



ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
VARA ESPECIALIZADA EM AÇÕES COLETIVAS

Processo n.º 0024146-29.2005.811.0041.

Vistos etc.

A defesa do requerido Adilson Moreira da Silva arguiu questão ordem, requerendo a aplicação da lei n.º 14.230/2021, de forma retroativa, por se tratar de norma mais benéfica.

Salientou que desde o ajuizamento da ação até a prolação da sentença decorreu período superior ao necessário para o reconhecimento da prescrição intercorrente, nos termos do art. 23, §4º, inciso I e §5º, da Lei n.º 14.230/2021.

Afirmou, ainda, que a lei nova trouxe alteração do tipo da conduta, passando a exigir a existência de dolo para caracterização do ato de improbidade administrativa e, no caso concreto, o dolo não está caracterizado.

Requeru, ao final, a aplicação da lei n.º 14.230/2021, de forma retroativa, para reconhecer a ocorrência da prescrição e extinguir as penas impostas na sentença e a revisão das penas impostas, em razão da ausência de dolo (id. 86805258).

O representante do Ministério Público na manifestação id. 92312580, asseverou que as alterações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021 não tem aplicação pretérita, portanto, não incidem nesta ação, haja vista os princípios da proteção ao ato jurídico perfeito, coisa julgada, segurança jurídica e do acesso à justiça.

Ressalta que é evidente a inconstitucionalidade da nova redação dada ao art. 11, da Lei n.º 8.429/92, pois a taxatividade do rol possibilita que condutas vedadas pela Constituição e que também

configuram ilícitos penais e administrativos não caracterizem condutas ímprobas, o que é inadmissível pelo princípio da vedação ao retrocesso na proteção de direitos.

Ao final, requereu o prosseguimento do feito.

No id. 92588380, o representante do Ministério Público pleiteou pela inscrição dos requeridos no cadastro de inadimplentes; o desconto mensal da quantia equivalente a 30% dos proventos líquidos do requerido Carlos Carlão Nascimento, como já decidido; a expedição de mandado de avaliação dos veículos penhorados; a obtenção da declaração de renda dos requeridos, referente aos últimos cinco (05) anos e a expedição de mandado de penhora e avaliação.

A defesa do requerido Carlos Carlão Nascimento requereu a extinção da pena referente a suspensão dos direitos políticos, uma vez que já decorreu o prazo fixado na sentença desde a publicação do acórdão que confirmou a sentença condenatória (id. 101760719).

É o relatório.

Decido.

A defesa do requerido Adilson Moreira da Silva pretende que sejam aplicadas as inovações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021, para reconhecer a ocorrência da prescrição intercorrente e a exigência do dolo para a caracterização da conduta como ato de improbidade administrativa.

A aplicação dos novos dispositivos da Lei n.º 8.429/92, com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021 deve ser feita em harmonia com a Constituição Federal e com o sistema de tutela da probidade administrativa e, ainda, à luz das Convenções Internacionais contra a Corrupção que foram internalizadas no direito brasileiro.

Assim, para que haja tutela eficiente dos bens jurídicos públicos, é preciso compreender adequadamente os princípios constitucionais no âmbito da improbidade administrativa, aqui mais precisamente sob a aplicação do princípio da irretroatividade/retroatividade.

Nesse contexto e sob a égide da nova lei, é necessário afastar interpretações que contrariam a Constituição Federal, as Convenções Internacionais contra a Corrupção ou que sejam incompatíveis com outros dispositivos legais vigentes e, neste

sentido, a irretroatividade é instrumento que impede o retrocesso na apuração e responsabilização de práticas tidas como ímprobas ou corruptivas.

Assim, os novos dispositivos da Lei 8.429/92, que tipificam condutas não podem ser aplicados aos fatos ocorridos antes da sua vigência, pois a tipificação original representa os parâmetros de efetividade da probidade administrativa.

Também não é possível aplicar a nova lei, de forma retroativa, quando a modificação introduzida se revela demasiadamente relevante e extensa. É a hipótese da Lei n.º 14.230/2021, que resultou em uma reformulação complexa dos tipos e das sanções até então vigentes, bem como a completa revogação de dispositivos que capitulavam condutas como atos de improbidade administrativa. Nesta hipótese, a aplicação do novo sistema deve ocorrer somente a partir da vigência das relevantes modificações introduzidas pela lei.

Em outras palavras, para resguardar a estabilidade e a segurança das relações jurídicas, a teor do disposto no art. 6.º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a lei nova não pode retroagir para alcançar fatos pretéritos a sua vigência, exceto quando há expressa previsão de excepcionar o princípio da irretroatividade, o que não é o caso.

Neste sentido, o trecho do voto do Ministro Herman Benjamin no julgamento do REsp 1.240.122-PR:

“A regra geral, pois, é a irretroatividade da lei nova (*lex non habet oculos retro*); a retroatividade plasma exceção, blindados, no Direito brasileiro, o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Mesmo fora desses três domínios de intocabilidade, a retroatividade será sempre exceção, daí requerendo-se manifestação expressa do legislador, que deve, ademais, fundar-se em extraordinárias razões de ordem pública, nunca para atender interesses patrimoniais egoísticos dos particulares em prejuízo da coletividade e das gerações futuras. Precisamente por conta dessa excepcionalidade, interpreta-se estrita ou restritivamente;(…)”

Não se pode olvidar que o sistema que regula a responsabilização por ato de improbidade administrativa está sujeito aos princípios materiais da legalidade, tipicidade, irretroatividade, culpabilidade, pessoalidade, proporcionalidade, razoabilidade, prescritibilidade e *non bis in idem*, bem como ainda permanece como

sistema autônomo, com fundamento constitucional expresse (art. 37, §4º, CF/88), de forma que não é possível a aplicação direta, a esse sistema, dos princípios formulados no Direito Penal.

A nova lei previu, expressamente, que ao sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa seriam aplicados os princípios do direito administrativo sancionador, que não integra o direito penal, mas sim, o direito administrativo, e cuja finalidade é a tutela do interesse público.

Desse modo, a lei previu que devem ser buscados no Direito Processual, no Direito Administrativo Sancionador e no Direito Civil os princípios que regem a ação de improbidade administrativa. Não há que se falar, portanto, em aplicação de princípios e normas afetas exclusivamente ao direito penal, como a *abolitio criminis*.

É importante ressaltar, ainda, que a aplicação dos princípios do direito penal aos atos de improbidade administrativa é afastada pela Constituição Federal, que em seu art. 37, §4º, expressamente distingue os atos de improbidade administrativa e os ilícitos penais:

“Art. 37 (...)

§ 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. (...).”

Outro ponto relevante que leva a reconhecer a aplicação do princípio da irretroatividade da lei, é a existência de disposição expressa específica de retroatividade em relação a legitimidade para a propositura da ação.

A lei n.º 14.230/2021 determina, em seu art. 3º, a suspensão de todas as ações em curso ajuizadas pela Fazenda Pública para que o Ministério Público manifeste o interesse em assumir a titularidade da ação, impondo, assim, que a legitimidade ativa exclusiva trazida pela nova lei alcance também os processos em curso.

Em outras palavras, na questão em que o legislador quis produzir efeitos retroativos, alcançando as ações já ajuizadas, o fez de forma expressa. Se a lei nada dispõe sobre a retroatividade de todas as demais questões que disciplina, não é tarefa do

intérprete fazê-lo, sob pena de estar infringindo a própria lei, ou ainda mais grave, criando uma terceira lei, resultado da combinação dos dispositivos da lei anterior e da nova lei.

Sobre a impossibilidade de se aplicar, ao caso concreto, a combinação de leis, veja-se o disposto na Súmula 501, do Superior Tribunal de Justiça:

“É cabível a aplicação retroativa da Lei n. 11.343/2006, desde que o resultado da incidência das suas disposições, na íntegra, seja mais favorável ao réu do que o advindo da aplicação da Lei n. 6.368/1976, sendo vedada a combinação de leis.”

O mesmo entendimento se aplica ao prazo prescricional e a previsão acerca da prescrição intercorrente, pois, não há dúvida, que esta tem natureza exclusivamente processual, portanto, deve seguir o princípio *tempus regit actum*, consoante o disposto no art. 14, do CPC.

Assim, os prazos previstos no art. 23, §4º, da Lei 8.429/92, com redação dada pela Lei n.º 14.230/2021 serão contados, integralmente, a partir da entrada em vigor da nova lei.

Aqui também é necessário aplicar o princípio da tutela da confiança legítima, segundo o qual o Estado precisa conferir estabilidade às relações jurídicas evitando surpresas e imprevistos, notadamente porque Lei n.º 14.230/2021 nada estabeleceu acerca da *vacatio legis* no caso concreto, tampouco disciplinou regras de direito intertemporal, como o fez o Código Civil de 2002.

Ressalta-se que no ordenamento jurídico brasileiro inexistente regra geral de transição para a contagem do prazo prescricional reduzido em relação às ações pendentes quanto do início da vigência da nova lei.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Especial n.º 566621, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, decidiu que a aplicação retroativa de novo e reduzido prazo que fulmina, de imediato, as pretensões deduzidas tempestivamente à luz do prazo então aplicável, bem como a aplicação imediata às pretensões pendentes de ajuizamento quando da publicação da lei, sem resguardo de nenhuma regra de transição, implicam ofensa ao princípio da segurança jurídica em seus conteúdos de proteção da confiança e de garantia do acesso à Justiça.

Há muito tempo assentou-se na jurisprudência e doutrina pátria que na falta de regra de transição ou de *vacatio legis* para resguardar o princípio da segurança jurídica, “*i) aplicar-se-á o prazo previsto na lei anterior se o tempo que falta para consumir-se a prescrição é menor que o prazo estabelecido na lei nova; ii) aplicar-se o prazo previsto na lei nova, se o período de tempo que falta para se consumir a prescrição pela lei anterior excede ao fixado pela nova lei, contado este do dia em que ela entrou em vigor.*”

Veja-se:

Súmula 445/STF

Enunciado

A L. 2.437, de 7.3.55, que reduz prazo prescricional, é aplicável às prescrições em curso na data de sua vigência (1.1.56), salvo quanto aos processos então pendentes.

“(…) II - Se a lei nova reduz o prazo de prescrição ou decadência, há que se distinguir:

- a) se o prazo maior da lei antiga se escoar antes de findar o prazo menor estabelecido pela lei nova, adota-se o prazo estabelecido pela lei anterior;
- b) se o prazo menor da lei nova se consumir antes de terminado o prazo maior previsto pela anterior, aplica-se o prazo da lei nova, contando-se o prazo a partir da vigência desta.” (BATALHA, Wilson de Souza Campos, *in* Lei de Introdução ao Código Civil, cit. por GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo, *in* Novo Curso de Direito Civil, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, pág. 508).

Assim também é o entendimento da atual jurisprudência:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE – AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO – Impossibilidade, a princípio, de aplicação retroativa da Lei nº 14.230/21, visto que ela não contém previsão nesse sentido – Inteligência do art. 6º da LINDB – Sem olvidar a polêmica no C. STJ acerca da possibilidade de retroatividade da lei mais benéfica em se tratando de direito administrativo sancionador, mesmo que adotada a posição que admite a aplicação retroativa da Lei nº 14.230/21, é certo que não verificada a prescrição intercorrente – Mesmo após a edição da Lei nº 14.230/21, permanece aplicável o entendimento firmado pelo E. STF no julgamento do Tema de Repercussão

Geral nº 897, vez que calcado em norma constitucional (art. 37, § 5º, da CF), logo, prevalecente sobre norma infraconstitucional (art. 23 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/21) – A ausência de distinção entre o referido precedente vinculante e o presente caso torna inviável o acolhimento da tutela pleiteada – Inteligência do art. 927, III e § 1º e 489, § 1º, VI, ambos do CPC/15 – A aplicação analógica da Súmula nº 383 do STF ao caso em tela a fim de preencher a lacuna aberta pela Lei nº 14.230/21, conforme autorização legal contida no art. 4º da LINDB, também afasta a verificação da prescrição intercorrente, mormente em homenagem ao princípio constitucional da proibição da proteção insuficiente, a fim de evitar a nulidade prevista no § 10-F, II do art. 17 da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/21 (mantendo-se, pois, a designação de audiência de instrução e julgamento para a produção da prova oral, atendendo, inclusive ao pedido dos próprios agravantes deduzido ao r. Juízo ‘a quo’), e diante do disposto no art. 206-A do Código Civil – Decisão mantida – Recurso desprovido.” (TJSP; Agravo de Instrumento 2264638-92.2021.8.26.0000; Relator (a): Carlos von Adamek; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Pirassununga - 2ª Vara; Data do Julgamento: 27/01/2022; Data de Registro: 27/01/2022).

Em suma, tem-se que a interpretação que melhor atende a garantia constitucional da segurança jurídica, prevista no art. 5º, inciso XXXVI da CF/88 e art. 6º, *caput* e §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, é a de que os atos praticados até então nestes autos constituem-se atos jurídicos processuais perfeitos e não são atingidos pela nova lei. Na ausência de *vacatio legis* ou regra de direito intertemporal na nova lei, os prazos prescricionais reduzidos não têm aplicação retroativa.

Ainda mais no caso concreto, onde há também deve ser observada a imutabilidade da sentença transitada em julgado.

Por fim, recentemente, no julgamento de mérito do Tema 1.199, com repercussão geral, ARE 843989, o qual trata da aplicação da Lei n.º 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal fixou as seguintes teses:

"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, porém **sem condenação transitada em julgado**, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, 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."

Diante do exposto, **indefiro** o pedido para aplicação retroativa da Lei n.º 14.230/2021 e, por consequência, o feito deve prosseguir em seus ulteriores termos.

Indefiro o pedido de extinção da pena restritiva de direitos, referente à suspensão dos direitos políticos, uma vez que o lapso temporal fixado na sentença é contado a partir do trânsito em julgado, que ocorreu em 26/06/2019 (id. 62705121; fl. 242-PDF), tanto que não houve nenhuma comunicação aos órgãos de controle quando do julgamento do recurso de apelação.

Defiro parcialmente o requerimento ministerial id. 92588380.

Proceda-se a inscrição do nome dos requeridos no cadastro Serasajud e expeça-se certidão, para fins de protesto.

Certifique-se acerca do cumprimento da decisão id. 73773875, em relação ao desconto mensal dos proventos do requerido Carlos Nascimento e o depósito em conta judicial vinculada a este feito.

Indefiro o pedido de avaliação dos veículos penhorados, haja vista o disposto no art. 871, inciso IV, do CPC.

Indefiro, por ora, o pedido de obtenção das declarações de imposto de renda dos requeridos, pois se trata de informação acobertada por sigilo e, ainda estão pendentes diligências para a localização de bens.

Caso não sejam localizados bens dos requeridos, o pedido poderá ser reiterado, inclusive para a utilização do sistema Sniper.

Expeçam-se mandados de penhora, avaliação e intimação.

Intimem-se.

Cumpra-se.

Cuiabá-MT, 30 de novembro de 2022.

Celia Regina Vidotti
Juíza de Direito



Assinado eletronicamente por: CELIA REGINA VIDOTTI
30/11/2022 14:24:07
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDACBFGFPZ>
ID do documento: 105156918



PJEDACBFGFPZ

IMPRIMIR

GERAR PDF