

I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

MEDIAÇÃO, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO SOCIAL II

M489

Mediação, resiliência e inovação social - II [Recurso eletrônico on-line] organização I
Encontro Internacional em Direito e Inovação: Universidade Católica de Pernambuco –
Recife/PE;

Coordenadores: Roberta Cruz da Silva e Marina Lisboa Falcão Brito – Recife:
Universidade Católica de Pernambuco, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-428-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

1. Consensualidade. 2. Governança Digital. 3. Inteligência Artificial. I. Encontro
Internacional em Direito e Inovação (1:2025 : Recife, PE).

CDU: 34

I ENCONTRO INTERNACIONAL EM DIREITO E INOVAÇÃO

MEDIAÇÃO, RESILIÊNCIA E INOVAÇÃO SOCIAL II

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica os frutos colhidos durante o I Encontro Internacional em Direito e Inovação (I EIDI), realizado de 4 a 7 de novembro de 2025.

As páginas que se seguem reúnem as pesquisas que foram aprovadas e apresentadas nos Grupos de Trabalho (GTs) deste evento, que já nasce como um marco para os estudos na intersecção entre o Direito e as novas tecnologias.

O I EIDI nasceu do anseio de criar um fórum qualificado para debater os desafios contemporâneos, sob a égide dos temas da Sustentabilidade, Consensualidade, Governança Digital e Inteligência Artificial.

Promovido pelo Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), com fomento do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP-20253520241P) e apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), da Escola Judicial do Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE / ESMape, da Placa Mãe.org, da Escola Superior Dom Helder Câmara (MG), do Mestrado Acadêmico em Direito do CESMAC (AL), do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Franca – São Paulo (SP), do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7) – Fortaleza (CE), do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais – PPGDF/UNAMA (PA), do Programa de Pós-Graduação em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável (UPE/PE) e do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Santa Cecília (Unisanta) - Mestrado em Direito da Saúde, o evento buscou fomentar um diálogo transdisciplinar e global, conectando pesquisadores em torno de soluções inovadoras para as complexas demandas do século XXI.

A resposta da comunidade acadêmica ao nosso chamado foi, em si, um testemunho da pertinência e da urgência de nossa proposta. Recebemos um volume extraordinário de 148 submissões de resumos expandidos, um número que superou todas as nossas expectativas para uma primeira edição. Após um rigoroso processo de avaliação por pares duplo-cego, que garantiu a impessoalidade e a excelência do processo, 130 trabalhos foram aprovados para apresentação em nossos onze Grupos de Trabalho.

A abrangência do encontro manifestou-se na diversidade de origens, com a valiosa participação de pesquisadores de todas as regiões do Brasil e de colegas da Argentina, Colômbia e Itália, consolidando o caráter internacional de nossos debates.

Este e-book representa, portanto, um recorte desta rica produção intelectual. Cada resumo expandido aqui presente reflete o engajamento, a profundidade e o espírito inovador que permearam as discussões em seu respectivo Grupo de Trabalho. São contribuições que não apenas diagnosticam os desafios atuais, mas que, sobretudo, apontam para novos caminhos, novas interpretações e novas soluções.

Nossa gratidão estende-se a todos que tornaram este projeto possível: aos autores, pela excelência de suas pesquisas; aos coordenadores dos Grupos de Trabalho, pela maestria na condução dos debates; ao Comitê Científico e aos pareceristas, pelo trabalho criterioso e dedicado de avaliação imparcial; e, de forma especial, ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), cuja parceria foi fundamental para viabilizar este legado editorial.

Que a leitura destas páginas inspire novas reflexões, fomente novas pesquisas e contribua para o avanço contínuo do Direito em uma sociedade em constante transformação. Este é apenas o marco inicial de uma jornada que esperamos continuar a trilhar junto a todos vocês.

Livia Dias Barros

Coordenadora da Comissão Organizadora

Coordenadora do PPGDI/UNICAP

Vinicius de Negreiros Calado

Coordenador do Comitê Científico

Professor Fundador do PPGDI/UNICAP

PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONTROVÉRSIAS E ESTÁGIO ATUAL DO DEBATE

INTERCURRENT PRESCRIPTION AND JUDICIAL LIABILITY FOR ACTS OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT: CONTROVERSIES AND CURRENT STAGE OF THE DEBATE

Luís Eduardo Ramalho de Lacerda Melquíades ¹
Roberta Cruz da Silva ²

Resumo

O presente trabalho elaborou uma crítica à nova prescrição intercorrente trazida pela nova Lei de Improbidade Administrativa, de 4 anos. Esse novo prazo altera a persecução judicial nas ações de improbidade, forçando o já moroso judiciário a lidar com esse limite temporal, sob risco da perda da pretensão sancionadora do Estado como consequência do transcurso desse prazo. Na elaboração dessa análise, realizaram-se pesquisas bibliográfica e documental, com métodos qualitativo e quantitativo, voltados à análise de dados compilados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Movimento Pessoas à Frente, inferindo-se que o novo prazo dificulta a responsabilização por atos de improbidade.

Palavras-chave: Improbidade administrativa, Responsabilização judicial, Prescrição intercorrente

Abstract/Resumen/Résumé

This paper offers a critique of the new four-year intercurrent prescription introduced by the new Administrative Misconduct Law. This new deadline alters the judicial prosecution in administrative misconduct cases, forcing the already slow judiciary to deal with this time limit, at the risk of the State losing its sanctioning authority as a consequence of the deadline's expiration. In preparing this analysis, bibliographic and documentary research was conducted, using qualitative and quantitative methods focused on analyzing data compiled by the National Council of Justice (CNJ) and the People Upfront Movement (Movimento Pessoas à Frente), from which it was inferred that the new deadline makes it more difficult to enforce accountability for acts of misconduct.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative misconduct, Legal liability, Intercurrent prescription

¹ Graduando em direito pela Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP, no 9º período.

² Doutora (UNICAP), Mestre em Direito (UFPB). Docente do Programa de Pós-graduação em Direito e Inovação (PPGDI/UNICAP). Pesquisadora do GP Direito e Inovação. Docente da Faculdade de Direito do Recife (FDR/UFPE).Advogada.

INTRODUÇÃO

O estudo da tutela da incolumidade pública do Estado tem trazido à tona debates em torno das alterações que instituíram a nova Lei de Improbidade Administrativa. Uma dessas alterações que mais provocou discussões na doutrina e no judiciário foi, notadamente, a nova contagem da prescrição intercorrente.

Essa nova prescrição dispõe que, ajuizada a ação de improbidade administrativa, terá o Estado o prazo de 4 anos – metade do prazo da prescrição para ajuizamento da ação - para exercer sua pretensão punitiva, sob pena de perda da pretensão punitiva.

Nesse ínterim, surge o problema a ser questionado: o novo prazo da prescrição intercorrente dificulta a responsabilização judicial por atos de improbidade administrativa?

Para responder esse problema, será realizada uma pesquisa documental, que, segundo Antônio Joaquim Severino (2017), é a pesquisa realizada a partir do registro disponível, como documentos prontos que ainda serão objeto de análise, que serão decisões judiciais, no presente caso, bem como uma pesquisa bibliográfica, que, segundo mesmo autor, é a pesquisa que pode ser realizada a partir de livros, artigos e dissertações. Adicionalmente, serão utilizados os métodos qualitativo e quantitativo, ambos voltados à análise de dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Movimento Pessoas à Frente, consistentes em compilar casos de improbidade administrativa, bem como as sentenças proferidas e o tempo médio de duração do processo, consoante será exposto.

Ademais, nota-se a relevância do presente objeto de estudo por estar associado à Agenda 2030 da ONU, especificamente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Nações Unidas Brasil), enquadrando-se no Objetivo 16, que trata da paz, da justiça de instituições eficazes. É incontroverso que, para a promoção desse objetivo, precisamente de instituições que sejam eficazes, urge que se tutele a dignidade pública, garantindo a responsabilização judicial dos agentes que incorram em atos ímprobos em detrimento do Estado.

1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: CONCEITUAÇÃO, AGENTES E NOVA PRESCRIÇÃO ADVINDA DA NOVA PREVISÃO LEGAL

Marçal Justen Filho (2014) define a improbidade administrativa como a ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, conforme definido em lei. Destarte, é notável que os atos de improbidade violam, sobretudo, o princípio da moralidade previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988. Nesse

sentido, o posicionamento majoritário da doutrina afirma que a moralidade e a probidade, como princípios, são sinônimas, pelo fato do referido dispositivo constitucional estabelecer a moralidade como princípio, e a improbidade como violação a este, conforme assinala Matheus Carvalho (2024). É importante ressaltar, entretanto, que:

[...] a noção de improbidade não se confunde com a de imoralidade, sendo esta uma espécie daquela. O agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade, contudo, nem todo ato de improbidade tipificado em lei corresponde à violação do princípio da moralidade (p. 1232).

Assim, a Lei nº 8.429/92, distingue em três formas diferentes os atos de improbidade administrativa, da mais grave à menos grave: ações ou omissões que geram enriquecimento ilícito, em detrimento da função pública; que causam danos ao erário; e que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Para a configuração de quaisquer desses atos para fins de responsabilização judicial por improbidade, de acordo com seu art. 1º, § 1º, é imprescindível a comprovação do dolo por parte do agente ímprobo, não se admitindo mais a improbidade administrativa culposa, em função das alterações legislativas provenientes da Lei nº 14.230/2021.

De acordo com o art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa, para fins de responsabilização pelos atos de improbidade, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades do Estado. Além dos agentes públicos, particulares que concorram com dolo à prática do ato de improbidade administrativa também estão sujeitos às sanções cominadas.

Acerca da responsabilização dos particulares no âmbito dessa lei, é importante ressaltar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça inadmite a prática do ato de improbidade administrativa apenas pelo particular, sem concorrência com um agente público, conforme o Agravo interno no Recurso Especial nº 1845674/DF 2019/0323069-0, de relatoria do ministro Napoleão Nunes Maia Filho (STJ, 2019).

A LIA também admite a aplicação das sanções a pessoas jurídicas, desde que o ato de improbidade não seja também sancionado como ato lesivo à Administração Pública, tratado pela Lei nº 12.846/2013, conforme seu art. 3º, § 2º, para que não ocorra *bis in idem*.

Definidos os agentes ativos do ato de improbidade administrativa, os agentes passivos são todos aqueles definidos pelo § 5º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa, quais sejam, quaisquer órgãos ou entidade estatal, pertencentes a quaisquer dos três poderes, assim como a administração direta e indireta da União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Além disso, as alterações trazidas pela Lei 14.230/2021 ampliaram o rol de agentes passivos, incluindo também entidades privadas, que recebam subvenção, benefício ou incentivo dos entes públicos ou governamentais (§ 6º do art. 1º), assim como as que o erário tenha concorrido na sua criação ou custeio (§ 7º do art. 1º).

Outra alteração relevante oriunda da Lei nº 14.230/2021 foi no instituto jurídico da prescrição. Esse instituto existe em obediência ao princípio da segurança jurídica, havendo em todo o ordenamento jurídico, e, não raro, no direito administrativo sancionador, garantindo previsibilidade à atuação estatal. Nesse diapasão, conforme leciona Matheus Carvalho (2024):

[...] o decurso do tempo extingue o poder que a Administração Pública tem de sancionar os atos ímprobos praticados por seus agentes ou até mesmo por particulares em concorrência com aqueles, a fim de punir a inércia estatal, bem como evitar a insegurança nas relações jurídicas com o ente público (p. 1256).

Dessa forma, o art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa determina que o prazo para aplicação das sanções dessa lei prescreve em 8 (oito) anos, que são contados a partir da ocorrência do fato ou da cessão dele, caso seja uma infração permanente. Houve unificação do prazo prescricional para todos os agentes ímprobos, o que, na lei anterior, variava conforme o cargo do agente que incorresse em tal ato.

Além da prescrição para o ajuizamento da ação de improbidade, a nova LIA estabeleceu causas interruptivas do prazo de prescrição, que, conforme o art. 23, § 4º, são o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, a sentença condenatória e a publicação de decisão ou acórdão do Tribunal de Justiça, Tribunal Regional Federal, Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal que confirma sentença ou acórdão condenatório, ou que reforma sentença de improcedência.

Após a interrupção da prescrição, o prazo voltará a ser contado pela metade do prazo prescricional do ajuizamento de ação. Ou seja, a prescrição intercorrente será suscitada após o polêmico prazo de quatro anos, o que compromete seriamente a responsabilização judicial pelos atos de improbidade administrativa e o combate à corrupção, conforme será provado adiante.

2 O PRAZO PRESCRICIONAL INTERCORRENTE COMO DESAFIO PARA A RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Embora o prazo prescricional intercorrente de 4 anos possa parecer uma disposição legal que confira segurança jurídica devido aos processos que se alongam durante anos e, não é isso que se pode inferir dessa prescrição presente na nova LIA.

O movimento da sociedade civil intitulado “Movimento Pessoas à Frente” (2024), instituição privada voltada à melhoria da gestão e das políticas públicas do Estado realizou um balanço, em 2024, por meio da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud (referente ao período de 2020 a 2023) do Conselho Nacional de Justiça, acerca das mudanças na Lei de Improbidade Administrativa, compilando dados atualizados referentes ao processamento das ações desta lei. Esse balanço, de autoria de Fernanda Cardoso de Almeida Dias da Rocha, Vera Monteiro, Luis Pedro Polesi de Castro demonstrou a existência do tempo médio de 7 anos e 2 meses entre a propositura da ação e a condenação, quando não inocente o réu.

Dessa forma, é conspícuo que estabelecer o prazo de apenas 4 anos para, a partir da propositura da ação de improbidade administrativa, haver a sentença de mérito, prejudica o *jus puniendi* do estado. Nesses casos, a pretensão punitiva do Estado não se trata de mero justicamento ou vingança pelos atos perpetrados pela Administração Pública, mas sim de um meio de se punir exemplarmente aqueles agentes que incorram para enriquecer às custas do Estado, ou causar dano ao erário, ou violar os princípios regentes do direito administrativo.

Nesse sentido, a Teoria das Janelas Quebradas (Luis Pellegrini, 2013), modelo de segurança pública norte-americano, ensina que em um ambiente onde os delitos não são reprimidos, a tendência é que tais delitos aumentem e que as condutas delituosas se tornem ainda mais graves. Esse panorama, no Brasil, não seria um ineditismo dada a questão da impunidade. Isto é, a responsabilização judicial por atos de improbidade administrativa, atualmente, não possui um índice de responsabilização alto, sobretudo após as alterações da LIA, que ocasionaram quedas vertiginosas no ajuizamento das ações de improbidade, porquanto hodiernamente é necessário que haja dolo específico na conduta do agente ímprobo. Dessa maneira, observou-se uma queda de 36% nas ações de improbidade no ano subseqüente à entrada em vigor da lei, assim como a redução de 42% em 2023 em relação a 2021, conforme o balanço supramencionado. Verifica-se que existe uma tendência de aumento de queda das ações, visto que o ajuizamento de uma ação de improbidade pressupõe um considerável período

de tempo, que muito provavelmente excederá os 4 anos da prescrição intercorrente, causando o arquivamento do processo, e, por consectário, um enorme desperdício da persecução judicial realizada.

Atualmente, a prescrição intercorrente está suspensa por decisão liminar proferida pelo ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, na apreciação da ADI 7.236 (STF, 2025). Apesar da decisão ainda dever ser analisada pelo plenário do STF, o eminente ministro acolheu um pedido da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) para a suspensão do § 5º do art. 23 da Lei nº 8.429/1992, restabelecendo o prazo de 8 anos para a declaração da prescrição intercorrente, sob o argumento de que a manutenção desse dispositivo iria levar a prescrições em massa de ações de improbidade.

A decisão do STF acolheu os argumentos e dados fornecidos pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, que suscitaram que apenas em Minas Gerais, seriam 3.188 processos passíveis de arquivamento; no Rio de Janeiro, 1.966; em São Paulo, 1.889; e no Rio Grande do Sul, 1.022. Mais uma vez, resta evidenciado que o exíguo prazo de 4 anos da prescrição intercorrente é ínfimo, e levará à não responsabilização de incontáveis réus por atos de improbidade administrativa.

CONCLUSÃO

Em resposta ao problema de pesquisa, é imperioso concluir que o novo prazo de prescrição intercorrente representa um fortíssimo obstáculo à persecução e responsabilização judicial de ações de improbidade administrativa no Brasil. Isso pôde ser constatado a partir do estudo realizado dos dados trazidos pelo CNJ, Movimento Pessoas à Frente e, sobretudo, pela argumentação do CONAMP diante do STF, alertando-se acerca do risco de arquivamentos em massa das ações ao redor do país. Além disso, o dispêndio do trabalho dos órgãos de investigação e de controle, como os Ministérios Públicos, Tribunais de Contas e polícias seriam completamente desperdiçados face ao arquivamento do processo, impedindo que os agentes ímprobos sejam devidamente responsabilizados.

Dessa forma, também é necessário afirmar que a decisão do STF em suspender a eficácia do novo prazo prescricional intercorrente é benéfica para a responsabilização por atos de improbidade, concluindo-se pela necessidade de mudança legislativa para que se restabeleça o prazo prescricional anterior, qual seja, 8 anos.

Referências

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no Recurso Especial n. 1.845.674/DF. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em: 1º dez. 2020. Publicado em: 18 dez. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Jurisprudencia.aspx>. Acesso em: 6 out. 2025

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

DIAS DA ROCHA, Fernanda Cardoso de Almeida; MONTEIRO, Vera; CASTRO, Luis Pedro Polesi de. *Balanco sobre a alteração da lei de improbidade administrativa*. Movimento Pessoas à Frente, 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/07/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PELLEGRINI, Luis. *Janelas quebradas: uma teoria do crime que merece reflexão*. Brasil 247, 2013. Disponível em: <https://publisher.brasil247.com/oasis/janelas-quebradas-uma-teoria-do-crime-que-merece-reflexao>. Acesso em: 5 out. 2025.

SEVERINO, Antônio J. *Metodologia do trabalho científico*. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2017. E-book. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788524925207/>. Acesso em: 7 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7236, Distrito Federal Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 23 de setembro de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 5 out. 2025.