



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Presidência da Seção de Direito Público
Câmara Especial de Presidentes

Registro: 2025.0000435263

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo Interno Cível nº 0080086-87.2008.8.26.0224/50002, da Comarca de Guarulhos, sendo Agravante(s) Taluia Coelho Carvalho e outros e Agravado(s) Ministério Público do Estado de São Paulo

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (PRESIDENTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA) (Presidente), HERALDO DE OLIVEIRA (PRES. SEÇÃO DE DIREITO PRIVADO), CAMARGO ARANHA FILHO (PRES. SEÇÃO DE DIREITO CRIMINAL) E BERETTA DA SILVEIRA (VICE PRESIDENTE).

São Paulo, 5 de maio de 2025.

TORRES DE CARVALHO
Presidente da Seção de Direito Público
Relator.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Presidência da Seção de Direito Público
Câmara Especial de Presidentes

CÂMARA ESPECIAL DE PRESIDENTES

VOTO Nº AR-4612-CP

AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL N.º

0080086-87.2008.8.26.0224/50002 - SÃO PAULO

AGRAVANTE: TALUIA COELHO CARVALHO E MAIALU COELHO

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGRAVO INTERNO – Decisão monocrática que negou seguimento ao recurso especial.

- A matéria referente à retroatividade da lei mais benéfica (Lei 14.230/2021) para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) é idêntica à matéria examinada pela Suprema Corte, no leading case RE n. 843.989/PR– TEMA 1199/STF.

- Inviabilidade de reexame de prova em Recurso Especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

Nega-se provimento ao recurso.

Trata-se de agravo interno interposto com fundamento no artigo 1.021 do Código de Processo Civil (fls. 1/3 do Incidente) contra decisão que negou seguimento a recurso especial por reconhecida identidade da matéria com orientação firmada pela Suprema Corte nos autos do RE nº 843.989/PR (Tema nº 1199).

Alegou o agravante, em síntese, que devem incidir, no caso concreto, as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021, sobretudo a prescrição. Diz que tem tese jurídica que extrapola a discussão da prescrição intercorrente.

Contraminuta às fls. 10/13 do Incidente.

É o relatório.

O recurso não merece provimento.

Com efeito, com o permissivo do artigo 1.030, inciso I, alínea “b” do Código de Processo Civil, a decisão agravada considerou que

o v. Acórdão da Turma Julgadora converge com o decidido no RE nº 843.989/PR (Tema 1199) do Col. Supremo Tribunal Federal, quando se 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.

Consigne-se, por oportuno, trecho do v. acórdão recorrido, convergente ao tema aplicado na sistemática dos repetitivos:

7.1. Com efeito, de fato, em 26 de outubro de 2021 entrou em vigor, no dia de sua publicação, a Lei nº 14.230/2021, que alterou de forma substancial a Lei nº 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa - LIA, em diversos aspectos, dentre eles, o prazo prescricional. Eis o teor do artigo 23, de acordo com a nova redação (g.n.):

'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.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Presidência da Seção de Direito Público
Câmara Especial de Presidentes

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

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;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.

§ 6º A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade.

§ 7º Nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Presidência da Seção de Direito Público
Câmara Especial de Presidentes

qualquer deles estendem-se aos demais.

§ 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.

7.2. Pela leitura do citado dispositivo verifica-se que o prazo prescricional para aplicação das sanções por ato de improbidade administrativa passou a ser de 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou do momento de sua cessação em se tratando de infração permanente, cuja fluência se interrompe, dentre outros motivos, pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa, voltando a fluir pela metade (4 anos), até outro ato processual interruptivo (publicação da sentença condenatória).

7.3. Entretanto, a lei não retroage, não ao menos no que concerne à prescrição. A Lei de Improbidade Administrativa estabelece diversas sanções e penalidades, face condutas típicas apontadas pelo legislador. Já afirmei em diversos julgados que, havendo a 'abolitio improbittatis', não se aplica a lei anterior quando o julgamento for contemporâneo à lei nova. Nada além disso.

7.4. Considere-se que o artigo 5.º da Carta Dirigente de 1988 é claro: 'XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu (...)'. Não estamos diante de 'lei penal'. E 'direito administrativo sancionador' é mais uma importação alheia ao nosso Direito. Há sanções tributárias, administrativas e até civis. Não retroagem. O que há em nosso ordenamento -- regra geral -- é a retroatividade mínima. Ou seja, a lei nova vale para fatos presentes e futuros (salvo, por coerência lógica a hipótese de 'abolitio improbittatis' ou a extinção dos tipos culposos). O que se pretende, quando se entende que os novos dispositivos prescricionais retroagem sem limite pois, é a retroatividade máxima, inexistente em nosso ordenamento, salvo, como se disse, no caso da lei penal. Cabem os ensinamentos de Gilmar Ferreira Mendes e outros ('Curso de Direito Constitucional', p. 448, Saraiva), sobre os níveis ou graus de retroatividade existentes (em que cita um dos maiores

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Presidência da Seção de Direito Público
Câmara Especial de Presidentes

juízes que a Suprema Corte já ostentou):

“No conhecido voto proferido na ADI n. 493 destaca Moreira Alves a lição de Mattos Peixoto sobre os três graus de retroatividade máxima, média e mínima: "Dá-se a retroatividade máxima (também chamada restitutória, porque em geral restitui as partes ao 'status quo ante'), quando a lei nova ataca a coisa julgada e os fatos consumados (transação, pagamento, prescrição). Tal é a decretal de Alexandre III que, em ódio à usura, mandou os credores restituírem os juros recebidos. A mesma categoria pertence a célebre lei francesa de 2 de novembro de 1793 (12 brumário do ano II), na parte em que anulou e mandou refazer as partilhas já julgadas, para os filhos naturais serem admitidos à herança dos pais, desde 14 de julho de 1789. A carta de 10 de novembro de 1937, artigo 95, parágrafo único, previa a aplicação da retroatividade máxima, porquanto dava ao Parlamento a atribuição de rever decisões judiciais, sem excetuar as passadas em julgado, que declarassem inconstitucional uma lei.

A retroatividade é média quando a lei nova atinge os efeitos pendentes de ato jurídico verificados antes dela, exemplo: uma lei que limitasse a taxa de juros e fosse aplicada aos vencidos e não pagos.

Enfim a retroatividade é mínima (também chamada temperada ou mitigada), quando a lei nova atinge apenas os efeitos dos atos anteriores produzidos após a data em que ela entra em vigor.

Tal é, no direito romano, a lei de Justiniano (C. 4, 32, 'de usuris', 26, 2 e 27 pr.), que, corroborando disposições legislativas anteriores, reduziu a taxa dos juros vencidos após a data da sua obrigatoriedade. Outro exemplo: o Decreto-Lei n. 22.626, de 7 de abril de 1933, que reduziu a taxa de juros e se aplicou, 'a partir da sua data, aos contratos existentes, inclusive aos ajuizados (art. 3º)'."

7.5. Recentemente excelente artigo doutrinário do ilustradíssimo desembargador VICENTE DE ABREU AMADEI (IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA REFORMA artigo disponibilizado pelo CADIP órgão do Tribunal de Justiça Seção de Direito Público), após discorrer sobre as origens do Direito Administrativo Sancionador, e frisar não haver estrutura normativa para

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Presidência da Seção de Direito Público
Câmara Especial de Presidentes

tal categoria no Brasil, disse sobre o tema (fl. 47):

'Em relação às inovações substanciais (de direito material) da Lei nº 14.230/21, para os processos em curso, contudo, as situações são mais complexas.

Se reconhecida a retroatividade, com abolitio improbitatis, por exemplo, a solução não será diversa da improcedência da demanda, admitindo-se, no limite, a conversão da ação de improbidade em ação civil pública, nos termos e para os fins do art. 17, § 16, c.c. o art. 17-B, ambos da LIA, prosseguindo-se, então, se o caso, para solução da pretensão indenizatória de ressarcimento de dano ao erário.

Todavia, quando a situação, embora com retroatividade in bonus, justificar desclassificação para algum dos tipos da LIA, na nova redação da Lei nº 14.230/21, será necessário em não havendo na petição inicial (anterior à Lei nº 14.230/21) todos os elementos do tipo novo, nem havendo no feito decisão de que cuida o art. 10-C (lei nova ainda não em vigor quando dessa fase do processo), baixar o feito para o aditamento da exordial, reabrindo a oportunidade de defesa e de eventual instrução complementar, uma vez que não se pode proferir sentença condenatória por tipo diverso da demanda (art. 10-F, I, da LIA).

Se, de outra banda, o caminho for o da irretroatividade, mesmo assim, poderá haver um sério problema de apenamento. De fato, a irretroatividade da Lei nº 14.230/21 pode salvar a configuração e a declaração do ato ímprobo pelo tipo legal em vigor ao tempo da consumação dos fatos (mesmo na hipótese de abolitio improbitatis). Entretanto, como fica a aplicação da sanção?

Será possível aplicar a sanção da lei antiga (daquele tempo da consumação da infração)? Será viável aplicar a sanção da lei nova? Será o caso de sentença meramente declaratória do ato ímprobo sem infligir sanção alguma?

Note-se que a questão é complexa, pois a sentença condenatória (e essa é a natureza da sentença de procedência de demanda por improbidade administrativa) exige que a condenação se faça por sanção com força jurídica (vigente, correlata e legalmente cominada para o ilícito configurado) ao tempo da sentença.

Todavia, (i) a sanção para o tipo antigo não mais existe no

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Presidência da Seção de Direito Público
Câmara Especial de Presidentes

tempo da sentença, e (ii) a sanção nova do tipo novo tem aplicação irretroativa, apenas se pode infligir para a prática do tipo novo.' (destaques não originais).

7.6. Prescrição poderá haver, a partir da vigência da lei, para futuros eventuais recursos; não de forma retroativa. (grifos nossos) (fls. 2387/2392).

Dessa forma, diante da inexistência de erro na subsunção do caso concreto à sistemática dos recursos repetitivos, fica mantida a decisão.

As demais teses trazidas no Recurso Especial foram objeto de análise nos outros capítulos do exame de admissibilidade, que estão sendo atacados pelo Agravo contra Despacho Denegatório de fls. 2636/2641.

Ademais, impertinente para fins de análise da adequada subsunção do acórdão à tese repetitiva perquirir-se sobre o correto dimensionamento feito pela Turma Julgadora, seja porque extrapolaria o espectro deste recurso, seja porque extrapolaria o âmbito de análise reservado à aplicação de temas julgados pelos Tribunais Superiores, seja sobretudo porque inexoravelmente dependeria da reanálise de provas contidas nos autos, sendo, portanto, matéria fática, que não se coaduna com o recurso especial conforme preceituado na Súmula 7 da Corte Superior.

Por derradeiro, sem avistar intuito protelatório no manejo do presente recurso, deixa-se de infligir ao agravante a multa da qual se ocupa o § 4º do art. 1.021 do Código de Processo Civil.

Em face de tais razões, **nega-se provimento** ao agravo interno.

Anoto a existência de recursos contra as decisões que



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Presidência da Seção de Direito Público
Câmara Especial de Presidentes

inadmitiram os recursos especiais, cuja competência para apreciação é da Corte Superior (fls. 2629/2634 e 2636/2641).

TORRES DE CARVALHO
Relator
Presidente da Seção de Direito Público
(Assinatura eletrônica)