



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara de Direito Público

Registro: 2025.0000336507

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2072786-37.2025.8.26.0000, da Comarca de Miguelópolis, em que é agravante JULIANO MENDONÇA JORGE, é agravado MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: Deram provimento ao recurso. V. U., de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente) E LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ.

São Paulo, 4 de abril de 2025.

VICENTE DE ABREU AMADEI

Relator

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 28.764

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2072786-37.2025.8.26.0000

AGRAVANTE: Juliano Mendonça Jorge.

AGRAVADO: Ministério Público do Estado de São Paulo.

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Ação de improbidade administrativa – Decisão recorrida que, após notificação prévia, dá os réus por citados, recebendo as defesas prévias como contestações – Inadmissibilidade – Atos formais que não podem ser substituídos, sob pena de violação da ampla defesa e do contraditório – Necessidade de observância do devido processo legal – Decisão reformada. RECURSO PROVIDO.

Trata-se de agravo de instrumento interposto por **Juliano Mendonça Jorge**, contra decisão (fls. 2.954/2.957) da 1ª Vara da Comarca de Miguelópolis, em demanda de responsabilização por ato de improbidade administrativa movida pelo **Ministério Público do Estado de São Paulo** em face do agravante e de **outros**. O recurso é tirado de decisão que, reconsiderando decisão anterior, determinou o prosseguimento do feito segundo o rito previsto na Lei nº 8.429/92, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, aproveitando-se os atos processuais já praticados, considerando todos os réus citados e recebendo as defesas prévias como contestações.

O agravante pretende a reforma da decisão agravada, sustentando sua ilegalidade, alegando, em síntese: **(a)** trata-se de supressão do direito à ampla defesa; **(b)** a nova lei de improbidade não eliminou a peça processual da contestação; **(c)** a decisão recorrida é nula.

Indeferida a antecipação da tutela recursal, foram dispensadas as informações e houve resposta do agravado.

A Fazenda Pública Municipal também manifesta-se pelo

desprovimento.

É o relatório.

Trata-se, na origem, de ação civil pública por atos de improbidade administrativa, na qual se narra que o **Instituto de Apoio e Gestão À Saúde — IAGES** foi contratado irregularmente pelo **Município de Miguelópolis**, mediante dispensa indevida de licitação, em esquema instrumentalizado pelo então prefeito e ora agravante **Juliano** e demais agentes, cuja finalidade seria o desvio de verbas públicas, em prejuízo do interesse público.

A inicial foi proposta na vigência da redação anterior à Lei 14.230/2021. Os réus foram notificados e apresentaram defesa prévia, com exceção de Alexandre. Depois disso, entrou em vigor a Lei 14.230/2021, com alterações materiais e processuais na lei de improbidade administrativa.

Em 05/10/2022, o Juízo afastou as preliminares, entendeu não haver inépcia da inicial nem ser o caso de julgamento de improcedência liminar, e deferiu a citação dos réus, e observou que, após, será proferida decisão prevista no art. 17, § 10-C, da Lei 8.429/92, introduzido pela Lei 14.230/2021 (fls. 2.750/2.757 dos autos principais).

E, observada a oportunidade para emendar a inicial, para o rito da Lei 14.230/2021, o **Ministério Público** não realizou qualquer emenda (fls. 2.767/2.770 dos autos principais).

Seguiu-se a citação e apresentação de contestação apenas pelo corréu **Glaysen Guimaraes dos Santos** (fls. 2.780/2784 dos autos principais), restando infrutíferas todas as demais tentativas de citação pelo Oficial de Justiça.

Foi então proferida a decisão recorrida (fls. 2.954/2.957 dos autos principais), nos seguintes termos:

“Reconsidero a decisão anterior que determinou o prosseguimento do feito

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
1ª Câmara de Direito Público

segundo o rito previsto na Lei nº 8.429/92 antes da sua alteração pela Lei nº 14.230/2021.

Com efeito, a Lei nº 14.230/2021 trouxe significativas mudanças no regime jurídico da improbidade administrativa, entre elas substanciais alterações procedimentais, além de modificar aspectos materiais relevantes para a configuração dos atos ímprobos.

Necessário ressaltar que a Lei 14.230/21 alterou profundamente o regime jurídico da ação de improbidade administrativa, exigindo um olhar cuidadoso sobre a redação original da Lei 8.429/1992, a fim de verificar qual a norma aplicável, em um exame de direito intertemporal. Essa discussão é relevante em virtude de o artigo 14 do CPC atual prever a aplicação imediata das regras processuais introduzidas por novos textos legislativos, o que inclui as regras procedimentais da Lei 14.230/2021.

[...] Como se vê, a nova sistemática adotou o procedimento comum do CPC, não mais prevendo a fase de notificação prévia para oferecimento de defesa preliminar. Considerando que vários dos requeridos já apresentaram suas defesas preliminares, e em atenção aos princípios da economia processual, da duração razoável do processo e da primazia do julgamento de mérito, entendo pertinente aproveitar os atos processuais já praticados, recebendo as defesas preliminares apresentadas como contestações.

[...] *Reconsidero a decisão de fls. 2750/2757 e determino o prosseguimento do feito segundo o rito previsto na Lei nº 8.429/92, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, aproveitando-se os atos processuais já praticados; Intimem-se as partes para, no prazo comum de 10 (dez) dias, especificarem as provas que pretendem produzir, justificando sua pertinência e necessidade, sob pena de indeferimento, sem prejuízo de eventual julgamento antecipado da lide, nos termos do art. 355 do CPC. No mesmo prazo, em respeito ao contraditório, poderão os réus apresentarem manifestações sobre o item II da manifestação do MP de fls. 2768/2770 e o Ministério Público poderá rebater alegações das partes nas manifestações posteriores à decisão de fls. 2750/2757".*

A decisão recorrida, todavia, merece reparo.

Com relação ao direito aplicável ao caso, é mister tecer algumas considerações.

Não se nega, é verdade, alguma tendência doutrinária de ampliar para a esfera administrativa, via teoria do chamado Direito Administrativo Sancionador (DAS), a regra própria de direito penal da *abolitio criminis* – ou seja, a regra da retroatividade da lei penal mais favorável, para beneficiar o réu (art. 5º, XL, da CF) –, mas isso é excesso inadmissível, com o que não se pode concordar, sob pena de se gerar grave instabilidade à segurança jurídica no âmbito da Administração Pública, que tem sua axiologia e teleologia própria.

Neste norte, aliás, são sábias as palavras que se pode colher no

voto do **Min. Herman Benjamin** (embora em sede prescricional e, portanto, diversa da presente, mas cujos fundamentos são de bom proveito), destacando-se com a doutrina de **Fábio Medina Osório**, que "*se no Brasil não há dúvidas quanto à retroatividade das normas penais mais benéficas, parece-me prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao direito criminal, dado seu maior dinamismo*" (STJ, RMS 33.484/RS, Rel. **Ministro Herman Benjamin**, Segunda Turma, julgado em 11/06/2013, DJe 01/08/2013).

Não se ignora essa categoria jurídica doutrinária do Direito Administrativo Sancionador, fruto, aliás, de construção dos juristas europeus, mas é preciso reconhecer que, no Brasil, ele carece de sedimentação legal, e, ao se buscar seus contornos doutrinários principiológicos não se pode pura e simplesmente equipará-los, em tudo, aos do Direito Penal. Afinal, em sede de ilícitos e correlatas sanções, e até mesmo considerando nossa matriz constitucional, há em nosso ordenamento jurídico, em campo de direito sancionador, uma pluralidade disciplinar/ilícita/censória/punitiva que exige respeito à natureza e ao fim específico de cada ramo do direito.

Cogitar, então, em princípios constitucionais do direito administrativo sancionador não importa equivalência integral alguma aos princípios do Direito Penal (sancionador), do qual se distingue, por natureza diversa, os princípios do Direito Administrativo Sancionador (DAS).

Aliás, nem no Direito Espanhol, em que o Direito Administrativo Sancionador teve largo trato, não só doutrinário, mas também normativo, não lhe faltando regra prescrevendo a retroatividade da disposição sancionadora mais benéfica ("*Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor*" – art. 128.2 da LPAC – Lei do Procedimento Administrativo Comum – Lei 30/1992), o assunto não é de simples trato.

De fato, o jurista espanhol **Alejandro Nieto** (senão o maior, sem

dúvida, dentre os maiores teóricos do Direito Administrativo Sancionador - DAS), afirma, acompanhando **López Menudo**, que o princípio da irretroatividade das normas sancionadoras desfavoráveis, em termos lógicos, não encerra o da retroatividade das sancionadoras mais favoráveis, e, daí, este último (retroatividade) não tem sede constitucional, mas depende de norma legal infraconstitucional: em outras palavras, *"esto significa que las normas sancionadoras favorables 'pueden' ser tanto retroactivas como irretroactivas"*, conforme assim dispor a lei: *"Entiendo, pues, en conclusión que la regla de la retroactividad de las normas sancionadoras favorables tiene rango legal y no constitucional"* (Derecho Administrativo Sancionador, 4ª edição (2005), 2ª reimpressão (2008). Madrid: Tecnos, 2008, p. 243 e 244).

Ora, se em nosso direito não há norma legal alguma que, genericamente, prescreve a retroatividade que se invoca e, ainda, se na nova redação da Lei de Improbidade Administrativa também não há regra alguma que a imponha, não pode o Poder Judiciário assim proceder.

E, mais, ainda na doutrina de Alejandro Nieto, é preciso compreender que enquanto no Direito Penal a retroatividade é absoluta, em Direito Administrativo Sancionador, quando possível, ela é relativa, pois, para as normas administrativas *"la retroactividad sólo alcanza a los hechos sobre los que todavía no se ha realizado un pronunciamiento administrativo firme"* (Derecho Administrativo Sancionador, 4ª edição (2005), 2ª reimpressão (2008). Madrid: Tecnos, 2008, p. 244).

Afinal, *"não se pode manejar com instrumentos substancialmente penalísticos uma realidade, como a de infrações administrativas, tão distinta da penal"* (Garcia, Alejandro Nieto, Derecho Administrativo Sancionador, 4ª edição (2005), 2ª reimpressão (2008). Madrid: Tecnos, 2008, p. 569).

No caso, porém, não obstante as considerações acima, o que se pretende, ainda, é a aplicação de norma processual revogada pela lei posterior, normas estas que não têm natureza material, mas essencialmente

processual.

E, neste caso, a regra incidente é a do art. 14 do Código de Processo Civil, segundo o qual, *“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”*.

Ou seja, para norma processual, não se cogita de aplicação retroativa (ou de ultratividade de norma processual revogada), abstração ainda o seu caráter benéfico ou prejudicial. Ela simplesmente é aplicada aos processos em curso, desde que respeitados os atos processuais já praticados e as situações jurídicas consolidadas.

No caso, depreende-se, de tudo quanto o exposto, que, quando a demanda foi proposta, deveras, havia uma dupla fase inicial que exigia notificação prévia com apresentação de defesa preliminar, seguida da citação com contestação. A novel legislação não mais prevê a notificação prévia, mas, como em todo e qualquer processo, continua exigindo a citação válida para seu regular desenvolvimento.

Assim, seria possível, *in casu*, suprimir — caso ainda não realizadas — a notificação prévia e a apresentação de defesa preliminar, uma vez que elas não mais são previstas no ordenamento. O mesmo, porém, não se pode permitir com relação a citação e apresentação de contestação, atos formais, insubstituíveis e indispensáveis à garantia da ampla defesa e do contraditório.

Ainda que, no contexto das ações de improbidade administrativa, a notificação prévia e a contestação muito se parecessem na prática, seus objetivos eram diversos, e a supressão da contestação, em algum sentido, pode ser entendida como violação à ampla defesa, ao contraditório.

Destaque-se que os argumentos em contraminuta de ausência de surpresa e de prejuízo à defesa não vingam, porque a ofensa ao contraditório

e ao devido processo legal, em caso de oportunidade formal de contestar, é, por definição, considerando a relevância dessa peça de defesa, grave e de eloquente prejuízo.

Não se ignora que se trata de processo bastante antigo que nem mesmo superou a fase preliminar e que há grandes dificuldades para localização atual de todos os réus. Contudo, os princípios da celeridade processual e da duração razoável do processo não podem prevalecer frente ao devido processo legal.

E, no caso, considerar os réus citados e receber as defesas prévias como contestações não se trata de mero aproveitamento de atos já realizados, pois, repita-se, notificação não se confunde com citação e defesa preliminar não faz as vezes de efetiva contestação.

Evidenciada a violação ao contraditório, o caso é de anulação da decisão recorrida, determinando o prosseguimento do feito, com a regular citação dos réus para apresentação da contestação. Isso não impede, porém, que o juízo considere a apresentação espontânea de alguns corréus para efeitos de citação, como ocorre com o próprio agravante (anotando, porém, prazo para oferecimento de contestação), eventual possibilidade de citação dos réus nas pessoas de seus patronos (art. 242 do CPC) ou, até mesmo, desmembramento da ação com relação aos outros não localizados.

Pelo exposto, **DOU PROVIMENTO** ao recurso, nos termos retro.

VICENTE DE ABREU AMADEI
Relator