

ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
VARA ESPECIALIZADA EM AÇÕES COLETIVAS

Proc. n.º 0028082-86.2010.811.0041.

Vistos etc.

A defesa dos requeridos Wilson da Silva Santos, Validos Augusto Miranda, Gonçalo Moura e José Antonio Rosa requereram o reconhecimento da prescrição intercorrente, ausência de conduta dolosa e a extinção do processo, aplicando-se as inovações trazidas pela Lei n.º 14.230/2021.

O representante do Ministério Público manifestou desfavorável ao pedido, pleiteando pelo prosseguimento do feito (id. 94455922).

Decido.

A pretensão da defesa dos requeridos Wilson da Silva Santos, Validos Augusto Miranda, Gonçalo Moura e José Antonio Rosa, para aplicação da Lei n.º 14.230/2021 ao presente caso não pode ser acolhida.

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, como no caso da Lei n.º 14.230/2021, que resultou em uma reformulação complexa dos tipos e das sanções até então vigentes. 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 irretroatividade 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 irretroatividade 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 expresso (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.

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, prevalente 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.

Por fim, recentemente, no julgamento de mérito do Tema 1.199, com repercussão geral, ARE 843989, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “*o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/20231 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei*”.

Em relação ao pedido de reconhecimento de ausência de dolo, por falta de provas, trata-se de pedido que será apreciado em tempo oportuno, uma vez que se refere ao mérito e ainda não foi encerrada a instrução probatória nos autos.

Diante do exposto, **indefiro** os pedidos de aplicação retroativa da lei n.º 14.230/2021, para reconhecimento da prescrição e ausência de dolo neste momento processual e, por consequência, o feito deve prosseguir em seus ulteriores termos.

Intimem-se as partes para manifestarem sobre os esclarecimentos da perita, juntado no id. 80331728, no prazo de quinze (15) dias, sob pena de concordância tácita.

No mesmo prazo, as partes deverão manifestar sobre o interesse na prova testemunhal requerida e, em caso positivo, deverão atualizar os endereços das testemunhas, indicando, inclusive, os endereços de e-mail e celular.

Após, com as manifestações ou decorrido o prazo, certifique-se e retornem conclusos.

Cumpra-se.

Cuiabá-MT, 25 de outubro de 2022.

Celia Regina Vidotti

Juíza de Direito

Assinado eletronicamente por: **CELIA REGINA VIDOTTI**
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDASZKKZKBR>



PJEDASZKKZKBR