



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Gabinete do Desembargador Maurício Porfírio Rosa

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

VOTO

Consoante o relatado, cuida-se de recurso de **embargos de declaração** interposto por **BRUNO BORGES DIAS** em face do acórdão proferido no evento no n. 115.

A ementa do acórdão embargado é a seguinte:

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DUPLA APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E DE PROPORCIONALIDADE. CONDUTAS PREVISTAS NOS ARTIGOS 9, CAPUT E INCISO I, 10, CAPUT E INCISOS I E XII E ART. 11, CAPUT, INCISO I DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 1- A ação civil pública por ato de improbidade administrativa, é o meio usual para se atacar judicialmente as ações ou omissões administrativas que causem prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito ou que atentem contra os princípios da administração pública, nos termos da lei n. 8.429/92. **2-** Na linha da jurisprudência, a Lei n 8.429/92 não é direcionada ao agente público

desastrado ou inábil. O ato ímprobo é um instituto malsão do agente qualificado pela intenção de lesar o erário. **3-** A dosimetria das sanções deve ser aplicada de acordo com a gravidade do dano. **4-** O condutor do feito deve motivar a aplicação de cada sanção prevista na Lei de Improbidade Administração, uma vez que decorre de imposição legal (artigo 20 da LINDB) e da própria Constituição Federal (dever de motivar as decisões), além de adequar a medida imposta à gravidade da conduta do agente. **5-** Não há como generalizar as sanções e o julgador não está obrigado a aplicar todas as penas previstas na lei. **6-** Aplica-se a mais gravosa, se houver cumulação de condutas, observando-se, o princípio da proporcionalidade, como também o nexa causal entre o princípio da razoabilidade e a sanção aplicada. **APELAÇÕES CÍVEIS CONHECIDAS. 1ª APELAÇÃO CÍVEL PARCIALMENTE PROVIDA. 2ª APELAÇÃO CÍVEL DESPROVIDA.**

De acordo com a lei processual civil em vigor, os embargos de declaração são cabíveis para redimir obscuridades ou contradições existentes no acórdão, ou quando for omitido ponto sobre o qual deveria se pronunciar o juiz ou Tribunal.

Sendo assim, na qualidade de recurso com fundamentação vinculada, isto é, cuja amplitude material está delimitada em lei, não pode o reclamo ser utilizado de forma que a parte simplesmente manifeste sua irresignação com o que foi decidido, ou na intenção de que o magistrado ou o órgão colegiado rebata, um a um, os argumentos alinhavados na lide, quando os fundamentos já expostos forem suficientes para o pleno conhecimento dos motivos que amoldaram o pronunciamento judicial emitido.

1- da retroatividade da Lei n. 14.230/2021

Dos presentes autos denota-se que o julgamento da apelação cível ocorreu na vigência da Lei nº. 8.429/92, a qual foi substancialmente alterada pela Lei nº. 14.230, de 25 de outubro de 2021, que entrou em vigor na data da sua publicação (DOU 26/10/21).

Com efeito, as normas de natureza processual possuem aplicabilidade imediata (art. 14/CPC).

Pertinente às de natureza material, impende destacar que vários princípios e garantias concernentes ao direito penal também se aplicam ao “*Direito Administrativo Sancionador*”, ou seja, às sanções oriundas da prática de atos de improbidade administrativa e ao procedimento judicial em que se discute sobre a aplicação de tais sanções, sendo de todo oportuno mencionar, nesse contexto, o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica (art. 5º, XL, CF/88).



A retroatividade da lei mais benigna, portanto, se insere em princípio constitucional com aplicabilidade para todo o exercício do *jus puniendi* estatal, neste âmbito se inserindo a Lei de Improbidade Administrativa.

Feitas tais digressões, entendo que a nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), em virtude de sua natureza jurídica de cunho sancionatório (normas de natureza material) se aplica 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 – da prescrição intercorrente

O embargante atravessa petição e alega a ocorrência da prescrição intercorrente.

Não difere-se do entendimento desenvolvido no tópico anterior temas que versam sobre o reconhecimento da prescrição.

Registre-se que o art. 1º, §4º, da Lei 8.429/92, é expresso ao dispor que se aplicam ao sistema da improbidade disciplinado na referida Lei, os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Logo, por se tratar de norma posterior mais benéfica aos réus, deve retroagir no presente caso.

Não obstante, como se trata de matéria de ordem pública, pode ser reconhecida de ofício pelo juízo.

Cumpra mencionar que, apesar de haver alguma divergência, a doutrina e a jurisprudência vêm majoritariamente reconhecendo que a possibilidade da retroatividade da lei penal mais benéfica (art. 5º, XL, da CF) não fica limitada ao direito estritamente penal, estendendo-se a todo o direito sancionador:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela



data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 1973.

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.

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.

IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se íntegros os demais atos processuais.

V - A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança, deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal.

Precedentes.

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)

Nessa linha de raciocínio, recentemente, o relator da ADI 6.678, Ministro GILMAR MENDES, estabeleceu expresso paralelo entre o direito penal e o direito administrativo sancionador:

"[...]"

Assim, o Constituinte, ao condicionar a sanção de suspensão de direitos políticos em



decorrência da prática de atos de improbidade à implementação de gradação legal, exigiu não só a ponderação temporal, mas também o cotejo da gravidade da própria conduta repreendida.

Em outros termos, a gradação apenas quantitativa não é suficiente, considerada a baliza constitucional, quando são inseridos no mesmo contexto sancionatório condutas qualitativamente diversas.

A ressaltar essa óptica, anoto que as condenações criminais transitadas em julgado não são condicionadas à gradação legal do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, mas ainda assim são ponderadas quantitativamente pela pena abstrata cominada do legislador ordinário.

Por conseguinte, ao equivaler o tratamento conferido a crimes e a atos de improbidade, a gradação baseada apenas no tempo da penalidade não observa a determinação do Constituinte, porquanto não implementada a diferenciação qualitativa imposta pelo art. 15, inciso III, da Constituição Federal.

[...]

As penalidades de suspensão de direitos políticos objeto desta ação direta variam de 3 a 8 anos, a depender da conduta. Isso significa que esses atos de improbidade implicam a supressão temporária do direito de participação política em patamar superior, por exemplo, aos condenados pelos crimes de lesão corporal grave e gravíssima (Código Penal, artigo 129, §§ 1º e 2º).

Ao adentrar o campo dos crimes contra a Administração Pública, cuja afinidade temática com os atos de improbidade é inegável, a incoerência permanece. Tendo em vista que a dosimetria da pena inicia-se no mínimo legal, é possível verificar que a suspensão de direitos políticos das condutas ímprobas em tela é superior aos crimes de peculato (Código Penal, artigo 312), concussão (Código Penal, artigo 316) e corrupção passiva (Código Penal, artigo 317).

Isso significa que o agente público que "celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei" (art. 10, inciso XV, da Lei 8.429/1992), ainda que culposamente, poderá ter os direitos políticos



suspensos por período superior ao cidadão condenado pelo desvio de verbas públicas.

Ademais, quando se considera apenas tipos penais que admitem a modalidade culposa, é flagrante a exorbitância da suspensão de direitos políticos por ato de improbidade culposo que gere prejuízo ao erário, superior até mesmo ao homicídio culposo (Código Penal, artigo 121, § 3º), sem falar no envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal (Código Penal, artigo 270) ou na falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (Código Penal, artigo 273, § 2º).

[...]” (ADI 6.678 MC, Min. GILMAR MENDES, DJE 04/10/2021)

Com efeito, conforme decidiu a Suprema Corte em outro julgado, “*por se tratar de novatio legis in melius, nada impede que, em razão do princípio da retroatividade da lei penal menos gravosa, ela alcance a situação pretérita do paciente, beneficiando-o*” (HC 114.149, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe 04/12/2012).

Assim, as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, dentre elas, a previsão de novos marcos interruptivos, além de prazo específico para ocorrência da prescrição intercorrente, conforme atual redação do art. 23 da LIA, tem bastante relevância para o deslinde da controvérsia. Colhe-se do dispositivo:

“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)

I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

II - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

III - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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 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)" (grifamos)

Além da previsão sobre prazo específico para ocorrência da prescrição intercorrente, a novel alterou o prazo para reconhecimento da prescrição da ação de improbidade. Aumentou de 5(cinco) anos para 8(oito) anos e fixou o termo inicial para a sua contagem, inclusive, nos casos em que há as infrações são permanentes.

À 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.

Tal situação não é novidade no cenário jurídico, houve edição da Súmula 501 pelo Superior Tribunal de Justiça que considerou 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.

Como se verifica do novo art. 23, há previsão sobre causas de suspensão da prescrição, fixação de prazo, inclusive, para finalização do inquérito civil ou processo administrativo que antecede o ajuizamento da ação de improbidade administrativa, pois são instrumentos preparatórios.

E mais, positivou-se os marcos interruptivos da prescrição de 8(oito) anos, sendo eles: ajuizamento da ação de improbidade administrativa, publicação de sentença condenatória, publicação de decisão ou acórdão de segundo grau que confirma condenação ou reforma sentença de improcedência, publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou reforma acórdão de improcedência, publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou reforma acórdão de improcedência.



Assim, ao conjugar todas inovações trazidas pela Lei 14.230/2021 sobre a prescrição e aplicando-as ao processo, na íntegra, seu resultado demonstra ser mais favorável ao réu.

Por esta outra razão que alinho-me ao entendimento de que as alterações recentes na lei de improbidade administrativa devem ser aplicadas retroativamente por serem mais benéficas ao réu.

Conforme consta dos autos, a ação foi ajuizada em 08/05/2014 e sentença condenatória foi publicada em 19/04/2018.(fls. 761). O julgamento da apelação cível ocorreu em 21/10/2021.

Mostra-se evidente, que não houve o transcurso de prazo superior a 04 (quatro) anos entre a data da publicação da sentença condenatória e o julgamento da apelação cível pelo Tribunal de Justiça.

Sendo assim, afasto a prejudicial de prescrição levantada pelo embargante.

3- do ato de improbidade e a Lei n. 14.230/2021

Consoante o alinhavado, o Superior Tribunal de Justiça tem se posicionado a favor da aplicação retroativa absoluta das disposições mais benéficas da lei posterior:

"A norma administrativa mais benéfica, no que deixa de sancionar determinado comportamento, é dotada de eficácia retroativa. Precedente: REsp 1.153.083/MT, Rel. p/ Acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 19/11/2014)." (STJ, REsp 1402893/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/04/2019, DJe 22/04/2019).

Com a vigência da Lei n. 14.230/2021, o inciso I do art. 11 da Lei n. 8.249/1992, foi revogado, e a norma material benéfica deve retroagir, trazendo por consequência, uma verdadeira *abolitio illiciti*, de modo que o embargante não pode ser condenado pela prática da referida conduta.



Outrossim, a sentença reconheceu que Bruno Borges Dias praticou dolosamente atos de improbidade administrativa enquanto era Presidente da Câmara Municipal. As provas nos autos conduzem a confirmação da sentença neste ponto ao passo que o corréu Erildo assume que emitiu nota fiscal a pedido do embargante, como se tivesse prestado serviço ao órgão e, que, na verdade, se tratava de pagamento, com dinheiro público, de câmera fotográfica que não foi integrada no patrimônio público, mas apropriada pelo embargante.

Nessa ordem de ideias, houve dolo específico em praticar os atos de improbidade conjugado ao prejuízo concreto ao erário.

Entretanto, a Lei n. 14.230/2021 além de promover *abolitio illicit*, também veda a expressamente a cumulação de tipologias para cada ato de improbidade, vejamos:

§ 10-D. Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado apenas um tipo dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei.

Assim, 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.

No caso, Bruno Borges Dias, praticou dolosamente os atos de improbidade administrativa previstos no art. 9º, *caput*, ao enriquecer-se ilicitamente de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo de Presidente da Câmara Municipal ao apropriar-se da câmera fotográfica adquirida com recursos públicos, além do previsto no art. 10, *caput*, ao causar dolosamente prejuízo ao erário, ao promover desvio de haveres do órgão público a que estava vinculado.

Por outro lado, levando em consideração que o valor do dano causado aos cofres públicos é de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), o que configura uma ofensa em patamar menor, a sanção deve ser a reprimenda de multa; de ressarcimento do dano e de perda dos valores obtidos.

Não obstante, como o embargante não está mais exercendo o cargo de Presidente da Câmara Municipal, há de se aplicar o art. 12, § 1º da Lei n. 14.230/2021, que assim prevê:

§ 1º A sanção de perda da função pública, nas hipóteses dos incisos I e II do *caput* deste artigo,



atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese do inciso I do caput deste artigo, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Assim sendo, o acórdão embargado deve ser modificado e reformar a sentença proferida para:

a) nos termos do art. 485, *caput*, inciso VI do CPC, extinguir parcialmente ação em razão da *abolitio illiciti* da conduta prevista no art. 11, inciso I da LIA;

b) reconhecer a prática dolosa dos atos de improbidade administrativa previstos nos art. 9º, *caput* e art. 10, *caput* e condenar BRUNO BORGES DIAS, ao ressarcimento integral do dano patrimonial, no valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) e às sanções do art. 12, inciso I, perda dos valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio, no valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) e inciso II, multa civil equivalente ao valor do dano, qual seja, R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais)

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.

Ante o exposto, **conheço dos embargos de declaração e os acolho parcialmente**, aplicando efeitos modificativos ao acórdão embargado para reformar a sentença, nos termos acima explanados.

É como voto.

Goiânia, 10 de março de 2022.

MAURÍCIO PORFÍRIO ROSA

Relator



(12)

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos dos **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO CÍVEL Nº 0161315-73. 2014.8.09.0146**, da comarca de São Luís dos Montes Belos, no qual figura como Embargante **BRUNO BORGES DIAS** e como Embargado o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**.

Acordam os integrantes da Quinta Turma Julgadora da Quinta Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por unanimidade de votos, em conhecer e acolher parcialmente os Embargos de Declaração, nos termos do voto do relator.

Votaram com o relator, os Desembargadores **Kisleu Dias Maciel Filho e Alan S. de Sena Conceição**.

Presidiu o julgamento o Desembargador **Maurício Porfírio Rosa**.

Representou a Procuradoria-Geral de Justiça o **Dr. Osvaldo Nascente Borges**.

Goiânia, 10 de março de 2022.

MAURÍCIO PORFÍRIO ROSA



Relator



Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Documento Assinado e Publicado Digitalmente em 14/03/2022 09:14:20

Assinado por DESEMBARGADOR MAURICIO PORFIRIO ROSA

Localizar pelo código: 109687655432563873293053641, no endereço: <https://projudi.tjgo.jus.br/p>