

A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: análise da (ir), à luz do Direito Administrativo Sancionador

Elisa de Carvalho Salgueiro Silva¹

RESUMO

O estudo volta-se à análise crítica do item quatro da tese firmada no Tema 1.199 do STF, que trata da (ir)retroatividade da prescrição intercorrente introduzida pela Lei nº 14.230/21, que alterou substancialmente a Lei nº 8.429/92, a qual dispõe sobre o processo de apuração e punição dos atos de improbidade administrativa. Tomou-se como marco teórico o garantismo processual, analisou-se a natureza da norma que prevê a prescrição intercorrente e foi utilizado o método de análise de decisões judiciais para se chegar ao resultado do estudo.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; prescrição intercorrente; intertemporal; garantismo.

ABSTRACT

The study focuses on a critical analysis of item quatro of the thesis established in Topic 1,199 of the Brazilian Supreme Court (STF). This item concerns the (non)retroactivity of the statute of limitations introduced by Law No. 14,230/21, which substantially amended Law No. 8,429/92. The latter law regulates the investigation and punishment of acts of administrative misconduct. The analysis is based on the theoretical framework of procedural guarantees, examining the nature of the rule that stipulates the statute of limitations and employing the method of judicial decision analysis to arrive at the study's conclusions.

Keywords: Administrative misconduct; statute of limitations; intertemporal; procedural guarantees.

Data de Submissão:

Data de aprovação:

¹ Especialista em Direito Processual Civil, servidora da Justiça Federal de Alagoas

1 INTRODUÇÃO

Em 1992, no contexto político dos escândalos de corrupção que envolviam o então Presidente da República Fernando Collor de Melo, foi promulgada a Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Com isso foi regulamentado o parágrafo 4º do art. 37 da Constituição Federal², que trata da responsabilização dos agentes ímprobos. Ao longo de pouco mais de vinte anos a partir da publicação da lei, algumas mudanças importantes aconteceram, refletindo o momento político e os anseios da sociedade.

Em 2021 ocorreu a última grande mudança na Lei de Improbidade Administrativa, no contexto político-social das diversas ações para responsabilização de agentes públicos que foram investigados pela Operação Lava Jato, de conhecimento notório e ampla divulgação pela imprensa brasileira. Dessa forma, várias mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/21 parecem ter tornado mais brando o processo de apuração e punição de agentes ímprobos, entre elas a previsão da prescrição intercorrente no processo de apuração da responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Não tardou para que casos concretos chegassem ao Supremo Tribunal Federal para que resolvesse questões surgidas quanto à aplicação da nova lei, tendo como parâmetro a Constituição Federal. Por ser matéria de repercussão geral, a análise do caso paradigma resultou no Tema 1.199, cuja tese abarca, no item quatro, a análise sobre a retroatividade do regime prescricional.

O presente estudo foi desenvolvido com base em pesquisa básica, indireta, exploratória, qualitativa, documental, descritiva e histórica, baseada em consultas à doutrina existente sobre o assunto, breve histórico da legislação a respeito da questão, e metodologia de análise de decisão judicial, numa reflexão crítica sobre a decisão, verificando a aplicação de conceitos, valores, institutos e princípios constitucionais. Optou-se pelo garantismo processual como marco teórico do estudo e pela análise pormenorizada do item quatro da tese, considerando a necessidade de aplicação técnica

² BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm >. Acesso em: 14 abr. 2024.

“§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

da prescrição aos inúmeros casos de improbidade administrativa que estão em curso no Poder Judiciário e que necessariamente serão atingidos pela decisão do STF.

Sendo notório que o assunto perpassa por vários ramos do direito, promoveu-se um diálogo entre as doutrinas mais consagradas do direito constitucional, direito processual civil, direito processual penal e direito administrativo, incluindo o direito administrativo sancionador, com foco neste último, verificando-se também sua relação com o processo penal e com a Constituição.

2 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM MARCO NO COMBATE A PRÁTICAS ILÍCITAS CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A responsabilidade dos agentes públicos por atos de improbidade administrativa decorre da Constituição Federal de 1988, que traz no art. 37 os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como norteadores da administração pública, e prevê no parágrafo 4º do mesmo dispositivo que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Segundo Frederico Wildson, “a efetivação de ambos dispositivos constitucionais, no entanto, só se tornou possível a partir do principal instrumento legal de fiscalização da honestidade na Administração Pública, a Lei nº 8.429/92, que instituiu o regime jurídico de controle judicial da prática de atos de improbidade administrativa”.³ A promulgação da referida lei foi, portanto, um marco no combate à prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, pois até então a sociedade contava apenas com uma norma constitucional de eficácia limitada: sem a edição de uma lei, nenhum agente poderia ser responsabilizado por improbidade⁴.

A Lei de Improbidade Administrativa – LIA surgiu em momento conturbado da política brasileira, em que o chefe do Poder Executivo Federal recebia diversas denúncias de corrupção, que acabaram levando ao *impeachment* do então presidente da República, Fernando Collor de Mello, em 29 de dezembro de 1992. A lei aprovada

³ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. Considerações Teóricas sobre a Justa Causa na Ação de Improbidade Administrativa. **Revista da Seção Judiciária de Alagoas**, Ano 4, n. 4, p. 125-148, 2009, p. 127.

⁴ SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 126-127, *Apud* MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, p. e86720, 2022.

aumentou o rol de sanções aplicáveis aos casos de enriquecimento ilícito, passando a prever as hipóteses de perda de função, suspensão de direitos políticos, entre outros, em adição às sanções de sequestro, perdimento de bens e confisco, previstas na legislação anterior que regulamentava o assunto. Além disso, previu sanções aos atos que causam enriquecimento ilícito, e passou a sancionar atos que causam lesão ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.⁵ Em seu texto expresso, estabeleceu que são de improbidade os atos dos agentes públicos que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º), dano ao erário (art. 10) ou que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) – inovando na proteção expressa a tais princípios.

Algumas reformas foram feitas na lei, cabendo pontuar duas delas, ocorridas nos anos 2000: uma decorrente da Medida Provisória nº 2.088-35/2000, cuja finalidade era combater o uso indiscriminado de ações de improbidade administrativa por membros do Ministério Público, a partir de acusações infundadas ou demandas temerárias (apelidada de “Lei da Mordaça”); e a segunda, em resposta à Lei da Mordaça, em que o Executivo, pressionado pela tese da inconstitucionalidade daquela, editou nova Medida Provisória (nº 2.225-45/2001), que excluiu a maior parte das restrições, mantendo tão-somente o juízo de admissibilidade da inicial, como condição para o processamento da ação de improbidade administrativa, e a punição do litigante de má-fé.⁶

No entanto, nenhuma outra reforma foi tão significativa, do ponto de vista da efetividade da punição, quanto a estabelecida pela Lei 14.230/21. Na doutrina tem sido comum o entendimento de que a nova lei dificultou o exercício do poder de punição do Estado frente aos atos de improbidade administrativa. Por todos, destaco as considerações de Ricardo Marcondes Martins:

Foi surpreendente que o texto originário da Lei Federal n. 8.429/92 tenha sobrevivido por tanto tempo. Em países assolados pela corrupção, costuma haver uma simbiose entre o poder político e o poder econômico. (...) A Lei Federal n. 14.230, de 25.10.21, alterou boa parte dos dispositivos da Lei 8.429/92. Basta uma leitura apressada para perceber, de modo claro e cristalino, que foi editada como resposta ao desconforto gerado pela utilização do sistema de improbidade contra os interesses da Administração paralela.⁷

⁵ GRANDI, Flávia Campos Pereira; PINTO, Talles Oliveira Dantas. Improbidade Administrativa: Uma Análise Histórica e Crítica. pp. 6-7

⁶ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. Considerações Teóricas sobre a Justa Causa na Ação de Improbidade Administrativa. **Revista da Seção Judiciária de Alagoas**, Ano 4, n. 4, p. 125-148, 2009, p. 129.

⁷ MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, 2022.

Vale lembrar o momento político que antecedeu a promulgação da reforma: diversas ações para responsabilização de agentes públicos investigados pela Operação Lava Jato e todos os seus desdobramentos no cenário jurídico e político do Brasil.

2.1 Problemática trazida pela reforma da Lei n. 14.230/21: a prescrição intercorrente e o direito intertemporal

Dentre as alterações trazidas pela Lei 14.230/21, está a introdução do instituto da prescrição intercorrente, aquela que pode ocorrer no curso da ação de improbidade administrativa. Como em qualquer alteração legislativa, é preciso que o aplicador do direito saiba como a nova lei deve ser aplicada, quais questões de direito intertemporal estão envolvidas, especialmente a repercussão da mudança nos casos que já estão em curso no Poder Judiciário.

A solução jurídica para a aplicação da nova lei passa pela definição da natureza jurídica da norma que trata da prescrição intercorrente, se de direito material ou de direito processual. No que concerne à aplicação da lei no tempo, ou direito intertemporal, o art. 14 do Código de Processo Civil vigente dispõe que a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada. Ou seja, é a aplicação do princípio do “*tempus regit actum*”: os atos são regidos pela lei vigente ao tempo em que acontecem; aquela não se aplica a fatos passados, já consumados, nem tem efeito retroativo.

A sistemática é a mesma quando se trata de normas processuais penais, sendo previsto no art. 2º do Código de Processo Penal que a lei processual penal aplicar-se-á desde logo, sem prejuízo da validade dos atos realizados sob a vigência da lei anterior.

As previsões, tanto de processo civil quanto do processo penal, têm guarida na Constituição Federal, que, no art. 5º, inciso XXXVI, prevê que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Já no que se refere à aplicação de norma de direito material, a regulação normativa faz diferenciação quando se trata de direito civil ou de direito penal. No âmbito cível, vale a mesma regra das normas processuais, de que a lei regulamenta o ato ou fato ocorrido sob sua vigência. A previsão normativa está no art. 6º da Lei de

Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), segundo o qual a lei terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, norma recepcionada pela CF/88 cuja previsão inserta no art. 5º, inciso XXXVI, praticamente reproduz seus termos.

As regras de direito intertemporal aplicáveis ao direito penal, por outro lado, preveem a possibilidade de retroação da lei posterior, quando a lei nova é mais benéfica ao réu. É o que prevê o art. 2º do Código Penal: “ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória”⁸. E o parágrafo único complementa: “a lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado”. A garantia da retroatividade da lei penal mais benéfica é encontrada na Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.

A retroatividade da lei mais benéfica encontra seu fundamento valorativo na finalidade do direito penal, que é proteger os bens mais importantes e essenciais à sobrevivência da sociedade de uma determinada época. O direito penal prevê aplicação das mais gravosas penas ao indivíduo para tutelar os bens eleitos por uma certa sociedade como extremamente valiosos em um determinado tempo. Se em momento posterior o legislador resolve não mais incriminar determinada conduta, retirando a infração do ordenamento jurídico-penal, considera-se que a sociedade evoluiu e entende que a proteção ao bem jurídico prescinde da atuação do direito penal⁹.

Para análise da correta aplicação da prescrição intercorrente no processo de apuração da responsabilidade por ato de improbidade administrativa, será apreciada a natureza da norma que passou a prever o instituto, sob a perspectiva do garantismo processual aplicável ao direito administrativo sancionador, sendo este o marco teórico do presente estudo.

3 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ENTRE A RESPONSABILIZAÇÃO E O GARANTISMO PROCESSUAL

⁸ BRASIL. **Código Penal**. Rio de Janeiro/RJ: 1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 30 mai. 2024.

⁹ GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal. Parte Geral. Vol. 1 17ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. pp. 2 e 162.

3.1 Da improbidade administrativa como ilícito administrativo qualificado pela desonestidade, ensejando a aplicação de sanções administrativas, civis e políticas conforme o regime jurídico da LIA

Na apuração dos atos de improbidade administrativa, dois grandes valores protegidos pela Constituição estão envolvidos: a responsabilização do agente ímprobo e o necessário respeito aos direitos e garantias fundamentais no processo de apuração da responsabilidade.

Frederico Wildson¹⁰, acompanhando Marcelo Figueiredo¹¹, define improbidade administrativa como uma espécie de imoralidade qualificada pela desonestidade, configurando um desvio de conduta que viola um dever jurídico, seja funcional, de lealdade para com a Constituição ou dever enquanto servidor público, ensejando a aplicação de sanções administrativas, civis e políticas, conforme o regime jurídico da Lei de Improbidade Administrativa.

A leitura do art. 37, § 4º, da Constituição Federal revela a natureza civil das sanções por atos de improbidade administrativa quando ressalva, na parte final, a possibilidade de persecução penal (“sem prejuízo da ação penal cabível”), depois de apontar para as diversas sanções a que pode se sujeitar o agente ímprobo: suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário.

Daí se infere que, se a conduta praticada pelo agente também estiver prevista como crime, a prática do ato vai ser apurada na esfera penal, independentemente da punição na esfera administrativa. Importante notar que, mesmo que não haja previsão ou punição no âmbito penal, as sanções impostas no campo civil são de extrema gravidade porque importam grandes restrições na vida do cidadão, seja no pleno exercício de seus direitos (suspensão dos direitos políticos e perda da função pública), seja em seu patrimônio (indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário).

Desse modo, torna-se imperativo que a apuração da responsabilidade do agente respeite os direitos e as garantias individuais previstos na Constituição Federal, como

¹⁰ DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **Controle jurisdicional da moralidade na administração pública pela prática de atos de improbidade administrativa: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/1992, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade**. 2003. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. p. 44.

¹¹ FIGUEIREDO, Marcelo: O Controle da Moralidade na Constituição. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 47 e ss. *Apud* DANTAS, Frederico Wildson da Silva. Considerações Teóricas sobre a Justa Causa na Ação de Improbidade Administrativa. **Revista da Seção Judiciária de Alagoas**, Ano 4, n. 4, p. 125-148, 2009.

forma de limitar ou direcionar o poder de punir do Estado. Não que outros processos estejam autorizados a desrespeitar os ditames constitucionais, mas considerando a gravidade das sanções que serão aplicadas ao final do processo de responsabilização do agente por ato de improbidade administrativa, o cuidado e o respeito aos direitos e garantias do cidadão devem ser ainda maiores.

3.2 As ações de improbidade no âmbito do direito administrativo sancionador e o garantismo processual

No campo do exercício do direito de punir do Estado, tem sido crescente o estudo na doutrina do Direito Administrativo Sancionador – DAS, subcampo do direito administrativo que cuida da atuação do Estado na regulação dos atos do particular que estejam ligados ao desenvolvimento de atividades estatais ou relacionadas àquele. Benedito Gonçalves e Renato Cesar Guedes Grilo afirmam que “o direito administrativo sancionador é a expressão do efetivo poder de punir estatal, que se direciona a movimentar a prerrogativa punitiva do Estado, efetivada por meio da Administração Pública e em face do particular ou administrado”, defendendo que deve permear todos os campos do direito em que a Administração expressa sua prerrogativa punitiva¹².

Para os autores, na essência não existe diferença entre as sanções administrativa e penal, pois nas duas situações o Estado expressa seu poder de punir condutas antijurídicas, por meio dos órgãos públicos competentes. Surge, então, a necessidade de se respeitar um núcleo mínimo de garantias ao cidadão, oponíveis ao Estado quando em sua expressão punitiva, seja ela exercida e efetivada por órgãos administrativos, seja pela justiça criminal.¹³

Dentro da seara do direito administrativo sancionador, o recorte que mais merece destaque nos estudos doutrinários é, sem dúvida, o da improbidade administrativa, dada a gravidade das sanções decorrentes da prática do ato previsto como ímprobo. E para eliminar qualquer dúvida sobre localizar o processo por ato de improbidade administrativa no campo do direito administrativo sancionador, o legislador previu, no art. 1º, § 4º da Lei nº 8.429/92, a partir das mudanças trazidas pela Lei 14.230/21, que

¹² GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. p. 468

¹³ GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021. p. 469

devem ser aplicados, ao sistema da improbidade disciplinado pela lei, os princípios do direito administrativo sancionador: “Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.”¹⁴

Há autores, como Hugo Nigro Mazzilli, que retiram do campo do direito sancionador os sistemas de punição que não são aplicados pela própria Administração; quando quem está sancionando é o Poder Judiciário, caso em que se enquadraria a apuração da responsabilidade por ato de improbidade administrativa, por exemplo. O autor considera que, tecnicamente, não se estaria no campo do direito administrativo sancionador. Para ele, a previsão do art. 1º, § 4º da Lei nº 8.429/92, não seria suficiente para entender que a lei de improbidade administrativa estaria se colocando no campo do direito administrativo sancionador, mas que a intenção do legislador foi a de se fazer observar, no processo por improbidade administrativa, as regras e garantias pertinentes ao direito administrativo sancionador¹⁵.

Mostra-se mais coerente, no entanto, o entendimento segundo o qual devem ser respeitadas as regras e garantias do direito sancionador ao processo de apuração da improbidade administrativa, que apresenta pontos de contato com o direito penal e com o direito processual penal, como o próprio Mazzilli reconhece:

a *mens legis* é a de que no processo por improbidade administrativa sejam aplicadas as regras e garantias pertinentes ao Direito Administrativo sancionador, o que acabará por levar, ainda além, a serem ali aplicados princípios do Direito Penal que acaso sejam compatíveis (como o da reserva legal e anterioridade da lei penal, o da irretroatividade da lei penal mais grave, o da presunção de inocência, o *in dubio pro reo*). Algumas dessas aplicações são mesmo naturais e até já estão previstas na própria Constituição, como quando esta equipara o processo punitivo penal e o administrativo no tocante à ampla defesa e aos acusados em geral.

O autor refere-se ao artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal, que garante aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral a observância do contraditório e da ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

¹⁴BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 14 abr. 2024.

¹⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa no direito brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 92, p. 191-203, 2022. Disponível em: <https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/290>. Acesso em: 18/05/2024. p. 200.

Vale destacar que “o processo judicial é a grande e máxima garantia que a Constituição estabelece para a defesa dos direitos individuais desrespeitados por qualquer pessoa”¹⁶.

É através do processo judicial que as garantias fundamentais impostas pela Constituição se concretizam, seja através das normas previstas pelas leis e pelos regulamentos, seja pela aplicação dos próprios princípios, quando as normas forem ausentes ou conflitantes.

Nesse contexto, encontra-se o garantismo processual, corrente filosófico-doutrinária que expressa a observância irrestrita, em processos judiciais, à Constituição e aos Pactos internacionais que se encontrem no mesmo nível jurídico. Os autores que defendem este pensamento buscam um juiz comprometido com as garantias constitucionais, não com uma pessoa ou uma coisa distinta da Constituição¹⁷, o que, em suma, evita decisões casuísticas, tomadas no calor de uma situação política ou com base na pessoa que está sendo processada. O estudo seguirá adotando esse posicionamento.

4 INTRODUÇÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PELA LEI Nº 14.230/2021

4.1 Da mudança trazida pela reforma: introdução da prescrição dentro do processo (intercorrente) na Lei de Improbidade Administrativa

Dentre as várias alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, está a introdução da prescrição intercorrente na ação de improbidade administrativa.

No regramento antecedente, com a redação dada pela Lei nº 13.019/2014 à LIA, o artigo 23 dispunha que as ações visando à aplicação de sanções por ato de improbidade administrativa poderiam ser propostas dentro do prazo de 5 anos após o término do exercício de mandato, cargo em comissão ou função de confiança ou contados da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades que recebam subvenções, benefícios, incentivos fiscais ou creditícios ou aquelas para cuja criação ou custeio concorreu algum órgão público. Também incluía a

¹⁶ RAMOS, Glauco Gumerato. *O Garantismo Processual*. **Revista Direito Processual Civil**, v. 1, n. 2, p. 33-59, 2019. p. 52

¹⁷ RAMOS, Glauco Gumerato. *O Garantismo Processual*. **Revista Direito Processual Civil**, v. 1, n. 2, p. 33-59, 2019. p. 52

perda do direito de punir do Estado para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, no prazo previsto em lei específica.

Dessa maneira, encerrava-se o tratamento do tema. Já no atual diploma, com a redação dada pela Lei 14.230/21, o artigo 23 reza que 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, aumentando o prazo de prescrição, como se vê, de 5 para 8 anos. O parágrafo 4º do mesmo artigo prevê quatro causas de interrupção da prescrição prevista no *caput* e o parágrafo 5º complementa: interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no *caput* do artigo¹⁸.

As causas de interrupção da prescrição previstas no parágrafo 4º são: a) o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, b) a publicação da sentença condenatória, c) a publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal – TRF que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência, d) a publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça – STJ ou do Supremo Tribunal Federal – STF que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Como já afirmado anteriormente, a definição da natureza da norma que trata da prescrição intercorrente é determinante para a conclusão acerca da possibilidade ou não de retroação das disposições legais. Nessa perspectiva, serão abordados o conceito e a natureza da prescrição “pura” e da prescrição intercorrente.

4.2 A natureza da norma que introduziu a prescrição intercorrente na Lei de Improbidade Administrativa pela reforma da Lei nº 14.230/2021

Tradicionalmente a prescrição “pura” é estudada por civilistas, por ser categoria do direito civil, e não do direito processual, embora haja inegáveis repercussões neste espaço. Serão abordadas, de maneira resumida, as quatro teorias que explicam a

¹⁸ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm >. Acesso em: 14 abr. 2024.

natureza jurídica da prescrição, tratadas por Nelson Rosenvald¹⁹, antes de adentrarmos na prescrição intercorrente. O civilista apresenta quatro teorias que versam sobre a prescrição. A primeira, tradicional, baseia-se no direito romano e é definida como a perda do direito de ação. Foi defendida por Clóvis Beviláqua e adotada pelo Código Civil de 1916, que recebeu influência daquele autor, como é fato conhecido na comunidade jurídica. É criticada porque o direito de agir não deixa de existir, tanto que, quando o juiz examina a prescrição, o direito de propor a ação já foi exercido, de modo que ele passa a examinar a exigibilidade do direito, ou seja: a pretensão.

A segunda, defendida por Caio Mário, sustenta que a prescrição fulmina o direito subjetivo do credor. A incoerência deste pensamento reside no fato de que o direito subjetivo do credor permanece, mesmo após ultrapassado o prazo da prescrição, tanto que, acaso haja o pagamento pelo devedor, não haverá direito à repetição de indébito. A exceção no direito brasileiro fica a cargo do Código Tributário Nacional – CTN, art. 156, inciso V, que prevê como causas extintivas do crédito tributário (direito do credor) a prescrição e a decadência. Nesse caso, se o cidadão paga dívida prescrita, tem direito à repetição de indébito.

A terceira teoria afirma que a prescrição é a perda da pretensão. Também criticada porque o devedor poderia renunciar à prescrição consumada e pagar a dívida; e a pretensão do credor ainda subsistiria, independente do curso do prazo da prescrição ou do pagamento pelo devedor.

A quarta e última teoria apresentada por Nelson Rosenvald tem a prescrição como fato jurídico que cria uma exceção de prescrição, de direito material, que neutraliza a pretensão do credor, uma defesa indireta de mérito. Estaria a prescrição caracterizada como um direito potestativo do devedor, dentro da esfera de direitos disponíveis (direito patrimonial), sendo dele a decisão de fazer valer ou não aquele direito.

Essa última teoria mostra-se bastante coerente e se baseia no pensamento de Pontes de Miranda, adotado por Beclate Oliveira Silva, para quem “a prescrição é fato jurídico que, uma vez conhecido judicialmente, encobre a pretensão, tornando a outrora obrigação exigível em obrigação natural. (...) Por ser a prescrição um fato jurídico, é seu

¹⁹ CONCEITOS fundamentais de Direito Civil – Nelson Rosenvald – prescrição [S.l.: s.n.] 2020. 1 vídeo (55min 17s). Publicado pelo canal Nelson Rosenvald. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=E2hr6MPcsdg>>. Acesso em: 27.05.24.

efeito que tem o condão de encobrir a pretensão”²⁰. Nesse contexto, a fluência do tempo se apresenta como um dos elementos do suporte fático da prescrição, o qual, uma vez decorrido, passa a encobrir a pretensão.

Agnelo Amorim Filho, em clássico estudo em busca de um critério científico para distinguir prescrição de decadência, publicado originalmente na RT 300, de 1960, relaciona a prescrição com as ações condenatórias, que visam exigir a prestação de outro sujeito, o qual deve se submeter ao titular do direito, em contraposição à decadência, que está ligada a direitos potestativos e ações constitutivas. No caso da prescrição, defende que, violado o direito, nasce a pretensão do titular do direito de exigir do devedor a prestação (exigibilidade). O momento inicial do prazo de prescrição é determinado pelo nascimento da ação (*actio nata*), que ocorre com a violação do direito. Se o direito não é desrespeitado ou ameaçado, não há ação a ser exercida e, portanto, não se inicia qualquer prazo prescricional.

O jurista cita vários autores que comungam da ideia de que o termo inicial da prescrição está condicionado às duas condições antes mencionadas: lesão ou violação de um direito e nascimento da ação, entre eles Câmara Leal, Pontes de Miranda, De Ruggiero, Carpenter, Von Tuhr e Lehmann²¹.

O instituto da prescrição, como visto, é tratado na legislação cível e por civilistas, mas tem inegáveis implicações no direito processual civil porque é no contexto do processo judicial que a prescrição é alegada e eventualmente reconhecida, produzindo efeitos no mundo fático.

Nessa conjuntura, outro conceito que tem muita implicação no direito processual civil – e está diretamente ligado ao tema ora proposto, é o da prescrição intercorrente, pois liga a prescrição (direito material) ao curso do processo no Judiciário, uma vez que trata do decurso do tempo dentro do processo, depois de iniciada a demanda (posterior ao exercício do direito de ação, à manifestação da pretensão).

²⁰ SILVA, Beclate de Oliveira. O novo regramento da prescrição no curso da execução por título executivo extrajudicial e no cumprimento da sentença. *In*: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). **Processo de Execução e Cumprimento da Sentença – temas atuais e controvertidos**. Vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. P. 620.

²¹ AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **RT** Ano 86, v. 744, out. 1997, pp 725-750. Disponível em <https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/28114/1/1960_art_aamorimfilho.pdf> Acesso em: 06 jun.24.

Para Silas Silva Santos, a prescrição intercorrente é aquela cujo prazo flui e se consuma no curso de um processo pendente²². Tanto uma (prescrição “pura”) quanto a outra (intercorrente) têm como fundamento a segurança jurídica, a pacificação social e o objetivo de evitar que um estado de incerteza se perpetue no tempo. A prescrição intercorrente acrescenta um valor intrínseco ao processo civil, que é a proteção à razoável duração do processo, princípio previsto constitucionalmente (art. 5º, inciso LXXVIII)²³.

No direito brasileiro, a prescrição intercorrente é tratada no Código Civil, diploma onde a prescrição mereceu um capítulo inteiro (Capítulo I do Título IV), com 18 artigos, entre os quais há previsão de causas de interrupção e de suspensão do prazo prescricional. O último artigo do capítulo, art. 206-A, traz a previsão expressa da prescrição intercorrente [“Art. 206-A. A prescrição intercorrente observará o mesmo prazo de prescrição da pretensão, observadas as causas de impedimento, de suspensão e de interrupção da prescrição previstas neste Código e observado o disposto no art. 921 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)"]²⁴.

Note-se que este último artigo citado faz referência ao art. 921 do Código de Processo Civil, que também trata da prescrição, embora o tema seja afeito ao direito material. Nele são previstas causas de suspensão da execução, bem como o tratamento que deve ser dado ao processo de execução, findadas as causas de suspensão. O art. 924, logo em seguida, no capítulo sobre extinção do processo de execução, prevê como uma das causas de extinção a ocorrência da prescrição intercorrente (inciso V).

Muitos dos parágrafos do art. 921 tiveram a redação modificada ou foram acrescentados pela Lei nº 14.195/2021, que tem sido criticada pela doutrina²⁵, por ter tratado de inúmeros assuntos, totalmente desconexos (a exemplo da regulamentação da

²² SANTOS, Silas Silva. Prescrição intercorrente: os problemas criados pela Lei 14.195/2021. *In*: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). **Processo de Execução e Cumprimento da Sentença – temas atuais e controvertidos**. Vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. P. 578.

²³ BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 mai. 2024.

²⁴ BRASIL. **Código Civil**. Brasília/DF: 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 30 mai. 2024.

²⁵ A exemplo de: SANTOS, Silas Silva. Prescrição intercorrente: os problemas criados pela Lei 14.195/2021. *In*: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). **Processo de Execução e Cumprimento da Sentença – temas atuais e controvertidos**. Vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. P. 580 e MOTTA, Cristina Reindolf da e CASTRO, Roberta Dias Tarpinian de. Prescrição intercorrente: análise crítica da Lei 14.195/2021. *In*: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). **Processo de Execução e Cumprimento da Sentença – temas atuais e controvertidos**. Vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. P. 596-597.

profissão de tradutor e intérprete público, da disciplina sobre a obtenção de energia elétrica, facilitação de abertura de empresas, entre outros), além de ser de constitucionalidade duvidosa porque adveio de conversão de Medida Provisória (MP 1.040/2021), que não previa a modificação do Código de Processo Civil na redação originária. Originariamente, a Medida Provisória buscava conceituar a prescrição intercorrente no próprio Código Civil, acrescentando-lhe o art. 206-A; quando a MP foi convertida em lei, no entanto, a conceituação foi inserida no Código de Processo Civil, no que pertine à prescrição intercorrente. Observe-se que a veiculação de matéria de direito civil em medida provisória não encontra vedação no art. 62, § 1º, inciso I da Constituição Federal, cuja limitação é feita para matérias de direito penal, processual penal e processual civil.

Tudo isso para chegarmos ao cerne da questão, de suma importância para o presente estudo: a prescrição intercorrente seria norma de direito material ou de direito processual? Mais uma vez valem as lições de processualistas selecionados por Araken de Assis e Gilberto Gomes Bruschi em coordenação de revista de processo civil²⁶. No contexto da análise da constitucionalidade da Lei n. 14.195/2021, Silas Silva Santos mencionou: “Especificamente sobre o tema da prescrição intercorrente, pode-se dizer que não se trata de matéria genuinamente processual. Apesar de suas repercussões na seara do processo, a prescrição ostenta natureza de direito material (...)” e repete mais à frente: “Apesar de suas repercussões processuais, os assuntos mencionados no parágrafo anterior são todos de direito material (termo inicial, interrupção, suspensão da prescrição), razão pela qual não incide a vedação a que alude o art. 62, § 1º, inciso I da Constituição Federal”²⁷.

Cristina Reindolff da Motta e Roberta Dias Tarpinian de Castro afirmaram:

Pode-se pensar que o art. 32 da MP 1040/2021 nada tem de equivocado, afinal, modificou o Código Civil, cuja temática pode ser tratada por medida provisória (ausência de vedação do art. 62, § 1º, I, da CF). No entanto, a referida modificação no Código Civil não passou de trampolim para as modificações introduzidas no momento de conversão da medida provisória em lei, modificações essas que ferem o devido processo legislativo. (...) Ao que parece, tudo não passou de estratégia legislativa. Apresentou-se, na medida provisória, alteração no Código Civil sobre a

²⁶ ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). **Processo de Execução e Cumprimento da Sentença – temas atuais e controvertidos**. Vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022.

²⁷ SANTOS, Silas Silva. Prescrição intercorrente: os problemas criados pela Lei 14.195/2021. *In*: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). **Processo de Execução e Cumprimento da Sentença – temas atuais e controvertidos**. Vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. pp. 581-582.

prescrição intercorrente (inócua, vale dizer) para, então, no momento da conversão em lei, inserir modificações em diploma legal que não pode ser objeto de medida provisória (Código de Processo Civil).²⁸

Curiosamente, quando se trata da prescrição intercorrente, o tema passa a ser tratado mais por processualistas do que por civilistas. Todavia, os próprios especialistas em processo civil, ao tratarem da prescrição intercorrente, têm indicado a prescrição como tema do direito material, de direito civil. É nítida a existência de uma zona cinzenta, onde se avolumam os debates acerca da natureza jurídica da prescrição intercorrente.

No estudo do tema, vê-se que intercorrente, ao menos no direito civil, nada mais é do que aquela prescrição que ocorre durante o curso do processo; o fato jurídico que tem como um dos elementos do suporte fático o decurso do tempo, o escoar do prazo previsto em lei, encerrado o qual há o encobrimento da pretensão do titular do direito, seja ele um particular a cobrar o pagamento do crédito ou o Estado no exercício de seu poder-dever de punir o agente ímprobo.

Desse modo, apesar da controvérsia que envolve o tema, pode-se concluir que a prescrição intercorrente é assunto de direito material; e como tal, merece tratamento específico para este tipo de norma.

4.3 A prescrição intercorrente no direito penal e no direito administrativo sancionador

No campo do direito penal também se fala em prescrição intercorrente, e o debate sobre a natureza jurídica da prescrição é igualmente presente.

Rogério Greco, penalista, define a prescrição como o instituto jurídico que faz com que ocorra a extinção da punibilidade pelo Estado, por este não ter tido a capacidade de fazer valer o seu direito de punir em determinado espaço de tempo previsto pela lei e reconhece a discussão existente sobre a natureza jurídica da

²⁸ MOTTA, Cristina Reindolf da e CASTRO, Roberta Dias Tarpinian de. Prescrição intercorrente: análise crítica da Lei 14.195/2021. *In*: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). **Processo de Execução e Cumprimento da Sentença – temas atuais e controvertidos**. Vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022. p. 596. As autoras consideram inócuo conceituar prescrição intercorrente na lei porque o conceito já era conhecido e aplicado pela jurisprudência e pela doutrina sem qualquer divergência.

prescrição, se de direito material ou processual penal (ou mista). Citando Cezar Roberto Bitencourt, o autor filia-se ao pensamento de que se trata de direito material.²⁹

Julio Fabbrini Mirabete e colaborador conceituam prescrição como a perda do direito de punir do Estado pelo decurso do tempo; escoado o prazo previsto em lei para a prescrição, ocorre a prescrição da pretensão punitiva do Estado, chamada impropriamente, segundo o autor, de prescrição da ação penal.³⁰ Concorde-se com o penalista sobre a ideia de que é impróprio chamar a perda do direito de punir do Estado como prescrição da ação penal, sendo coerente com a teoria descrita anteriormente de que a prescrição é um fato jurídico que encobre a pretensão, mas o direito de ação continua preservado.

No direito penal também se fala de prescrição intercorrente. Todavia, à análise do conceito aplicável ao direito penal, o instituto se distancia um pouco do direito civil porque pressupõe a existência de sentença penal condenatória e o prazo da prescrição intercorrente é calculado com base na pena aplicada na sentença. Assim, “aplicada a pena na sentença e não havendo recurso da acusação, a partir da data da publicação da sentença começa a correr o prazo da prescrição intercorrente, prazo calculado sobre essa pena concretizada”³¹.

A prescrição intercorrente no direito penal pode ocorrer entre a publicação da sentença e o trânsito em julgado para a defesa ou do julgamento de eventual recurso interposto pelo réu, durante a tramitação do recurso especial e do recurso extraordinário, por exemplo. Tanto que a prescrição intercorrente é chamada também de prescrição retroativa e superveniente ou subsequente, não se confundindo com a do direito civil que encobre a pretensão antes mesmo da existência de sentença de mérito.

No direito administrativo sancionador, há lei específica que trata do tema da prescrição, a Lei nº 9.873/99³², que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras

²⁹ GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal. Parte Geral. Vol. 1 17ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. pp. 803-804.

³⁰ MIRABETE, Julio Fabbrini. FABBRINI, Renato N. Manual de Direito Penal, Volume 1: parte geral, arts. 1º ao 120 do CP. São Paulo: Atlas, 2015. pp 395-396.

³¹ MIRABETE, Julio Fabbrini. FABBRINI, Renato N. Manual de Direito Penal, Volume 1: parte geral, arts. 1º ao 120 do CP. São Paulo: Atlas, 2015. p. 409.

³² BRASIL. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro DE 1999**. Brasília/DF: 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm#:~:text=LEI%20No%209.873%2C%20DE%2023%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Estabelece%20prazo%20de%20prescri%C3%A7%C3%A3o%20para,indireta%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 02 jun. 2024.

providências. Trata-se de uma lei de texto curto, com 8 (oito) artigos que cuidam da prescrição em geral no âmbito da Administração Pública Federal, quando esta estiver no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação (poder sancionador).

O prazo geral é de 5 (cinco) anos, indicado no art. 1º da Lei. Logo no parágrafo primeiro, a lei prevê a ocorrência de prescrição durante o curso de procedimento administrativo que apura a ocorrência do fato a ser punido, quando paralisado por mais de três anos. A lei também determina que, quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição será regida pelo prazo previsto na lei penal (art. 1º, § 2º).

Nos artigos 2º e 2º-A, o diploma legal prevê causas de interrupção da prescrição da ação punitiva da Administração, sendo que o primeiro mencionado cuida dos procedimentos administrativos em geral e o segundo (art. 2º-A), trata da interrupção da ação de execução fiscal. São causas de interrupção da prescrição da ação punitiva (geral, art. 2º): a) notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por edital; b) qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; c) decisão condenatória recorrível; d) ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

No caso de processos tributários, interrompe-se a prescrição: a) pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; b) pelo protesto judicial; c) por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; d) por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor; e) por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

O artigo 3º tratou de uma única causa de suspensão da prescrição, que ocorreria durante a vigência dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. Ocorre que esta lei se encontra revogada e tratava da transformação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autarquia e dispunha sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

Já o art. 5º reza que “o disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária”³³, excluindo do seu âmbito de atuação tanto a ação punitiva disciplinar quanto a ação punitiva tributária, ambas sujeitas a prazos prescricionais próprios (Lei nº 8.112/90 e CTN, respectivamente).

Apesar de ser uma lei bastante reduzida, há várias dificuldades de interpretação e aplicação. Marcelo Madureira Prates, em artigo que discorre sobre a mencionada Lei nº 9.873/99, afirma “procuraremos, neste estudo, salientar essas dificuldades e propor algumas soluções possíveis, sem, no entanto, ignorar que tanto os problemas interpretativos quanto as soluções viáveis são bastante diversificados, dadas a complexidade do tema e a inconsistência da legislação relacionada”³⁴.

Qualquer que seja a solução, todavia, não terá implicações no âmbito da ação de improbidade administrativa porque esta conta com legislação específica sobre o tema e aplica-se o princípio da especialidade, por meio do qual, diante de conflito aparente de normas, a regra especial deverá prevalecer sobre a geral, cabendo aos aplicadores do direito voltarem a análise da prescrição na ação de improbidade administrativa às previsões da Lei nº 8.429/92 com as alterações advindas da reforma promovida pela Lei nº 14.230/21.

5 ANÁLISE DO VOTO VENCEDOR: O ITEM QUATRO DO TEMA 1.199 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF (PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E RETROATIVIDADE) À LUZ DA NATUREZA DA NORMA E DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

³³ BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro DE 1999. Brasília/DF: 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm#:~:text=LEI%20No%209.873%2C%20DE%2023%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Estabelece%20prazo%20de%20prescri%C3%A7%C3%A3o%20para,indireta%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 02 jun. 2024.

³⁴ PRATES, Marcelo Madureira. Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região**. Publicação da Escola de Magistratura do TRF da 4ª Região – EMAGIS. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao010/marcelo_prates.htm> Acesso em: 02 jun. 2024.

No julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário – ARE 843989, que deu origem ao Tema 1.199, o Supremo Tribunal Federal – STF decidiu a seguinte tese, em 4 (quatro) itens:

- 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.

O item quatro trata da aplicação da prescrição intercorrente introduzida pela Lei nº 14.230/21, matéria do presente estudo, e optou pela irretroatividade da norma, de modo que os novos marcos temporais devem ser aplicados a partir da publicação da lei.

A ementa do acórdão fixa que o art. 5º, inciso XL (a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu) é inaplicável ao direito administrativo sancionador por ausência de previsão normativa. O dispositivo 11 da ementa acrescenta que a retroatividade representaria desrespeito à constitucionalização das regras de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador³⁵:

o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“*a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu*”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

Daí já se vê uma incoerência interna da decisão porque afasta a aplicação do Direito Administrativo Sancionador por ausência de previsão legal e utiliza o

³⁵ BRASIL. STF. ARE 843989. Min. Relator Alexandre de Moraes. DJe 12/12/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2024. p. 73 e ss.

subsistema como argumento para reforçar a necessidade de responsabilização dos agentes corruptos. Além disso, pode-se notar uma incoerência sistêmica, com todo o ordenamento jurídico, pois o parágrafo 4º do art. 1º da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/21, foi expresso em determinar a aplicação dos princípios do direito administrativo sancionador, o que – não se pode duvidar – inclui os princípios aplicáveis ao direito penal e o art. 5º, inciso XL da Constituição, que constitui uma garantia ao réu.

Considera-se, no entanto, que a ementa pode ter tido uma imprecisão na redação e não refletiu exatamente o voto vencedor, sendo necessário analisá-lo. É o que se faz a partir de então: examinar o voto vencedor no ponto V, que trata da Ausência de Inércia Estatal e Irretroatividade do novo Sistema Prescricional³⁶.

O voto inicia afirmando que o devido processo legal, em seu sentido material, deve garantir ao cidadão efetiva e real proteção contra o poder arbitrário do Estado, com imposição de moderações substanciais a este, quando se tratar de restrição à liberdade ou à propriedade individual, apresentando a prescrição como uma limitação a este exercício. E segue afirmando que o desrespeito às regras legais do processo para julgamento de agentes por atos de improbidade vai de encontro à garantia do devido processo legal, tanto no âmbito material, de proteção ao direito de liberdade e propriedade do cidadão, quanto no aspecto formal, de assegurar paridade de condições entre o particular e o Estado persecutor.

Tais afirmações são coerentes com o garantismo processual, que visa à proteção do cidadão através da observância aos princípios e garantias estabelecidos pela Constituição Federal, evitando decisões baseadas em determinado contexto político ou tomadas com vistas a prejudicar ou proteger determinada pessoa ou situação.

Seguindo, o voto passa à análise da aplicação das regras mencionadas (devido processo legal substancial) ao regramento da lei de improbidade administrativa, destacando que os prazos prescricionais previstos atendem à segurança jurídica, estabilidade, previsibilidade e devido processo legal – tudo em consonância com o garantismo processual.

³⁶ BRASIL. STF. ARE 843989. Min. Relator Alexandre de Moraes. DJe 12/12/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2024. p. 73 e ss.

Na definição do que seria a prescrição, o relator vale-se de lições de Caio Mário e de Clóvis Beviláqua, as quais, como se viu, não atenderiam ao melhor conceito de prescrição, mas tal posicionamento não possui maiores implicações no contexto do presente estudo, uma vez que o enfoque do voto consiste em apontar a inércia para caracterização da prescrição, o que não se discute. O ponto que causa mais perplexidade consiste em situar a inércia do Estado nos processos de apuração da responsabilidade por ato de improbidade administrativa e colocá-lo na posição de carecedor de proteção, em patamar de igualdade com o cidadão. Destacam-se alguns trechos:

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 inexistente³⁷.

Citando trecho do Ministério Público de São Paulo, como reforço argumentativo, o relator frisa:

A incidência irrestrita e retroativa do novo marco temporal (data do fato) e do novo prazo prescricional de oito anos aos fatos anteriores configuraria abrupta alteração da regulamentação vigente, sem qualquer regime de transição, **com a possibilidade de fulminar o ajuizamento de ação em casos nos quais ainda não decorrido o prazo prescricional ou sequer iniciada a sua contagem com base na disciplina anterior**.³⁸ (destaques do original)

Mais adiante, cita uma decisão de do STF de 1978 (RE 79327), que teve como relator o Ministro Antônio Neder, tratando do direito intertemporal da prescrição, cuja ementa transcrita no voto não permite inferir se o caso trata de relação entre particulares ou entre um destes e o Estado³⁹, o que certamente altera a conclusão porque não se pode alegar inércia para proteger o Estado.

E segue a mencionar outra decisão do STF, desta feita mais recente, de 06/05/2005 (RE 184195) em que o Ministro Relator Carlos Veloso cita Pontes de Miranda em lições de direito intertemporal, para afirmar que a lei nova não pode ter

³⁷ BRASIL. STF. ARE 843989. Min. Relator Alexandre de Moraes. DJe 12/12/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2024. p. 78.

³⁸ BRASIL. STF. ARE 843989. Min. Relator Alexandre de Moraes. DJe 12/12/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2024. p. 79.

³⁹ BRASIL. STF. ARE 843989. Min. Relator Alexandre de Moraes. DJe 12/12/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2024. p. 80.

efeitos retroativos. Para comentar o texto, indispensável a citação do trecho do voto do Ministro Carlos Veloso, a fim de que o leitor entenda o contexto por completo:

Segundo Pontes de Miranda (op. Cit., pág. 98), ‘a grande prova de deficiência dos estudos em matéria de direito intertemporal tem-se no momento em que se vão aplicar às leis de direito público (exceto as penais, que de regra jurídica são objeto de princípio especiais de direito intertemporal), as chamadas cláusulas da garantia, constitucionais (...).

‘A cada passo se diz que as normas de direito público – **administrativo**, processual e de organização judiciária – são **retroativas**, ou contra elas não se podem invocar direitos adquiridos. Ora, o que em verdade acontece é que tais regras jurídicas, nos casos examinados, não precisam retroagir, nem ofender direitos adquiridos, para que incidam desde logo. **O efeito, que se lhes reconhece, é normal, o efeito no presente, o efeito imediato, pronto, inconfundível com o efeito no passado, o efeito retroativo, que é anormal.** Já no direito privado, o efeito imediato nos deixa, por vezes, a ilusão da retroatividade. O que se passa no direito público é que esses casos de ilusória retroatividade são o que mais acontece.

A regra jurídica de garantia é, todavia, comum ao direito privado e ao direito público. Quer se trate de direito público, quer se trate de direito privado, **a lei nova não pode ter efeitos retroativos (critério objetivo), nem ferir direitos adquiridos (critério subjetivo), conforme seja o sistema adotado pelo legislador constituinte.** (*destaques originais*)

O que Pontes de Miranda está a falar no trecho é sobre o regramento da vigência da lei no direito administrativo, cujas leis, ainda que modificadas em momento posterior, regem os fatos ocorridos sob sua vigência, como igualmente tratou do tema Celso Antônio Bandeira de Melo⁴⁰. O subsistema é outro e não se confunde com o direito administrativo sancionador, que tem pontos de contato com o direito penal e visa proteger o cidadão da força e do arbítrio do Estado. Neste, se houver modificação de regras punitivas, considera-se que a sociedade evoluiu a ponto de não entender mais necessária a punição e, assim, deve retroagir para beneficiar o condenado.

O voto vencedor arremata afirmando “em conclusão, o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/21 NÃO RETROAGE, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa” (*destaques do original*). No texto, há claramente uma garantia do Estado para ele mesmo, não uma garantia do cidadão contra a força e o poder do Estado, em total dissonância com os ditames do garantismo processual e o

⁴⁰ DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Aplicação da lei no tempo em direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 134, p. 11-21, 1978. Disponível em: <[file:///C:/Users/Juiz/Downloads/admin.+aplicacao%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Juiz/Downloads/admin.+aplicacao%20(1).pdf)>. Acesso em: 01/06/2024.

direito administrativo sancionador, aproximando-se do ativismo judicial, em contraponto ao garantismo processual.

A tônica do voto, que demonstra aproximação ao ativismo judicial, pode ser vista na Introdução, em que o Ministro Relator faz análise de jurimetria, demonstrando o tempo médio de tramitação das ações de improbidade ao longo dos anos (de 2011 a 2020), tanto nas instâncias de origem quanto nas recursais, finalizando com seguinte ideia: “A partir desses dados, conclui-se que o trâmite da ação de improbidade até o acórdão da apelação é, em média, de 4 anos. Assim, considerando que o prazo da prescrição intercorrente também é de 4 anos, constata-se que, em regra, incidirá a prescrição nessas ações, notadamente se houve a improcedência do pedido no 1º grau”⁴¹.

Ao que parece, a análise política e contextual prevaleceu em relação ao exame jurídico-processual e sistêmico do Direito como ciência, como se a percorrer o caminho inverso: mirando o resultado pretendido, faz-se uma ginástica argumentativa para alcançá-lo, o que, no atual contexto político brasileiro, pode ser defendido por alguns, por atender a determinados interesses. Todavia, corre-se o risco de fragilizar o Estado Democrático de Direito e vulnerabilizar o cidadão que esteja em situação politicamente desfavorável, tomando-se decisões casuísticas, quando o Estado deve proteger a todos, respeitando-se as leis elaboradas pelos representantes da sociedade, bem como o ordenamento jurídico como um todo.

Como bem destacou Glauco Gumerato Ramos:

(...) o *garantismo processual* não tolera tergiversação da norma fundamental; ao contrário, contenta-se modestamente que os juizes – mais uma vez, comprometidos apenas com a Lei – declarem a *certeza das relações jurídicas conflitivas* através da outorga do direito de defesa a todos os interessados, resguardando a igualdade processual com uma clara imparcialidade funcional para, assim, fazer plenamente efetiva a tutela legal de todos os direitos.⁴²

É preciso destacar que, em nenhum momento, o voto vencedor versou sobre a natureza da norma que trata da prescrição intercorrente nos processos de apuração de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, o que seria crucial para definir

⁴¹ BRASIL. STF. ARE 843989. Min. Relator Alexandre de Moraes. DJe 12/12/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2024. pp. 36-39.

⁴² RAMOS, Glauco Gumerato. *O Garantismo Processual*. **Revista Direito Processual Civil**, v. 1, n. 2, p. 33-59, 2019. p. 53

se a lei deve retroagir ou não, além de ser um critério objetivo de análise do caso e aplicação da lei. Contudo, é certo que a prescrição intercorrente é aquela que ocorre durante o curso do processo, depois que já foi exercido o direito de ação, refletindo a aplicação da norma de direito material dentro do processo, não havendo que se falar em norma processual. Em vista disso, o resultado técnico-processual é que haja interpretação da lei material com sua aplicação retroativa, para beneficiar o réu, diferentemente do que ocorreria em caso de aplicação da lei processual, que tem sua aplicação imediata e não retroage.

Relembre-se que a improbidade administrativa é o recorte mais destacado nos estudos doutrinários do direito administrativo sancionador, especialmente pela gravidade das penas previstas para os agentes que praticarem tais atos, que toca em pontos muito sensíveis do direito do cidadão: direitos políticos e direito de propriedade.

Assim, reafirma-se que, sendo a prescrição intercorrente norma de direito material e tendo em conta que a improbidade administrativa está situada no direito administrativo sancionador, que tem pontos em comum com o direito penal, é certo que deve retroagir para beneficiar o acusado que ainda esteja com processo em curso. Ou seja, o art. 5º, inciso XL da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) é aplicável ao direito administrativo sancionador, independentemente de previsão normativa expressa, pois veicula princípio basilar do sistema de proteção do cidadão. O direito administrativo sancionador impõe a aderência ao garantismo processual, que envolve o devido processo legal substancial, com respeito às garantias constitucionais do cidadão, não tendo outra saída a não ser reconhecer a possibilidade de retroação da lei que introduziu a prescrição intercorrente nos processos de apuração da responsabilidade por ato de improbidade administrativa, por ser norma material mais benéfica ao réu.

6 CONCLUSÃO

Ao final do presente estudo, chegou-se ao resultado que segue.

a) O processo de apuração da responsabilidade por atos de improbidade administrativa está situado no campo do direito administrativo sancionador e deve observar os princípios correspondentes.

b) O devido processo legal substancial, dentro do direito administrativo sancionador deve ser guiado pelo garantismo processual, para que princípios e garantias constitucionais sejam respeitados e protejam o réu da força e do arbítrio do Estado.

c) As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21, no que tange à prescrição intercorrente, têm natureza jurídica de norma de direito material, e como tal caracterizam-se como mais benéficas ao réu, de modo que devem retroagir para beneficiá-lo, em consonância com as garantias constitucionalmente previstas.

d) O voto vencedor do Agravo em Recurso Extraordinário – ARE 843989 do Supremo Tribunal Federal, no que toca ao item quatro da tese firmada (irretroatividade do sistema de prescrição), não atentou para a natureza material da norma que introduziu a prescrição intercorrente na improbidade administrativa e decidiu por sua irretroatividade, em desrespeito à garantia de retroatividade da lei mais benéfica ao réu, apresentando incoerência sistemática com o ordenamento.

e) Segundo o método de análise de decisões, o voto vencedor também apresentou incoerência interna (dentro da própria decisão), quando afastou a aplicação do direito administrativo sancionador por ausência de previsão legal e utilizou o subsistema para reforçar a necessidade de responsabilização dos agentes corruptos.

f) Ao afastar a aplicação do direito administrativo sancionador, o voto vencedor do Agravo em Recurso Extraordinário – ARE 843989 do Supremo Tribunal Federal cometeu outra incoerência sistêmica, considerando que o parágrafo 4º do art. 1º da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/21, prevê expressamente que os princípios do direito administrativo sancionador devem ser aplicados ao sistema de improbidade.

Com essas considerações, espera-se ter contribuído para o estudo do processo de apuração da responsabilidade por atos de improbidade administrativa e sua aplicação técnica e no contexto do sistema que é formado pelo ordenamento jurídico com todas as suas normas e princípios.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). **Processo de Execução e Cumprimento da Sentença – temas atuais e controvertidos**. Vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. **Código Civil**. Brasília/DF: 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 30 mai. 2024.

BRASIL. **Código Penal**. Rio de Janeiro/RJ: 1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 30 mai. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 29 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília/DF: Palácio do Planalto, 1992. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm >. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.873, de 23 de novembro DE 1999**. Brasília/DF: 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm#:~:text=LEI%20No%209.873%2C%20DE%2023%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201999.&text=Estabelece%20prazo%20de%20prescri%C3%A7%C3%A3o%20para,indireta%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. STF. ARE 843989. Min. Relator Alexandre de Moraes. DJe 12/12/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2024.

CONCEITOS fundamentais de Direito Civil – Nelson Rosenvald – prescrição [S.l.: s.n.] 2020. 1 vídeo (55min 17s). Publicado pelo canal Nelson Rosenvald. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=E2hr6MPcsdg>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. Considerações Teóricas sobre a Justa Causa na Ação de Improbidade Administrativa. **Revista da Seção Judiciária de Alagoas**, Ano 4, n. 4, p. 125-148, 2009.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **Controle jurisdicional da moralidade na administração pública pela prática de atos de improbidade administrativa: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/1992, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro**

privilegiado para julgamento das ações de improbidade. 2003. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Aplicação da lei no tempo em direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 134, p. 11-21, 1978. Disponível em: <[file:///C:/Users/Juiz/Downloads/admin,+aplicacao%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Juiz/Downloads/admin,+aplicacao%20(1).pdf)>. Acesso em: 01/06/2024.

FIGUEIREDO, Marcelo: O Controle da Moralidade na Constituição. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 47 e ss. *Apud* DANTAS, Frederico Wildson da Silva. Considerações Teóricas sobre a Justa Causa na Ação de Improbidade Administrativa. **Revista da Seção Judiciária de Alagoas**, Ano 4, n. 4, p. 125-148, 2009.

GONÇALVES, Benedito; GRILO, Renato Cesar Guedes. Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 2, p. 467-478, 2021.

GRANDI, Flávia Campos Pereira; PINTO, Talles Oliveira Dantas. **Improbidade Administrativa: Uma Análise Histórica e Crítica.** Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/51802569/Improbidade_Administrativa_-_Uma_analise_historica_e_critica_-_Flavia_Campos_e_Talles_Dantas-libre.pdf?1487151751=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DIMPROBIDADE_ADMINISTRATIVA_UMA_ANALISE_H.pdf&Expires=1717860229&Signature=Y7ArP7D3r8OubyvTeaJ7kX7JvwwEVUmUA4n51F7nKYLD-3S8SVvKHv9ttTz1gBzH5TH0FjLmqmBKo36GAGwTNJgvHA8evV9400tG9HisR-7SvZdot-M05NRLpddGC48VqGZUP82u8Jj6PQtwKfhT1BVwnJb67xPk0ZNCMZjRSp5oVu0x4AE7E1di9ellrJNlKRfH6UBoif9JfeulYkx34koRzSkjUTJQxjBeh1S2mELcgkIxzbdfy9EfkxIxnM3TnT2B3pMtoTLUKPCkvr2rUptimgf4l~Y8sVB7xdKnaKA4a-0oYUn8phNveI7fMfwoZMERICqMsmsZfLlfoLWww__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA> Acesso em: 01 mai. 2024.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal.** Parte Geral. Vol. 1 17ª Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa no direito brasileiro. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 92, p. 191-203, 2022. Disponível em: <https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/290>. Acesso em: 18 mai. 2024.

MIRABETE, Julio Fabbrini. FABBRINI, Renato N. **Manual de Direito Penal**, Volume 1: parte geral, arts. 1º ao 120 do CP. São Paulo: Atlas, 2015.

MOTTA, Cristina Reindolf da e CASTRO, Roberta Dias Tarpinian de. Prescrição intercorrente: análise crítica da Lei 14.195/2021. *In*: ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). **Processo de Execução e Cumprimento da Sentença –**

temas atuais e controvertidos. Vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022.

PRATES, Marcelo Madureira. Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa. **Revista de Doutrina da 4ª Região.** Publicação da Escola de Magistratura do TRF da 4ª Região – EMAGIS. Disponível em: <
https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao010/marcelo_prates.htm > Acesso em: 02 jun. 2024.

RAMOS, Glauco Gumerato. *O Garantismo Processual.* **Revista Direito Processual Civil**, v. 1, n. 2, p. 33-59, 2019.

SANTOS, Silas Silva. Prescrição intercorrente: os problemas criados pela Lei 14.195/2021. *In:* ASSIS, Araken de; BRUSCHI, Gilberto Gomes (Coord.). **Processo de Execução e Cumprimento da Sentença – temas atuais e controvertidos.** Vol. 3. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2022.

SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 126-127, *Apud* MARTINS, Ricardo Marcondes. Responsabilização de agentes públicos e improbidade administrativa: uma história conturbada. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, 2022.