



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

VARA ESPECIALIZADA EM AÇÕES COLETIVAS DA COMARCA DE CUIABÁ-MT

PROCESSO: 1006545-70.2017.8.11.0041

Vistos.

Trata-se de **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c Reparação de Dano ao Erário** movida pelo Ministério Público em face de **André Luiz Prieto e Hércules da Silva Gahyva**.

Os autos vieram conclusos para apreciação de eventual incidência de prescrição intercorrente retroativa (Id. nº 68861755).

A parte autora se manifestou sobre o pedido no movimento de Id. nº 74244934, pugnando pela continuidade do feito.

É o relato do necessário.

DECIDO.

De acordo com a nova redação do *caput* do **art. 23 da Lei nº 8.429/92**, a ação para aplicação das sanções previstas para atos de improbidade administrativa prescreve em **08 (oito) anos** "contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência".

Sobre os marcos interruptivos da prescrição, dispõe o §4º do art. 23 da LIA:

§ 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”.

O §5º do citado art. 23 da Lei de Improbidade prevê ainda que “interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo” (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

Portanto, o §5º do art. 21 da Lei nº 14.230/2021 institui a denominada prescrição intercorrente, cujo prazo flui no decorrer do processo, interrompendo-se nos marcos legais apontados, com o reinício da contagem pela metade do tempo previsto no *caput* (oito anos).

Sobre **prescrição intercorrente**, pertinente é a lição contida na doutrina de **José dos Santos Carvalho Filho**:

“Prescrição intercorrente é aquela cuja consumação se concretiza no curso do processo em que foi deduzida a pretensão. Distingue-se, pois, da prescrição inicial, que se consuma antes da instauração do processo. Na prescrição

intercorrente, o titular do direito o exerceu dentro do prazo que a lei lhe cominava, mas a inércia veio a aparecer em momento superveniente, ou seja, quando já tramitava o processo idôneo a impedir a ocorrência^[1]
 (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.c

O citado doutrinador ressalta, ainda, que:

“O fundamento da prescrição intercorrente é bem compreensível. A prescrição se ampara na inércia do titular do direito durante determinado período. Essa inércia não precisa ocorrer somente antes da propositura da ação. Com efeito, é possível que, anteriormente sem desídia, o titular venha a manifestá-la a posteriori. Assim, se o faz no curso do processo, surge a prescrição intercorrente. A rigor, a desídia ulterior do titular tem o mesmo valor jurídico que a anterior ao ajuizamento da ação. Por conseguinte, os pressupostos da prescrição comum estão presentes também na intercorrente”.

Vale destacar que a prescrição, de acordo com o **art. 202, caput, e inciso I, do Código Civil^[2]**
 (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ft
é interrompida pelo despacho do juiz que ordenar a citação.

Essa previsão deve ser conjugada com o **§1º do art. 240 do Código de Processo Civil**, segundo o qual *“a interrupção da prescrição, operada pelo despacho que ordena a citação, ainda que proferido por juízo incompetente, retroagirá à data de propositura da ação”*. Além disso, incumbe ao autor adotar, no prazo de 10 (dez) dias, as providências necessárias para viabilizar a citação, sob pena de não se considerar interrompida a prescrição (art. 240, §2º, do CPC).

Essa forma de interrupção da prescrição tratada pela interpretação conjunta dos citados dispositivos art. 202, inciso I, do Código Civil, e art. 240, § 1º, do Código de Processo Civil, sempre suscitou, nas ações por atos de improbidade administrativa, **pretensões relacionadas ao reconhecimento de eventual prescrição intercorrente**.

O fundamento residia na alegação de demora entre o ajuizamento da ação e a efetivação da citação da parte requerida.

Contudo, em se tratando de ações por atos de improbidade administrativa, a interpretação consolidada pelo **Superior Tribunal de Justiça**, considerando a **redação original** então vigente do art. 23 da Lei nº 8.429/1992 era a de que *“não se mostra possível decretar a ocorrência de prescrição intercorrente”,* pois o *“referido dispositivo legal somente se refere à prescrição quinquenal para ajuizamento da ação, contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança”* [Precedentes: REsp 1.218.050/RO, DJe 20/9/2013; REsp 1.721.025 – SE, 15/05/2018].

Para além da ausência de previsão legal, a tese firmada pela jurisprudência sobre o assunto sopesava o próprio **procedimento especial** da Lei nº 8.429/1992, o qual estabelecia um rito inicial com: notificação prévia, apresentação de defesa preliminar e eventual recebimento da inicial.

Só a partir da admissibilidade da petição inicial o juízo poderia despachar ordenando a citação, o que situava o ato em espaço-tempo distante da propositura da ação. Por isso, firmou-se o entendimento no sentido de que *“nas ações civis públicas por ato de improbidade, tem o curso da prescrição interrompido com o mero ajuizamento da ação dentro do prazo (...)”* (STJ - AREsp: 1071755 MA 2017/0061255-6, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Publicação: DJ 04/06/2018).

No caso concreto, a ação foi ajuizada em **07.03.2017**, quando foi interrompido o prazo prescricional, e não houve, até a presente data, outra causa interruptiva.

Nos termos do art. 14 do Código de Processo Civil, “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”.

Sobre o aludido dispositivo, Alexandre Freitas Câmara anota:

“Adota-se, expressamente, pois, a chamada teoria do isolamento dos atos processuais. Significa isto dizer que a lei processual aplicável a cada ato processual é a lei vigente ao tempo em que o ato processual é praticado (tempus regit actum). A lei processual nova entra em vigor imediatamente, alcançando os processos em curso no momento de sua entrada em vigor.”^[3]
(file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.c

E complementa:

“Assim, então, a entrada em vigor de uma lei processual nova gera sua incidência imediata, não só aos processos que se instaurem daí por diante, mas também aos processos em curso. Não há, porém, retroatividade da lei processual, de modo que não se pode admitir que a lei processual nova se aplique a fatos anteriores à sua vigência ou que desrespeite as situações processuais consolidadas sob a égide da norma anterior”.

Acerca do tema, Humberto Theodoro Júnior anota com precisão que, “mesmo quando a lei nova atinge um processo em andamento, nenhum efeito tem sobre os fatos ou atos ocorridos sob o

*império da lei revogada*¹⁷¹
(file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ft

A aplicação aos processos em curso dos §§ 4º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.429/1992 deve atender a regra do art. 14 do Código de Processo Civil, o qual impõe que a lei processual tem aplicação imediata, mas não retroage para alcançar **situação processual consolidada** sob a égide da lei processual anterior, em atenção ao consagrado princípio processual *tempus regit actum*.

Conforme exposto, a Lei nº 8.429/1992 **não continha disposições sobre a prescrição intercorrente** e, por essa razão, a propositura da ação no prazo legal interrompia a prescrição, que não voltava a correr.

Logo, antes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, não havia **prazo legal** a ser observado após o **único marco interruptivo** da prescrição até então adotado [ajuizamento da ação].

A superveniência de novo marco interruptivo, após a ocorrência de um antecedente, trata-se de hipótese legal que só passou a existir no ordenamento jurídico a partir da vigência da Lei nº 14.230/2021, de 25 de outubro de 2021.

Por consequência, o lapso temporal transcorrido até a vigência da Lei nº 14.230/2021, por se tratar de situação processual consolidada, não pode ser computado para fins de incidência da prescrição intercorrente, sob pena de se atingir situação processual consolidada em decorrência de norma processual superveniente, em manifesta ofensa ao art. 14 do Código de Processo Civil.

Ademais, a **prescrição intercorrente** visa **sancionar** o titular da ação pela sua inércia depois do ajuizamento. Contudo, não há sanção sem norma que anteriormente a preveja. Assim, o reconhecimento da **prescrição intercorrente**, na hipótese, daria eficácia retroativa a uma norma sancionadora, em clara violação ao princípio da anterioridade (art. 5º, inciso XXXIX, da CF^[5]) (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ft

Haveria, ainda, ofensa ato jurídico perfeito e ao devido processo legal (CF, art. 5º, incisos LIV e XXXVI).

Na mesma direção, a **Lei de Introdução** às normas do Direito Brasileiro:

Art. 6º “A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada”.

§ 1º “Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”.

Art. 24. “A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas”. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

Parágrafo único. “Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Nos ensinamentos de **Fredie Didier Jr**, *“O processo é uma espécie de ato jurídico. Trata-se de um ato jurídico complexo”*^[6]
(file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ft

Pontua, também, que:

“Enquadra-se o processo na categoria ‘ato-complexo de formação sucessiva’: os vários atos que compõem o tipo normativo sucedem-se no tempo, porquanto seja um conjunto de atos jurídicos (atos processuais), relacionados entre si, que possuem como objetivo comum, no caso do processo judicial, a prestação jurisdicional. Cada ato que compõe o processo é um ato jurídico que merece proteção. Lei nova não pode atingir ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, CF /1988), mesmo se ele for um ato jurídico processual. Por isso o art. 14 do CPC determina que se respeitem ‘os atos processuais praticados’.”

Além da ofensa às normas constitucionais acima referidas, a aplicação retroativa da prescrição intercorrente violaria, no âmbito processual, a boa-fé objetiva e a própria paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais (art. 7º do CPC).

Rememoro que o próprio Código de Processo Civil, ao **criar** o instituto da prescrição intercorrente para os processos de execução cível (art. 924, inciso V)^[7]
(file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ft do CPC), estabeleceu que o seu **termo inicial** seria a data de sua entrada em vigor (art. 1.056 do CPC), o que se mostra absolutamente coerente e em sintonia com as demais disposições do próprio Código.

Outro ponto que merece reflexão quando se suscita a retroatividade da norma que instituiu a prescrição intercorrente aos processos em curso é a **singularidade do procedimento especial de admissibilidade da petição inicial** que existia na lei revogada.

Por certo, o procedimento especial previsto na lei revogada causava grande atraso no curso do procedimento, razão pela qual a fase de notificação prévia foi abolida pela **Lei nº 14.230/2021**. Como consequência lógica, o prazo fixado pela Lei nova não pode retroagir para alcançar situação pretérita sujeita a procedimento diverso, com fase mais alargada.

Portanto, do ponto de vista das normas constitucionais e processuais acima elencadas, não há dúvidas de que o instituto da prescrição intercorrente não deve retroagir.

Há, ainda, o argumento no sentido de que a prescrição intercorrente deve ser entendida como norma **material penal** mais benéfica, o que autorizaria **retroatividade** (art. 5º XL, da CF). No ponto, anotam que o **§4º do art. 1º da Lei nº 8.429/1992**, incluído pela **Lei nº 14.230/2021**, dispôs expressamente que *“Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador”*.

Neste particular, cumpre inicialmente anotar que não existe na Constituição Federal propriamente princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. O art. 5º da Constituição Federal enumera regras e princípios fundamentais direcionadas a todos os ramos do direito, no que se inclui o sancionatório.

Especificamente em relação à aplicação **retroativa da lei mais benéfica** no âmbito do direito administrativo sancionador sequer existe consenso na doutrina administrativista brasileira. Essa divergência, inclusive, foi destacada pelo **Ministro Alexandre de Moraes**, em decisão que entendeu pela **repercussão geral** do tema *“Definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021”*^[8] (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ft

Aliás, para além da divergência doutrinária sobre o tema, a **Lei nº 9.784/1999**, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, contém disposição expressa que **veda a aplicação retroativa** de nova **interpretação** de lei no âmbito da Administração Pública. Dispõe o art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da referida Lei:

Art. 2º: *“A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.*

Parágrafo único. *“Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de”:*

[...]

XIII - *“interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação**”.*

De todo modo, entendo que a análise sobre a aplicação retroativa da **prescrição intercorrente** no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa não depende do enfrentamento da questão sobre a *“retroatividade da lei penal mais benéfica”* na seara do direito administrativo sancionador.

Isso porque, mesmo quando se adota posição pela retroatividade da lei penal mais benéfica no direito sancionador de modo geral, ela se dá em relação a dois pontos fundamentais de direito material: **atipicidade do fato e sanção menos gravosa**.

Evidentemente, prescrição não se trata de norma puramente material e muito menos se entrelaça com questões afetas a tipicidade material da conduta ou com a sanção dela decorrente.

Vale dizer, a retroatividade pretendida não se molda ao princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, pois a **natureza jurídica** da nova norma não está relacionada a tipicidade da conduta ou a sanção cominada.

Em conclusão, o reconhecimento da **pretensão retroativa configuraria ofensa a direito consumado da parte autora**, qual seja, o exercício do direito de ação dentro do prazo legal, cujo marco interruptivo era apenas o ajuizamento.

Dessa forma, considerando que o ajuizamento da ação se deu dentro do único marco interruptivo da prescrição vigente ao seu tempo, a aplicação retroativa do instituto não é aplicada, sob pena de violação às normas constitucionais e legais acima apontadas.

Além disso, a natureza jurídica da prescrição não se relaciona com a tipicidade material da conduta ou com a sanção cominada e, por essa razão, não se trata de norma sancionatória mais benéfica.

Assim sendo, **INDEFIRO o pedido de reconhecimento da prescrição intercorrente retroativa**, formulado pelo requerido **André Luiz Prieto** no movimento de Id. 68861755.

No mais, depois de finalizadas as diligências preparatórias, retornem os autos conclusos para a realização da audiência.

Intime-se.

Cumpra-se.

Cuiabá/MT, 21 de Março de 2022.

(assinado eletronicamente)

BRUNO D'OLIVEIRA MARQUES

Juiz de Direito

[1] (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ftnref1) Carvalho Filho, José dos Santos. Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

[2] (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ftnref2) **Art. 202, Código Civil:** “A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á”.

1 – “por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual”.

[3] (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ftnref3) Câmara, Alexandre Freitas O novo processo civil brasileiro. – 4. ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 2018.

[4] (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ftnref4) Humberto Theodoro Júnior, Curso de Direito Processual Civil – vol. I: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum. 60. ed. – [2. Reimpr.]. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

[5] (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ftnref5) art. 5º, XXXIX, CF: “*não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal*”.

[6] (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ftnref6) Fredie Didier Jr , Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed. · Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

[7] (file:///N:/Welik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ftnref7) Art. 924. “*Extingue-se a execução quando: [...] V - ocorrer a prescrição intercorrente*”.

[8]

(file:///N:/Weik/Feitos%20na%20Quarentena/Decis%C3%A3o%20-%20Improbidade%20-%20Prescri%C3%A7%C3%A3o%20Intercorrente%20Retroativa%20-.docx#_ftnref8) ARE 843989. "Recurso extraordinário em que se discute, à luz do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, a prescritibilidade dos atos de improbidade administrativa imputados à recorrente, por alegada conduta negligente na condução dos processos judiciais em que atuava como representante contratada do INSS, sem demonstração do elemento subjetivo dolo (Temas 666, 897 e 899 do STF). Delimita-se a temática de repercussão geral em definir se as novidades inseridas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992, com as alterações dadas pela Lei 14.230/2021) devem retroagir para beneficiar aqueles que porventura tenham cometido atos de improbidade administrativa na modalidade culposa, inclusive quanto ao prazo de prescrição para as ações de ressarcimento" <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199> (http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4652910&numeroProcesso=843989&classeProcesso=ARE&numeroTema=1199) .

Gabinete do Juízo Titular I da Vara de Ações Coletivas - 2001 - Contato Assessoria: (65) 3648-6413, via telefone ou Whats'App Business

Assinado eletronicamente por: BRUNO D'OLIVEIRA MARQUES

22/03/2022 17:26:52

<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDAQMLGDMKT>

ID do documento: 80203809



PJEDAQMLGDMKT

IMPRIMIR

GERAR PDF