ed. 6. reimpressão. Coimbra: Almedina, 1997. v. I. p. 13).

<sup>28</sup> Sandro Lúcio Dezan (*Fundamentos de direito administrativo disciplinar*. 5. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2021. p. 199-200) sustenta que a duração razoável do processo há que informar o direito administrativo disciplinar, justamente porque o Direito deve carrear segurança às relações, e não há nada mais tormentoso para o servidor público que responde a processo administrativo do que a incerteza prolongada no tempo de sua situação perante o Estado, uma vez sofrer, enquanto perdura a inação ou morosidade administrativa, uma dupla punição, consistente no: a) martírio da insegurança jurídica; b) pré-julgamento

Especialmente quanto à interpretação do §8º do art. 23 da LIA ressaí mais adequado o regime da prescrição administrativa do que o civil, pois é desta natureza a responsabilização em causa, muito embora, excepcionalmente, seja materializada perante a intervenção do Poder Judiciário.

Portanto, é de se assentar que, nesses casos, para que se possa verificar que o Estado-juiz se manteve inerte, somente se afigura possível o cômputo, para fins de prescrição intercorrente, dos intervalos, insertos dentre os marcos referidos nos incisos do §4º do art. 23 da LIA, nos quais àquele poderia ter impulsionado o processo.

Significa dizer que aqueles intervalos nos quais o processo se encontrava com os seus prazos suspensos, ou em que é de ser reconhecido o atraso de sua movimentação em face de postura procrastinatória do réu, não há que ser considerado, para os fins do lapso prescricional. No primeiro caso, porque o Estado-juiz estava impedido de autuar; no outro, em face de, em assim não se compreendendo, estar-se-á premiando a postura que consubstancia abuso das faculdades processuais.

Sendo assim, a suspensão dos prazos prevista no art. 220, *caput*, e no art. 313, I a X, ambos do CPC, ou ainda quando for reconhecido o caráter de procrastinação no emprego dos embargos de declaração. Eis alguns exemplos nos quais não se poderá cogitar da fluência do prazo de prescrição intercorrente, uma vez não restar caracterizada o prolongamento injustificado da ação voltada à apuração de ato ímprobo.

Depreende-se do exposto que, num primeiro instante a prescrição intercorrente é um instituto que se encontra presente na jurisdição civil, bem como no que concerne ao Direito Administrativo Sancionador, e que requer a presença de pressupostos especiais para verificação nos casos concretos.<sup>29</sup>

## 5 Uma hipótese de caducidade?

Um desafio instigante nos apresenta o traço inovador que se contém nos §§2º e 3º do art. 23 da LIA. Inicialmente, tem-se a previsão de prazo para a conclusão de inquérito civil, consistente no somatório de 365 dias corridos, o qual será suscetível de uma só prorrogação por igual período, mediante ato fundamentado,

---

de outros servidores e particulares que já partem da premissa de culpa do servidor pelo fato de estar “respondendo” ao processo.

<sup>29</sup> O STJ rejeitou a possibilidade de configuração da prescrição intercorrente em sede de improbidade administrativa, uma vez o art. 23 da LIA, na sua redação originária, não conter previsão específica nesse sentido, mas apenas da prescrição quinquenal quanto aqueles que exerceram mandato, cargo em comissão ou função de confiança. Conferir: AgInt-REsp nº 1.872.310/PR (Primeira Turma. Unânime. Relator: Min. Benedito Gonçalves. DJe de 08.10.2021) e REsp nº 1.721.025 (Segunda Turma. Unânime. Relator: Min. Herman Benjamin. DJe de 02.08.2018).

que será submetido à revisão da instância competente, nos termos da respectiva lei orgânica.<sup>30</sup>

Em seguida, há o enunciado constante do §3º, prescrevendo: “§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”.

O texto legal não estatui prazo impróprio. Não teria sentido se assim fosse, porquanto é conatural à lei não portar uma disciplina inútil. Ainda mais, é de se notar que tal preceito porta um significado especial, próprio, à esfera do direito punitivo estatal, qual seja a decadência ou caducidade.

Não se trata de solução ilógica. Relembre-se que esse foi inclusive o pensar de Ada Pellegrini,<sup>31</sup> exposto à época da redação original da LIA. Argumentou a autora que, de acordo com o art. 12 do referido diploma legal, as sanções decorrentes da verificação de ato de improbidade administrativa são de natureza e eficácia diversa. Isso porque, ao lado de provimentos condenatórios, à medida que se impõe ao demandado pagar quantia, têm provimentos constitutivos, consubstanciados na perda da função pública, na suspensão dos direitos políticos, na proibição de contratar com o Poder Público ou deste receber incentivos ou benefícios fiscais e creditícios.

A distinção, para a autora, afigurava-se de grande relevo, uma vez a natureza do prazo extintivo – se prescrição ou decadência – estaria a depender essencial e decisivamente da modalidade do provimento judicial, se condenatório ou constitutivo, respectivamente.<sup>32</sup> A importância prática estaria na circunstância de que, em sendo de decadência, e não de prescrição, o lapso temporal não estaria suscetível a interrupção ou suspensão.<sup>33</sup>

De forma semelhante, é possível observar nos diplomas estrangeiros sobre sanções administrativas a presença, ao lado da prescrição, do instituto da decadência ou caducidade, muito embora sob uma aparência diversa de conteúdo.<sup>34</sup> Essa

<sup>30</sup> Daí se perceber, pela dicção legal, que a possibilidade de ser revisto o ato de prorrogação se encontra a depender de previsão legal específica.

<sup>31</sup> Ação de improbidade administrativa – decadência e prescrição. *Interesse Público*, ano VII, n. 33, p. 69-71, set./out. 2005.

<sup>32</sup> Eis as palavras da autora, à feição de remate: “Portanto, de todo o exposto neste tópico, conclui-se que I) as sanções de natureza constitutiva constantes da lei de improbidade – tanto mais por seu caráter penal e típico – não estão sujeitas à prescrição, mas à decadência, não havendo como suspender ou interromper o prazo extintivo; II) mesmo a sanção condenatória ao pagamento de multa diária ou indenização por dano moral estão sujeitas à prescrição, ainda que se pudesse extrair do art. 37, §5º, da CF, eventual imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário” (*ibidem*, p. 71).

<sup>33</sup> É certo que, a pretexto de comentar sobre o entendimento da referida autora, manifestamo-nos, ao instante da redação original da LIA (Improbidade administrativa e prescrição, Fórum Administrativo, ano 15, nº 177, pp. 27-28, novembro de 2015), no sentido da impropriedade da presença da decadência, mas este entendimento se fundou diante dos termos do seu então art. 23, I a III, no sentido de que o único instituto extintivo do *jus puniendi* era o prescricional. Isso não queria – nem quer – dizer que não pudesse, numa mudança legislativa, vir a lume uma hipótese de decadência.

<sup>34</sup> É o caso da *Ley 30/215*, a qual disciplina o Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas, a saber: “Artigo 25. Falta de resolução expressa em procedimentos iniciados de ofício. 1. Nos procedimentos iniciados de ofício, o vencimento do prazo máximo estabelecido, sem que se tenha



diferenciação se explica porque, ao contrário do que é praxe no Direito Sancionador alienígena, a opção da CRFB e LIA foi pela persecução de uma responsabilidade decorrente de ação judicial.

Sendo assim, tem-se a possibilidade tanto da prescrição, no caso da presença de uma pretensão, quanto da decadência, caso de direito potestativo se cuide. É o que se tem quanto à inovação constante da Lei nº 14.230/2021, relativa à adição dos §§2º e 3º ao art. 23 da LIA.

Numa retrospectiva, para uma melhor compreensão, o direito potestativo, num lance de vista ao preciso ensinamento de Francisco Amaral, “é o poder que o agente tem de influir na esfera jurídica de outrem, constituindo, modificando ou extinguindo uma situação subjetiva sem que esta possa fazer alguma coisa, se não sujeitar-se”.<sup>35</sup>

Cuida-se – melhor explicando – do direito a produzir uma situação capaz de implicar numa consequência desfavorável a pessoa diversa do seu titular, impelindo este a uma situação de sujeição.

Dos direitos potestativos – expõe Manuel A. Domingues de Andrade<sup>36</sup> – resultam duas notas características, a saber: a) configuram poderes ou faculdades especiais, as quais somente competem a pessoas que se encontram em determinadas situações; b) pressupõem uma relação preexistente, surgindo no desenvolvimento dessa relação.

Por sua vez, Agnelo de Amorim Filho<sup>37</sup> sistematizou uma classificação dos direitos potestativos, tripartindo-os em: a) os que se exercitam mediante simples declaração do vontade de seu titular; b) os que se realizam mediante simples manifestação de vontade de seu titular, mas apenas quando aquele sobre quem recai a sujeição concordar com essa modalidade de exercício; c) os que somente podem ser exercitados mediante o ajuizamento de ação judicial.

---

emitido e notificado resolução expressa, não exige a Administração do cumprimento da obrigação legal de resolver, produzindo os efeitos seguintes: [...] b) nos procedimentos nos quais a Administração exercite competências sancionatórias ou, em geral, de intervenção, suscetíveis de produzir efeitos desfavoráveis ou de gravame, produzir-se-á a caducidade. Nestes casos, a resolução que declare a caducidade ordenará o arquivamento das atuações com os efeitos previstos no artigo 95” (*“Artículo 25. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio. 1. En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exige a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos: [...] b) En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 95”* – disponível em: [www.boe.es](http://www.boe.es)).

<sup>35</sup> *Direito civil*: introdução. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 564.

<sup>36</sup> *Teoria geral da relação jurídica*: sujeitos e objecto. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. v. I. p. 16.

<sup>37</sup> Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. *Revista dos Tribunais*, ano 94, v. 836, jun. 2005. (Edição fac-símile do artigo publicado na *Revista dos Tribunais*, ano 49, v. 300, out. 1960).

Especialmente com relação a essa última categoria, há que se notar – frisa o autor – a presença de certos direitos potestativos cujo exercício afeta, em maior ou menor intensidade, a esfera jurídica de terceiros, sendo, assim, natural “que a possibilidade de exercício desses direitos origine, para os terceiros que vão sofrer a *sujeição*, uma situação de intranquilidade, cuja intensidade varia de caso para caso”.<sup>38</sup>

Daí salientar o autor<sup>39</sup> que tal circunstância também tornou evidente, tal qual sucede com direitos a uma pretensão, a necessidade de se estabelecer prazos específicos para o exercício de alguns direitos potestativos.

É justamente o que sucedeu com o §3º do art. 23 da LIA.

Ao instante no qual o Direito pátrio se inclinou pela persecução da improbidade administrativa mediante ação judicial, de natureza civil, sujeitou-se à possibilidade de prescrição ou de decadência, contanto que assim disponha a lei.

Mais uma vez, repreende-se aqui a inatividade da atuação persecutória estatal em face da segurança jurídica do interessado que se libera da ansiedade de viver indefinidamente sob a possibilidade de ser sancionado.

Em contrapartida, o Ministério Público Federal, mediante a Nota Técnica nº 01/2021 da Quinta Câmara de Coordenação e Revisão,<sup>40</sup> sustenta que o §3º do art. 23 porta incompatibilidade vertical, à medida que ofende a sua autonomia institucional, assegurada pelo art. 127, §1º, da CRFB (item 217). Agrega ainda o documento (item 218), contrariamente ao entendimento que expusemos, que se trata de prazo impróprio, a exemplo do previsto no art. 28 do Código de Processo Penal, destinado ao do oferecimento da denúncia.

Penso que não resultaria despropositado cogitar, ainda no que concerne a uma possível inconstitucionalidade do preceito, de violação à proporcionalidade, tendo em vista a exiguidade do prazo para a conclusão do inquérito civil, aferida especialmente num confronto com o intervalo ficado para prescrição.

Restam, portanto, essas provocações, para um melhor aprofundamento quando do surgimento dos casos concretos.

## 6 Direito intertemporal

Antes de iniciar o tópico, é indispensável frisar que, a despeito da opinião comum veiculada nos meios de informação, no sentido de que a reforma da LIA

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 747.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 747.

<sup>40</sup> A sua elaboração coube às Subprocuradoras-Gerais Maria Iraneide Olinda Santoto Facchini e Samantha Chantal Dobrowolski, respectivamente, Coordenadora da Quinta Câmara de Coordenação e Revisão e Coordenadora da Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada, e do Procurador Regional da República José Roberto Pimenta Oliveira, Coordenador Substituto da Comissão Permanente de Assessoramento para Acordos de Leniência e Colaboração Premiada. Encontra-se disponível em: [www.mpf.mp.br](http://www.mpf.mp.br).

veio favorecer a corrupção,<sup>41</sup> as mudanças especialmente quanto ao regramento da afetação do *jus puniendi* pelo transcurso do tempo não foram tão favoráveis assim, tal como ao primeiro súbito de olhos se supõe.

Um melhor exame desfaz tal expectativa. O aumento no prazo de prescrição, de cinco para oito anos, bem como a previsão de sua suspensão, aliada a variadas e sucessivas causas de interrupção, podem mostrar que, em muitas situações, a nova redação do art. 23 da LIA se afigura prejudicial ao agente público demandado.

Isso não somente no confronto das situações dos incisos I a III da redação anterior do art. 23 da LIA com a atual, mas justamente em face dos casos concretos.

Suponha-se, a título exemplificativo, que esteja em apuração suposto ato de improbidade praticado no último ano do mandato de um agente público, cujo prazo prescricional seria de cinco anos após o seu encerramento, a aplicação do novo texto – se possível – o ampliaria para oito anos, os quais, mesmo computados da data da conduta, resultaria num prazo maior de prescrição que o indicado pela regra alterada. Outras hipóteses fáticas podem se revelar dessa forma, sendo, na realidade, prejudiciais ao administrado, bem como também poderão, conforme os lineamentos do caso concreto, serem benéficas, o que se verificará quanto à decadência ou caducidade, uma vez inexistente o instituto no texto inicialmente vigente.

Pois bem. Se há possibilidade, ainda que não tão frequente como se julga, de benefício ao cidadão, é imperioso indagar se há uma imposição de retroatividade? A resposta é afirmativa, independente de pronunciamento do legislador.

É que o direito de punir, no paradigma do Estado constitucional dos dias atuais, há que se vincular, para legitimar o emprego da força, a um complexo de valores democráticos, representados pelos direitos fundamentais.

O art. 5º, XL, parte final, da CRFB, ao enunciar que “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”, não pode se circunscrever à província dos crimes ou delitos. Os direitos fundamentais, vistos sob a perspectiva material, não se limitam ao elenco consignado na Lei Maior. Outros existem, sendo mercedores de tutela diante do legislador e do aplicador da lei, desde que decorram do regime e dos princípios adotados pelo texto constitucional, sendo de notar que o §2º do art. 5º deste, numa inovação frente às constituições anteriores,<sup>42</sup> reportou-se igualmente àqueles direitos que estejam consagrados pelos tratados internacionais nos quais a República Federativa seja parte.

<sup>41</sup> Ver RODRIGUEZ, Caio Farah; SÚSSEKIND, Evandro Proença. Nova lei de improbidade cria possível cataclismo no controle à corrupção. *Folha de São Paulo – Opinião*, 1º nov. 2021.

<sup>42</sup> Nesse particular, pode-se cogitar de uma tradição no Direito brasileiro, a qual se iniciou com a Constituição republicana de 1891 (art. 78), sendo observada pela Constituição de 1934 (art. 114), pela Lei Constitucional de 1937 (art. 123), pela Constituição de 1946 (art. 144) e pelo constitucionalismo de 1967-69 (art. 153, §36).

Reforça essa compreensão a Convenção Americana de Direito Humanos,<sup>43</sup> ao proclamar:

ARTIGO 9 Princípio da Legalidade e da Retroatividade. Ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável. Tampouco se pode impor pena mais grave que a aplicável no momento da perpetração do delito. Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado.

E, como se não bastasse, mostram Thomas Antkowiak e G. Patricia Uribe Granados<sup>44</sup> que a Corte Interamericana de Direito Humanos vem entendendo que os princípios da legalidade e da retroatividade são aplicáveis à matéria administrativa sancionatória e disciplinar, e não somente diante de sanções penais.

Isso se justifica por uma razão de lógica, tendo em vista que, em sendo a retroatividade aplicável para afastar ou minorar as sanções pela prática de crimes ou delitos, de regra mais gravosos que as infrações administrativas, não haveria motivo para que não incidisse sobre a aplicação destas.<sup>45</sup>

Assim é a interpretação quanto ao artigo 29, nº 4, parte final, da Constituição da República Portuguesa,<sup>46</sup> que, dispondo sobre a aplicação da lei penal, explicita o comando da incidência retroativa da regra de conteúdo mais ao arguido. Discorrendo sobre o alcance do preceptivo, Gomes Canotilho e Vital Moreira,<sup>47</sup> a despeito de ressaltar que a sua epígrafe alude à “aplicação da lei criminal”, sustentam que esta vai além dos crimes, de modo que há que se entender que os princípios que enuncia devem valer por analogia para os demais domínios sancionatórios, ou seja, abrangendo o ilícito de mera ordenação social e o ilícito disciplinar. É, segundo o autor, o que se tem quanto ao princípio da legalidade *lato sensu*, da não

<sup>43</sup> Incorporada ao sistema jurídico brasileiro pelo Decreto nº 678/1992.

<sup>44</sup> Artigo 9. Princípio da legalidade e da retroatividade. In: GRANADOS, G. Patricia Uribe (coord.). *Convenção americana sobre direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019. p. 33. São exemplos os Casos López Lone e outros vs. Honduras, Maldonado Ordoñez vs. Guatemala e Baena Ricardo e outros vs. Panamá.

<sup>45</sup> É de se recordar a observação de José Cerezo Mir (Sanções penais e administrativas no direito espanhol. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, v. 2, p. 27-40, abr./jun. 1993), no sentido de que não há uma diferença qualitativa entre o ilícito criminal e o administrativo, motivo pelo qual é de se estender às infrações administrativas a aplicação dos princípios fundamentais do Direito Penal.

<sup>46</sup> “Artigo 29.º Aplicação da lei criminal [...] 4. Ninguém pode sofrer pena ou medida de segurança mais graves do que as previstas no momento da correspondente conduta ou da verificação dos respetivos pressupostos, aplicando-se retroativamente as leis penais de conteúdo mais favorável ao arguido” (disponível em: [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt); acesso em: 2 jun. 2022).

<sup>47</sup> *Constituição da república portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. p. 498. Entre nós, concepção similar é a de Sandro Derzan (*Fundamentos de direito administrativo disciplinar*. 5. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2021), ao afirmar que a expressão “lei penal”, contida no aludido dispositivo magno, há que ser compreendida como se referindo à lei sancionadora em geral.

retroatividade, da aplicação retroativa da lei mais favorável, da necessidade e da proporcionalidade das sanções. Entendimento similar é encontrado em Jorge de Miranda e Rui Medeiros,<sup>48</sup> os quais sustentam que nesse sentido parece indicar o artigo 282, n.º 3, do diploma magno português.<sup>49</sup>

Mas qual seria a medida da retroação? Há, nos anais do Supremo Tribunal Federal, paradigma na Questão de Ordem no Inquérito n.º 1.055,<sup>50</sup> instaurado para apurar suposta prática de lesões corporais pelo indiciado, então Deputado Federal, tendo advindo a promulgação da superveniente Lei n.º 9.095/99, cujo art. 91 passou a exigir a representação do ofendido, de sorte a tornar o delito em causa como de ação penal pública condicionada.

Manifestando-se pela retroatividade benéfica, o Pretório Excelso determinou que fosse a vítima intimada para, no prazo de trinta dias, formular ou não a representação. Para esse fim, prevaleceu a compreensão no sentido de que as regras jurídicas que abrangem processos técnicos de despenalização, seja afastando a própria sanção penal, ou apenas tendo por objetivo de evitar que a pena seja aplicada, encontram-se abrangidas pela franquia constitucional do art. 5º, XL, parte final, da CRFB.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> *Constituição portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. t. I. p. 331.

<sup>49</sup> “Artigo 282.º Efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade [...] 3. Ficam ressalvados os casos julgados, salvo decisão em contrário do Tribunal Constitucional quando a norma respeitar a matéria penal, disciplinar ou de ilícito de mera ordenação social e for de conteúdo menos favorável ao arguido” (disponível em: [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt); acesso em: 2 jun. 2022).

<sup>50</sup> Pleno. Unânime. Relator: Min. Celso de Mello. *DJU* de 24.05.1996.

<sup>51</sup> Interessante a transcrição de fração da ementa do julgado: “LEI N. 9.099/95 - CONSAGRAÇÃO DE MEDIDAS DESPENALIZADORAS - NORMAS BENÉFICAS - RETROATIVIDADE VIRTUAL. - Os processos técnicos de despenalização abrangem, no plano do direito positivo, tanto as medidas que permitem afastar a própria incidência da sanção penal quanto aquelas que, inspiradas no postulado da mínima intervenção penal, tem por objetivo evitar que a pena seja aplicada, como ocorre na hipótese de conversão da ação pública incondicionada em ação penal dependente de representação do ofendido (Lei n. 9.099/95, arts. 88 e 91). - A Lei n. 9.099/95, que constitui o estatuto disciplinador dos Juizados Especiais, mais do que a regulamentação normativa desses órgãos judiciários de primeira instância, importou em expressiva transformação do panorama penal vigente no Brasil, criando instrumentos destinados a viabilizar, juridicamente, processos de despenalização, com a inequívoca finalidade de forjar um novo modelo de Justiça criminal, que privilegie a ampliação do espaço de consenso, valorizando, desse modo, na definição das controvérsias oriundas do ilícito criminal, a adoção de soluções fundadas na própria vontade dos sujeitos que integram a relação processual penal. Esse novíssimo estatuto normativo, ao conferir expressão formal e positiva as premissas ideológicas que dão suporte as medidas despenalizadoras previstas na Lei n. 9.099/95, atribui, de modo consequente, especial primazia aos institutos (a) da composição civil (art. 74, parágrafo único), (b) da transação penal (art. 76), (c) da representação nos delitos de lesões culposas ou dolosas de natureza leve (arts. 88 e 91) e (d) da suspensão condicional do processo (art. 89). As prescrições que consagram as medidas despenalizadoras em causa qualificam-se como normas penais benéficas, necessariamente impulsionadas, quanto a sua aplicabilidade, pelo princípio constitucional que impõe a *lex mitior* uma insuprimível carga de retroatividade virtual e, também, de incidência imediata”.

Possuindo natureza substantiva, a prescrição,<sup>52</sup> inclusive quanto ao seu formato intercorrente, bem assim a caducidade,<sup>53</sup> é capaz de ensejar a retroatividade benéfica, se assim se apresentar a sua aplicação diante do caso concreto. Nesses casos, é inegável que se tem circunstância capaz de evitar que a sanção venha a incidir e, portanto, tem um conteúdo de despenalização.

Não desconheço, porém, que há pontos de vista em contrário. Um dele está na sumariada pela Nota Técnica nº 01/2021 da Quinta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, ao apontar que a aplicação retroativamente da atual redação do art. 23, *caput*, da LIA, violaria os princípios da vedação da proteção deficiente do bem jurídico, do acesso à justiça (art. 5º, XXXV, e art. 129, III), da *actio nata* e da boa-fé objetiva.

Penso que não. A prescrição é instituto imanente ao Direito Sancionador, de natureza substantiva, o qual é alicerçado pelo princípio da segurança jurídica, que serve de fundamento ao direito estabelecido pela CRFB. Não visa impedir que a via judicial seja ativada com vistas a apurar a responsabilidade do agente público, mas apenas exige que tal ocorra em prazo razoável, de sorte a evitar que aquele fique à mercê da vontade persecutória por tempo e prazo indefinidos.

O prazo de oito anos, ainda que contado à data do fato, não se mostra demasiado exíguo na atualidade, assinalada pelo desenvolvimento tecnológico. De notar também que a redação anterior não se balizava, com precisão, pela teoria da *actio nata*, mais adequada à teoria das prestações vinculadas ao cumprimento de prestações, campo do direito obrigacional privado.

Com o devido respeito, é inadequada a alegação de que a retroatividade benigna ofenda à boa-fé objetiva, pois o estabelecimento de norma prescricional em sede do Direito Sancionador não representa uma postura de deslealdade do legislador, salvo se este atuar de forma não razoável e desproporcional, o que não se tem com o vigente art. 23, *caput*, da LIA.

Por sua vez, a retroatividade se impõe como afirmação de um direito estatal de punir sintonizado com os direitos e garantias fundamentais exigidas por um Estado Democrático de Direito, cuja extensão ao Direito Administrativo Sancionador é irrecusável, ressalvadas as características próprias deste. Aqui não se verifica circunstância peculiar para o afastamento da retroatividade, principalmente quando se está perante um instituto justificado pela segurança jurídica.

Não se argumente, com o propósito de afastar a retroatividade em comento, que o instituto prescricional versa matéria disciplinada sob o alcance do processo

<sup>52</sup> Interessante a observação de Fábio Medina Osório (*Direito administrativo sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 539), ao realçar que a prescrição é um instituto normal e sempre presente no Direito Administrativo Sancionador.

<sup>53</sup> Prova disso é que tanto a prescrição quanto a decadência vêm sendo tratadas nos Códigos Penal e Civil.

civil e, portanto, as suas inovações incidem imediatamente, ressalvados os atos já praticados.

Ledo engano. O regramento da prescrição, qualquer que seja o seu campo de incidência, sucede no campo do direito substantivo. São exemplos o Código Penal (arts. 109 a 199), o Código Tributário Nacional (art. 174) e o Código Civil (arts. 189 a 206). Compete à legislação processual os aspectos formais do instituto, tais como para fixar a data da interrupção nos casos de citação válida (art. 240, §1º, CPC), para respaldar o julgamento de improcedência liminar (art. 332, §1º, CPC), ou ainda para impor a necessidade de pronunciamento antecedente daquele a quem a sua decretação prejudicar (art. 487, parágrafo único, CPC). A essência do instituto, diferentemente, é da alçada da legislação substantiva. O mesmo sucede com a decadência.

A natureza processual está sendo especialmente invocada quanto à prescrição intercorrente, para que igualmente os seus prazos sejam computados a partir da vigência da Lei nº 14.230/2021. Isso porque se encontra atualmente prevista no art. 921 do CPC, sem contar que já tinha sido positivada pela Lei nº 11.051/2004 quanto às execuções fiscais. É o que defende a Nota Técnica nº 01/2021 da Quinta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (ver item 220).<sup>54</sup>

A meu sentir, o argumento não prospera. Conforme exposto no tópico IV, a formulação do instituto decorreu, inclusive no campo Direito Sancionador Administrativo, a partir da interpretação de dispositivos de colorido substantivo, sendo a sua natureza, portanto, a mesma da prescrição em geral, apenas com a singularidade de que sua verificação se dá no curso de uma relação jurídico-processual, tendo em vista a inércia em sua movimentação. A índole de direito material da prescrição intercorrente chegou a alcançar o reconhecimento categórico pela jurisprudência do STJ.<sup>55</sup>

Conspira ainda em detrimento daqueles que defendem o caráter processual da prescrição intercorrente, para obstar a retroatividade da Lei nº 14.230/2022, o fato da jurisprudência do STJ,<sup>56</sup> quando da entrada em vigor da Lei nº 11.051/2004, haver compreendido pela sua incidência quanto a processos já iniciados, relativos a fatos geradores antecedentes, e com a singularidade da aceitação do início do seu prazo antes da norma legal.

À derradeira, não esquecer a advertência doutrinária segundo a qual a incidência da retroatividade das normas benéficas no Direito Administrativo Sancionador não se mostra sob absoluta identidade tal qual acontece no Direito Penal. Por exemplo,

<sup>54</sup> Disponível em: [www.mpf.mp.br](http://www.mpf.mp.br).

<sup>55</sup> Terceira Turma. *REsp nº 15.261*. Unânime. Relator: Min. Eduardo Ribeiro. *DJU* de 21.09.1992; Primeira Turma. *REsp nº 149.767*. Unânime. Relator: Min. Milton Luiz Pereira. *DJU* de 08.03.2000.

<sup>56</sup> Segunda Turma. Unânime. *REsp nº 1.145.718/MG*. Relator: Min. Eliana Calmon. *DJe* de 08.04.2010; *AgRg no Ag nº 914.180*. Unânime. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. *DJe* de 14.04.2008.

há quem sustente, como faz Fábio Medina Osório,<sup>57</sup> que tal advenha em níveis diferenciados.

Nesse diapasão, Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>58</sup> acentua que, diversamente do Direito Penal, onde a retroatividade é consagrada em grau máximo, sem limite temporal, no regime da improbidade administrativa há de prevalecer a fixação do intervalo decadencial de dois anos, destinado à propositura da ação rescisória.

Eis mais um ponto de controvérsia que ensejou a reforma da LIA, cabendo a sua resolução à jurisprudência.

## 7 Síntese conclusiva

Em face do exposto, evidencia-se possível o sumário das conclusões seguintes.

a) A responsabilidade por improbidade administrativa, instituto punitivo estatal decorrente da prática de atos que infrinjam os deveres de probidade no exercício de cargos ou funções públicas, configura responsabilidade de natureza administrativa, a despeito de sua apuração suceder mediante o ajuizamento de ação judicial.

b) Justificada por motivos de lógica, de sentido comum e jurídicas, a prescrição relativa à improbidade administrativa recebeu tratamento simplificado com a Lei nº 14.230/2022, a qual, eliminando as dúvidas que ensejava a redação anterior, fixou prazo e termo inicial único, representativo de espaço de tempo razoável a que os órgãos estatais, na era digital, possam atuar a contento deduzindo a pretensão de incidência das sanções cabíveis.

c) Mais uma vez eliminando incertezas surgidas no modelo anterior, o legislador traçou causas de suspensão e interrupção da prescrição próprias, dispondo sobre a sua eficácia subjetiva e objetiva, bem assim instituiu modalidade de prescrição intercorrente, a qual deve ensejar cuidados interpretativos, diante da especificidade do seu fundamento e pressuposto.

d) Considerando-se que a lei não contém palavras sem utilidade, é de se observar que o §3º do art. 23 da LIA não cogita de prazo impróprio, porém de um lapso temporal específico para o exercício em juízo de um direito potestativo na esfera punitiva, a ensejar a sua não observância caducidade ou decadência, instituto ao qual o Direito Administrativo não é indiferente, não sendo, contudo, descartável a plausibilidade da alegação de sua inconstitucionalidade.

e) É sabido que os direitos fundamentais de liberdade possuem força expansiva, nos termos do art. 5º, §2º, da CRFB, razão pela qual são portadoras de retroatividade

<sup>57</sup> *Direito administrativo sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 335.

<sup>58</sup> A retroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador e a reforma da lei de improbidade pela lei nº 14.230/2021. *Revista Síntese Direito Administrativo*, ano XVII, n. 194, p. 13-14, fev. 2022.



as inovações da LIA que versem sobre prescrição e decadência, se e quando se apresentem favoráveis ao réu.

## Referências

- AMARAL, Francisco. *Direito civil – introdução*. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. *Revista dos Tribunais*, ano 94, v. 836, jun. 2005. (Edição fac-símile do artigo publicado na *Revista dos Tribunais*, ano 49, v. 300, out. 1960).
- ANDRADE, Manuel Domingues de. *Teoria geral da relação jurídica: sujeitos e objecto*. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. v. I.
- ANTKOWIAK, Thomas; GRANADOS, G. Patricia Uribe. Artigo 9. Princípio da legalidade e da retroatividade. In: GRANADOS, G. Patricia Uribe (coord.). *Convenção americana sobre direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2019.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Dever de probidade e o administrador público. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; CASTRO E COSTA NETO, Nicolao Dino de; SILVA FILHO, Nívio de Freitas; ANJOS FILHO, Robério Nunes dos (org.). *Improbidade administrativa – 10 anos da lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- CAETANO, Marcelo. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. 6. reimpressão. Coimbra: Almedina, 1997. v. I.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da república portuguesa anotada*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- DEZAN, Sandro Lúcio. *Fundamentos de direito administrativo disciplinar*. 5. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2021.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação de improbidade administrativa – decadência e prescrição. *Interesse Público*, ano VII, n. 33, set./out. 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MIR, José Cerezo. Sanções penais e administrativas no direito espanhol. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 2, abr./jun. 1993.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. t. I.
- NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5. ed. Madri: Tecnos, 2012.
- NOBRE JR., Edilson Pereira. Improbidade administrativa e prescrição. *Fórum Administrativo*, ano 15, n. 177, p. 29-30, nov. 2015.
- NOBRE JR., Edilson Pereira. Prescrição e a pretensão de ressarcimento por dano ao erário. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 59, 2013.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A retroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador e a reforma da lei de improbidade pela lei nº 14.230/2021. *Revista Síntese Direito Administrativo*, ano XVII, n. 194, fev. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Corrupción y mala gestión de la res publica: el problema de la improbidad administrativa y su tratamiento en el derecho administrativo sancionador brasileño. *Revista de Administración Pública*, n. 149, maio/ago. 1999.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUEZ, Caio Farah; SÜSSEKIND, Evandro Proença. Nova lei de improbidade cria possível cataclismo no controle à corrupção. *Folha de São Paulo – Opinião*, 1º nov. 2021.

THEODORO JR., Humberto. *Comentários ao novo código civil*. Coordenação: Sávio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 2003. v. III. t. II.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e prescrição – apontamentos sobre a reforma legislativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 177-200, abr./jun. 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1640.

---