

**DIOGO ESTEVES PEREIRA
MAXIMILIANO CARVALHO**

**Teses
Defensivas**

**IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Com + de 200 julgados.

Com + de 15 Súmulas.

Com + de 300 teses jurídicas defensivas.

3ª edição

Revista, atualizada e ampliada

2026

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

33.1. SUSPENSÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL

TESE 1: A suspensão do prazo prescricional somente se aplica aos fatos ocorridos após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, exceto se for mais benéfico ao acusado/investigado.

TESE 2: O prazo máximo de suspensão da prescrição em sede de improbidade administrativa é de 180 (cento e oitenta) dias.

TESE 3: Caso o encerramento do inquérito civil ou o processo administrativo seja anterior ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias, nessa data o prazo prescricional retornará seu curso.

A Lei nº 14.230/2021, incluiu o § 1º, do art. 23 da LIA, para prever o seguinte:

§ 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. (destacamos)

Dessa forma, a suspensão da prescrição da pretensão punitiva é um instituto jurídico que pausa a contagem do prazo prescricional, ou seja, o prazo já se iniciou a contar, suspende-se por um período em que a lei estabelece, com a instauração de inquérito civil ou de processo administrativo, e após tal prazo volta a correr levando em consideração o prazo já computado antes da suspensão.

A presente alteração legal incide somente nos casos ocorridos após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, uma vez que o Princípio da Irre-

troatividade da lei mais grave veda a aplicação do novo instituto na seara da improbidade aos fatos já ocorridos, nos termos do art. 9, da Convenção Americana dos Direitos Humanos, exceto se for mais benéfico ao acusado/investigado.

Além do novo instituto na seara da improbidade, também foi estabelecido o prazo máximo de suspensão da contagem do prazo prescricional, qual seja 180 (cento e oitenta) dias. Assim, após o vencimento desse prazo independentemente da conclusão ou não do procedimento apuratório o prazo prescricional volta a correr.

Por fim, a nova norma, estabelece que a suspensão do prazo prescricional finalizará após 180 (cento e oitenta) dias ou com a conclusão do procedimento apuratório o que ocorrer primeiro.

33.2. INTERRUPTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL

TESE 1: A interrupção do prazo prescricional somente se aplica aos fatos ocorridos após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, exceto se for mais benéfico ao acusado/investigado.

TESE 2: A contagem do prazo prescricional após a interrupção é de 4 (quatro) anos.

Sobre a interrupção da prescrição da pretensão punitiva, a Lei nº 14.230/2021, incluiu na Lei de Improbidade Administrativa os §§ 4º e 5º, ao art. 23, para prever nos seguintes termos:

§ 4º O prazo da prescrição referido no *caput* deste artigo **interrompe-se**:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, **pela metade do prazo previsto no *caput*** deste artigo. (destacamos)

Nesse compasso o § 4º e seus incisos estabelece os fatos que acarretam a interrupção do prazo prescricional, enquanto o § 5º prevê a forma de contagem.

Dessa forma, a interrupção da prescrição da pretensão punitiva é a ocorrência de fato estabelecido na lei que paralisa a contagem do prazo e recomeça a contar do dia da interrupção, contando o prazo por inteiro novamente, no âmbito da improbidade o prazo restante é de 4 (quatro) anos, conforme estabelece o § 5º.

A presente alteração legal incide somente aos casos ocorridos após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, uma vez que o Princípio da Irretroatividade da lei mais grave veda a aplicação do novo instituto na seara da improbidade aos fatos já ocorridos, nos termos do art. 9, da Convenção Americana dos Direitos Humanos, exceto se for mais benéfico ao acusado/investigado.

33.3. EFEITOS DA SUSPENSÃO E INTERRUPTÃO DA PRESCRIÇÃO

TESE 1: A suspensão e interrupção da prescrição aplica-se aos que concorreram para a prática do ato e aos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, aos fatos ocorridos após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, exceto se for mais benéfico ao acusado/investigado.

TESE 2: A suspensão e interrupção da prescrição não se aplica a atos conexos de improbidade administrativa objeto de processos diferentes.

De acordo com os §§ 6º e 7º, do art. 23, da Lei de Improbidade Administrativa os efeitos da suspensão e da interrupção da prescrição da pretensão punitiva atinge todos os concorrentes e atos conexos:

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a **todos os que concorreram** para a prática do ato de improbidade.

§ 7º Nos atos de improbidade **conexos** que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles **estendem-se aos demais**. (destacamos)

Dessa forma, os efeitos da interrupção e suspensão da pretensão punitiva aplicam-se a todos os concorrentes e aos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, desde que o fato tenha ocorrido após a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, nos termos do princípio da irretroatividade da lei mais severa, nos termos do art. 9, da Convenção Americana dos Direitos Humanos, exceto se for mais benéfico ao acusado/investigado.

No caso de atos de improbidade conexos, para que incida os efeitos da suspensão e interrupção da prescrição da pretensão punitiva o mencionado

§ 7º, exige que sejam objeto do mesmo processo. Assim, caso os atos sejam conexos e haja o desmembramento do litisconsórcio, nos termos do inciso II, do § 10-B, do art. 17, da LIA, os efeitos da suspensão e interrupção da prescrição da pretensão punitiva não serão aplicados tendo em vista que não se trata do mesmo processo.

33.4. DA PRECLUSÃO DA PROPOSITURA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

TESE 1: No caso de não haver conclusão das investigações da improbidade no âmbito do inquérito civil no prazo legal haverá preclusão temporal para a propositura da demanda.

TESE 2: No caso em que não for proposta a ação de improbidade no prazo legal haverá preclusão temporal para a propositura da demanda.

TESE 3: O prazo para conclusão das investigações de ato de improbidade no âmbito de inquérito civil é contado em dias corridos.

Diferentemente da Lei de Improbidade Administrativa originária, com o advento da Lei nº 14.230/2021, foi estabelecido prazo máximo para investigação de atos de improbidade no âmbito do inquérito civil e foi estabelecido também prazo para a propositura da competente ação nos termos dos §§ 2º e 3º, do art. 23, da LIA:

§ 2º O **inquérito civil** para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a **ação deverá ser proposta** no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil. (destacamos)

De acordo com o mencionado § 2º, o prazo para conclusão do inquérito civil que apura ato de improbidade é de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período mediante ato fundamentado e submetido a revisão da instância competente. Assim, o prazo máximo total para conclusão das investigações é de no máximo até 730 (setecentos e trinta) dias corridos.

Após a conclusão das investigações segundo o citado § 3º, o prazo para a propositura da competente ação é de 30 (trinta) dias.

Nesse compasso, caso não seja cumprido os prazos estabelecidos na norma haverá preclusão da propositura da demanda tendo em vista que a norma estabelece prazos a serem cumpridos pelas partes e considerando que o legislador não estabelece prazos em vão. Acerca da preclusão temporal, vale anotar que ocorre quando há a perda da faculdade de praticar determinado ato processual em decorrência de haver decorrido o prazo, ou seja, quando o ato é praticado a destempo, como no caso em debate.

Vale ainda destacar que tal entendimento está em consonância com o item 1, do art. 8, da Convenção Americana de Direitos Humanos que garante a razoável duração do processo, bem como com a decisão proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no CASO LÓPEZ MENDOZA VS. VENEZUELA, debatido no item Da razoável duração do processo.

33.5. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

TESE 1: A prescrição intercorrente, por ser norma mais benéfica ao acusado, aplica-se a todos os casos independentemente do momento de sua ocorrência.

TESE 2: A prescrição intercorrente aplica-se de imediato.

TESE 3: A prescrição intercorrente por se tratar de questão de ordem pública deverá ser decretada de ofício pelo magistrado.

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa passou a prever no processo de improbidade a prescrição intercorrente, no § 8º, do art. 23, da LIA:

§ 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. (destacamos)

Nesse rumo, o prazo da prescrição intercorrente é de metade do prazo prescricional estabelecido no art. 23, ou seja, 4 (quatro) anos, sendo norma benéfica ao acusado aplicável a todos os fatos independentemente do momento que ocorreu, tendo em vista o princípio da retroatividade da norma mais benéfica, consoante art. 9, da Convenção Americana dos Direitos Humanos.

Assim, a interpretação da nova norma deve ser analisada sob a luz da Constituição, bem como das normas supralais conforme apontado pelo

Advogado Eduardo Martins Pereira¹ que menciona o art. 9º da Convenção Americana de Direitos Humanos, que prevê o seguinte: “*Se depois da perpetração do delito a lei dispuser a imposição de pena mais leve, o delinquente será por isso beneficiado.*”

Dessa forma, o mencionado Pacto diferentemente do inciso XL, do art. 5º da Constituição que utiliza o termo “*lei penal*”, prevê delito sem especificar qual natureza se penal, civil ou administrativo, sendo assim, de acordo com a Convenção no caso da alteração da Lei nº 14.230/2021 ao microsistema da probidade administrativa aplica-se aos fatos ocorridos antes de sua entrada em vigor.

No sentido da aplicação retroativa da prescrição intercorrente o TJMG:

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NOVO JULGAMENTO DETERMINADO PELO STJ. ACÓRDÃO ANTERIOR QUE HAVIA CONFIRMADO A SENTENÇA QUE REJEITARA LIMINARMENTE A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INCIDÊNCIA SUPERVENIENTE DA LEI Nº 14.230/2021, QUE ALTEROU A LEI Nº 8.429/92. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA NORMA MAIS BENÉFICA EM SEDE DE DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. MODIFICAÇÃO DO ART. 11, CAPUT, DA REDAÇÃO ORIGINÁRIA DADA PELA LEI Nº 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRÁTICA DE ATO DE NEPOTISMO EM SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. NOVA REDAÇÃO AO DISPOSITIVO QUE É MAIS BENÉFICA AO RÉU. **CARACTERIZAÇÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE QUANDO AO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** CABIMENTO DA CONVERSÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA DISCIPLINADA PELA LEI Nº 7.347/85. - Se, após o retorno dos autos do Superior de Tribunal de Justiça para novo julgamento de anteriores embargos declaratórios, ocorreu a publicação superveniente da Lei nº 14.230/2021, que modificou substancialmente a Lei nº 8.429/92, é necessário levá-la em consideração por que se trata de norma benéfica ao réu e passível de ampliação retroativa por que a improbidade administrativa integra o Direito Administrativo Sancionador - A modificação do caput do art. 11, LIA, e a transformação de norma penal em branco com norma que prescreve tipos fechados não é inconstitucional - **O regime de prescrição intercorrente criado pela Lei nº 14.230/2021 deve ser aplicado de reforma retroativa em sede de ação de improbidade**

1. PEREIRA, Eduardo Martins. (Ir)retroatividade da nova LIA à luz das cortes de direitos humanos. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-19/irretroatividade-da-nlia-a-luz-das-cortes-de-direitos-humanos/>. Acessado em 18 Jan2024.

administrativo, e, se a inicial foi distribuída mas não ocorreu a prolação de sentença condenatória no prazo de 4 anos, materializou-se a perda da pretensão punitiva quanto ao ato de improbidade - É possível a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública prevista na Lei nº 7.347/85, haja vista que o patrimônio público é um dos interesses por ela tutelados e o seu ajuizamento deu-se dentro do prazo prescricional de 5 anos, aplicável por simetria à ação popular. OMISSÃO NO EXAME DE UMA CAUSA DE PEDIR. OCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REJEIÇÃO LIMINAR. ART. 17, § 8º, DA LEI N. 8.935/1994. INDÍCIOS DA PRÁTICA ATO ÍMPROBO NA MODALIDADE DOLO. SENTENÇA CASSADA. RECURSO ACOLHIDO - Deve-se acolher os embargos de declaração quando se constatar a ocorrência de omissão no acórdão recorrido, pois havia mais de uma causa de pedir, que não foi examinada - Havendo indícios da prática de ato ímprobo na modalidade dolosa, não é cabível a rejeição liminar da ação civil pública nos termos do art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992.² (destacamos)

Quanto ao momento de sua aplicação, segundo a norma posta a prescrição intercorrente deverá incidir de imediato, ou seja, no momento que verificar sua incidência o magistrado deverá aplicá-la e não deverá aguardar por exemplo a instrução do feito ou o requerimento das partes.

Também é necessário destacar que como a prescrição é matéria de ordem pública, o mencionado dispositivo legal aplica-se inclusive de ofício pelo magistrado, ou seja, não precisa ser alegado pelas partes.

33.5.1. A constitucionalidade da prescrição intercorrente

TESE: É constitucional o art. 23, § 5º, da Lei de Improbidade Administrativa, que estabelece a prescrição intercorrente no prazo de 4 (quatro) anos.

Recentemente o Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF suspendeu a eficácia da expressão “*pela metade do prazo previsto no caput deste artigo*” contida no art. 23, § 5º, da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021. A mencionada decisão se baseou em resumo no risco de prescrição em massa, na insuficiência do prazo de quatro anos para

2. BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG - ED: 10498110017221002 Perdizes, Relator: Alberto Vilas Boas, Data de Julgamento: 26/04/2022, Câmaras Cíveis / 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 02/05/2022.

concluir o processo em 1º grau, na irrazoabilidade do marco temporal e na proteção efetiva da tutela da probidade.

Ocorre que as justificativas apresentadas não são razoáveis, primeiro porque não há previsão legal para que Ministro do STF monocraticamente suspenda a eficácia de norma aprovada pelo Parlamento, segundo a norma em questão está em consonância com o princípio da razoável duração do processo previsto na Constituição Federal, na Convenção Americana de Direitos Humanos e nos termos do entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, terceiro quando comparado com a prescrição intercorrente previsto na Lei de Execução Fiscal o prazo de quatro anos é bem superior e outro ponto que também tem que ser observado é a fixação de prazo estabelecido pelo Poder Constituinte, sendo, portanto, o prazo estabelecido compatível com a Constituição, outro ponto que contribui para a mora é o inconstitucional prazo em dobro que é concedido para os autores das demandas de improbidade.

Por fim, diante das justificativas que apresentaremos constata-se que o problema não foi a definição de prazo razoável para a conclusão do devido processo legal de improbidade administrativa, mas ficou patente foi a total ineficiência do sistema de justiça que engloba o Poder Judiciário e as funções essenciais à justiça que não tem capacidade de concluir em quatro anos, ao menos em primeiro grau a instrução os processos de improbidade administrativa.

Inicialmente é necessário registrar que a decisão monocrática do Ministro não tem fundamento legal para suspender a eficácia de lei aprovada pelo Parlamento, tendo em vista que o art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999, estabelece o seguinte: “*Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado.*” (destacamos) Sendo assim, verifica-se que a competência para suspensão de lei conforme o caso em debate é do Tribunal e não de Ministro monocraticamente o que caracteriza a ilegalidade da decisão r. decisão.

Acerca da duração razoável do processo o art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil e o art. 7, item 5 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos a garantem nos seguintes termos respectivamente:

Constituição da República Federativa do Brasil

Art. 5º ...

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a **razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.** (destacamos)

Convenção Interamericana de Direitos Humanos

ARTIGO 7

Direito à Liberdade Pessoal

[...]

5. Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais **e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável** ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo. (destacamos)

Apesar de nem a Constituição e nem a Convenção definir qual o prazo é considerado razoável ou não, a Corte Interamericana de Direitos Humanos interpretando a Convenção já decidiu no sentido de que o prazo de 5 (cinco) anos entre a ocorrência dos fatos e a imposição de sanção não é razoável, vejamos:

CASO LÓPEZ MENDOZA VS. VENEZUELA

199. A Corte considera que no âmbito das devidas garantias estabelecidas no artigo 8.1 da Convenção Americana, deve ser salvaguardada a segurança jurídica quanto ao momento em que uma sanção pode ser imposta. A este respeito, o Tribunal Europeu estabeleceu que a respectiva norma deve ser: i) adequadamente acessível, ii) suficientemente precisa e iii) previsível. Relativamente a este último aspecto, o Tribunal Europeu utiliza o chamado “*teste de previsibilidad*”, que tem em conta três critérios para determinar se uma norma é suficientemente previsível, nomeadamente: i) o contexto da norma em análise; ii) o âmbito de aplicação para o qual a norma foi criada, e iii) o estatuto das pessoas a quem a norma se destina.

[...]

203. A respeito das alegações feitas pelas partes sobre a falta de uma norma que estabeleça o prazo de que dispõe a Controladoria para impor sanções acessórias uma vez declarada a responsabilidade administrativa de um funcionário público e aplicada a multa correspondente, a Corte observa que a Câmara Político-Administrativa do Supremo Tribunal de Justiça, tendo em conta a regra geral sobre a prescrição de ações sancionatórias administrativas (estabelecida no LOGRSNCF), em jurisprudência posterior aos acontecimentos deste caso, estabeleceu o prazo máximo de cinco anos para que a sanção de desclassificação possa ser adotada. A referida Câmara determinou que “na falta de prazo expresso para a Controladoria-Geral da República impor sanções acessórias”, “deverá ser aplicado de forma análoga o prazo geral de prescrição”.

[...]

205. Nesse sentido, embora o tempo decorrido no presente caso entre a declaração de responsabilidade e a imposição da inabilitação não tenha sido

em si excessivo, está comprovado que a norma interna não estabeleceu prazo ou período fixo para a Controladoria para exercer esse poder. A decisão da Câmara Político-Administrativa por meio da qual se tentou preencher essa lacuna regulatória com o prazo de prescrição da ação administrativa não atende ao padrão de previsibilidade ou certeza da norma. Com efeito, o “teste de previsibilidade” implica verificar se a norma delimita claramente o âmbito do poder discricionário que a autoridade pode exercer e define as circunstâncias em que pode ser exercido a fim de estabelecer garantias adequadas para evitar abusos. A Corte considera que **a incerteza quanto ao prazo dentro do qual as sanções acessórias estabelecidas no artigo 105 do LOCGRSNCF poderiam ser impostas é contrária à segurança jurídica que deve ter um procedimento sancionatório. Por outro lado, o prazo de cinco anos não é razoável para garantir a previsibilidade na imposição de uma sanção. Constitui um período excessivamente longo e, portanto, é incompatível com a necessidade de um procedimento sancionatório concluir no momento da determinação da responsabilidade correspondente, de modo que o arguido não espere um período excessivamente longo pelo tipo de pena a ser determinada. A sanção que deve ser recebida por uma responsabilidade que já foi determinada. Além disso, a falta de um prazo certo, previsível e razoável pode dar origem a um exercício arbitrário de discricionariedade através de sanções aplicadas num momento totalmente inesperado para a pessoa que foi anteriormente declarada responsável.**

206. Consequentemente, ao não cumprir o requisito da previsibilidade e, ainda, tendo em conta o que foi indicado no sentido de que o artigo 105.º do LOCGRSNCF permite a restrição do direito de ser eleito por uma autoridade que não seja um juiz criminal (parágrafos 107 e 108 supra), a Corte conclui que no presente caso foram violados os artigos 8.1, 23.1.b e 23.2, em relação aos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana.³

3. Tradução nossa. Texto original Disponível em: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/vid/883974154>. Acessado 14 Mar2024. Texto original: CASO LÓPEZ MENDOZA VS. VENEZUELA 199. La Corte considera que en el marco de las debidas garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana se debe salvaguardar la seguridad jurídica sobre el momento en el que se puede imponer una sanción. Al respecto, la Corte Europea ha establecido que la norma respectiva debe ser: i) adecuadamente accesible, ii) suficientemente precisa, y iii) previsible. Respecto a este último aspecto, la Corte Europea utiliza el denominado “test de previsibilidad”, el cual tiene en cuenta tres criterios para determinar si una norma es lo suficientemente previsible, a saber: i) el contexto de la norma bajo análisis; ii) el ámbito de aplicación para el que fue creado la norma, y iii) el estatus de las personas a quien está dirigida la norma. [...]

203. Respecto a lo alegado por las partes sobre la inexistencia de una norma que establezca el término temporal con el que cuenta el Contralor para imponer las sanciones accesorias una vez se haya declarado la responsabilidad administrativa de un funcionario público e impuesto la correspondiente multa, la Corte observa que la Sala Político Administrativa del Tribunal

Dessa forma, consoante a Constituição da República Federativa do Brasil, a Convenção Interamericana de Derechos Humanos e o entendimento da Corte Interamericana de Derechos Humanos o prazo de 4 (cuatro) anos para a prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa é razoável.

Outro ponto importante a ser observado com o objetivo de identificar na Constituição da República Federativa do Brasil qual o prazo caracterizaria a razoável duração do processo, quando se fala em exercício de mandatos a Constituição no seu art. 27, § 1º, estabelece o mandato de 4 (cuatro) anos para os Deputados Estaduais, o art. 28 prevê o mesmo prazo para o mandato dos Governadores e Vice-Governador de Estado, o art. 29, I, preconiza

Supremo de Justicia, tomando en cuenta la norma general sobre prescripción de las acciones administrativas sancionatorias (establecida en la LOCGRSNCF), en jurisprudencia posterior a los hechos del presente caso, ha señalado un plazo máximo de cinco años para que pueda ser adoptada la sanción de inhabilitación. Dicha Sala determinó que “ante la ausencia de un lapso expreso para que el Contralor General de la República imponga las sanciones accesorias”, “debe aplicarse de forma análoga un lapso general de prescripción”.

[...]

205. Al respecto, si bien el tiempo que transcurrió en el presente caso entre la declaratoria de responsabilidad y la imposición de la inhabilitación no fue en sí mismo excesivo, está probado que la norma interna no establecía un término o plazo fijo para que el Contralor ejerciera dicha facultad. La decisión de la Sala Político Administrativa mediante la cual se intentó suplir esta laguna normativa con el término de prescripción de la acción administrativa no cumple con el estándar de previsibilidad o certeza de la norma. En efecto, el “test de previsibilidad” implica constatar que la norma delimite de manera clara el alcance de la discrecionalidad que puede ejercer la autoridad y se definan las circunstancias en las que puede ser ejercida con el fin de establecer las garantías adecuadas para evitar abusos. La Corte considera que la incertidumbre sobre el plazo dentro del cual se podría imponer las sanciones accesorias establecidas en el artículo 105 de la LOCGRSNCF es contraria a la seguridad jurídica que debe ostentar un procedimiento sancionatorio. Por otro lado, el plazo de cinco años no es razonable para garantizar la previsibilidad en la imposición de una sanción. Constituye un plazo excesivamente prolongado y, por lo tanto, es incompatible con la necesidad de que un procedimiento sancionatorio concluya al momento de determinarse la responsabilidad correspondiente, de tal forma que el imputado no espere por un plazo demasiado amplio a que se determine el tipo de sanción que debe recibir por una responsabilidad que ya ha sido determinada. Además, la falta de un plazo cierto, previsible y razonable puede dar lugar a un ejercicio arbitrario de la discrecionalidad a través de sanciones aplicadas en un momento totalmente inesperado para la persona que ya fue declarada responsable previamente.

206. En consecuencia, al no cumplir con el requisito de previsibilidad y, además, teniendo en cuenta lo señalado en el sentido que el artículo 105 de la LOCGRSNCF permite la restricción del derecho a ser elegido por una autoridad que no es juez penal (supra párrs. 107 y 108), la Corte concluye en el presente caso se vulneraron los artículos 8.1, 23.1.b y 23.2, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana.

o mesmo prazo para o mandato de Prefeitos, Vice-prefeitos e Vereadores, o art. 44, parágrafo único, estabelece o mesmo prazo para o mandato dos Deputados Federais e o art. 82 estabelece o mesmo prazo para o mandato de Presidente da República, sendo assim, a Constituição Federal adota como prazo razoável o prazo de 4 (quatro) anos, pois, estabeleceu este prazo como o prazo dos mandatos para os cargos eletivos.

Ademais, quando se fala em planejamento orçamentário e financeiro o Plano Plurianual o seu prazo é de 4 (quatro) anos.

Assim, verifica-se que o prazo de 4 (quatro) anos para a prescrição intercorrente nos processos de improbidade administrativa estabelecido pela Lei nº 14.230/2021, está em consonância com a Constituição da República Federativa do Brasil e os seus prazos estabelecidos, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Outro ponto que muito contribui para que ocorra a prescrição intercorrente das ações de improbidade administrativa é o inconstitucional prazo em dobro que é concedido para o autor da ação que na maioria das vezes é o Ministério Público ou a Fazenda Pública. Como já dito no Capítulo 21 desta obra, diante da natureza sancionatória da ação de improbidade administrativa e da necessidade de se garantir a isonomia e paridade de armas entre as partes não pode haver prazo em dobro para a acusação.

Dessa forma, verifica-se que a concessão do privilégio do prazo em dobro, além de inconstitucional, por afronta a isonomia, contribui significativamente para a ocorrência da prescrição intercorrente.

Por fim, também não pode deixar de destacar que existem inúmeros processos em que ocorre a prescrição intercorrente por omissão do sistema de justiça, que mesmo após anos de tramitação não se conclui a tramitação do feito, sendo assim, diante da ineficiência do sistema, não se pode condenar o acusado a processos com tramitação eterna, devendo haver a limitação razoável como feito pelo legislador quando aprovou a prescrição intercorrente.

Diante das considerações acima elencadas verifica-se que a prescrição intercorrente no prazo de 4 (quatro) anos estabelecida no art. 23, § 5º, da Lei de Improbidade Administrativa, incluído pela Lei nº 14.230/2021, observa o princípio da razoável duração do processo, a Constituição da República Federativa do Brasil, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos e o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, motivo pelo qual o Supremo Tribunal Federal não deverá ratificar a r. decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes.

33.6. DA IRRETROATIVIDADE DO ART. 23 ALTERADO PELA LEI Nº 14.230/2021

TESE: Não se aplicam os prazos prescricionais alterados pela Lei nº 14.230/2021 aos fatos ocorridos antes da sua entrada em vigor, salvo se for mais benéfico para o acusado/investigado.

Com advento da Lei nº 14.230/2021, foi alterado o prazo prescricional da pretensão punitiva em face de ato de improbidade, que passou a ser de 8 (oito) anos, nos termos do art. 23, LIA:

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.

Ocorre que tal norma é mais severa que a previsão estabelecida originariamente pela Lei de Improbidade Administrativa e suas alterações, que estabelecia o prazo prescricional de 5 (cinco) anos:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

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

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

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

O TRF2 já decidiu nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. LEI 8.429/92, ART. 23, II. CARGO EFETIVO. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO COMISSIONADA. EXERCÍCIO CONCOMITANTE OU NÃO. PREVALÊNCIA DO VÍNCULO EFETIVO, EM DETRIMENTO DO TEMPORÁRIO, PARA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL. TERMO INICIAL. CONHECIMENTO DOS FATOS PELA ADMINISTRAÇÃO. ART. 142, I E § 1º, DA LEI 8.112/1990. OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO.

1. Trata-se de remessa necessária e de apelação, interposta pelo Ministério Público Federal, contra sentença - que julgou extinto o processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 269, IV, do CPC, em virtude da prescrição da pretensão deduzida na presente ação (art. 23, II, da Lei n. 8.429/92 c/c art.142, I, da Lei n. 8.112/91) -, objetivando seja reconhe-

cida a inocorrência da prescrição no presente caso e, por consequência, determinado o retorno dos autos ao Juízo a quo, para que receba a petição inicial, intime o réu a apresentar contestação e, após a instrução processual, julgue o mérito da ação, nos termos do art. 17 e seus parágrafos, da Lei nº 8.429/1992.

2. Verifica-se que a sentença foi proferida em julho/2015, antes do advento da chamada nova Lei de Improbidade (Lei n.º 14.230/2021). Antes, o Superior Tribunal de Justiça debatia o cabimento da remessa em ação de improbidade (Tema 1042), mas o tema deixou de ter pertinência, já que a nova lei explicitamente enterrou a dúvida, ao inserir o art. 17, §19, IV, bem como o art. 17-C, § 3º, na Lei n.º 8.429/92, que preveem, expressamente, o não cabimento da remessa necessária. Por tais razões, a remessa não deve ser conhecida.

3. De acordo com a jurisprudência do STJ, caso sejam exercidos, cumulativamente, cargo efetivo e cargo comissionado, ao tempo do ato reputado ímprobo, deve prevalecer o primeiro, para fins de contagem da prescrição, em razão do vínculo mantido pelo agente com a Administração Pública. Neste sentido: AgRg no REsp 1500988/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 19/02/2015; AgInt no REsp n. 1.593.170/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/3/2020, DJe de 28/8/2020.

4. Inaplicável o prazo de 8 (oito) anos de que trata a nova redação do art. 23 da LIA, alterada pela Lei 14230/21, mas sim o prazo prescricional constante da redação original do art. 23, inciso II, da referida lei, em conformidade com o decidido no Tema 1199/STF: “4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.”

5. Rejeita-se a argumentação do MPF de que o presente caso se distingue dos julgados do STJ, visto que, em geral, naqueles casos, a utilização da regra do art. 23, II, da LIA gera o afastamento da prescrição. Com efeito, a solução jurisprudencial construída pelo STJ face à lacuna legislativa - ainda que não tenha sido tomada sob a sistemática dos recursos repetitivos - deve ser adotada em todas as situações nas quais o servidor público, exercendo cumulativamente cargo efetivo e cargo comissionado, pratica ato reputado ímprobo, sob pena de se criar ainda mais casuísmo.

6. Sem honorários recursais, ante a ausência de condenação em honorários na sentença.

7. Remessa não conhecida. Apelação desprovida.⁴ (destacamos)

4. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região - TRF2. APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 0500015-88.2015.4.02.5109/RJ. rel. Desembargador Federal Mauro Souza Marques da Costa Braga. 5ª Turma Especializada. Disponível em: <https://extcdn.trf2.jus.br/integracao/prod/internet/juris-eproc/05000158820154025109.html>. Acessado 07abr2024.

Assim, nos casos em que a nova norma é mais severa, ela não se aplica aos fatos ocorridos antes de sua vigência nos termos do Princípio da irretroatividade da lei mais severa (inciso XL, do art. 5º, da Constituição e art. 9, da Convenção Americana dos Direitos Humanos) e do § 4º, o art. 1º, da LIA que estabelece que se aplicam ao sistema da improbidade administrativa os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

33.7. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

TESE: O termo *a quo* para contagem do prazo prescricional é a ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, o dia que cessar a permanência.

Conforme já demonstrado, quanto ao prazo prescricional a Lei nº 14.230/2021, aumentou o prazo prescricional, sendo uma norma em tese mais severa. Ocorre que o início da contagem do prazo prescricional, o termo *a quo* originariamente era o término do mandato, cargo ou função, o conhecimento da irregularidade pela administração pública ou da apresentação da prestação de contas.

Nesse ponto especificamente a nova norma é mais benéfica tendo em vista que prevê no art. 23, da LIA, que o início da contagem do prazo prescricional é no momento da ocorrência do fato ou no caso das infrações permanentes o dia da cessação da permanência, ou seja, tal norma é mais benéfica do que a previsão originária e suas alterações.

Assim, acerca do termo inicial da contagem do prazo prescricional na improbidade administrativa aplica-se o art. 23, alterado pela Lei nº 14.230/2021, independentemente do momento da ocorrência do fato tendo em vista que é mais benéfico para o acusado ou investigado, uma vez que determina que o início da contagem do prazo prescricional é a ocorrência do fato.

33.8. PRESCRIÇÃO QUANTO AO PARTICULAR

TESE 1: Na improbidade administrativa, aplica-se ao particular o mesmo prazo prescricional aplicável ao agente público.

TESE 2: Na improbidade administrativa, o termo inicial da contagem do prazo prescricional do particular é idêntico ao do agente público.

A respeito da prescrição da pretensão punitiva quanto ao particular que responde por ato de improbidade junto com o agente público, o STJ possui entendimento sumulado nos seguintes termos:

Súmula nº 634 – STJ

Ao particular aplica-se o mesmo regime prescricional previsto na Lei de Improbidade Administrativa para o agente público.

Acerca do termo inicial da contagem do prazo prescricional, o TJPR possui entendimento sumulado no sentido de que o termo *a quo* do prazo prescricional em relação ao particular será o mesmo do agente público:

Súmula da 4ª e 5ª Câmaras Cíveis do TJPR

Enunciado nº 91. O termo inicial da prescrição em improbidade administrativa em relação a particulares que se beneficiam de ato ímprobo é idêntico ao do agente público que praticou a ilicitude.

Assim, no que diz respeito ao particular é necessário destacar que o prazo prescricional e o termo inicial de sua contagem deverão ser aplicados às mesmas regras que incidem ao agente público, tal entendimento tem como fundamento o princípio da isonomia.

33.9. PRESCRIÇÃO DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

TESE: O prazo prescricional para ressarcimento ao erário dos casos que não caracterizam ato de improbidade administrativa é quinquenal.

O STF, na sua Repercussão Geral, no Tema nº 666, prevê o seguinte: *“É prescritível a ação de reparação de danos a Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”*

Acerca da prescrição contra a fazenda pública o art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 prevê o seguinte:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

O STJ por diversas vezes já decidiu no sentido da legalidade e aplicabilidade do Decreto nº 20.910/1932:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DISSÍDIO PRETORIANO NÃO DEMONSTRADO. DÉBITO RELATIVO AO FGTS. PRESCRIÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. ART. 1º DO DECRETO Nº 20.910/32. APLICABILIDADE.

1. A admissão do Recurso Especial pela alínea “c” exige a demonstração do dissídio na forma prevista pelo RISTJ, com a demonstração das circunstâncias