

O NOVO REGIME DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E A PROTEÇÃO DEFICIENTE DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

THE NEW REGIME OF INTERCURRENT STATUTE OF LIMITATIONS AND THE INADEQUATE PROTECTION OF ADMINISTRATIVE INTEGRITY

Lucas Campos de Andrade Silva¹

Raniere Rocha Lins²

Camila Pinheiro³

SUMÁRIO: Introdução. 1. O regime de prescrição intercorrente nas ações por improbidade administrativa. 2. Os julgamentos do Supremo Tribunal Federal sobre o novo regime prescricional da LIA. 2.1. Tema 1.999 do

- 1 Mestre em Direito pela Faculdade Mineira de Direito (PUC Minas). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo Damásio Educacional. cursando LL.M em Processos e Recursos nos Tribunais Superiores pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Una. Professor assistente no Centro Universitário Una. Advogado da União.
- 2 Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Especialista em Prática Processual pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Advogado da União.
- 3 Especialista em Direito Público e em Direito e Processo Constitucional e em Advocacia Pública pela Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU). Advogada da União.

STF: análise da retroatividade do regime prescricional. 2.2. ADI 7.236: voto do relator pela declaração de inconstitucionalidade parcial com redução de texto do novo regime prescricional da Lei de Improbidade Administrativa. 3. Da incompatibilidade do novo regime prescricional com o ordenamento jurídico brasileiro. 3.1. Direito fundamental à boa administração pública e à probidade administrativa. 3.2. Vedação ao retrocesso e à proteção deficiente. 3.3. Ausência de inércia do titular da ação. 3.4. Interferência indevida na organização do Poder Judiciário e nas prerrogativas do Ministério Público. Conclusão. Referências.

RESUMO: A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) n. 8.429/92 sofreu profundas modificações pela Lei n. 14.230/21, dentre as quais foi introduzida uma sistemática de prescrição intercorrente, similar ao aplicável aos processos criminais, estabelecendo-se um prazo máximo para o julgamento da demanda em cada uma das instâncias do Poder Judiciário. Contudo, o prazo estabelecido está se demonstrando insuficiente para a adequada instrução probatória e o julgamento dos processos em primeira instância, descortinando um risco de completo esvaziamento da responsabilização por improbidade administrativa. Partindo deste contexto, este artigo investigou a compatibilidade dessa nova modalidade de prescrição com o ordenamento jurídico brasileiro e seus impactos no direito fundamental à probidade administrativa. Além do levantamento de outras produções científicas sobre o tema, utilizou-se dados empíricos produzidos pela Advocacia-Geral da União (AGU), Ministério Público Federal (MPF) e Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A conclusão aponta para a inconstitucionalidade material do regimento de prescrição intercorrente. Os fundamentos que embasam a conclusão são a proteção deficiente do direito fundamental à boa administração pública, representando um retrocesso vedado pelo efeito “cliquet”; o fato de que esta prescrição não se baseia na inércia do titular do interesse processual; e, porque a mudança representa uma interferência indevida na organização do Poder Judiciário e nas prerrogativas do Ministério Público.

PALAVRAS-CHAVE: Probidade administrativa. Prescrição intercorrente. Direito fundamental à boa administração pública. Proteção deficiente. Vedação do retrocesso.

ABSTRACT: Among these changes, an “intercurrent statute of limitations” system was introduced, like that applied in criminal proceedings, establishing

a maximum time frame for the adjudication of cases at each level of the Judiciary. However, the time limit set by the new rule has proven to be very short and insufficient for proper evidentiary procedures and the adjudication of cases in the first instance. This situation raises concerns about a potential complete erosion of accountability for administrative misconduct. Against this backdrop, the article investigates the compatibility of this new statute of limitations model with the Brazilian legal framework and its impacts on the fundamental right to administrative probity. In addition to reviewing other academic works on the subject, the study draws on empirical data produced by the Office of the Attorney General (AGU), the Federal Public Prosecutor's Office (MPF), and the National Council of Justice (CNJ). The conclusion points to the substantive unconstitutionality of the rules on intercurrent prescription. The grounds underlying this conclusion are the insufficient protection of the fundamental right to good public administration, representing a regression prohibited by the “cliquet effect”; the fact that this prescription is not based on the inaction of the holder of the procedural interest; and because the change constitutes undue interference in the organization of the Judiciary and in the prerogatives of the Public Prosecutor's Office.

KEYWORDS: Administrative probity. Intercurrent prescription. Fundamental right to good public administration. Insufficient protection. Prohibition of regression

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 (CF/88) (Brasil, 1988) estabeleceu a moralidade como um dos princípios que regem a administração pública e instituiu a proteção à probidade administrativa, elencando como possíveis consequências para a prática de improbidade, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Visando conferir maior concretude a estes preceitos constitucionais foi promulgada a Lei n. 8.429 de 2 de junho de 1992 (Brasil, 1992), conhecida como LIA.

A redação original de seu artigo 23, incisos I e II da referida lei estabelecia um prazo prescricional de 5 anos para o exercício da pretensão punitiva do estado, tendo como termo inicial o término do exercício do mandato, de cargo em comissão ou função de confiança; e, para as condutas que correspondessem a uma infração disciplinar punível com demissão do

serviço público, o mesmo prazo prescricional previsto em lei específica (Brasil, 1992).

Em 2021, a LIA foi profundamente alterada pelo advento da Lei n. 14.230 que, dentre outras modificações, unificou os prazos prescicionais em 8 anos para todos os tipos de atos de improbidade administrativa, contados a partir da ocorrência do fato, substituindo o regime anterior de prazos diferenciados conforme a natureza do ato e o vínculo do agente com o Poder Público.

Além disso, a reforma inovou ao estabelecer um regime de prescrição intercorrente, determinando o prazo de quatro anos para o cumprimento de cada uma das instâncias processuais, de maneira similar ao que acontece no Direito Processual Penal (Brasil, 2021).

O estabelecimento desta nova modalidade de prescrição suscitou preocupações em diversas entidades do sistema de justiça, devido ao seu potencial de inviabilizar a aplicação das penalidades da LIA, visto que o tempo médio de tramitação de ações de probidade em primeira instância é superior ao prazo de prescrição intercorrente.

Diante deste contexto este artigo se dedicou, através do método hipotético dedutivo, a analisar a compatibilidade do estabelecimento deste novo regime prescricional com os ditames constitucionais da moralidade e da defesa da probidade administrativa.

1. O REGIME DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição da República (Brasil, 1988) estabelece a moralidade como um princípio norteador de toda administração pública, pautando a atuação dos sujeitos que atuam na prestação de serviços e políticas públicas pelos entes públicos.

Etimologicamente, probidade deriva do latim “*probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade” (Neves; Oliveira, 2021, p. 4). Ao passo que improbidade pode ser conceituada como “falta de probidade; desonestidade; ação má; perversidade” (Houaiss, 2025). José Afonso da Silva (2014, p. 678) a conceitua da seguinte forma:

A probidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de

uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

O princípio da moralidade administrativa é, portanto, a fonte do dever de probidade. Sua violação pode caracterizar a prática de atos de improbidade administrativa (Baptista; Amorim, 2023).

Gustavo Binenbjom (2014, p. 112) aponta que a proteção à probidade administrativa decorre da “[...] constitucionalização do direito administrativo, numa clara limitação dos espaços discricionários da Administração Pública, que se devem pautar não apenas pela finalidade legal, como também pelos fins constitucionais”. Ou seja, da intersecção entre Direito Administrativo e Direito Constitucional surgem o direito fundamental à tutela administrativa efetiva, que consiste na visão de um Direito Administrativo voltado para a concretização de outros direitos fundamentais e de políticas públicas; e o direito fundamental à probidade administrativa, caracterizado pela honestidade, lealdade e legalidade na condução da gestão pública (Rodrigues Reck; Mello Bevilacqua, 2020).

O texto constitucional estabeleceu, em seu artigo 37, § 4º, como consequências para a prática de improbidade administrativa as sanções de “suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário”, “sem prejuízo da ação penal cabível” (Brasil, 1988). A probidade possui, portanto, a natureza jurídica de direito subjetivo público, pertencente a toda a sociedade brasileira (Bertoncini, 2017).

No ordenamento jurídico brasileiro, além da já citada previsão constitucional, foi promulgada a LIA, que deu substância e conteúdo a este direito fundamental estabelecendo a forma de sua tutela, condutas vedadas, sanções e procedimentos (Brasil, 1992).

Em 2021, em uma reação legislativa, foi promulgada a Lei n. 14.230/21, promoveu diversas alterações significativas no texto original. Conforme aponta Neves e Oliveira (2021, p. 4), as mudanças refletem uma “nítida preocupação em restringir a aplicação das severas sanções de improbidade às condutas dolosas praticadas por agentes públicos e terceiros, extinguindo a modalidade culposa de improbidade inicialmente prevista no art. 10 da LIA”.

Dentre as mudanças, as regras concernentes à prescrição foram profundamente alteradas. A nova redação do art. 23 da Lei n. 8.429/92 aumentou o prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva do Estado nos casos de improbidade administrativa de 5 para 8 anos.

Em uma primeira análise, ampliação do prazo prescricional parece reforçar a proteção à probidade administrativa. Contudo, o termo inicial foi alterado, passando do “término do exercício de mandato, de cargo em

comissão ou de função de confiança” (Brasil, 2021) para a data “da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência” (Brasil, 2021). Apesar do aumento do prazo prescricional para o ajuizamento da ação de responsabilização por improbidade administrativa, a alteração no termo inicial da contagem do prazo resultou, na prática, no enfraquecimento do combate à improbidade. Isso ocorre porque os agentes políticos, enquanto ocupantes de seus mandatos, podem exercer influência para atrasar o ajuizamento do processo ou até impedi-lo (Nobre Júnior, 2022).

Além desta mudança a reforma na LIA adicionou os §§ 4º e 5º ao seu art. 23, que instituíram a prescrição intercorrente e os respectivos marcos interruptivos.

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.

[...]

§ 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 (Brasil, 2021).

Assim, além do prazo prescricional para ajuizamento da ação de improbidade administrativa, ficou estabelecido um prazo de quatro anos para o cumprimento de cada instância processual (Neves; Oliveira, 2021).

Destacando-se que, conforme observado pela Associação Nacional do Membros do Ministério Público (CONAMP), somente as decisões de natureza condenatória foram elencadas como marcos interruptivos da prescrição, excluindo-se as decisões absolutórias.

Ocorre que, o que é ainda mais grave, esses marcos interruptivos não contemplam a ocorrência de decisões absolutórias em qualquer das instâncias judiciais. Acaso, o respondente da ação de improbidade for absolvido pelo juiz sentenciante não há previsão de interrupção do prazo prescricional.

Como cediço, essa omissão legislativa também reforça com clareza solar a ocorrência de inconstitucionalidade, na proporção em que deixa de regular de forma equânime todas os incidentes ou fases do processo. Havendo uma decisão absolutória, certamente, não haverá tempo hábil mínimo para que o processo possa chegar ao seu final, em caso de prosseguir com a interposição de recurso. Assim, não será possível reverter tempestivamente a situação, porque incidirá, inevitavelmente, a prescrição (Brasil, CONAMP, 2022, p. 31).

A constitucionalidade do novo regime prescricional ainda não foi definitivamente enfrentada pelo Poder Judiciário. No julgamento do tema de Repercussão Geral 1.199 pelo STF, que objetivava tratar da retroatividade das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/21, sobre o elemento subjetivo e o novo regime de prescrição, a Suprema Corte, sem se aprofundar sobre a constitucionalidade das novas regras de prescrição, fixou a tese de que “os prazos prescricionais previstos na Lei n. 14.230/2021 não retroagem, sendo aplicáveis a partir da publicação do novo texto legal (26/10/2021)” (Brasil, STF, 2022).

Considerando tal julgamento, todas as ações de improbidade distribuídas antes da vigência da Lei n. 14.230/21, que não tiverem sua sentença proferida até 25/10/2025 deverão ser extintas por força da prescrição intercorrente.

Uma vez consumada a prescrição, perde-se a possibilidade de cobrar em juízo as sanções previstas na Lei de improbidade administrativa, notadamente: perda de valores ilicitamente obtidos; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios e incentivos fiscais. Entretanto, subsiste a possibilidade de prosseguimento da demanda em relação ao eventual ressarcimento ao erário, que é imprescritível (Carlin, 2023).

Consequentemente, a prescrição intercorrente estabelecida agrava o risco de esvaziamento da defesa da probidade administrativa na medida em que o tempo médio de tramitação dos processos sobre improbidade administrativa em primeira instância é superior a quatro anos.

A Advocacia-Geral da União (Brasil, AGU, 2025), através da Nota Jurídica n.00609/2025/PGU/AGU, aponta que diante da complexidade inerente às demandas de improbidade administrativa, o tempo médio de tramitação destes processos, considerando as Justiças Federal e Estadual, é de aproximadamente sete anos, demonstrando uma desconexão entre o prazo de prescrição intercorrente previsto em lei e a realidade do Poder Judiciário.

A nota jurídica aponta ainda que mais de 100 ações de improbidade administrativa em que União figura como autora ou terceira interessada, cujo somatório dos valores de causa perfazem a importância de R\$

28.439.179.428,84 (vinte e oito bilhões, quatrocentos e trinta e nove milhões, cento e setenta e nove mil, quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta e quatro centavos), correm risco de iminente prescrição caso não sejam sentenciadas até outubro de 2025 (Brasil, AGU, 2025).

Em iniciativa semelhante, o Ministério Público Federal (MPF) realizou um levantamento de todas as ações de improbidade administrativa em que figura como parte autora em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. O estudo apontou que, das pouco mais de 8.000 (oito mil) ações em curso, 1.971 (mil novecentas e setenta e uma) também prescreverão no final do ano de 2025 (Consultor Jurídico, 2024).

O Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (2015) publicou uma revista intitulada “Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”, na qual foram levantadas, empiricamente, quais as maiores dificuldades enfrentadas entre o ajuizamento de uma ação civil pública por improbidade e seu trânsito em julgado. Entre os principais entraves identificados, destacam-se as dificuldades na efetivação da citação; a complexidade da instrução probatória de demandas desta natureza; os pedidos de indisponibilidade de bens que demandam muitos atos jurisdicionais para serem cumpridos; e, a grande quantidade de recursos interpostos.

Na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236, ainda em trâmite, que questiona a constitucionalidade do regime de prescrição intercorrente em ações de improbidade, a CONAMP asseverou que:

Doutra banda, a nova lei não se coaduna com a realidade processual e estrutural do sistema de justiça brasileiro, no qual, dificilmente, um processo tem sua tramitação integral, até o trânsito em julgado, no prazo por ela previsto de 4 anos (já que interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no *caput* do art. 23, que estabelece 8 anos). Aliás, dados do Conselho Nacional de Justiça demonstram que um processo cível leva, em média, quase 5 anos para percorrer cada instância judicial (Brasil, CONAMP, 2022, p. 31).

Segundo dados obtidos na plataforma DATAJud do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, CNJ, 2025), existem atualmente 280.060 ações civil públicas por improbidade administrativa em tramitação que podem ser extintas pela prescrição intercorrente, considerando que seu prazo médio de tramitação supera, em muito, os quatro anos previstos para a conclusão de cada instância processual na Lei de Improbidade Administrativa, após as mudanças promovidas pela Lei n. 14.230/21.

Medidas vêm sendo adotadas para tentar mitigar o impacto do novo regime de prescrição intercorrente. O CNJ (Brasil, CNJ, 2025) estabeleceu como a quarta das metas de 2025 o combate à corrupção. Foi determinado que os juízes de todo o país julguem de forma prioritária, até 26 de outubro das 2025, os 36.268 processos em trâmite na primeira instância sobre improbidade administrativa, cujo ajuizamento aconteceu antes do início da vigência da Lei n. 14.230/21 e que, portanto, terão suas pretensões fulminadas em 26 de outubro de 2025.

2. OS JULGAMENTOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O NOVO REGIME PRESCRICIONAL DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 Tema 1.199 do STF: análise da retroatividade do novo regime prescricional

As alterações na Lei de improbidade administrativa foram analisadas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle difuso de constitucionalidade, tendo sido fixadas as seguintes teses no Tema de Repercussão Geral 1.199.

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei (Brasil, STF, 2022).

Neste julgado, o STF não se aprofundou na análise de constitucionalidade do novo regime prescricional. Os julgadores concentraram-se principalmente na aplicabilidade temporal do novo regime, estabelecendo que, embora não seja retroativo, passaria a ter efeito imediato, mesmo nos processos já em

curso, aplicando-se os marcos temporais estabelecidos no art. 23, § 4º, que instituiu o regime de prescrição intercorrente.

O voto do relator registrou ainda que, segundo os dados do Conselho Nacional de Justiça, o tempo médio de tramitação de uma ação de improbidade até sentença era de quatro anos em 2022, havendo um grande risco de a prescrição intercorrente esvaziar o poder punitivo do Estado nos casos de improbidade administrativa, que tendem a ter uma instrução probatória mais complexa do que a média dos demais processos (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Desta forma, apesar de o Tema de Repercussão Geral 1.199 não ter se debruçado sobre a constitucionalidade do novo regime prescricional, trouxe importantes elementos para análise desta problemática.

2.2. ADI 7.236: voto do relator pela declaração de inconstitucionalidade parcial com redução de texto do novo regime prescricional da Lei de Improbidade Administrativa

A CONAMP ingressou com a ADI 7.236, que tem por objeto questionar a constitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei de Improbidade, alterados pela Lei n. 14.230/21, a saber: (a) art. 1º, §§ 1º, 2º, e 3º, e art. 10; (b) art. 1º, § 8º; (c) art. 11, *caput* e incisos I e II; (d) art. 12, I, II e III, e §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; (e) art. 12, § 1º; (f) art. 12, § 10; (g) art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; (h) art. 17-B, § 3º; (i) art. 21, § 4º; (j) art. 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º; (k) art. 23-C. Entre os dispositivos impugnados, incluem-se as novas regras relativas à prescrição intercorrente nas ações civis públicas de improbidade administrativa (Brasil, STF, 2023).

Houve o pedido de cautelar para suspensão da eficácia destes dispositivos, o qual foi apreciado em decisão monocrática pelo relator, Ministro Alexandre de Moraes, nos seguintes termos:

Diante do exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE da presente ação direta de inconstitucionalidade e DEFIRO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR para: (I) DECLARAR PREJUDICADOS os pedidos referentes ao art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e 10 da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021;

(II) INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR em relação aos artigos 11, *caput* e incisos I e II; 12, I, II e III, §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021;

(III) DEFERIR PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com fundamento

no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, para SUSPENDER A EFICÁCIA dos artigos, todos da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021: (a) 1º, § 8º; (b) 12, § 1º; (c) 12, § 10; (d) 17-B, § 3º; (e) 21, § 4º.

(IV) DEFERIR PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, para CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME ao artigo 23-C, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, STF, 2022).

Nota-se que houve o indeferimento do pedido de medida cautelar para suspensão do novo regime prescricional. Segundo o Ministro, “Em relação aos artigos 11, *caput* e incisos I e II; 12, I, II e III, §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º não estão presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada pela requerente” (Brasil, STF, 2022).

A Procuradoria Geral da República pediu a manutenção da medida cautelar, que suspendeu alguns dos citados dispositivos da norma e apresentou parecer pela procedência de todos os pedidos realizados na ADI 7.236 (Brasil, MPF, 2024).

O julgamento da ADI teve início no dia 16 de abril de 2024, com o voto do relator nos termos abaixo consignados.

Após o voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), que confirmava integralmente a medida cautelar concedida e, convertendo seu referendo em julgamento de mérito, conhecia parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade e julgava-a parcialmente procedente, nos seguintes termos (artigos da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021): i) declarar prejudicados os pedidos referentes ao artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e ao artigo 10, da Lei 8.429/1992, incluídos ou alterados pela Lei 14.230/2021; ii) julgar inconstitucionais o artigo 1º, § 8º; o artigo 12, §§ 1º, 4º e 10; o artigo 17, § 10-D, e o artigo 17-B, § 3º; iii) declarar a parcial nulidade com redução de texto do art. 17, § 10-C, excluindo a expressão “e a capitulação legal apresentada pelo autor”; iv) julgar parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme ao art. 17, § 10-F, inc. I, no sentido de que será nula a decisão de mérito

total ou parcial da ação de improbidade administrativa que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial, desde que não tenha tido a possibilidade de ampla defesa, observado o parágrafo 10-C; v) declarar a parcial inconstitucionalidade com interpretação conforme do art. 21, § 4º, da referida Lei, no sentido de que a absolvição criminal, em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, somente impede o trâmite da ação de improbidade administrativa nas hipóteses dos arts. 65 (sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito); 386, I (estar provada a inexistência do fato); e 386, IV (estar provado que o réu não concorreu para a infração penal), todos do Código de Processo Penal; vi) declarar a parcial inconstitucionalidade com interpretação conforme do artigo 23-C da referida Lei, no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa; vii) declarar a parcial nulidade com redução de texto do artigo 23, § 5º, excluindo a expressão “pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo”; e viii) julgar improcedente a presente ação em relação ao artigo 11, *caput*, e revogação dos incisos I e II, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, declarando-os constitucionais, pediu vista antecipada dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Aguardam os demais Ministros. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 16.5.2024 (Brasil, STF, 2022).

Desta forma, o relator propôs que seja declarada a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 5º do art. 23 da Lei de Improbidade, para se excluir a expressão “pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo”, o que garantiria um prazo de oito anos para a tramitação em cada instância processual, em vez dos quatro anos atualmente previstos.

Em seguida ao voto do relator, o julgamento foi suspenso pelo pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, no dia 18 de setembro de 2024, sendo retomado em 24 de abril de 2025. Nessa oportunidade, o Ministro Gilmar Mendes divergiu do relator em alguns pontos, notadamente quanto ao regime de prescrição intercorrente, considerando-o constitucional. O julgamento foi novamente interrompido, desta vez em razão do pedido de vista do Ministro Edson Fachin, de forma que, até a presente data, não há decisão final sobre a questão (Brasil, STF, 2022).

3. DA INCOMPATIBILIDADE DO NOVO REGIME PRESCRICIONAL COM O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

3.1. Direito fundamental à boa administração pública e à probidade administrativa

Os Direitos fundamentais são representativos de liberdades sociais e políticas que impõe ao Estado uma dimensão negativa, colocando limites à sua atuação, como ingerências indevidas na esfera jurídica individual; e, uma dimensão positiva, caracterizada pelo dever de agir, como na promoção de direitos sociais. Trata-se de prerrogativas legítimas que asseguram aos seres humanos convivência digna, livre e isonômica. (Pinto, 2009).

Este grupo de direitos se consolida e se estrutura através de um processo de positivação constitucional. Assim, carregam um aspecto histórico, sofrendo transformações quanto ao seu conteúdo, titularidade e eficácia ao longo dos anos em uma mesma sociedade (Remédio; Lopes, 2019). Gilmar Mendes e Paulo Gonet (2015, p. 135-136) destacam a característica histórica deste conjunto de direitos.

A sedimentação dos direitos fundamentais como normas obrigatórias é resultado de maturação histórica, o que também permite compreender que os direitos fundamentais não sejam sempre os mesmos em todas as épocas, não correspondendo, além disso, invariavelmente, na sua formulação, a imperativos de coerência lógica.

O título II da CF/88 é inteiramente dedicado aos direitos e garantias fundamentais, elencando direitos individuais, coletivos, sociais, de nacionalidade e políticos (Brasil, 1988). Contudo, os direitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro vigente não se encerram nas previsões deste título. Este fenômeno acontece porque o próprio texto constitucional traz, em outros dispositivos, direitos que também possuem todas as características dos direitos fundamentais, pertencendo inequivocamente a este grupo. Destaca-se, ainda, que o artigo 5º, § 2º reconhece expressamente a possibilidade da existência de direitos fundamentais que não decorram diretamente do próprio texto constitucional, mas de tratados internacionais dos quais a República Federativa brasileira seja signatária (Sarlet, 2015).

O legislador constituinte brasileiro optou por elevar a probidade administrativa ao patamar de direito fundamental ao positivar, no art. 37 do texto constitucional, a moralidade como um dos princípios norteadores da administração pública. Essa elevação também se confirma quando previu no § 4º do mesmo artigo que “*atos de improbidade administrativa importarão a*

suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (Brasil, 1988). Garantindo a todos um direito oponível ao Estado (Baptista; Amorim, 2023).

Além da previsão expressa no texto constitucional, o Brasil é signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), promulgada pelo Decreto n. 5.687/2006 (Brasil, 2006), na qual se comprometeu a manter “em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos [...]”.

Por essa convenção, o Estado brasileiro se comprometeu a estabelecer “[...]um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção [...]” (Brasil, 2006).

Destaca-se que a probidade administrativa possui natureza de direito difuso, caracterizada pela indeterminação de sua titularidade. Esse direito fundamenta exige que os agentes públicos atuem com zelo, ética, transparência, competência e legalidade na utilização do patrimônio material e imaterial do Estado, visando uma administração pública correta e eficiente. (Remédio; Lopes. 2019).

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (Brasil, STJ, 2015) firmou entendimento no sentido de que “é cabível a propositura de ação civil pública que tenha como fundamento a prática de ato de improbidade administrativa, tendo em vista a natureza difusa do interesse tutelado”.

A CF/88 (Brasil, 1988) prevê expressamente a inconstitucionalidade material de qualquer proposta de emenda tendente a abolir direitos fundamentais. O Supremo Tribunal Federal identifica que tais direitos podem ser alvo de alteração legislativa, desde que esta não afete seu núcleo intangível. Há, portanto, uma limitação à atuação do Poder Legislativo, determinada pela própria Constituição e reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal.

O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode

legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade (Brasil, STF, 1991).

O regime de prescrição intercorrente inserido na Lei de improbidade administrativa, em que pese não ser uma emenda constitucional, representa um esvaziamento do direito fundamental à probidade administrativa, na medida em que, conforme foi demonstrado no tópico 1, o prazo de quatro anos estabelecido para o cumprimento de cada instância processual neste tipo de demanda é insuficiente diante da complexidade e do tempo médio de tramitação desses processos.

Essa proteção deficiente a um direito fundamental caracteriza uma extrapolação do Poder Legislativo, que deve envidar esforços para dar a máxima eficiência a eles (Mendes, 2017).

3.2. Vedação ao retrocesso e à proteção deficiente

Os direitos fundamentais impõem ao Estado obrigações de não fazer, em sua dimensão negativa; e, obrigações de fazer, em sua dimensão positiva. Tal proteção precisa ocorrer de maneira eficiente, dando-lhes efetiva proteção e substância. Portanto, viola os preceitos constitucionais a conduta do Estado, omissiva ou comissiva, que não proteja ou promova uma proteção ineficiente aos direitos fundamentais. Desta forma, há uma redução no grau de discricionariedade dos Poderes Legislativo e Executivo, que precisam garantir o patamar mínimo de proteção destes direitos (Baptista; Amorim, 2023).

A atuação do Estado em relação aos direitos fundamentais encontra limites na proporcionalidade e na vedação ao retrocesso. Neste sentido, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

O princípio da proporcionalidade constitui um critério de aferição da constitucionalidade das restrições a direitos fundamentais. Trata-se de um parâmetro de identificação dos denominados limites dos limites (Schrannen-Schrannen) aos direitos fundamentais; um postulado de proteção de um núcleo essencial do direito, cujo conteúdo o legislador não pode atingir. Assegura-se uma margem de ação ao legislador, cujos limites, porém, não podem ser ultrapassados. O princípio da proporcionalidade permite aferir se tais limites foram transgredidos pelo legislador (Brasil, STF, 2012).

Dado seu caráter histórico, os direitos sociais podem ser conquistados por uma sociedade, representando um avanço na proteção das liberdades

individuais. Uma vez incorporados ao patrimônio jurídico dos cidadãos, tais direitos não podem ser excluídos ou esvaziados, graças à proteção conhecida como vedação ao retrocesso, ou efeito “*cliquet*”. (Oliveira Andrade, 2016).

Isso acontece porque “o núcleo essencial dos direitos já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucional a sua supressão, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios”. (Lewandosky, 2018, p. 1).

Nesse mesmo sentido, preceitua Pedro Lenza (2018, p. 1.456):

O legislador, ao regulamentar os direitos, deve respeitar o seu núcleo essencial, dando as condições para a implementação dos direitos constitucionalmente assegurados. E o Judiciário deve corrigir eventual distorção para se assegurar a preservação do núcleo básico que qualifica o mínimo existencial. Ainda, nesse mesmo contexto, deve ser observado o princípio da vedação ao retrocesso, isso quer dizer, uma vez concretizado o direito, ele não poderia ser diminuído ou esvaziado, consagrando aquilo que a doutrina francesa chamou de “*effet cliquet*”.

A vedação ao retrocesso encontra previsão expressa no art. 29, alínea “b” do Pacto de São José da Costa Rica, internalizado em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto n. 678/1992. O dispositivo estabelece que nenhuma disposição da Convenção pode ser interpretada no sentido de “limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados” (Brasil, 1992). Essa norma de interpretação consagra o princípio da progressividade dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, a proibição ao retrocesso social.

Conclui-se que aos direitos fundamentais, incluindo o direito à probidade administrativa, não basta sua previsão no texto constitucional. Imperativo que todos os poderes do Estado garantam sua proteção em um patamar mínimo que proteja seu núcleo essencial. Constitui, portanto, uma inconstitucionalidade retroceder em relação à proteção destes direitos ou promover-lhes uma proteção deficiente.

3.3. Ausência de inércia do titular da ação

Tradicionalmente, a prescrição é conceituada como o esvaziamento da pretensão de cobrar em juízo o cumprimento de obrigação, como decorrência do decurso do tempo e da inércia de seu titular, visando atribuir às relações segurança jurídica e pacificação social. Trata-se de uma “garantia que emerge

da coisa julgada material, pela estabilidade das relações, indispensável para o convívio em sociedade” (Grinover, 2007, p. 39).

No mesmo sentido, preceitua Paulo Lôbo (2023, p. 151):

A pessoa tem de exercer e exigir seu direito em tempo razoável, máxime quando se tratar de bens econômicos. A vida social é um eterno movimento. Quem deixa inerte seu direito compromete sua inerente função social. Não há direito isolado, que possa ser usufruído apenas para si, sem consideração com o meio social, ou deixado de lado indefinidamente, sem consequência. A ordem jurídica fixa, portanto, prazos que considera adequados, dentro dos quais o titular do direito deve exercê-lo, sob pena de ficar impedido de fazê-lo ou até mesmo de perdê-lo definitivamente, por exigência de segurança do tráfico jurídico, de certeza nas relações jurídicas e de paz social, diante de representações consolidadas no tempo da estabilidade das relações jurídicas. [...]

A prescrição e a decadência também exercem função positiva, no sentido de pressão educativa contra o desleixado que deixou de exercer o seu direito em momento adequado.

A prescrição intercorrente foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro para fulminar a pretensão do autor, durante a pendência do processo, nos casos em que abandone a causa, deixe de praticar atos processuais ou atue com desídia na relação processual, porque o processo paralisado equivale ao não exercício da jurisdição (Carlin, 2023).

Humberto Theodoro explica que não há prescrição na pendência da ação sem culpa do autor (2021, p. 177), afirmando que “enquanto marcha o processo, o titular do direito está continuamente exercitando a pretensão manifestada contra o adversário. Não está inerte na defesa de seu direito, razão pela qual não conta a prescrição em sua pendência”.

Contudo, a prescrição intercorrente, tal qual inserida na Lei de improbidade administrativa pela Lei n. 14.230/21, não considera a inércia da parte legitimada na propositura da demanda, nem a maneira como ela pratica os atos processuais. O novo regime prescricional baseia-se exclusivamente no mero decurso do tempo – quatro anos para cada instância processual – independentemente da diligência ou inércia das partes e da complexidade inerente aos litígios. Esta inovação configura uma modalidade de prescrição que se afasta substancialmente do *ethos* inicial próprio do instituto (Fernandes; Khoelher; Rufino; Flumingnan, 2022).

José Carvalho dos Santos Filho (2019) afirma que a prescrição deve ser uma decorrência das ações ou inações da parte no processo, não podendo resultar de fatores alheios à sua conduta, como a atuação de terceiros, atos

da parte adversa ou morosidade estrutural do Poder Judiciário. Segundo o autor, é inadequada a sistemática de prescrição intercorrente prevista na LIA.

No mesmo sentido, se posicionou o ministro Alexandre de Moraes, no voto proferido durante o julgamento do tema de Repercussão Geral 1.199 do Supremo Tribunal Federal. No referido voto, ficou expressamente consignado que não pode haver prescrição do poder punitivo do Estado sem que haja sua inércia, visto ser esta uma sanção ao titular da pretensão.

15. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela INÉRCIA do próprio Estado. A prescrição prende-se à noção de perda do direito de punir do Estado por sua negligência, ineficiência ou incompetência em determinado lapso de tempo.

16. Sem INÉRCIA não há PRESCRIÇÃO. Sem INÉRCIA não há sancionamento ao titular da pretensão. Sem INÉRCIA não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público. A PRIMEIRA TURMA dessa CORTE, reiteradamente, tem afirmado que “se o Estado não está inerte, há necessidade de se interromper a prescrição para o cumprimento do devido processo legal” (RE 1210551 AgR, Red. p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 20/08/2019, DJe de 15/4/2020; RE 1244519 AgR, Red. p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, DJe de 25/5/2020; RE 1243415 AgR-quarto, Rel. ROBERTO BARROSO, DJe de 10/3/2020).

A inércia nunca poderá ser caracterizada por uma lei futura que, diminuindo os prazos prescricionais, passe a exigir o impossível, ou seja, que, retroativamente o poder público – que foi diligente e atuou dentro dos prazos à época existentes – cumpra algo até então inexistente (Brasil, STF, 2022).

Nas esferas do Direito do Trabalho e do Direito Processual Civil, a prescrição intercorrente depende que o exequente não tenha êxito em localizar bens para satisfazer seu crédito, ou seja, ela se fundamenta na inação do credor. Lógica diferente desta se encontra na esfera penal, em que a prescrição intercorrente pode decorrer da morosidade no julgamento da causa, ainda que não se atribua nenhum tipo de desídia ao titular da ação penal (Carlin, 2023).

Contudo, é inadequada a tentativa de aproximação da improbidade administrativa com o Direito Processual Penal. Isso porque a improbidade e suas sanções possuem natureza inequivocamente cível. Essa distinção foi expressamente consignada no voto do relator no tema de Repercussão Geral 1.199 do Supremo Tribunal Federal (Brasil, STF, 2022).

A Lei 14.230/2021 não excluiu a natureza civil dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, pois essa “natureza civil” retira seu substrato normativo diretamente do texto constitucional, conforme reconhecido pacificamente por essa SUPREMA CORTE (TEMA 576 de Repercussão Geral, de minha relatoria, RE nº 976.566/PA).

Desta forma, apesar de as sanções da Lei de Improbidade Administrativa decorrerem do *ius puniendi* do Estado, assim como as do Direito Penal, elas não se confundem, sendo a improbidade administrativa uma faceta do Direito Administrativo Sancionador,⁴ de natureza cível. Assim demonstra-se mais adequado aplicar a sistemática de prescrição do Direito Cível às ações de improbidade administrativa, em vez de importar acriticamente institutos do Direito Penal.

Nesse contexto, atrai-se a aplicação analógica da Súmula 106 do STJ,⁵ editada durante a vigência do Código de Processo Civil de 1973, que impede a prescrição da pretensão se a ação tiver sido proposta no prazo e houver demora na citação da parte pela morosidade inerente ao Poder Judiciário. Esta orientação sumular se alinha ao regramento do art. 240, *caput* e § 1º do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), que define a citação válida como marco interruptivo a prescrição, com efeitos retroativos à data da propositura da ação. A nova modalidade de prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa revela-se, portanto, incompatível com estes parâmetros normativos, uma vez que permite a extinção de demandas não por inércia do titular do direito, mas pela impossibilidade do Poder Judiciário em julgar dentro do exíguo prazo estabelecido na legislação, contrariando tanto a súmula quanto as determinações do art. 240 do Código de Processo Civil.

3.4. Interferência indevida na organização do Poder Judiciário e nas prerrogativas do Ministério Público

O estabelecimento deste novo regime de prescrição intercorrente, com um prazo incompatível com a complexidade das ações civis públicas de improbidade administrativa, comprometeu a autonomia organizacional do Poder Judiciário, forçando-o a readequar suas prioridades de julgamento em detrimento de outras demandas igualmente relevantes.

4 Direito Administrativo Sancionador pode ser conceituado como “expressão do efetivo poder punitivo do Estado, no âmbito do Direito Administrativo direcionada à responsabilização do servidor público em sentido amplo e/ou do particular, em órbita não penal, que tenha atentado contra o interesse coletivo, os princípios da administração pública e/ou a moralidade administrativa” (Eche, 2021).

5 Súmula 106 (Brasil, STJ, 1994): proposta no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição e decadência.

Esta interferência na independência funcional do Judiciário é evidenciada pela Meta Nacional definida pelo O CNJ (Brasil, CNJ, 2025) para o corrente ano, determinando que os magistrados em todo Brasil julguem prioritariamente 36.268 ações civis públicas por improbidade administrativa que serão extintas pela prescrição pela prescrição intercorrente em 26 de outubro das 2025.

Desta forma, observa-se que o Poder Judiciário foi compelido a alterar suas prioridades e estrutura de trabalho para tentar julgar o maior número possível de ações de improbidade antes da ocorrência da prescrição. Esta readequação forçada, embora necessária para mitigar os efeitos deletérios do novo regime prescricional, demonstra como a inovação legislativa interferiu indevidamente na autonomia administrativa e na capacidade de autogestão deste Poder. Além disso, tal medida presumivelmente causará maior morosidade para ações de outras naturezas igualmente relevantes, sacrificando o andamento de processos diversos em razão da priorização imposta pelo reduzido prazo prescricional.

O Judiciário é um dos três Poderes da República, que devem ser independentes e harmônicos entre si (Brasil, 1988). Desta forma, gozando de autonomia financeira e administrativa, podendo estabelecer suas prioridades, organização de trabalho e estrutura, dentro dos limites legais (Ribeiro, 1991).

O regime de prescrição intercorrente em ações de improbidade ocasionou uma indevida interferência do Poder Legislativo no Poder Judiciário, visto que estabeleceu um curto prazo para cumprimento de cada instância processual, incompatível com a complexidade das ações de improbidade administrativa, o que demandará que o Poder Judiciário priorize estas demandas em detrimentos de outras.

A CONAMP (Brasil, CONAMP, 2022), na petição inicial da Ação Direita de Inconstitucionalidade 7.236, destacou que a mudança representa também uma interferência indevida do Poder Legislativo nas prerrogativas dos Ministérios Públicos Federais e Estaduais, limitando sua atuação finalística na defesa do patrimônio Público e da probidade administrativa.

Conclui-se, portanto, que o novo regime de prescrição intercorrente da Lei de Improbidade Administrativa interfere indevidamente na organização do Poder Judiciário e nas prerrogativas dos membros do Ministério Público, comprometendo o equilíbrio entre os Poderes da República.

CONCLUSÃO

Com base nos dados empíricos levantados pela AGU, MPF, CONAMP e CNJ compilados neste artigo, é possível concluir que o prazo de prescrição intercorrente fixado em quatro anos para o cumprimento de cada instância

é manifestamente insuficiente para a tramitação de ação civil pública por improbidade administrativa. Isso se deve ao fato de que se tratam, em regra, de processos complexos, que demandam uma extensa instrução probatória. Dessa forma, a manutenção deste novo regime prescricional poderá ocasionar um completo esvaziamento da Lei de Improbidade Administrativa, tornando-se uma tarefa árdua aplicar suas sanções. A situação é especialmente preocupante quando se considera que estão em risco ações com valores expressivos, conforme apontado pela AGU, que identificou mais de R\$ 28 bilhões em valores de causas que podem ser afetadas pela prescrição no próximo mês de outubro deste ano. O enfraquecimento deste mecanismo de proteção viola frontalmente o direito fundamental à probidade administrativa, que tem como base o princípio da moralidade administrativa e é instrumentalizado pela vedação de condutas e aplicação de sanções previstas na Lei de Improbidade. O Poder Judiciário está tentando mitigar o problema estabelecendo metas de julgamento de demandas desta natureza, mas se trata de uma medida paliativa, incapaz de solucionar estruturalmente a questão, além de interferir na autonomia organizacional deste Poder.

Pelos princípios da vedação ao retrocesso e a da proteção deficiente aos direitos fundamentais, conclui-se pela incompatibilidade material entre o regime de prescrição intercorrente, tal como introduzido pela Lei n. 14.230/21, com a proteção à moralidade administrativa preceituada no texto constitucional. Esta incompatibilidade é reforçada pelos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente na Convenção de Mérida, que exige prazos prescricionais adequados para o combate à corrupção. Destaca-se ainda que esta nova modalidade de prescrição baseada no mero decurso do tempo de tramitação do processo é inadequada porque penaliza o titular da ação pela morosidade no andamento processual, independentemente de sua diligência, e premia o praticamente do ato ímprobo que eventualmente utilizar de manobras para atrasar a marcha processual. A desvinculação entre a prescrição e a inércia do titular do direito desnatura o próprio instituto. O novo regime prescricional, afronta o acesso à jurisdição e viola “os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, gerando uma proteção deficiente à probidade administrativa, ensejando incontestemente retrocesso, à luz do interesse público” (Brasil, CONAMP, 2022). Ele aproxima indevidamente a improbidade administrativa da prescrição na esfera penal, na medida em que sua natureza é inegavelmente cível.

Na ADI 7.236, que dentre outras questões aborda a constitucionalidade do regime de prescrição intercorrente, o Ministro relator Alexandre de Moraes propõe a declaração parcial de inconstitucionalidade, com redução de texto, excluindo expressão “pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo”, o que atribuiria um prazo de 8 anos para o cumprimento de cada etapa

processual. Segundo apontaram os dados levantados pela pesquisa, este prazo se mostra mais adequado, sendo suficiente para a realização da instrução probatória e demais atos processuais, afastando a inconstitucionalidade por proteção deficiente da probidade administrativa. Demonstrando-se, portanto, como uma solução que mantém o regime de prescrição intercorrente, mas em prazo mais adequado à realidade do Poder Judiciário brasileiro e à complexidade inerente às ações de improbidade, preservando assim a efetividade do sistema de proteção à moralidade administrativa e ao patrimônio público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral Da União. *Nota Jurídica n.00609/2025/PGU/AGU*. Brasília, DF: AGU, 2025.

BRASIL. Associação Nacional do Membros do Ministério Público – CONAMP. Petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236. Brasília, DF: CONAMP, 2022. Disponível em: https://www.conamp.org.br/images/pdfs/2022/PETIC%CC%A7A%CC%83O_INICIAL.pdf. Acesso em: 8 abr. 2025.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. *O microssistema de proteção da probidade administrativa e a construção da cidadania*. [S.l.]: [s.n.], 2013. Disponível em: http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/o_microssistema.pdf. Acesso em: 8 abr. 2025.

BAPTISTA, Bruno Souza Martins; AMORIN, Fernando Sérgio Tenório. Direito Fundamental à probidade administrativa e a vedação da proteção deficiente: uma análise das repercussões da lei n 14.230/2021. *Revista RIOS*, ano 18, n. 36, mar. 2023. Disponível em: <https://www.publicacoes.unirios.edu.br/index.php/revistarios/article/view/772/734> Acesso em: 14 abr. 2024.

BINENBJOM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 137.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 dabr. 2025.

BRASIL. Decreto 678 de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Pactos de São José da Costa Rica), de 22 de novembro

de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Decreto 5.687 de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Lei 5869 de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil de 1973. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Lei 10.406 de 11 de janeiro de 2001. Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. Lei 8.429 de 02 de julho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 08 de abril de 2025.

BRASIL. Lei 14.230 de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Judiciário tem oito meses para julgar 36.268 ações por improbidade administrativa*. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-tem-oito-meses-para-julgar-36-268-acoes-por-improbidade-administrativa>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida et al. Brasília, DF: CNJ, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%C3%A7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *DATAJud: Estatísticas do Poder Judiciário*. Por tema: Improbidade. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.516.178/SP*. Relator Ministro Humberto Martins. Brasília: DJe, 30 jun. 2015. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=improbidade+natureza+difusa+humberto&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 08 de abr. de 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 106. *Diário da Justiça Eletrônico*, 1994. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/download/5404/5528>. Acesso em: 14 de abr. de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 466. Relator Celso de Melo. *Diário da Justiça Eletrônico*, 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7236. Relator Ministro Alexandre de Moraes. *Diário da Justiça Eletrônico*, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade. Relator Ministro Luiz Fux. *Diário da Justiça Eletrônico*, 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7236. Relator Ministro Alexandre de Moraes. *Diário da Justiça Eletrônico*, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em recurso extraordinário 843989/PR. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Tema de Repercussão Geral 1.199. *Diário da Justiça Eletrônico*, 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473324/false>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministro Alexandre de Moraes suspende parte de alterações da Lei de Improbidade Administrativa. *Diário da Justiça Eletrônico*, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499708&ori=1>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF inicia julgamento de ação contra alterações na lei de improbidade administrativa. *Diário da Justiça Eletrônico*, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=536617&ori=1>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. *PGR defende que seja mantida a suspensão de mudanças na Lei e Improbidade Administrativa*. Brasília, DF: MPF, 2024. Disponível em <https://>

www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2024/pgr-defende-que-seja-mantida-suspensao-de-mudancas-na-lei-de-improbidade-administrativa. Acesso em: 14 abr. 2024.

CARLIN, Lucas Dallagnol. *Prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa: efeitos produzidos com o advento da Lei n. 14.230/2021*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/248673>. Acesso em: 8 abr. 2025.

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

CONSULTOR JURÍDICO. MPF pede prioridade em processos de improbidade que podem prescrever em 2025. Consultor Jurídico, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-dez-14/mpf-pede-prioridade-em-processos-de-improbidade-que-podem-prescrever-em-2025/>. Acesso em: 08 abr. 2025.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. *O Direito Administrativo Sancionador e a falta de simetria com o Direito Penal*. [S.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionadordireitopenal#:~:text=O%20Direito%20Administrativo%20Sancionador%20\(DAS,ou%20administrado%22%20%5B1%5D](https://www.conjur.com.br/2021-dez-09/luis-eche-direito-administrativo-sancionadordireitopenal#:~:text=O%20Direito%20Administrativo%20Sancionador%20(DAS,ou%20administrado%22%20%5B1%5D). Acesso em: 8 abr. 2025.

FERNANDES, Og; KOEHLER, Frederico; RUFINO, Jacqueline; FLUMIGNAN, Silvano. *Lei de Improbidade Administrativa: Principais alterações da Lei 14.230/2021 e o impacto na Jurisprudência do STJ*. 1. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

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

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Proibição do retrocesso. *Folha de São Paulo*, 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1117223.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2024.

LÔBO, Paulo. *Direito civil: parte geral*. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023, v. 1. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553628311/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 1. E-book. ISBN 9786559642960. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559642960/>. Acesso em: 8 abr. 2025.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa e prescrição: apontamentos sobre a reforma legislativa. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 22, n. 88, p. 177-200, 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i88.1640. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1640>. Acesso em: 8 abr. 2025.

OLIVEIRA ANDRADE, Júlio Thales de. Os direitos fundamentais sociais à luz do princípio da vedação ao retrocesso social. *Revista Eletrônica Direito e Política*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 180-199, 2016. DOI: 10.14210/rdp.v11n1.p180-199. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/8708>. Acesso em: 17 abr. 2025.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Direitos fundamentais: legítimas prerrogativas de liberdade igualdade e dignidade. *Revista da EMERJ*, v. 12, n. 46, 2009. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista46/Revista46_126.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

RODRIGUES RECK, Janriê; MELLO BEVILACQUA, Maritana. O direito fundamental à boa administração pública como linha interpretativa para a Lei de Improbidade Administrativa. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 20, n. 79, p. 187-206, 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i79.1194. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1194>. Acesso em: 8 abr. 2025.

REMÉDIO, José Antônio; LOPES, Thiago Henrique Teles. A probidade administrativa como direito fundamental difuso. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto (SP), ano XXIV, v. 28, n. 2, p. 154-176, maio/ago. 2019. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1414/1302>. Acesso em: 14 abr. 2025.

RIBEIRO, Antônio de Pádua. *Autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário*. [S.l.]: Biblioteca Digital do Superior Tribunal de Justiça, 1991. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79058202.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. Uma constituição aberta a outros direitos fundamentais? *Consultor Jurídico*, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-13/direitos-fundamentais-constituicao-aberta-outros-direitos-fundamentais/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

VITAL, Danilo. Em 2 anos, nova LIA põe jurisprudência em xeque em embate entre abuso e impunidade. *Consultor Jurídico*, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-04/em-2-anos-nova-lia-poe-jurisprudencia-em-xeque-em-embate-entre-abuso-e-impunidade/>. Acesso em: 8 abr. 2025.

