

Wallace Paiva Martins Júnior

Alexandre Alberto de Azevedo Magalhães Júnior

Beatriz Lopes de Oliveira

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMENTADA

3ª edição
revista, atualizada
e ampliada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

13

PRESCRIÇÃO (ART. 23)

CAPÍTULO VII Da Prescrição

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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

I – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III – (revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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)

§ 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)

§ 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)

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)

§ 5º 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)

§ 6º 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)

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

§ 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)

150. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONADORA. Por força de regra constitucional, a Lei n. 8.429/92 disciplina, no art. 23, a prescrição para aplicação das sanções nela previstas, regulamentando a perda do direito de punir pela inércia estatal. O artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, prescreve que a “lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

A reforma promovida pela Lei n. 14.230/21, fixou em 08 (oito) anos o prazo para aplicação das sanções nela previstas (art. 23, *caput*), a ser contado a partir da ocorrência do fato ou, tratando-se de infrações permanentes, do dia de cessação da permanência.

O prazo de 08 (oito) anos passou a ser único para todos os autores do ato ilícito, sejam agentes públicos ou terceiros que concorrem para o ato, diversamente da regra prevista na redação original da Lei n. 8.429/92, que previa prazos prescricionais distintos para agentes públicos ocupantes de mandato, cargo em comissão e função de confiança (vínculo temporário), agentes públicos no exercício de cargo efetivo ou emprego (vínculo permanente) e atos de improbidade administrativa praticados por agentes que integrassem as entidades referidas no parágrafo único, do artigo 1º.

Na redação atual o *termo a quo* do lapso prescricional passou a ser a ocorrência do fato ou a cessação da infração, no caso de atos ilícitos de caráter permanente, diversamente da redação original da Lei n. 8.429/92, na qual se adotavam regras diversas, quais sejam, o término do mandato ou extinção do vínculo, considerando a teoria da *actio nata* (art. 23, incisos I, II e III).

A fixação de um prazo único (08 anos) de prescrição para todos os autores do ato ilícito consiste em modificação legislativa positiva, pois a regra anterior ensejava que o cálculo da prescrição partisse de uma gama variada de prazos, considerando a diversidade de leis específicas que disciplinavam faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público no caso de agentes públicos com vínculo permanente nas diversas esferas de governo (art. 23, inciso II). Além disso, não havia regras específicas para empregados públicos e servidores

temporários e particulares beneficiários ou partícipes, não obstante a supressão dessas lacunas pela jurisprudência.

Porém, a nova contagem inicial do lapso prescricional, fixada pela Lei n. 14.230/21, merece críticas, pois não se pode conceber que o termo *a quo* seja a ocorrência do fato ilícito ou sua cessação no caso de infrações permanentes. Com efeito, na redação original do dispositivo, o termo inicial de contagem do prazo prescricional da pretensão sancionadora recaía sobre um fato administrativo objetivo (término do mandato, do cargo em comissão ou da função de confiança ou no prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público nas hipóteses de exercício de cargo efetivo ou emprego). A nova redação, como mencionado, passa a prever que a prescrição da pretensão sancionadora tem início a partir da ocorrência do fato.

Incide na espécie a teoria da *actio nata*, pela qual o início do prazo prescricional não se dá necessariamente no momento em que ocorre a lesão ao direito, mas quando o titular do direito subjetivo violado obtém plena ciência da lesão e de toda a sua extensão. Tratando do tema, Marcus Paulo Queiroz Macedo, destaca que “como o Ministério Público não participa, pela sua própria natureza de órgão externo fiscalizador, diretamente da administração pública, o conhecimento, por parte da instituição, da prática de ato improprio dependerá, como regra geral, de desdobramentos de investigações próprias ou de fato de terceiro que dele tenha ciência prévia, como a representação de cidadão, a notícia da imprensa, a comunicação pela Câmara de Vereadores ou pelo Tribunal de Contas do Estado, o que, não raras vezes, ocorre após vários anos e, de tal sorte, poderia inviabilizar a aplicação da lei de improbidade administrativa ao caso”¹. Não se pode punir o titular de uma pretensão com a prescrição se ele não detinha o poder ou a faculdade de agir. Somente é razoável iniciar-se a contagem desse lapso se há possibilidade de agir.

O Superior Tribunal de Justiça reconheceu a aplicação da teoria da *actio nata* no balizamento da persecução dos atos de improbidade

1. *A aplicação da teoria da actio nata às ações de improbidade administrativa*. Disponível em <https://congressoestadual2018.ammp.org.br/public/arquivos/teses/5.pdf>. Acessado em 19.11.2021.

administrativa, estabelecendo que “o termo *a quo* do prazo prescricional da ação de improbidade conta-se da ciência inequívoca, pelo titular de referida demanda, da ocorrência do ato ímprobo, sendo desinfluyente o fato de o ato de improbidade ser de notório conhecimento de outras pessoas que não aquelas que detém a legitimidade ativa *ad causam*, uma vez que a prescrição presume inação daquele que tenha interesse de agir e legitimidade para tanto (...). A declaração da prescrição pressupõe a existência de uma ação que vise tutelar um direito (*actio nata*), a inércia de seu titular por um certo período de tempo e a ausência de causas que interrompam ou suspendam o seu curso (...). Deveras, com a finalidade de obstar a perenização das situações de incerteza e instabilidade geradas pela violação ao direito, e fulcrado no Princípio da Segurança Jurídica, o sistema legal estabeleceu um lapso temporal, dentro do qual o titular do direito pode provocar o Poder Judiciário, sob pena de perecimento da ação que visa tutelar o direito (...). “Se a inércia é a causa eficiente da prescrição, esta não pode ter por objeto imediato o direito, porque o direito, em si, não sofre extinção pela inércia de seu titular. O direito, uma vez adquirido, entra como faculdade de agir (*facultas agendi*), para o domínio da vontade de seu titular, de modo que o seu não-uso, ou não-exercício, é apenas uma modalidade externa dessa vontade, perfeitamente compatível com sua conservação (...)”².

A previsão de que o termo *a quo* do prazo prescricional tem início com a ocorrência do fato ilícito contraria o interesse público e representa proteção deficiente da probidade administrativa, afetando, em última análise, a legitimação constitucional conferida pelo artigo 129, inciso III, da Constituição Federal ao Ministério Público para a propositura da ação pela prática de improbidade administrativa.

151. CAUSAS SUSPENSIVAS DA PRESCRIÇÃO. A Lei n. 8.429/92, na redação dada pela Lei n. 14.230/21, estabelece que o prazo prescricional é suspenso em duas situações: a) pela instauração de inquérito civil ou b) pela instauração de processo administrativo para apuração

2. STJ, REsp. 999.324, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, 26/10/2010. No mesmo sentido: AgRg no REsp 1509971/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 23/06/2015, DJe 01/07/2015; Resp 1268594/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, 05/11/2013, DJe 13/11/2013.

dos atos ilícitos previstos na lei (§ 1º, art. 23). O prazo de suspensão em ambos os casos é de até 180 (cento e oitenta) dias contados de forma corrida e o reinício de contagem se dá após esgotado o lapso temporal, salvo se concluída antes a investigação ou o processo administrativo. Esse prazo é assaz exíguo e não se coaduna com as complexas investigações da prática de improbidade que demandam tempo superior para formação de juízo de convicção seguro para o exercício responsável do direito de ação ou promoção de arquivamento.

Carente a lei, ainda, de previsão de suspensão da prescrição em virtude de tratativas para celebração de acordo de não persecução civil, deve-se recorrer à regra prevista no artigo 34 da Lei n. 13.140/2015, que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, pela qual a prescrição é suspensa pela instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito, considerando-se instaurado o procedimento quando o órgão ou entidade pública emitir juízo de admissibilidade, retroagindo a suspensão da prescrição à data de formalização do pedido de resolução consensual do conflito.

152. CAUSAS INTERRUPTIVAS DA PRESCRIÇÃO. A interrupção da prescrição antes do trânsito em julgado, na redação dada pela Lei n. 14.230/21, ocorre nas seguintes hipóteses: a) pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; b) pela publicação da sentença condenatória; c) pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência; d) pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; e) pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Acerca das hipóteses previstas nos itens *c*, *d* e *e* supra, é necessário ponderar que, a despeito da menção a acórdão de acórdão que tenha confirmado decisão ou acórdão condenatórios, o preceito deve ser interpretado de forma ampla, não se exigindo que os recursos, de apelação, especial ou extraordinário, tenham sido conhecidos e julgados no mérito, mas apenas que, seja porque desprovidos no

mérito, ou seja porque inadmitidos, tenha sido mantida a decisão condenatória do tribunal de origem. Interpretação diversa, no sentido de que apenas se julgado no mérito os recursos haveria a interrupção da prescrição, faria com que o réu que interpôs recurso inadmissível, agindo de boa ou má-fé, teria situação privilegiada se comparado ao réu que se desincumbiu do ônus de apresentar recurso admissível, pois em relação ao primeiro a prescrição não seria interrompida, ao passo que para o segundo seria. Tal aplicação do preceito não se mostra razoável, inclusive porque a *mens legis* é evitar o advento da prescrição em razão do legítimo exercício do direito de interposição de recursos.

Interrompida a prescrição todo o prazo começa a correr, novamente, do dia da interrupção, porém pela metade do prazo previsto no *caput* do art. 23, ou seja, por 04 (quatro) anos conforme o § 5º do art. 23, o que se mostra inconstitucional, conforme abaixo explicitado.

Além das causas previstas no § 4º do art. 23, a fim de evitar o perecimento da pretensão sancionadora, é possível a adoção de outras medidas aptas a promover a interrupção da prescrição, como o protesto judicial (art. 202, II, Código Civil), já reconhecido como meio hábil à interrupção da prescrição a ser utilizado para conservação do direito de ação dentro do prazo fixado em lei para a propositura da ação civil por ato de improbidade administrativa.³

A prescrição também poderá ser interrompida, especialmente durante a fase extrajudicial, pela declaração inequívoca do autor do ato ilícito que importe reconhecimento de sua prática, nos termos do disposto no inciso VI, do artigo 202, do Código Civil.

Com efeito, nos termos da disposição legal mencionada, a prescrição se interrompe pela confissão ou declaração do investigado assumindo a autoria do ato ilícito ou a responsabilidade por sua prática.⁴ Daí a

3. STJ, Resp 1522694, Rel. Min. Francisco Falcão, publicado em 26.04.2017.

4. Tratando do tema, José dos Santos Carvalho Filho acentua que “Esse fato interruptivo da prescrição pode ocorrer quando cometido ato de improbidade administrativa. É verdade que não será usual; revela-se pouco provável, mas, inegavelmente, será possível. É o caso em que o agente autor da improbidade confessa a prática do ato no curso da prescrição, firmando declaração ou documento análogo. A confissão ou a autoacusação substituem a ação do titular do direito, no caso o Estado, não se podendo falar em inércia deste. Desse modo, a declaração do autor interrompe o prazo prescricional, cuja contagem deve ser reiniciada”.

importância de o acordo de não persecução civil conter expressamente a declaração de assunção de responsabilidade do investigado pela prática do ato de improbidade administrativa.

153. COMUNICABILIDADE DAS CAUSAS SUSPENSIVAS E INTERRUPTIVAS. As causas suspensivas e interruptivas da prescrição previstas na Lei n. 8.429/92 produzem efeitos em relação a todos os autores do ilícito (art. 23, § 6º). Desse modo, se dois agentes públicos cometem, em conjunto, determinado ato de improbidade administrativa e apenas um deles passa a ser processado, a sentença condenatória interrompe o prazo prescricional também em relação ao réu não processado. Nos atos de improbidade conexos, que sejam objeto do mesmo processo, estende-se aos demais a suspensão ou interrupção relativa a qualquer deles (art. 23, § 7º).

154. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. Os §§ 4º, 5º e 8º do artigo 23 da Lei n. 8.429/1992, com a redação dada pela Lei n. 14.230/2021, contemplaram a prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa. A regra estabelece que o juiz ou o tribunal, após ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer e decretar a prescrição caso o prazo referido no § 5º do art. 23 (04 anos), ocorra entre os marcos interruptivos referidos no § 4º.

Não há crítica a se fazer a respeito do reconhecimento da prescrição intercorrente, salvo quanto ao lapso temporal de contagem fixado na lei e à carência de sua vinculação à inércia do autor da demanda. Com efeito, na definição de José dos Santos Carvalho Filho, a prescrição intercorrente “é aquela que decorre da paralisação de um processo judicial causada pela omissão da parte quanto ao dever de praticar os atos processuais a seu cargo. (...) a parte não agiu com inércia originária, e tanto assim que propôs a ação para interromper a prescrição, mas, por desídia, agiu com inércia superveniente, ou seja, aquela ocorrida depois da propositura da ação”⁵.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa – Prescrição e outros prazos extintivos*, 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 209-210.

5. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 115-116.

Compreende-se, portanto, o fundamento para sua incidência, já que a inércia do titular da ação por desídia, por determinado período, justificaria a extinção da pretensão sancionadora. Tanto é que o Código Civil estabelece, no artigo 202, parágrafo único, que “a prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper”. Trata-se, assim, de fenômeno admitido e já previsto no ordenamento jurídico.

O instituto da prescrição intercorrente alinha-se à garantia processual fundamental da duração razoável do processo, contemplada no artigo 5º, LXXXVIII, da Constituição Federal, segundo o qual, a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

A observância da duração razoável do processo não deve se dar a todo custo, pois se trata de cláusula a ser compatibilizada com outros preceitos constitucionais, como o devido processo legal, a isonomia, o contraditório e a ampla defesa, exigindo previsão em lei, e não pode dispensar a inércia ou desídia exclusivamente imputável ao autor como seu pressuposto lógico e inexorável.

Conforme destaca Nelson Nery Júnior, a “busca pela celeridade e razoável duração do processo não pode ser feita a esmo, de qualquer jeito, a qualquer preço, desrespeitando outros valores constitucionais e processuais caros e indispensáveis ao estado democrático de direito. O mito da rapidez acima de tudo e o submito do hiperdimensionamento da malignidade da lentidão são alguns dos aspectos apontados pela doutrina como contraponto à celeridade e à razoável duração do processo que, por isso, devem ser analisados e ponderados juntamente com outros valores e direitos constitucionais fundamentais, notadamente o direito ao contraditório e à ampla defesa”⁶.

É indubitável que ao réu na ação de improbidade administrativa deve se garantir a duração razoável do processo. Contudo, a adoção de mecanismos voltados a concretizar a referida garantia constitucional requer contextualização com o direito constitucional fundamental à tutela do patrimônio público, consubstanciado no artigo 37, *caput*, e

6. NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. 13.ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 374.

§ 4º, da Constituição Federal, bem como com as garantias ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, preordenadas a ambos os litigantes, autor e réu (artigo 5º, LV, da Constituição Federal), e não somente ao requerido da ação de improbidade administrativa, além da necessidade conatural da inércia exclusivamente imputável ao requerente.

Desse modo, não é possível um tratamento dogmático apriorístico da matéria, por exemplo, pela adoção genérica do prazo de 04 (quatro) anos para a prescrição intercorrente em qualquer ação de improbidade administrativa, sem se considerar a gravidade, a complexidade, ou mesmo a conduta dos atores processuais.

É imprescindível a análise do caso concreto com suas particularidades, como a natureza do processo e complexidade da causa; o comportamento das partes e de seus procuradores; a atividade e o comportamento das autoridades judiciárias e administrativas competentes; a fixação de prazos para a prática de atos processuais que assegure, de forma efetiva, o direito ao contraditório e à ampla defesa, são circunstâncias que interferem no equacionamento da duração razoável do processo.⁷

Ressalte-se que ligado ao próprio fundamento que justifica seu reconhecimento, qual seja, a inércia e desídia da parte, o prazo para o reconhecimento da prescrição intercorrente sempre foi o mesmo prazo da prescrição para propositura da ação. Nesse sentido, “na medida em que os pressupostos da prescrição são os mesmos, seja qual for a sua modalidade, o prazo de sua consumação deve ser o mesmo. Assim, se o prazo legal é de três anos para a prescrição antes da ação, o mesmo prazo deve ser considerado se for intercorrente a prescrição”⁸.

Logo, não há justificativa plausível para que o prazo para reconhecimento da prescrição intercorrente seja calculado pela metade da prescrição antes da ação, ainda mais considerando o prazo médio de tramitação das ações de improbidade. De fato, o Conselho Nacional de Justiça, em estudo realizado no ano de 2015, apurou que o tempo

7. NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo na Constituição Federal*. Op. cit., p. 372.

8. *Idem*, p. 115-116.

decorrido entre a data de ajuizamento de uma ação de improbidade administrativa e seu julgamento é de em média 4,24 anos, sendo que do número de ações estudadas, o julgamento de 25% delas se iniciou com mais de 5.65 anos⁹.

Todas estas considerações conduzem à conclusão de que o prazo de 04 (quatro) anos previsto nos §§ 5º e 8º do artigo 23 da Lei n. 8.429/1992, dada a necessidade de se compatibilizar a duração dos processos com o tempo necessário para a adequada e efetiva resposta estatal voltada à tutela da probidade administrativa, ofende a garantia de duração razoável do processo contemplada no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição Federal.

Pontue-se que a fixação do referido prazo não se alinha aos compromissos internacionais assumidos em razão da subscrição da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, notadamente em seu artigo 29¹⁰.

Há, da mesma forma, ofensa ao princípio da proporcionalidade e ao princípio do devido processo legal substantivo, na medida em que se confere proteção insuficiente ao bem jurídico material tutelado, de matiz fundamental, à luz dos artigos 5º, LIV, c.c e 37, *caput*, e § 4º, da Constituição Federal.

Essa mesma observação se mostra ainda mais evidente e pertinente quando se percebe que os marcos interruptivos, estipulados na lei, só incidem em relação às decisões condenatórias ou confirmatórias de condenação ocorrida em instância anterior ou inferior.

Ou seja, a partir do momento da eventual sentença de improcedência estará o autor, Ministério Público, diante de tarefa impossível. Mesmo que venha a obter reforma da sentença em grau de recurso, não poderá alcançar o resultado desejado pelo sistema, de tutela da

9. *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assagra de Almeida... [et al.]. – Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

10. Art. 29. Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinqüente tenha evadido da administração da justiça.

probidade administrativa, pois o resultado será, invariavelmente, o reconhecimento da prescrição em caráter intercorrente.

Nesta mesma esteira, detecta-se a imposição de indevida restrição ao acesso à justiça, garantia concretizada no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal.

Admitir-se-ia, tão somente, a aplicação da técnica de interpretação conforme a Constituição, a fim de que a regra da prescrição intercorrente incida apenas em caso de inércia do autor, à luz do artigo 240, § 3º, do CPC. Ainda assim, a respeito do tema, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em repercussão geral, que o novo regime prescricional previsto na Lei n. 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais somente a partir da publicação da lei (Tema 1199).

155. IMPRESCRITIBILIDADE DO RESSARCIMENTO DO DANO. Nos termos da regra constitucional estabelecida no § 5º do art. 37 da Carta Federal, as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, pois a remissão ao legislador infraconstitucional, para estabelecer prazos prescricionais, ressalva as ações de ressarcimento.

Entretanto, não obstante o entendimento pacífico que se consolidara nos Tribunais Superiores a respeito da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário¹¹, o Supremo Tribunal Federal sedimentou em repercussão geral que é “prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (Tema 666), e que “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (Tema 897). Desta maneira, as pretensões de ressarcimento de dano ao erário são imprescritíveis, embora prescritíveis as sanções da Lei n. 8.429/92.

156. PRAZO PARA CONCLUSÃO DO INQUÉRITO CIVIL. A Lei n. 14.230/21 inovou ao tratar do inquérito civil no âmbito da improbidade administrativa, pois impôs prazo para sua conclusão, bem como para a propositura da ação pelo Ministério Público.

11. STJ, 2ª Turma, AgRg no REsp n.1443872/CE, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 20.03.2015; STF, 1ª Turma, AI 819135 Agr, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 19/08/2013.

O § 2º do art. 23 estabeleceu que o inquérito civil deve ser 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. Concluída a investigação, se não for caso de arquivamento, a ação deve ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias (§ 3º, art. 23).

A regra é especial em relação à disciplina do inquérito civil estabelecida na Lei n. 7.347/85, de modo que o prazo de tramitação da investigação instaurada pelo Ministério Público, bem como o prazo para a propositura da ação somente tem lugar nos casos de atos de improbidade administrativa.

A norma, por outro lado, é criticável. Conquanto previsto o prazo e sua possibilidade de prorrogação e o controle respectivo, as investigações de improbidade são complexas e demandam elementos de convicção custosos e variados, muitos em poder da própria Administração Pública, de maneira que se esta ou seus agentes o procrastinarem isso deve ser considerado.

Em outros termos, os excessos de prazo imputados aos agentes, entidades e órgãos investigados não devem ser computados para mensuração do prazo de conclusão do inquérito civil – e, aliás, também para a prescrição da pretensão sancionadora.

Por outro lado, o controle é salutar, em especial para verificar se não indevida morosidade no trâmite, e tem a potencialidade do diagnóstico de eventual violação de dever funcional.

Para além, a previsão do § 3º do art. 23 é manifestamente inadequada: ela simplesmente declara que, encerrado o prazo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil. Ora, não tem cabimento, e atenta contra a independência funcional do Ministério Público e o seu dever de exercício responsável do direito de ação, assim como contra os direitos dos réus ou investigados, a estipulação de ajuizamento da ação se ainda não concluído o inquérito e formado juízo seguro de convicção. Isso pode conduzir ao aforamento de demandas açodadas e precipitadas. O inquérito civil, todavia, não poderá ser arquivado

simplesmente por esse motivo (transcurso do prazo de conclusão) porque não foi instituído o arquivamento por decurso de prazo. A referência ao arquivamento existente na norma é relacionada à ausência de prova de autoria, materialidade ou responsabilidade da prática de improbidade, e não à insuficiência de prova motivada pelo decurso do prazo de conclusão do inquérito civil. Ademais, o prazo de 30 (trinta) dias para ajuizamento da ação é absolutamente impróprio, desprovido de sanção por sua inobservância, de maneira que não impede o ajuizamento nem o arquivamento após seu transcurso.

Afronta a razoabilidade e a proporcionalidade, além de implicar proteção insuficiente ao direito fundamental à probidade (art. 37, § 4º, da CF), compreender-se que o prazo de dois anos seria peremptório, até mesmo porque, para além da complexidade própria das investigações que envolvem prática de atos de corrupção, o prazo prescricional previsto em lei é de oito anos.¹² Não há que se falar, portanto, em constrangimento ilegal caso superado o prazo, assim como se observa em relação ao inquérito policial, desde que, à obviedade, a prorrogação seja motivada e submetida ao controle do órgão competente.

12. JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.231, de outubro de 2021. 1 ed – Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 254-255. Ensina o autor que: “A regra do § 3º do art. 23 deve ser interpretada em termos. Ali está previsto que, encerrado o prazo para o inquérito civil, caberá ou o seu arquivamento ou o exercício do direito de ação no prazo de trinta dias. O prazo de trinta dias deve ser reputado como não peremptório. Não é cabível reputar que, decorridos esses trinta dias, tornar-se-ia vedado o exercício do direito de ação. Essa interpretação é incompatível com a regra do *caput* do art. 23, que fixa prazo prescricional de oito anos. Nem caberia reputar que o referido prazo de trinta dias seria decadencial, implicando a extinção da pretensão de direito material. Essa interpretação conduziria ao despropósito de existência de um prazo decadencial de trinta dias apenas em relação às hipóteses em que tivesse sido instaurado um inquérito civil. Então, se inexistisse a instauração do inquérito civil, não haveria qualquer prazo decadencial. Não existe fundamento lógico para um tratamento normativo consagrando distinção tão relevante e radical. Ademais, a norma teria criado um incentivo à ausência de realização do inquérito civil, já que em tal hipótese existiria um período de tempo mais dilatado para o exercício do direito de ação”.

CAPACITAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE (ART. 23-A)

Art. 23-A. É dever do poder público oferecer contínua capacitação aos agentes públicos e políticos que atuem com prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

157. APRIMORAMENTO DO CONTROLE INTERNO E EXTERNO. O art. 23-A da Lei n. 8.429/92 impõe o dever de capacitação permanente dos agentes públicos, inclusive os agentes políticos, envolvidos com o controle interno e externo dos atos que configuram improbidade administrativa.

O controle da Administração Pública tem matriz constitucional. Desponta a atividade controladora no perfil de Poderes como o Legislativo e de órgãos autônomos como o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Além disso, a Carta Federal estabelece que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei (art. 31, §1º, Constituição). Normas de reprodução obrigatória fixam que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (art. 70, *caput*, Constituição), bem como que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno para os fins

elencados nos incisos I a IV do art. 74 da Carta Federal, prevendo-se, no § 1º do citado dispositivo, que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Desse modo, o controle está atrelado a dever jurídico imposto a todo agente público, derivado do princípio republicano, que impõe responsabilidade no exercício do poder. Nesse sentido, é fundamental que todos aqueles que estejam incumbidos de atuar na prevenção ou repressão de atos de improbidade administrativa sejam permanentemente submetidos a capacitação para aprimoramento no exercício de suas funções, elaborando, modernizando, conhecendo ou disseminando técnicas, estratégias e táticas tanto para prevenção quanto para repressão desses ilícitos.