

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.236 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CONAMP
ADV.(A/S) : ELTON LUIS NASSER DE MELLO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO
ADV.(A/S) : LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESCA MOTA
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
AM. CURIAE. : ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPUBLICA
ADV.(A/S) : FERNANDO GAIAO TORREAO DE CARVALHO
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
AM. CURIAE. : ANFIP ASSOCIACAO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV.(A/S) : FELIPE TEIXEIRA VIEIRA
AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL

ADI 7236 MC / DF

ADV.(A/S)	: JOSÉ ALBERTO RIBEIRO SIMONETTI CABRAL
ADV.(A/S)	: MARCUS VINICIUS FURTADO COÊLHO
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO POLICIAIS FEDERAIS - ANSEF
ADV.(A/S)	: JOSE ROBERTO TIMOTEO DA SILVA
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO CEARENSE DO MINISTERIO PÚBLICO
ADV.(A/S)	: MATHEUS ANDRADE BRAGA
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ
AM. CURIAE.	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	: ANPV - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PREFEITOS E VICE-PREFEITOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: ALESSANDRA MARTINS GONÇALVES JIRARDI

DECISÃO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, tendo por objeto o art. 2º da Lei 14.230/2021, na parte em que alterou os seguintes dispositivos da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa): (a) art. 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e art. 10; (b) art. 1º, § 8º; (c) art. 11, *caput* e incisos I e II; (d) art. 12, I, II e III, e §§ 4º e 9º, e art. 18-A, parágrafo único; (e) art. 12, § 1º; (f) art. 12, § 10; (g) art. 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I; (h) art. 17-B, § 3º; (i) art. 21, § 4º; (j) art. 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º; (k) art. 23-C.

Sobre a previsão de prescrição intercorrente, a nova lei estabeleceu que “*interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela*

ADI 7236 MC / DF

metade do prazo previsto no caput deste artigo” (art. 23, § 5º). A Requerente argumenta que este prazo de quatro anos a ser contado a partir da interrupção não se coaduna com a realidade processual do sistema de justiça brasileiro, em que, no mais das vezes, a tramitação de um processo cível leva, em média, quase 5 (cinco) anos para percorrer cada instância judicial.

Em 27/12/2022, deferi parcialmente a medida cautelar pleiteada na inicial (eDoc. 47), *ad referendum* do Plenário deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, de modo a declarar o prejuízo parcial dos pedidos e suspender a eficácia de determinados dispositivos.

Em 16/5/2024, em complementação à referida medida cautelar, apresentei voto em sentada desta SUPREMA CORTE no qual declarei a parcial nulidade com redução de texto do artigo 23, § 5º, excluindo a expressão “*pela metade do prazo previsto no caput deste artigo*”, após o que pediram vista sucessivamente no trâmite processual os Ministros GILMAR MENDES e EDSON FACHIN.

Recentemente, o Ministério Público do Estado de São Paulo, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Ministério Público do Estado de Rio Grande do Sul noticiaram nestes autos (eDoc. 137) que “*em face da previsão de redução pela metade do prazo prescricional de oito anos, contemplada no § 5º do art. 23, milhares de processos em trâmite em todo o país poderão ter a prescrição reconhecida no próximo mês de outubro, considerada a data de início de vigência da Lei nº 14.230/2021*”.

Apontam que “*a partir de levantamento jurimétrico realizado pelos Ministérios Públicos ora postulantes, juntamente com o MPRJ, detectou-se, apenas nesse âmbito de análise, a existência de ao menos 8.065 ações de improbidade administrativa que serão alcançadas – e fulminadas – pela prescrição*”.

É o relatório.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável, uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual

ADI 7236 MC / DF

os atos normativos são presumidamente constitucionais. Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 14/6/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais quais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

No caso sob análise, ainda que em sede de cognição sumária,

ADI 7236 MC / DF

fundada em juízo de mera probabilidade, entendo presentes os requisitos necessários para complementar de ofício a cautelar anteriormente deferida, especificamente quanto ao artigo 23, § 5º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021.

Conforme pontuei no julgamento colegiado desta Ação Direta, atualmente suspenso por pedido de vista, a Lei 14.230/2021, além de unificar o prazo prescricional das ações de improbidade em oito anos, alicerçou seu termo inicial na data de ocorrência do fato irregular ou no dia em que tenha cessado a permanência do ato ímparo continuado e estabeleceu uma pluralidade de marcos interruptivos relacionados à atividade decisória do juízo, cujos prazos se reiniciarão pela metade, prevendo uma forma de prescrição intercorrente.

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

[...]

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

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

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

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

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

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput

deste artigo.

No ARE 843.989-RG, de minha relatoria, esta SUPREMA CORTE compreendeu que o novo regime prescricional não retroagiria e, por evidente, não se aplicaria às ações de ressarcimento ao Erário porventura fundadas na prática de ato doloso tipificado como ímparo, que permaneceriam imprescritíveis ante a jurisprudência que terminou por aqui prevalecer.

Desse modo, de acordo com o regime prescricional vigente a partir da edição da Lei 14.230/2021, uma vez desencadeado algum dos marcos interruptivos, o prazo prescricional será reiniciado pela metade, ou seja, fluirá então pelo período de quatro anos (art. 23, § 5º), devendo tal prescrição intercorrente ser reconhecida imediatamente pelo Poder Judiciário após a manifestação do Ministério Público (art. 23, § 8º).

Nota-se, contudo, que os eventos processuais destacados pela nova legislação como marcos interruptivos da prescrição não contemplam a decisão de improcedência em primeiro grau de jurisdição, não traduzem qualquer desídia por parte do autor e terminam por desencadear um exíguo prazo de quatro anos para que a ação de improbidade seja concluída ou que seja atingido um novo ponto de interrupção do prazo prescricional.

Tais circunstâncias, que à primeira vista poderiam representar “*um comando (e um incentivo) à conclusão do processo em período razoável de tempo*” (JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 258), acabam por fragilizar o sistema de responsabilização por improbidade, comprometendo sua efetividade, na medida em que não haveria tempo hábil para as sentenças absolutórias serem revistas pelos tribunais, sobretudo quando o ajuizamento da ação interrompera a prescrição, mas a sentença não.

Se faltam palavras para descrever a enorme dificuldade

ADI 7236 MC / DF

prática de se cogitar um processo judicial que deva chegar à sentença de mérito em 4 (quatro) anos, sob pena de reconhecimento da prescrição, a situação se afigura ainda mais trágica quando esse mesmo processo tem como finalidade a responsabilização por ato de improbidade administrativa.

Isso porque, pela natureza da matéria em litígio, muitas vezes complexa tecnicamente e de caráter sancionatório, há a necessidade premente de uma robusta instrução probatória, justamente reforçada pelo contraditório e a ampla defesa. Em outras palavras, a demora no curso do processo raramente pode ser atribuída ao autor, mas à simples complexidade da instrução, à necessidade de que todas as garantias sejam respeitadas e, claro, às normais vicissitudes do sistema jurisdicional brasileiro.

Não obstante, a situação atinge a completa impossibilidade prática quando se concebe que esse mesmo processo, em caso de sentença de improcedência, deve percorrer o longo percurso desde a propositura da ação até a decisão de Tribunal neste estreitíssimo prazo de 4 (quatro) anos (FALCÃO, Miryam; AMARAL, Edson. A (in)constitucionalidade da prescrição intercorrente prevista no novo art. 23, § 4º e 5º, da Lei Federal n.º 8.429/92. In: CAMBI, Eduardo; GARCIA, Emerson; ZANETI JÚNIOR, Hermes (orgs.). *Improbidade administrativa: principais alterações promovidas pela Lei 14.230/2021*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022, p. 423).

Assim também se posicionou a Procuradoria-Geral da República:

Acontece que, ao reduzir o prazo prescricional pela metade e, ao mesmo tempo, prever a interrupção do prazo apenas com as decisões condenatórias, a Lei 14.230/2021 aumentou muito as chances de uma sentença absolutória jamais ser revista pela instância jurisdicional superior. É quase certo –

tendo em vista a realidade do Poder Judiciário brasileiro – que nenhum tribunal terá tempo hábil para rever uma sentença ou um acórdão absolutórios.

Nessa hipótese, ficam comprometidos o devido processo legal e a efetividade da tutela jurisdicional. Aqui sim houve retrocesso e fragilização do microssistema de combate à corrupção.

Esse contexto é particularmente preocupante diante de dados que apontam para um lapso temporal superior ao prazo de quatro anos para o deslinde de uma ação de improbidade.

De acordo com estudo promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, nas ações de improbidade “entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, foi observado a média de 1.548,63 dias (4,24 anos)”, sendo que, em média, o “tempo entre a data do ajuizamento do processo e a data do trânsito em julgado foi de 1.855,83 dias (61,86 meses ou 5,15 anos)” (CNJ. *Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015).

Em outras palavras, muitos réus seriam beneficiados pela prescrição intercorrente em algumas hipóteses específicas:

(a) entre o ajuizamento da ação (que interrompe a prescrição) e qualquer sentença de primeiro grau (que levaria, em média, mais de quatro anos para ser prolatada);

(b) entre o ajuizamento da ação (que interrompe a prescrição) e um acórdão de segundo grau, intercalados por uma sentença de improcedência (que não interrompe o prazo prescricional de quatro anos que começou a fluir com a propositura da ação);

(c) nos casos em que o lapso entre uma sentença condenatória de primeiro grau e sua apreciação em

instâncias recursais demore mais de quatro anos.

Não bastasse, nota-se que, nos demais ramos do ordenamento jurídico, a interrupção da prescrição costuma acarretar o reinício do prazo pelo mesmo *quantum* originalmente previsto. Tal é o caso do Código Civil (art. 202, parágrafo único) e o do Código Penal (art. 117, § 2º), cuja disciplina até prevê a redução do prazo *in abstrato* (art. 115), mas de modo absoluto, a ser aplicado tanto no início quanto na interrupção, e não como fração que incide somente diante de uma causa interruptiva.

Observo, ainda, que a redução do prazo prescricional anda em direção contrária a marcos internacionais que buscam estender tais lapsos no combate efetivo à corrupção, tanto os de escopo comunitário (Diretiva do Parlamento Europeu 2023/0135/COD) quanto instrumentos que foram expressamente incorporados ao ordenamento brasileiro:

Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Decreto 3.678/2000)

Artigo 6

Regime de Prescrição

Qualquer regime de prescrição aplicável ao delito de corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá permitir um período de tempo adequado para a investigação e abertura de processo sobre o delito.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto 5.687/2006)

Artigo 29

Prescrição

Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e

ADI 7236 MC / DF

estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinqüente tenha evadido da administração da justiça.

Dado tal contexto, a perseverar esta prescrição intercorrente pela metade (art. 23, § 5º), a tutela constitucional da probidade, assim como o combate efetivo à corrupção, encontrar-se-ia seriamente fragilizada, com repercussões imediatas a processos atualmente em curso.

Conforme apontado pelo Ministério Público de diferentes Estados-membros, há um risco concreto e iminente a milhares de ações de improbidade. É que, aplicado o regime prescricional delineado pela Lei 14.230/2021 a partir de sua vigência (tal qual assentado no ARE 843.989-RG), estas ações serão fulminadas neste ano de 2025 uma vez atingido o prazo prescricional de 4 anos.

Veja-se os dados trazidos aos autos pelos órgãos ministeriais:

Ministério Público do Estado de São Paulo (eDoc. 138)

[...] em pesquisa realizada no banco de dados do Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva do Ministério Público do Estado de São Paulo, foram identificados 1.889 (mil oitocentos e oitenta e nove) processos que poderão ter a prescrição intercorrente reconhecida em 26 de outubro de 2025, em razão das alterações promovidas pela Lei Federal n. 12.230, de 25 de outubro de 2021.

Ministério Público do Estado de Minas Gerais (eDoc. 139)

[...] foi solicitada à Superintendência de Tecnologia da Informação (STI) a elaboração de relatório personalizado do SRU Judicial Eletrônico, contendo a listagem de todas as ações de improbidade administrativa que podem ser alcançadas pela prescrição intercorrente em outubro de 2025 [...] encaminhamos a Vossa Excelência o relatório em referência, com a listagem das

ADI 7236 MC / DF

3188 (três mil cento e oitenta e oito) ações identificadas na pesquisa.

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (eDoc. 140)

Por meio da aplicação referida, constata-se haver 1.022 (um mil e vinte e duas) demandas sujeitas à extinção em 25 de outubro de 2025, em razão da prescrição intercorrente, caso não se efetue a suspensão do § 5º do art. 23 da Lei nº 8.429 /1992.

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (eDoc. 141)

2. Segundo informado pelo referido Centro, com suporte do Núcleo de Ciência de Dados, há aproximadamente 1.966 ações em curso: - 1^a instância – processos sem sentença publicada; - 2^a instância – processos com sentença de improcedência, aguardando julgamento de recurso. 3. Todas essas demandas encontram-se sob risco de prescrição intercorrente em 26 de outubro de 2025, em razão da aplicação do art. 23, §§ 4º e 5º, da Lei nº 8.429/1992, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021

Desse modo, com tal perspectiva em mente, considerando ainda que o Ministro ANDRÉ MENDONÇA também houve por bem declarar a constitucionalidade da expressão “*pela metade do prazo previsto no caput deste artigo*” contida no art. 23, § 5º, por ocasião do início do julgamento da ADI 7.156 (Ata de Julgamento, DJe de 5/9/2025), reputo necessário complementar a medida cautelar anteriormente deferida nestes autos.

A produção de eficácia imediata pelo referido dispositivo, com o atingimento do prazo prescricional que decorre de seu conteúdo, pode limitar indevidamente o alcance do resultado do presente julgamento, decorrente da possibilidade de prescrição da pretensão deduzida em

ADI 7236 MC / DF

milhares de ações de improbidade em todo o território nacional, mostrando-se recomendável a sua suspensão até o deslinde da questão constitucional em debate.

Ante o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender a eficácia da expressão “*pela metade do prazo previsto no caput deste artigo*” contida no art. 23, § 5º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021.

Publique-se.

Brasília, 23 de setembro de 2025.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente