



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO ESPECIAL N.º 1.966.002/SP – SEGUNDA TURMA

RECORRENTE: GILBERTO CESAR BARBETI
RECORRIDO: MUNICÍPIO DE MORRO AGUDO
RELATOR: MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

PARECER ND Nº 12.187/2021

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DIREITO SANCIONADOR. PRESCRIÇÃO. SUPERVENIÊNCIA DE LEI MAIS BENÉFICA. RETROATIVIDADE. EXTINÇÃO DA AÇÃO. RECURSO PREJUDICADO.

1. A Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, foi substancialmente alterada pela Lei nº 14.320/2021, sobretudo quanto a normas que, sendo mais favoráveis ao acusado, devem retroagir, por imperativo constitucional.

2. A persecução referente a improbidade administrativa se insere no âmbito do Direito Sancionador e, por coerência sistêmica, a exemplo do que ocorre com os mecanismos de persecução criminal, deve nortear-se pelo postulado da retroatividade da norma mais favorável ao réu, nos termos do art. 5º, XL, da CF.

3. A nova redação do art. 23 da Lei nº 8.429/92 veicula expressiva modificação no regime de prescrição, com a inclusão de seguintes marcos interruptivos, após a data dos fatos: (i) ajuizamento da ação civil pública; (ii) publicação da sentença condenatória; e (iii) publicação dos acórdãos dos Tribunais de Apelação e Superiores que confirmem a condenação ou reformem a decisão de improcedência.

4. Não é dado à instância especial revolver fatos e provas (Súmula n. 7/STJ). Todavia, no caso, dentro dos contornos expressamente delineados no acórdão, é possível verificar que entre a data dos fatos (2006) e o ajuizamento das ações (2016) transcorreu o prazo de prescrição, que, por ser matéria de ordem pública, deve ser reconhecida de ofício, por qualquer Juízo ou Tribunal, *ex vi* do art. 23, *caput*, §§ 1º e 4º, I, e 8º da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021.

5. Parecer pela **extinção do processo**, ante a ocorrência da prescrição, em face da incidência retroativa da norma mais favorável; **prejudicado** o exame do recurso especial.

Excelentíssimo Ministro Relator,

Trata-se de recurso especial (fls. 1.268 e 1.313) interposto por GILBERTO CESAR BARBETI, com fundamento no art. 105, III, "a", da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Constituição da República, para impugnação de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferido nos termos das seguintes ementas (fls. 1217 e 1256):

Ação Civil Pública – Improbidade administrativa – Contratação nos anos de 2005 e 2006 de diversos serviços sem a realização de processo licitatório ou mesmo de prévio procedimento de dispensa ou inexigibilidade – Cerceamento de defesa não configurado – Prova pericial com vistas a aferir a efetiva prestação dos serviços, que não se trata da causa de pedir, fundada na dispensa irregular de licitação – Termo inicial para cômputo da prescrição é a data término do segundo mandato do réu – Comprovação da prática dos atos descritos na inicial e dos pressupostos necessários à condenação por ato de improbidade administrativa – Sanções aplicadas que correspondem à gravidade da conduta – Recurso não provido.

Embargos de Declaração — Omissão — Caráter infringencial e fins de prequestionamento — Inocorrência de quaisquer vícios passíveis de alteração, via embargos de declaração (obscuridade, contradição, omissão ou erro material), nos termos do disposto no artigo 1.022 do Código de Processo Civil — Embargos rejeitados.

Nas razões do recurso especial, interposto com fundamento na alínea “a” do inciso III do art. 105 da Constituição da República, o recorrente sustenta, preliminarmente, violação ao art. 1.022, I e II, do CPC, porque, a despeito da oposição de embargos de declaração, o acórdão teria sido omissivo. Alega, ainda, contrariedade ao art. 369 do CPC e aos arts. 11, 12 e 23, I e II, da Lei nº 8.429/92, sob os seguintes argumentos: **(i)** cerceamento de defesa no indeferimento do pedido de produção de prova pericial; **(ii)** prescrição para o ajuizamento da ação de improbidade, que só foi promovida 8 (oito) anos após o término de seu mandato; **(iii)** ausência de demonstração de dano ao erário e do elemento subjetivo doloso na conduta reputada ímproba; e **(iv)** desproporcionalidade das sanções aplicadas.

O recurso não foi admitido por ausência de omissão e incidência das Súmulas 7 e 83/STJ (fls. 1.372/1.374), sendo interposto agravo.

Nesse Superior Tribunal, o agravo não foi conhecido pela incidência da Súmula 182/STJ (fls. 1.445/1.446). Após agravo interno (fls.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1.450/1.454), foi determinada a autuação como recurso especial (fls. 1.463/1.465).

II

Em 26.10.2021, foi publicada a Lei nº 14.230, alterando inúmeros diversos dispositivos da Lei nº 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. A maior parte das alterações refere-se a normas mais benéficas ao requerido/réu em procedimentos que apuram atos de improbidade, a exemplo da abolição de alguns tipos, mitigações de sanções e redução de prazos prescricionais.

A persecução por ato de improbidade administrativa se insere no âmbito do Direito Sancionador e, por coerência sistêmica, a exemplo do que ocorre com os mecanismos de persecução penal, deve nortear-se pelo postulado da retroatividade da norma mais favorável ao réu, nos termos do art. 5º, XL, da CF.

Os princípios gerais devem orientar a aplicação do direito de forma horizontal, em suas diversas searas. Se a própria Constituição assegura a retroatividade da lei mais benéfica no Direito Penal – ramo mais rigoroso do ordenamento jurídico –, não é razoável limitá-la e deixar de aplicá-la quanto aos instrumentos de persecução por atos de improbidade, os quais se também encartam no Direito Sancionador. Essa Corte Superior, a propósito, já adotou o critério da retroatividade da norma mais benéfica em âmbito diverso do Direito Penal. Leia-se:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE [...]

[...]

II – As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

III – Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente.

[...]

VI – Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido.
(RMS 37.031/SP, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/02/2018, DJe 20/02/2018)

Do corpo do acórdão, por relevante, transcreve-se:

[...] a retroação da lei mais benéfica é um princípio geral do Direito Sancionatório, e não apenas do Direito Penal. Quando uma lei é alterada, significa que o Direito está aperfeiçoando-se, evoluindo, em busca de soluções mais próximas do pensamento e anseios da sociedade. Desse modo, se a lei superveniente deixa de considerar como infração um fato anteriormente assim considerado, ou minimiza uma sanção aplicada a uma conduta infracional já prevista, entendo que tal norma deva retroagir para beneficiar o infrator. Constatado, portanto, ser possível extrair do art. 5º, XL, da Constituição da República princípio implícito do Direito Sancionatório, qual seja: a lei mais benéfica retroage. Isso porque, se até no caso de sanção penal, que é a mais grave das punições, a lei Maior determina a retroação da lei mais benéfica, com razão é cabível a retroatividade da lei no caso de sanções menos graves, como a administrativa.

Dito isso, cabe o exame da repercussão das recentes inovações legislativas ao caso presente. Com a edição da nova lei, as regras pertinentes à prescrição sofreram substanciais modificações. Confirmam-se estas novas disposições normativas:

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)**

[omissis]

§ 1º A instauração de inquérito civil ou de processo administrativo para apuração dos ilícitos referidos nesta Lei suspende o curso do prazo prescricional por, no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão. **(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

§ 2º O inquérito civil para apuração do ato de improbidade será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Encerrado o prazo previsto no § 2º deste artigo, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º O prazo da prescrição referido no **caput** deste artigo interrompe-se: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

I – pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

II – pela publicação da sentença condenatória; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

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; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV – pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V – pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º 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)

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Essa nova redação do art. 23 da Lei nº 8.429/92 veicula expressiva modificação no regime de prescrição, com a inclusão de seguintes marcos interruptivos, após a data dos fatos: (i) ajuizamento da ação civil pública; (ii) publicação da sentença condenatória; e (iii)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

publicação dos acórdãos dos Tribunais de Apelação e Superiores que confirmem a condenação ou reformem a decisão de improcedência.

Não é dado à instância especial, como sabido, revolver fatos e provas (Súmula n. 7/STJ). Todavia, no caso, dentro dos contornos expressamente delineados no acórdão, é possível verificar que entre a data dos fatos (2006) e o ajuizamento das ações (2016) transcorreu o prazo de prescrição, que, por ser matéria de ordem pública, deve ser reconhecida de ofício, por qualquer Juízo ou Tribunal, *ex vi* do art. 23, *caput*, §§ 1º e 4º, I, e 8º da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021.

Segundo consta do aresto impugnado, os atos descritos na inicial teriam sido praticados pelo recorrente, no desempenho do mandato eletivo de Prefeito do Município de Morro Agudo-SP, em **2005** e **2006** (contratação de serviços sem a realização de processo licitatório). As Ações nº 1001318-87.2016.8.26.0374, nº 1001316-20.2016.8.26.0374 e nº 1001319-72.2016.8.26.0374, referentes aos atos de improbidade administrativa, objeto deste recurso, foram ajuizadas somente em **2016**. Vale dizer, após ultrapassado o prazo de 8 (oito) anos (e de eventual suspensão) do art. 23, *caput*, §§ 1º e 4º, I, e 8º da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, suficiente para o reconhecimento da prescrição. E esta, por ser matéria de ordem pública, deve ser reconhecida de ofício, por qualquer Juízo ou Tribunal, *ex vi* do art. 23, *caput*, §§ 1º e 4º, I, e 8º da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021.

Ante o exposto, o parecer do Ministério Público Federal é pela **extinção do processo**, em razão da prescrição, com a incidência retroativa da norma mais favorável. Deve ficar, em consequência, prejudicado o exame do recurso especial.

Brasília, data da assinatura digital.

NICOLAO DINO
Subprocurador-Geral da República