

**PODER JUDICIÁRIO**

Comarca de Goiânia

3ª Vara da Fazenda Pública Municipal e Registros PúblicosFórum Cível - Avenida Olinda, Qd. G, Lt. 04, esq c/ Rua PL-03, Parque Lozandes, CEP 74.884-120 - Goiânia-GO
Fone: (62)3018-6306 e (62)3018-6307 - E-mail: escrivfazpubmun3@tjgo.jus.br**tAutos nº: 0092402-96.2015.8.09.0051**

Requerente(s): MINISTERIO PUBLICO

Requerido (s): RENOR JURITI SAMPAIO (FALECIDO)

Natureza: PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais ->

Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Leis Esparsas e Regimentos -> Ação Civil de Improbidade Administrativa

- D E C I S Ã O -

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, por meio de sua 20ª Promotoria de Justiça, propôs **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** em desfavor de **RENOR JURITI SAMPAIO, PAULO ROBERTO SILVA, ELIAS PASSE NETO, ÚTIL PNEUS E PEÇAS E SERVIÇOS LTDA.**, todos qualificados.

Cinge-se, a presente demanda, ao suposto prejuízo ao erário decorrente de violação à objetividade e competitividade de certame licitatório.

O Ministério Público requer a incursão da parte ré na prática dos atos de improbidade administrativa, tipificados no art. 10, caput e VIII, e art. 11, caput e I, todos da LIA.

O processo seguiu seus trâmites normais.

À Mov. 254, ante a edição e vigência da Lei nº 14.230/2021, que promoveu profundas alterações no regime sancionatória da Lei de Improbidade Administrativa, foi determinada a intimação do Ministério Público para que promovesse a adequação da petição inicial nos termos das novas disposições constantes na redação atual da LIA, fixando-se a premissa de *viabilidade da aplicação, à presente demanda, das normas materiais e processuais da Lei nº 14.230/2021.*

Como resposta, o Ministério Público posicionou-se pela irretroatividade das novas disposições da LIA (Ev. 266), ao argumento de que a retroatividade admitida pela CF (artigo 5º, XL: 'a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu) aplica-se somente à lei penal, não sendo aplicado, portanto, nas ações de improbidade administrativa, ainda que esta se inclua no âmbito do direito público sancionador, por se tratar de instrumento de tutela dos interesses difusos com guarida constitucional e natureza cível.

Discorre, ainda, que deve ser reconhecida a inconstitucionalidade da expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas” contida na nova redação do artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/92, por esvaziar a aludida norma e implicar no retrocesso na proteção da probidade, igualdade e moralidade.

Conclui dizendo que: “a nova tipificação só terá conformação jurídica legal para os atos praticados sob a égide da nova Lei de Improbidade, não tendo aplicação para as situações pretéritas, no entanto, demonstra a correta exegese da lei, confirmando a tese já sustentada de que as condutas originalmente previstas nos incisos I, II, IX e X da Lei nº 8.429/1992, revogados pela Lei nº 14.230, não deixaram de ser condutas ímprobadas tipificadas em lei, no âmbito do sistema de responsabilidade de improbidade administrativa, considerando que, para as referidas hipóteses, está presente a continuidade normativa típica, encontrando-se todas passíveis de enquadramento como violação dos “deveres de honestidade, legalidade e imparcialidade”, em abuso de função pública, conforme o artigo 11, caput e parágrafo 1º da LIA, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021”.

Instados, os réus Útil Pneus Peças e Serviços Ltda, Maria Solange Borges Sampaio, Patrícia Sampaio, Fernanda Sampaio e Elias Rassi Neto apresentaram adequação à peça defensiva nos autos, requerendo, em síntese: i) o reconhecimento da prescrição intercorrente; ii) o reconhecimento da extinção da conduta típica do art. 11, caput, I, da Lei nº 8.429/92; iii) rejeição tardia da denúncia nos termos do art. 17, § 6º-B da LIA, haja vista a tipificação em desconformidade da denúncia com o art. 17, § 6º, incisos I e II e § 10-D, todos da LIA; iv) A rejeição tardia da denúncia nos termos do art. 17, § 6º-B ou a improcedência dos pedidos nos termos do art. 17, § 11, ambos da LIA, ao argumento de que a denúncia não identificou a conduta do agente, não identificou o dolo (não cita nem traz o mínimo de indícios sobre a vontade volitiva do agente), bem como deixou de demonstrar a efetiva perda, demonstrando, portanto, a desconformidade da denúncia com o art. 17, § 6º, incisos I e II e art. 21, I, todos da LIA.

Vieram-me os autos conclusos.

É o relatório essencial. Decido.

I. Da prescrição intercorrente:

Como se sabe, as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) pela Lei nº 14.230/2021 ocasionaram amplo debate doutrinário, notadamente acerca da viabilidade de aplicação das novas disposições processuais e materiais mais benéficas aos processos em curso, especialmente pelo fato de que a responsabilização pelo ato de improbidade administrativa está incluída no campo do Direito Administrativo Sancionador, espécie do gênero Direito Público Sancionador, a ser influenciado, ao meu sentir,

por regras e princípios comuns que regem, também, o Direito Penal, a atrair a exceção ínsita no art. 5º, inciso LX da Constituição Federal de 1988.

Nesse toar, uma corrente doutrinária e jurisprudencial posicionou-se pela viabilidade da incidência retroativa, nos casos em que ao conjugar todas inovações trazidas pela Lei 14.230/2021 sobre a prescrição e aplicá-las ao processo, na íntegra, seu resultado demonstrasse ser mais favorável ao réu, afastando, inclusive, a suspensão das ações em curso, tendo em vista a determinação de suspensão apenas os processos pendentes de análise de recurso especial.

Nessa esteira de entendimento, inclusive, posicionou-se o Eg. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA NORMA MATERIAL MAIS BENÉFICA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PRÁTICA DOLOSA CONSUBSTANCIADA NOS ARTIGOS. 9, 10, CAPUT DA LEI 8.249/92. ABOLITIO ILLICIT. REVOGAÇÃO DO INCISO I DO ARTIGO 11. EXTINÇÃO PARCIAL DO MÉRITO. VEDAÇÃO A CUMULAÇÃO DE TIPOLOGIA. 1 - A nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), em virtude de sua natureza jurídica de cunho sancionatório (normas de natureza material) aplica-se retroativamente aos casos em curso, por ser mais benéfica do que a Lei nº 8.429/92, na forma do artigo 5º, XL da Constituição Federal. 2- Á primeira vista da leitura da Lei 14.230/2021, houve aumento do lapso para o reconhecimento da prescrição da pretensão, o que leva a crer que referido aumento é mais gravoso. Entretanto, de um modo geral, as referidas alterações são, na verdade, benéficas ao réu, uma vez que permitem a sua incidência nos processos em curso. 3- 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.? 4- Se a conduta praticada não é mais caracterizada como ato ímprobo, a ação é incabível, o pedido é juridicamente impossível e, portanto, há perda superveniente de interesse processual diante do da abolitio illicit. 5- Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11. 6- O ressarcimento integral do dano patrimonial e a perda dos valores acrescidos ilicitamente devem ser corrigidos monetariamente,

incidindo juros de mora no percentual de 1%, ambos, desde a data do evento danoso. Quanto à multa civil, os juros de mora e a correção monetária, incidem desde a data da fixação. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E PARCIALMENTE ACOLHIDOS. SENTENÇA REFORMADA. (TJ-GO 01613157320148090146, Relator: DESEMBARGADOR MAURICIO PORFIRIO ROSA - (DESEMBARGADOR), 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 14/03/2022). negritei.

AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI FEDERAL Nº 14.230, DE 25 DE OUTUBRO DE 2021. NORMA MATERIAL MAIS BENÉFICA. APLICAÇÃO IMEDIATA. SÚMULA Nº 501 DO STJ. PRECEDENTES DESTE EGRÉGIO SODALÍCIO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ARTIGO 23, § 4º, INCISO I E § 5º DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AFETAÇÃO DO ARE Nº 843.989 PELO EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA 1.199), REPRESENTATIVO DE REPERCUSSÃO GERAL. DETERMINAÇÃO DA SUSPENSÃO APENAS DOS RECURSOS ESPECIAIS QUE VERSEM SOBRE A MATÉRIA. DECISÃO MONOCRÁTICA MANTIDA. 1. Consoante o disposto no artigo 1º, § 4º, da Lei federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, com redação dada pela Lei federal nº 14.430 de 25 de outubro de 2021, aplicam-se ao sistema da improbidade os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Sob essa ótica, as sanções penais e administrativas, em razão de suas semelhanças, submetem-se a regime jurídico similar, com a incidência de princípios comuns do Direito Público Sancionador, especialmente os consagrados no texto constitucional, dentre eles o da possibilidade de retroatividade da lei mais benéfica, nos termos do artigo 5º, inciso XL, da Carta Magna. 2. A nova redação do artigo 23 da Lei de Improbidade Administrativa, dada pela Lei federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, além de alterar o prazo prescricional para ajuizamento da ação para 08 (oito) anos, promoveu alterações substanciais com relação ao instituto para fins de aplicação das sanções previstas no artigo 12 do mesmo diploma legal. Equiparou a prescrição para o ajuizamento da ação dos detentores de mandato, cargo, função, cargo efetivo ou emprego público e passou a prever a prescrição intercorrente da pretensão sancionatória, que deve ser decretada pelo juiz, de ofício ou a requerimento da parte, nos casos em que, por exemplo, entre o ajuizamento da ação e a publicação da sentença tiver transcorrido

prazo superior a quatro anos. 3. Relativamente à retroatividade da norma, no que se refere à prescrição intercorrente, instituto de direito processual, parte da doutrina e jurisprudência tem se posicionado pela aplicação imediata e retroativa da Lei federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, aos processos em andamento, desde que para beneficiar o réu (artigo 5º, inciso XL, da CF), ao fundamento de que o artigo 1º, § 4º, da lei determina a aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema da improbidade, entre os quais se destaca o princípio da retroatividade da lei mais benéfica. Precedentes. 4. Nos termos da súmula nº 501 colendo Superior Tribunal de Justiça ?é cabível a aplicação retroativa da Lei nº 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?. 5. O excelso Supremo Tribunal Federal, no ARE nº 843.989 (Tema 1.199), reconheceu a existência de repercussão geral da questão relacionada a aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente, em razão da retroatividade da Lei federal nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, todavia, determinou a suspensão apenas dos Recursos Especiais que discutem a matéria. 6. O agravo interno deve ser desprovido quando a matéria nele versada tiver sido suficientemente analisada na decisão recorrida, e a parte agravante não apresentar elementos capazes de motivarem sua reconsideração ou justificarem sua reforma. Inteligência do artigo 1.021 do Código de Processo Civil. 7. AGRAVO INTERNO CONHECIDO, MAS DESPROVIDO. A C O R D A M os integrantes da Quarta Turma Julgadora da Quarta Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, na sessão VIRTUAL do dia 30 de maio de 2022, por unanimidade de votos, CONHECER DO AGRAVO INTERNO, MAS DESPROVÊ-LO, nos termos do voto da Relatora. (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação Cível 0101086-57.2016.8.09.0024, Rel. Des(a). DESEMBARGADORA ELIZABETH MARIA DA SILVA, 4ª Câmara Cível, julgado em 31/05/2022, DJe de 31/05/2022). negritei.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO CÍVEL Nº 0161315-73. 2014.8.09.0146 COMARCA DE SÃO LUÍS DOS MONTES BELOS 5ª CÂMARA CÍVEL EMBARGANTE: BRUNO BORGES DIAS EMBARGADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS RELATOR: MAURÍCIO PORFÍRIO ROSA EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

*RETROATIVIDADE DA NORMA MATERIAL MAIS BENÉFICA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PRÁTICA DOLOSA CONSUBSTANCIADA NOS ARTIGOS. 9, 10, CAPUT DA LEI 8.249/92. ABOLITIO ILLICIT. REVOGAÇÃO DO INCISO I DO ARTIGO 11. EXTINÇÃO PARCIAL DO MÉRITO. VEDAÇÃO A CUMULAÇÃO DE TIPOLOGIA. 1 - **A nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), em virtude de sua natureza jurídica de cunho sancionatório (normas de natureza material) aplica-se retroativamente aos casos em curso, por ser mais benéfica do que a Lei nº 8.429/92, na forma do artigo 5º, XL da Constituição Federal.** 2- **Á primeira vista da leitura da Lei 14.230/2021, houve aumento do lapso para o reconhecimento da prescrição da pretensão, o que leva a crer que referido aumento é mais gravoso. Entretanto, de um modo geral, as referidas alterações são, na verdade, benéficas ao réu, uma vez que permitem a sua incidência nos processos em curso.** 3- **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.?** 4- **Se a conduta praticada não é mais caracterizada como ato ímprobo, a ação é incabível, o pedido é juridicamente impossível e, portanto, há perda superveniente de interesse processual diante do da abolitio illicit.** 5- *Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11.* 6- *O ressarcimento integral do dano patrimonial e a perda dos valores acrescidos ilicitamente devem ser corrigidos monetariamente, incidindo juros de mora no percentual de 1%, ambos, desde a data do evento danoso. Quanto à multa civil, os juros de mora e a correção monetária, incidem desde a data da fixação.* **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E PARCIALMENTE ACOLHIDOS. SENTENÇA REFORMADA. (TJ-GO 01613157320148090146, Relator: DESEMBARGADOR MAURICIO PORFIRIO ROSA - (DESEMBARGADOR), 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 14/03/2022).***

Tal entendimento, não se olvida, havia sido adotado por este Juízo, consoante fundamentação exarada no decisum retro, notadamente ante a ausência de determinação de suspensão de todos os processos no âmbito nacional nas instâncias ordinárias, fixando-se a viabilidade de aplicação retroativa – *mais benéfica* – das alterações da LIA.

Entretanto, importante ressaltar que no ínterim deste feito, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o tema 1.199 (ARE 843989 - ATA Nº 23, de 17/08/2022. DJE nº 177, divulgado em 02/09/2022), fixou a seguinte tese:

"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 da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; 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".

A *ratio decidendi*, nos termos do voto sobressalente do eminente relator Min. Alexandre de Moraes, entendeu que a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa não consignou expressamente o que chamou de "anistia geral" aos réus que obtiverem o trânsito em julgado de sentença condenatória, tampouco àqueles que encontram-se com ações em curso e condenações não acobertada pela coisa julgada.

Para corroborar, transcrevo trecho do voto do relator:

Ao revogar a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, entretanto, a Lei 14.230/2021, não trouxe qualquer previsão de "anistia" geral para todos aqueles que, nesses mais de 30 anos de aplicação da LIA, foram condenados pela forma culposa de artigo 10; nem tampouco determinou, expressamente, sua retroatividade ou mesmo estabeleceu uma regra de transição que pudesse auxiliar o

intérprete na aplicação dessa norma – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – em situações diversas como ações em andamento, condenações não transitadas em julgado e condenações transitadas em julgado. A análise conjunta desses vetores interpretativos nos conduz à conclusão de que o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”) não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador.

*Diferentemente do Direito Penal, que materializa o ius puniendi na seara judicial, mais precisamente no juízo criminal; o Direito Administrativo Sancionador tem aplicação no exercício do ius puniendi administrativo; sendo ambos expressões do poder punitivo estatal, porém representando sistemas sancionatórios que “não guardam similitude de lógica operativa” (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Direito Administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 22, nº 120, p. 83-126, mar./abr., 2020, p. 90*). Na impossibilidade de aplicação do Direito Penal ao sistema de improbidade, por expressa determinação constitucional que prevê responsabilidades diversas (CF, art. 37, §4º), a nova lei optou, expressamente, por estabelecer a aplicação do Direito Administrativo Sancionador no âmbito do sistema de improbidade administrativa, reforçando a natureza civil do ato de improbidade.*

Portanto, a retroatividade das leis é hipóteses excepcional no ordenamento jurídico, sob pena de ferimento à segurança e estabilidade jurídicas; e, dessa maneira, inexistindo disposição expressa na Lei 14.230/2021, não há como afastar o princípio do tempus regit actum.

(...)

A inércia nunca poderá ser caracterizada por uma lei futura que, diminuindo os prazos prescricionais, passe a exigir o impossível, ou seja, que, retroativamente o

poder público – que foi diligente e atuou dentro dos prazos à época existentes – cumpra algo até então inexistente.

Em conclusão, o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/21 NÃO RETROAGE, em respeito ao ato jurídico perfeito e em observância aos princípios da segurança jurídica, do acesso à Justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da alteração legislativa.

Nessa linha de entendimento fixado pelo Excelso Pretório no julgamento do Agravo do Recurso Extraordinário ARE nº 843989 com repercussão geral reconhecida, impede-se a aplicação da prescrição intercorrente – *perecimento da pretensão punitiva ocasionada pela inércia do próprio Estado* -, no caso em comento, porquanto tratem-se de atos de improbidade anteriores à nova lei.

II. Da adequação da petição inicial às novas disposições processuais da LIA.

Conforme mencionado em linhas volvidas, com o advento das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, foram estatuídos os seguintes requisitos para recebimento da petição inicial:

Art. 17.

§ 6º A petição inicial observará o seguinte:

I - deverá individualizar a conduta do réu e apontar os elementos probatórios mínimos que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;

II - será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos e do dolo imputado ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 6º-A O Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 310 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 6º-B A petição inicial será rejeitada nos casos do art. 330 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), bem como quando não preenchidos os requisitos a que se referem os incisos I e II do § 6º deste artigo, ou ainda quando manifestamente inexistente o ato de improbidade imputado.

§ 7º Se a petição inicial estiver em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a citação dos requeridos para que a contestem no prazo comum de 30 (trinta) dias, iniciado o prazo na forma do art. 231 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Sobre a aplicação das normas processuais aos processos em curso, reporto-me aos fundamentos expendidos pelo Min. Alexandre de Moraes:

Ressalte-se, portanto, que, mesmo antes da edição da nova lei, não era admitida pelo ordenamento jurídico a condenação por ato de improbidade administrativa com base em responsabilidade objetiva do agente, nem tampouco por condutas culposas referentes aos atos de improbidade administrativa tipificados nos artigos 9º e 10.

Essa premissa é importante por não permitir qualquer hipótese em que o autor da ação aponte genericamente condutas de agente público ou dos demais réus sem a imputação do necessário elemento subjetivo do tipo e sem qualquer indicação que mostrasse a intenção de praticar ato de corrupção, caracterizando a acusação tão somente responsabilidade objetiva do réu, por exercer determinado cargo ou função pública, pois, como ressaltado pelo Ministro TEORI ZAVASCKI, quando no SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: "não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. A ilegitimidade do ato, se houver, estará sujeita a sanção de outra natureza, estranha ao âmbito da ação de improbidade" (RESP 827.455/SP, Red. p/ acórdão Min. TEORI ZAVASCKI).

Na presente hipótese, portanto, para a análise da retroatividade ou irretroatividade não da norma mais benéfica trazida pela Lei 14.230/2021 – revogação do ato de improbidade administrativa culposo – o intérprete deverá, obrigatoriamente,

conciliar os seguintes vetores: (1) A natureza civil do ato de improbidade administrativa definida diretamente pela Constituição Federal; (2) A constitucionalização, em 1988, dos princípios e preceitos básicos, regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos, dando novos contornos ao Direito Administrativo Sancionador (DAS) (3) A aplicação dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema de improbidade

(...) A norma mais benéfica prevista pela Lei nº 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, portanto, não é retroativa e, conseqüentemente, não tem incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes; uma vez que, nos termos do artigo 5º, XXXVI: “XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Ressalte-se, entretanto, que apesar da irretroatividade, em relação a redação anterior da LIA, mais severa por estabelecer a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa em seu artigo 10, vige o princípio da não ultra-atividade, uma vez que não retroagirá para aplicar-se a fatos pretéritos com a respectiva condenação transitada em julgado, mas tampouco será permitida sua aplicação a fatos praticados durante sua vigência mas cuja responsabilização judicial ainda não foi finalizada. sublinhei.

Fixou-se, nesse toar, a não ultra-atividade da redação anterior da LIA - *relativamente a extinção da modalidade culposa do ato ímprobo* - em relação aos processos em curso, reforçando a necessidade da caracterização, ainda que sumária, do elemento subjetivo dolo para responsabilização do agente.

Com isso, embora não se descuide de que a individualização da conduta seja pressuposto necessário para caracterização e condenação pela prática do ato ímprobo – *ainda sob o enfoque da redação antiga da LIA*, por ser o elemento subjetivo "essencial à configuração da improbidade" (AgRg no RESP 1.122.474/PR, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA), inequívoco que as novas disposições objetivam vedar a atribuição genérica - *notadamente nas ações em que figuram extenso número de requeridos*, a desestimular o ajuizamento de ações temerárias e evitar as deletérias conseqüências aos respectivos réus pela inclusão em ações que visam resguardar a moralidade administrativa, tudo de sorte a consagrar os direitos e garantias fundamentais.

Outra questão controvertida, ainda, surgiu a partir da nova redação conferida ao art. 11 da LIA, que em sua redação anterior proclamava: *“Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: ...”*, passando agora a estatuir o seguinte: *“Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (...)”*

Acerca disso, instaurou-se um debate doutrinário sobre a alteração original que previa as condutas indicadas como rol exemplificativo, passando agora a ser rol taxativo, a atrir o raciocínio de que, não ocorrendo a adequação das condutas imputadas nos processos em curso às hipóteses elencadas, descaracterizado está o ato ímprobo.

Nesse ponto, calha dizer que não houve a fixação de entendimento pelo Excelso Pretório acerca da questão acima delineada, já que a decisão consignou que *“Os demais e importantes assuntos trazidos em memoriais e nas sustentações orais, tais como as alterações do artigo 11, mudanças procedimentais, autonomia de instâncias serão debatidos e decididos em ações próprias, várias delas já ajuizadas perante esse SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL”, i.e., a extinção e taxatividade dos incisos I, II, IX e X da LIA não foi submetida a julgamento.*

Fixadas tais premissas e transpondo-as à hipótese vertente, da capitulação trazida na inicial, infere-se que o Ministério Público pugnou pela condenação dos réus nas sanções previstas no art. 12, incisos II e III, da Lei de Improbidade Administrativa, pela suposta prática da conduta ímproba descrita nos arts. 10, caput, VIII e art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92, quais sejam: *“frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente”* e *“praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, respectivamente”*.

Em relação à tipificação atribuída ao réu Paulo Roberto Silva, a exordial constou o seguinte:

PAULO ROBERTO SILVA, pregoeiro oficial da Comissão Geral de Licitação do Município de Goiânia, incluiu diversas exigências indevidas no referido edital, o que acabou por restringir a competitividade de processo licitatório e impediu a Administração Pública de selecionar a proposta mais vantajosa.

Mesmo instado por uma empresa interessada em participar do certame a retirar as cláusulas irregulares do edital, PAULO ROBERTO SILVA as manteve. Ao

minutar o edital do pregão presencial n.º 337/2010 PAULO ROBERTO SILVA redigiu várias cláusulas ilícitas. Veja-se.

O item 5.6 do edital, ao exigir "certidão de enquadramento no CREA", para o(a) interessado(a) se credenciar no pregão presencial, foi reputado impertinente pelo TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, pois restringiu sobremaneira o caráter competitivo do certame, violando, a um só tempo, o art. 30, § 1º, I, e o art. 30, da Lei 8.666/93. Isso se dá porque o objeto licitado (contratação de empresa para prestar serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos automotores com fornecimento de peças e acessórios) não se enquadra, de modo algum, como serviços de engenharia descritos na Lei Federal 5.194/1966 (que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro agrônomo)

A Procuradoria de Contas do TCM-GO também apontou vício de legalidade na escolha do tipo menor preço global para a contratação de serviços tão distintos (manutenção de veículos e aquisição de peças) e por valor tão alto (R\$ 4.000.000,00), concluindo que "a opção da Administração Pública Municipal é, inquestionavelmente, ilegal, por impedir que outras empresas participassem e, de fato, pudessem ter êxito no certame, isto é, fossem declaradas vencedoras.

Assim, a ausência de parcelamento do objeto do pregão presencial n.º 337/2010 acarretou restrição à competitividade do certame, em oposição ao art. 30 c/c art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, havendo violação à Súmula 247 do Tribunal de Contas da União.

Nesse diapasão, da análise da atribuição realizada pelo Ministério Público combinada com os documentos que instruem a peça inaugural, tem-se que, realmente, há a clara imputação da conduta dolosa praticada pelo réu Paulo Roberto da Silva.

Em relação aos demais requeridos, o Ministério Público constou o seguinte:

Todas as cláusulas ilegais acima citadas foram incluídas por PAULO ROBERTO SILVA e referendadas pelo então Presidente da Comissão Geral de Licitação da Prefeitura de Goiânia e ora réu RENOR JURITI SAMPAIO, que mesmo após a impugnação do edital formulada pela empresa Cardans e Molas entro- Oeste

Peças e Serviços Ltda. não retiraram as cláusulas que claramente restringiam / 1 % a competitividade do certame licitatório.

ELIAS RASSI NETO, na condição de Secretário Municipal de Saúde de Goiânia, concorreu para a prática dos atos de improbidade administrativa praticados por PAULO ROBERTO SILVA e RENOR JURITI SAMPAIO, uma vez que assinou o contrato n.º 04/2011 (fls. 127/136) e seu aditivo (fls. 139/140).

Por fim, a empresa ÚTIL PNEUS E PEÇAS E SERVIÇOS LTDA. se beneficiou das cláusulas que restringiram a competitividade do pregão presencial n.º 337/2010, as quais direcionaram o certame para sua vitória, além de ter angariado dos cofres públicos a quantia de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais) pelo contrato e pelo aditivo.

O réu RENOR JURITI SAMPAIO, na condição de superior imediato e presidente da Comissão Geral de Licitação da Prefeitura de Goiânia, anuiu e referendou todos os atos ilícitos perpetrados por PAULO ROBERTO. De seu turno, ELIAS RASSI NETO, na condição de gestor do contrato e ordenador de despesas, assinou o contrato n.º 004/2011 e seu termo aditivo, ingressando no final da cadeia causal do ato de improbidade iniciado por PAULO ROBERTO. Quanto à ré ÚTIL PNEUS E PEÇAS E SERVIÇOS LTDA., premiada pelas cláusulas que restringiram a competitividade do pregão presencial n.º 337/2010 e agraciada com um contrato de R\$ 4 milhões por um ano de serviços, renovado por igual valor e período, alcançando o total de R\$ 8 milhões, sendo claramente beneficiada pelos atos praticados pelos agentes públicos ímprobos, deve ser corresponsabilizada nos precisos termos da Lei 8.429/92.

Repiso, da análise das indicações e indícios trazidos pelo autor, reputo não demonstrada a individualização das condutas dolosas dos réus Renor Juriti Sampaio, ora representado por suas herdeiras, tampouco do réu Elias Rassi Neto, na condição de Secretário Municipal, máxime porque, a toda evidência, a concorrência indicada na inicial decorre da prática de atos rotineiros de sua gestão, o que nos termos do art. 1º, § 3º da LIA, quando desacompanhada da comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Confira-se:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

(...)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Aliás, cumpre mencionar, também, que o Tribunal de Contas dos Municípios, apesar de ter se posicionado pela ilegalidade do pregão e do contrato dele decorrente (Acórdão nº 10548/2011) em razão das irregularidades ali constatadas pela corte de contas, deixou de aplicar multa em desfavor do réu Elias Rassi, uma vez que o Secretário à época era Paulo Rassi.

Nesse sentido, falece a indicação da conduta dolosa praticada pelos réus Elias Rassi Neto e Renor Juriti Sampaio, estando ausentes, inclusive, os elementos mínimos probatórios que demonstrem a vontade livre e consciente de frustrar a licitude do procedimento licitatório, a ensejar a extinção do feito em relação a estes.

Quanto aos demais réus, tenho que restaram delineados os indícios da prática do ato de improbidade administrativa tipificado no art. 10, inciso VIII da LIA, consubstanciado no direcionamento do procedimento licitatório realizado pela Polícia Militar do Estado de Goiás para contratação de empresa especializada em serviços de manutenção preventiva e corretiva de veículos, eis que os documentos que instruem a inicial corroboram com as alegações de que as exigências formuladas no Pregão nº 337/2010 demonstraram ser ilegais, hábeis a frustrar a competitividade do certame e direcionar o resultado, demonstrando-se adequada a indicação formulada na inicial da conduta tipificada no art. 10, VIII, da LIA.

No entanto, trago a lume novamente a questão referente à extinção da conduta descrita no inciso I, do art. 11 da LIA, reportando-me, novamente, aos fundamentos expendidos em linhas pretéritas, para assentar a viabilidade de retroatividade benéfica da Lei nº 14.230/2021, para inadmitir o prosseguimento da ação de improbidade fundada em dispositivo revogado.

Nesse ponto, não merece prosperar a alegação do Ministério Público de que as condutas previstas nos incisos I, II, IX e X da Lei nº 8.429/1992 não deixaram de ser condutas ímprobadas tipificadas em lei, ante a

incidência de interpretação combinada com o art. 11, caput e parágrafo 1º da LIA, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021.

A uma, por ter a nova lei consignado expressamente que “para caso de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei”, a evidenciar a taxatividade do rol, sendo nula de pleno direito, ainda, a decisão de mérito que condenar o requerido por tipo diverso daquele definido na petição inicial.

A duas, por se tratar de retroatividade benéfica aos réus, de modo que, repiso, não deve ser admitido o prosseguimento do feito instaurado com fundamento em dispositivo legal revogado.

Sobre o tema, colaciono o ensinamento perfilhado por Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

[...] Assim como a aplicação do art. 5º, XL, da CRFB impediu a aplicação retroativa da LIA para punir fatos praticados antes de sua vigência, em razão do seu caráter sancionatório e gravoso, é preciso agora, reconhecer a retroatividade das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 que sejam consideradas benéficas aos acusados de improbidade.

É dizer: da mesma maneira em que a nova redação dada ao art. 10 da LIA, que excluiu a modalidade culposa de improbidade administrativa por lesão ao erário, deve retroagir para beneficiar o réu, idêntico raciocínio emprega-se à revogação dos incisos I, II, IX e X do art. 11 da LIA.

Nesse sentido:

EMENTA: DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DAS ALTERAÇÕES À LEI DE IMPROBIDADE. REMESSA NECESSÁRIA NÃO CONHECIDA. CONDUTA ÍMPROBA NÃO EVIDENCIADA. IMPRESCINDIBILIDADE DO DOLO ESPECÍFICO. I. A nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), em virtude de sua natureza jurídica de cunho sancionatório, aplica-se retroativamente aos casos em curso, por ser mais benéfica do que a Lei nº 8.429/92, na forma do artigo 5º, XL da Constituição Federal. II. Nos termos do art. 17-C, §3º, da LIA, inserido pelas recentes modificações legislativas, não há mais nenhuma hipótese de remessa necessária de sentenças que versam sobre improbidade administrativa, sendo ignoscível o reexame absoluto da matéria, restando adstrito o efeito devolutivo às razões apelatórias e de ordem pública. III. De acordo com

o art. 17, §10º-C, da Lei nº. 8.429/92, incluída pela Lei nº. 14.230/21, é expressamente vedado ao juiz, após a réplica apresentada pelo autor da ação de improbidade, modificar a capitulação legal apresentada por ele na vestibular. IV. Nos termos do art. 1, §1º, da LIA, consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei. Nessa extensão, não deve ser admitida a propositura de ação de improbidade administrativa fundada em dispositivos legais revogados. REMESSA NECESSÁRIA NÃO CONHECIDA. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E IMPROVIDA. (TJGO, PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Recursos -> Apelação / Remessa Necessária 0229557-28.2013.8.09.0176, Rel. Des(a). ÁTILA NAVES AMARAL, 1ª Câmara Cível, julgado em 20/09/2022, DJe de 20/09/2022)

Assim, tem-se que em relação aos réus Paulo Roberto Silva e Útil Pneus e Peças e Serviços Ltda a inicial, tal qual formulada, preenche os requisitos dispostos no art. 17, § 6º da LIA, demonstrando-se pertinente, contudo, o prosseguimento do feito somente para análise mais acurada dos atos ímprobos previstos no art. 10, inciso VIII da Lei nº 9.428/92.

É o quanto basta.

Ao teor do exposto, com fundamento no art. 487, inciso I do Código de Processo Civil c/c art. 17, § 11 da LIA, RESOLVO PARCIALMENTE O MÉRITO e **JULGO IMPROCEDENTES** os pedidos deduzidos em desfavor dos réus Elias Rassi e Renor Juriti Sampaio, ora representado por suas herdeiras Maria Solange Borges Sampaio, Fernanda Sampaio e Patrícia Sampaio.

Lado outro, com fulcro no art. 485, inciso VI do CPC, julgo extinto SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO os pedidos de condenação dos réus pela prática de ato de improbidade descrito no revogado art. 11, inciso I do Código de Processo Civil.

Ato contínuo, antes de dar prosseguimento ao feito, Intime-se o Ministério Público para que, no prazo de 30 (trinta) dias, analise a possibilidade de oferecimento de acordo de não persecução cível no bojo desta ação, tendo em vista os novos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 14.230/2021.

Caso apresentada proposta, intimem-se os requeridos Paulo Roberto Silva e Util Pneus e Peças e Serviços LTDA. para manifestarem-se sobre o acordo de não persecução cível, no prazo de 15 (quinze) dias.

Não havendo interesse na realização de acordo de não persecução, volvam-me os autos conclusos.

Intimem-se. Cumpra-se.

Goiânia-GO, data da assinatura eletrônica.

PATRÍCIA MACHADO CARRIJO

-Juíza de Direito (Decreto Judiciário 673/2021)-