



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MATO GROSSO  
8ª VARA FEDERAL CÍVEL DA SJMT**

**PROCESSO: 0018209-28.2014.4.01.3600**

**CLASSE: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)**

**REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA), DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES**

**REQUERIDO: WILSON PEREIRA DOS SANTOS, TRES IRMAOS ENGENHARIA LTDA, OROZIMBO JOSE ALVES GUERRA NETO, CONSPAVI CONSTRUCAO E PARTICIPACAO LTDA - ME, ENEDINO ANTUNES SOARES  
G3**

**SENTENÇA  
Tipo A**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de ação civil pública movida pelo **Ministério Público Federal**, originariamente em face de **Wilson Pereira dos Santos, Adilson Moreira da Silva, Andelson Gil do Amaral, Conspavi Construção e Participação LTDA, Enedino Antunes Soares, José Antônio Rosa, Josué de Souza Júnior, Luis Francisco Felix, Marcelo Avalone, Orozimbo José Alves Guerra Neto, Ryta de Cássia Pereira Duarte, Três Irmãos Engenharia LTDA e Wania Cristina Nunes da Conceição**, objetivando, em síntese, a condenação nas sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), em razão das supostas ilegalidades relativas à implantação e construção do Contorno Rodoviário de Cuiabá na BR-364, conhecido como Anel Viário Norte Senador Jonas Pinheiro – Rodoanel (Concorrência Pública n. 003/2005).

Narra o requerente, em síntese, que mediante ajuste prévio de vontades e desígnios, os requeridos fraudaram certame licitatório, realizado pela Prefeitura de Cuiabá/MT — Concorrência nº 003/2005 —, realizado sem previsão orçamentária, pois direcionaram para que a empresa Conspavi Construção e Participação Ltda. se sagrasse vencedora do certame.

Decisão liminar deferiu o pedido de indisponibilidade dos bens dos requeridos até o limite do valor gasto do Convênio 365/2005, firmado entre o DNIT e o Município de Cuiabá/MT (R\$ 22.937.091,79) (fls. 1.889/1.897 dos autos físicos).

Após serem devidamente notificados na forma do artigo 17, § 7º, da LIA, os Réus se manifestaram às fls. 2278/2297, 2371/2388, 2397/2415, 2429/2526, 2749/2767, 2772/2798, 2835/2889, 2900/2919 e 2937/2944; suscitaram preliminares e requereram o não recebimento da petição inicial.

O Ministério Público Federal se manifestou sobre as defesas preliminares às fls. 2803/2812. O DNIT requereu sua inclusão no polo ativo da lide (fl. 2737) e a União alegou não ter interesse em fazer parte do processo (fl. 2746).

O juízo acolheu a **preliminar de prescrição** em relação aos Réus Adilson Moreira da Silva, Josué de Souza Júnior, José Antônio Rosa, Anderson Gil do Amaral, Ryta de Cassia Pereira Duarte e Wania Cristina Nunes da Conceição, declarando extinto o processo, com resolução do mérito em relação as essas pessoas, nos termos do artigo 487, inciso II, do CPC e **recebeu a petição inicial** em relação aos demandados Wilson Pereira dos Santos, Conspavi Construção e Participação Ltda, Três Irmãos Engenharia Ltda, Enedino Antunes Soares e Orozimbo José A. Guerra Neto (fls. 2.951/2.957).

Apresentaram contestação Wilson Santos Pereira dos Santos, fls. 3420/3810, Três Irmãos Engenharia LTDA, fls. 3301/3418, Endino Antunes Soares. fls. 3811/4135 e Conspavi Construção e Participação LTDA, fls. 4197/4210. O MPF apresentou impugnação às contestações às fls. 4140/4145.

Decisão saneadora afasta as preliminares arguidas e defere a produção de prova pericial (fls. 4.281/4.287), seguida de posterior decisão (fls. 4.358/4.359-v) que homologa os quesitos formulados pelas partes: a) Wilson Pereira dos Santos (fls. 4.315/4.318); b) Orozimbo José A. Guerra Neto e Enedino Antunes Soares (fls. 4.323/4.326); c) MPF (fls. 4.346/4.348); e d) DNIT (fls. 4.356). Decisão às fls. 4.386/4.387 indefere a perícia grafotécnica requerida pela Três Irmãos Engenharia Ltda.

A proposta de honorários periciais foi anexada às fls. 4.390/4.392, seguida das impugnações de: a) DNIT (fls. 4.406); b) Conspavi Construções e Participações LTDA (fls. 4.413/4.417); c) Wilson Pereira dos Santos (fls. 4.429/4.430); e d) Três Irmãos Engenharia LTDA (fls. 4.479/4.482). O juízo indefere o pedido de justiça gratuita formulado pela demandada Massa Falida de Conspavi Construções e Participações LTDA e determina a justificação da proposta de honorários periciais (fls. 4500/4502-v), que foi apresentada às fls. 4.504/4.518.

Os autos físicos foram migrados ao PJe (id. 467905364).

Houve a redução dos honorários periciais por arbitramento (Id. 486546372), e o posterior aceite do perito nomeado (Id. 548983871), seguida da determinação do depósito integral (Id. 549158392).

Embargos de declaração opostos por Wilson Santos (id. 556973892) pugna a possibilidade do parcelamento, e as contrarrazões do DNIT requer o não conhecimento do recurso (id. 574616899). Recebidos como simples petição, o juízo oportuniza ao *expert* a manifestação quanto a viabilidade do fracionamento (Id. 745590479), que responde negativamente (Id. 759299476) e que aguarda o depósito integral para o início dos trabalhos (Id. 856681070).

O demandado Wilson Pereira dos Santos comprova três depósitos em favor do perito (Ids. 835033094, 848359560 e 863249586), que totalizam o correspondente à 50% do valor arbitrado.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### Chamo o feito à ordem.

A Lei n. 14.230/2021, editada em 25/10/2021, promoveu alterações substanciais na Lei n. 8.429/1992 – tanto de natureza material quanto processual –, sobre as sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa. Dentre as inovações, encontra-se a expressa previsão legal de **prescrição intercorrente**, nos seguintes termos:

*Art. 23. (...) § 8º O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º,*

*transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo. (G.N.)*

Os mencionados **marcos interruptivos** foram elencados considerando as fases processuais, da seguinte maneira:

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

*I - pelo **ajuizamento** da ação de improbidade administrativa; (G.N.)*

*II - pela **publicação da sentença condenatória**; (G.N.)*

*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.*

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

Houve a expressa revogação dos incisos “I”, “II” e “III” do artigo 23, que previa os diferentes **termos iniciais** do prazo prescricional, a depender do cargo/função exercida pelo agente ímprobo, bem como a nova redação do artigo 23 da Lei 8.429/92 unificou o prazo prescricional, com o seguinte teor:

*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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

Dentre os diversos aspectos advindos com a nova lei, destaco para o deslinde da atual controvérsia, especialmente, a análise da eventual **retroatividade da prescrição intercorrente** nas ações de improbidade ajuizadas anteriormente à Lei n. 14.230/2021.

Regido sob o princípio da legalidade (artigo 5º, inciso II e artigo 37, § 4º, da CRFB/88), o sistema de improbidade administrativa exige que a lei discipline o seu regramento, oferecendo previsibilidade e estabilidade na aplicação de suas disposições sancionatórias, na medida adequada para a tutela da probidade. Em relação à atual persecução dos atos, a nova lei de improbidade, em seu artigo 1º, § 4º, dispôs que:

*Art. 1º. (...) § 4º. Aplica-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei **os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador**. (G.N.)*

Nesse sentido, a prescrição intercorrente está ligada à limitação do poder punitivo do Estado, exigindo, portanto, que a busca pela responsabilização do investigado ocorra dentro de um prazo razoável, sob pena de restar impossibilitada a aplicação da sanção.

Importantes considerações acerca da retroatividade da lei mais benéfica restam daí decorrentes. O Superior Tribunal de Justiça ratificou a incidência do princípio da retroatividade benéfica na sfera administrativo sancionador quando a **2ª Turma** decidiu no sentido de que o **"processo administrativo disciplinar é uma espécie de direito sancionador. Por essa razão, (...) o princípio da retroatividade mais benéfica deve ser aplicado também no âmbito dos processos administrativos disciplinares"** (STJ - AgInt no RMS: 65486 RO 2021/0012771-8, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 17/08/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/08/2021) (Grifei)

A **1ª Turma** do STJ, de igual modo, também já assentou que **"o tema insere-se no âmbito do Direito Administrativo sancionador e, segundo doutrina e jurisprudência, em razão de sua proximidade com o Direito Penal, a ele se estende a norma do artigo 5º, XVIII, da Constituição da República, qual seja, a retroatividade da lei mais benéfica"** (REsp 1.353.267; e, em idêntico sentido, o RMS 37.031).

Registre-se os seguintes julgados do STJ que reafirmaram: **"A norma administrativa mais benéfica, no que deixa de sancionar determinado comportamento, é dotada de eficácia retroativa. Precedente: REsp 1.153.083/MT, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 19/11/2014"** (STJ - REsp: 1402893 MG 2013/0302333-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 11/04/2019, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/04/2019).

Importante julgado da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça reflete esse mesmo posicionamento:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. I. **O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage.** Precedente. II. Afastado o fundamento da aplicação analógica do art. 106 do Código Tributário Nacional, bem como a multa aplicada com base no art. 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil. III. Recurso especial parcialmente provido. (STJ - REsp: 1153083 MT 2009/0159636-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 06/11/2014, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/11/2014) (Grifei).

Seus fundamentos estão nos princípios da eficiência, da duração razoável do processo e da segurança jurídica. Após a EC n. 45/04, a Constituição Federal expressa, inclusive, a **razoável duração do processo** como um **direito fundamental**, tanto no âmbito administrativo quanto no judicial (art. 5º, LXXVIII, da CF) o que exige prestação jurisdicional dentro de um prazo adequado, de forma a se garantir Justiça, no seu sentido substantivo, evitando-se a perpetuação de processos, que acaba por desestabilizar a segurança jurídica das relações sociais.

Ademais, o artigo 9º do Pacto de San José da Costa Rica, que possui *status* supralegal, ao replicar o princípio da retroatividade da lei benigna, não restringiu o entendimento às normas penais, de modo que sua dicção se sobrepõe à legislação infraconstitucional, particularmente no que concerne à interpretação sobre a extensão dos efeitos de alterações positivas.

Considerando-se a gravidade das sanções cíveis impostas como punição por ato de improbidade – eventualmente até mais graves do que a respectiva consequência no âmbito criminal pelo mesmo fato –, o STJ já admitia a incidência dos princípios penais aos ilícitos da LIA, antes mesmo do advento da Lei 14.230/21, dada sua natureza repressiva:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. TIPICIDADE DA CONDUTA. APLICAÇÃO DA PENA. INVIABILIDADE DA SIMPLES DISPENSA DA SANÇÃO. 1. **Reconhecida a ocorrência de fato que tipifica improbidade administrativa, cumpre ao juiz aplicar a correspondente sanção. Para tal efeito, não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as conseqüências da infração, individualizando-as, se for o caso, sob os princípios do direito penal.** O que não se compatibiliza com o direito é simplesmente dispensar a aplicação da pena em caso de reconhecida ocorrência da infração. 2. Recurso especial provido para o efeito de anular o acórdão recorrido (STJ - REsp: 513576 MG 2003/0054006-5, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 03/11/2005, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 06.03.2006 p. 164) (Grifei)

Exemplificativamente, acerca da gravidade, no âmbito criminal, a depender da situação, o réu poderá se utilizar das faculdades da suspensão condicional da pena (CP, artigo 77); substituição por restritiva de direitos (CP, artigo 44) ou multa (CP, artigo 44, I), ou ainda regime aberto (CP, artigo 33, § 2º, "c"), e, pelo mesmo fato, restar sujeito no âmbito cível sancionador à perda de bens e da função pública, suspensão dos direitos políticos por até 14 anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com o poder público pelo prazo não superior a 14 anos.

Desta forma, antes mesmo da alteração legislativa, já havia o entendimento jurisprudencial de que *“as ações de improbidade, muito embora ostentem natureza civil, não se afastam do caráter penaliforme que as caracteriza, na medida em que as sanções delas advenientes têm verdadeiro caráter de punição, motivo pelo qual o seu processamento deve ser revestido das mais vigorosas garantias assecuratórias de defesa do acusado”*. (STJ - REsp: 1534993 SP 2015/0125340-6, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Publicação: DJ 14/05/2019) (Grifei).

Assim, nas Ações Cíveis Públicas destinadas a analisar a responsabilidade do agente por atos de Improbidade Administrativa, devem ser preservados os limites do poder punitivo do Estado e os mesmos direitos, garantias e liberdades individuais do Réu de que se revestem as Ações Penais, dado o proeminente caráter sancionador e penaliforme da Lei 8.429/1992.

Sobre a natureza jurídica, a própria Lei de Improbidade agora dispõe em seu o artigo 17-D que **“A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”** (Grifei).

Discordo do posicionamento de que as referidas interpretações desta fundamentação privilegia a impunidade ou o indivíduo ímprobo (supostamente), em detrimento de outros direitos fundamentais e constitucionais, tal como o princípio da moralidade, porque entendo que este posicionamento subverte o princípio da **presunção de inocência**, antes da cognição exauriente proferida pelo órgão jurisdicional (equidistante ao interesse das partes), ou do trânsito em julgado, em nítida preferência/adesão à tese de acusação, o que malfeire a necessária imparcialidade do magistrado e a paridade de armas entre as partes.

O art. 5º, LVII, da CRFB/88, estabelece que *“ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”*, e robustece o posicionamento acima, mesmo na eventual hipótese de sentença criminal condenatória sem o trânsito em julgado, levando-se em consideração – além da presunção de inocência – a relativa independência entre as instâncias prevista em Lei (Art. 125, da Lei 8.112/90, art. 935 do Código Civil e art. 21, II, §§ 3º e 4º, da LIA), sem com que o entendimento acima malsine o combate à improbidade.

Frise-se que o princípio da presunção de inocência, além da mencionada previsão constitucional, goza de previsão no artigo 8º do Pacto de São José da Costa Rica, promulgado pelo Decreto n. 678/1992, e possui *status* supralegal. Além disso, a Lei n. 14.230/21 adotou o referido princípio para o processamento da ação de improbidade e impôs o ônus da prova à acusação, nos seguintes termos:

*Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.*

*(...) § 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa:*

*I - a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia;*

*II - a imposição de ônus da prova ao réu, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);*

*(...) IV - o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito.*

Cumpramos ressaltar acerca do *status* supralegal dos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, proferido no caso emblemático que teve por objeto de análise o Pacto de San José da Costa Rica, veiculada no RE 466.343/SP, nos seguintes termos:

“Em conclusão, entendo que, desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para a prisão civil do depositário infiel, pois **o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão.** Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei no 10.460/2002)” (STF - RE: 466343 SP, Relator: Min. CEZAR PELUSO, Data de Julgamento: 03/12/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-06 PP-01106 RDECTRAB v. 17, n. 186, 2010, p. 29-165).

Por fim, mas não menos importante, cumpra frisarmos a possibilidade de reconhecimento da prescrição intercorrente pelo magistrado, por se tratar de matéria de ordem pública, cognoscível *ex officio*, conforme art. 23, § 8º, da LIA e precedente do STJ, a saber:

“(…) 7. Outrossim, nula a citação posto ausente a antecedente notificação, **é lícito ao juiz declarar de ofício a prescrição, por isso que a Ação de Improbidade tem natureza sancionatória, também, lideira às lides penais, admitindo, in bonam partem, o conhecimento ex officio da prescrição, à semelhança do que ocorre com as ações criminais.** Conseqüentemente, ausente de antijuridicidade a decisão que impôs a extinção do processo sem análise do mérito por falta de pressuposto processual” (STJ. REsp 693.132/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/09/2006, DJ 07/12/2006, p. 274).

Imbuído dos supramencionados princípios norteadores, especialmente pela possibilidade legal de reconhecimento *ex officio* da retroatividade da prescrição, na modalidade intercorrente, passo à análise do caso concreto.

**Do caso concreto:**

Fixadas as premissas supramencionadas, verifico que a presente demanda foi distribuída em 05/11/2014.

A lei de improbidade, com a alteração promovida pela Lei 14.230/21, prevê que após a interrupção do prazo pelo ajuizamento (art. 23, § 4º, I) recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no *caput* do artigo, ou seja, em 4 (quatro) anos.

Desta forma, em 05/11/2018 operou-se a prescrição intercorrente, à qual o reconhecimento retroativo é medida que se impõe.

**3. DISPOSITIVO**

Diante do exposto, **EXTINGO O PROCESSO**, com análise do mérito, na forma do art. 487, inciso II, do CPC, em virtude do reconhecimento da **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE**, nos moldes do art. 23, § 8º, da Lei n. 8.429/92, em razão do prazo de tramitação superior ao previsto no § 5º do mesmo artigo, considerando-se o marco interruptivo do ajuizamento da ação (art. 23, § 4º, "I", da LIA).

Desincumbo o perito nomeado do respectivo ônus processual, considerando-se a ausência do início dos trabalhos periciais.

Determino a liberação das constringências determinadas nestes autos, após o trânsito em julgado da presente decisão. Determino, ainda, a restituição dos valores depositados a título de honorários periciais pela parte demandada, a ser realizada observando-se as originárias contas bancárias de origem. Expeça-se o necessário.

Incabível o reexame necessário (art. 17-C, § 3º, da LIA).

Descabe condenação em honorários advocatícios em sede de Ação Civil Pública (art. 18 da Lei 7.347/85), também em virtude de ausência de má-fé da parte autora (art. 23-B, § 3º, LIA).

Custas "*ex lege*".

Intimem-se.

Cuiabá/MT, datado eletronicamente.

**Assinado digitalmente**

Assinado eletronicamente por: **RAPHAEL CASELLA DE ALMEIDA CARVALHO**

**12/01/2022 22:49:57**

<http://pje1g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **863437074**



220112224957563000008

IMPRIMIR

GERAR PDF