



JUSTIÇA FEDERAL
Tribunal Regional Federal da 6ª Região

PROCESSO: 1011401-67.2023.4.06.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1002435-10.2020.4.01.3800

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

POLO ATIVO: [REDACTED]

REPRESENTANTE(S) POLO ATIVO: KAYO CESAR ARAUJO DA SILVA - PA22627

POLO PASSIVO: Ministério Público Federal (Procuradoria) RELATOR(A):

EDILSON VITORELLI DINIZ LIMA



Tribunal Regional Federal da 6ª Região
DESEMBARGADOR FEDERAL EDILSON VITORELLI

PROCESSO: 1011401-67.2023.4.06.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1002435-10.2020.4.01.3800

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

POLO ATIVO: AGRAVANTE: [REDACTED]

REPRESENTANTES POLO ATIVO: Advogados do(a) AGRAVANTE: KAYO CESAR ARAUJO DA SILVA - PA22627

POLO PASSIVO: AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

RELATÓRIO

O EXMO. SENHOR DESEMBARGADOR FEDERAL EDILSON VITORELLI -Trata-se de agravo de instrumento interposto por [REDACTED] contra decisão do juízo de primeira instância, que indeferiu o pedido de tutela antecipatória de urgência, formulado em sede de contestação e manteve a decisão que, deferindo a medida liminar pleiteada pelo Ministério Público Federal, determinou a indisponibilidade/bloqueio dos ativos financeiros em nome da agravante.

Em suas razões recursais, alega, inicialmente, a prescrição da pretensão punitiva. Aduz que os fatos que lhe foram imputados ocorreram em julho de 2011. No entanto, somente em 27/01/2020 o Ministério Público ajuizou a ação civil pública de improbidade, imputando-lhe a prática das condutas descritas no art. 10, *caput* e XII da Lei 8.429/92 e visando à sua condenação nas sanções respectivas. O transcurso de mais de nove anos entre os fatos e a propositura da demanda importa, nos termos do art. 23 da Lei de Improbidade, a prescrição da pretensão punitiva.

Sustentou, ainda, não haver justa causa para o recebimento da ação de improbidade, tanto pela ausência de ilegalidade, quanto pela ausência de menção ao elemento subjetivo dolo. A petição inicial apresentada não descreve a conduta que é imputada a cada réu, tampouco o elemento subjetivo que teria animado essa conduta. Limita-se a exordial a tecer alegações genéricas sobre o fato em si, o que impõe a sua rejeição.

Aduziu que a Lei 14.230/2021 introduziu relevantes alterações na Lei 8.429/92, dentre as quais destacou, a extinção da improbidade culposa. Com o advento da nova lei, para a caracterização de um ato ímprobo, é necessário que fique demonstrado que o agente agiu imbuído de dolo, caracterizado como o intuito deliberado de causar dano ao erário (dolo específico). Assim, a atribuição à agravante de responsabilidade por eventuais desvios de recursos do convênio, apenas pelo fato de ser a gestora da associação beneficiada configura evidente ilegalidade.

Destacou que, Lei 14.230/2021, ao introduzir o art. 17-D, na Lei 8.429/92, impingiu-lhe caráter repressivo e sancionador, o que a impede de ser lida nos moldes em que se lê a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85). A sua interpretação deve ser feita à luz dos preceitos de direito penal, pois, conforme prevê o § 4º de seu art. 1º trata-se de direito administrativo sancionador.

Acrescentou que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 1.199, firmou a tese de que, para a configuração dos atos de improbidade descritos nos artigos 9, 10 e 11 da Lei 8.429/92, é necessária a comprovação do dolo do agente (responsabilidade subjetiva). Além disso, estabeleceu que a nova lei 14.230/21 retroage para alcançar os atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, que não tenham ainda condenação transitada em julgado, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

O dolo, para fins da tipificação do ato de improbidade por lesão ao erário, caracteriza-se, pela atuação de um agente público, de modo isolado, ou em acordo com um sujeito privado, com a deliberada intenção de violar o fim inerente à sua posição, visando ou não à obtenção de vantagem patrimonial indevida, independentemente de acarretar danos ao erário.

Afirmou que, no caso dos autos, o Ministério Público Federal, em nenhum momento, trouxe provas cabais da prática de ato ímprobo pela agravante, tampouco de sua deliberada intenção de desviar os recursos públicos e causar prejuízo ao erário. Além disso, não há nenhum indício de que a agravante possa dilapidar seu próprio patrimônio a fim de se eximir de eventual responsabilidade. É patente, assim, a inexistência de motivos que justifiquem a medida de indisponibilidade decretada.

Em contrarrazões o Ministério Público alegou: (i) irretroatividade das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 à luz do Tema 1.199 do STF, notadamente, no que se refere à prescrição. Os novos prazos prescricionais estabelecidos aplicam-se apenas aos fatos praticados

a partir da vigência da nova lei, ou seja, a partir de 26/10/2021. Afirma que em nosso ordenamento civil e administrativo, prevalece é a irretroatividade das normas jurídicas, sendo os fatos regulados pela legislação em vigor à época em que foram praticados, em observância ao princípio *tempus regit actum*. A retroatividade, por sua vez, constitui exceção, que deve estar prevista pela nova legislação. A Lei 14.230/2021 não possui dispositivo que determine a aplicação retroativa das suas novas disposições, de modo que prevalece a regra comum da irretroatividade. Registrou que a lei foi expressa quando pretendeu que determinada norma operasse efeitos retroativos, conforme se verifica do disposto em seu art. 3º, que trata sobre as ações em curso propostas pela Fazenda Pública e a intimação do Ministério Público para manifestar interesse em assumir a titularidade do feito. Com relação às demais matérias, o texto legislativo nada disse, o que deve ser interpretado como silêncio eloquente.

Asseverou, ainda, que não há que se aplicar à Lei de Improbidade as regras sobre irretroatividade que se aplicam ao direito penal (art. 5º, XL, da Constituição), Trata-se de exceção constitucional restrita ao direito penal e que, portanto, não se estende ao direito civil, ao direito administrativo, tributário ou outro ramo. Esse tratamento diferenciado conferido ao direito penal justifica-se pelo fato de que é o único ramo do direito que tem a possibilidade de privar e limitar a liberdade do indivíduo, direito fundamental de altíssima relevância. Não há que se falar que as sanções da Lei de Improbidade, por comporem o Direito Administrativo Sancionador, equiparam-se às sanções penais.

Ademais, no tocante à aplicação da nova lei, o STF já confirmou que a Lei de Improbidade não possui natureza penal e, conseqüentemente, as novas disposições da LIA não devem ser aplicadas de forma retroativa. Inclusive, a Corte Suprema foi expressa ao afirmar que: “o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da sua publicação”.

Quanto ao caso concreto, afirmou que não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva. Embora os fatos tenham ocorrido em 2011 e a ação tenha sido proposta somente em 2020, o Ministério Público, em 18/10/2016, ajuizou protesto judicial interruptivo da prescrição (processo n. 62171-15.2016.4.01.3800), cumprindo, assim, os requisitos do art. 23 da Lei 8.429/92.

No que se refere à medida de indisponibilidade, asseverou que se trata de medida destinada a assegurar o ressarcimento integral do dano e é típica do momento processual incipiente, em que não há ainda sólida definição da extensão dos prejuízos e da responsabilidade dos agentes envolvidos. Nessa ordem, prevalece o entendimento de que, justamente em razão do seu caráter assecuratório, a decretação da indisponibilidade de bens, incluído o bloqueio de ativos financeiros, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano. O poder geral de cautela do juiz permite que, diante de uma estimativa razoável, seja assegurado judicialmente o resultado útil de qualquer processo, nisso inclusas as ações de improbidade administrativa.

Destacou que a Lei 14.230/2021 promoveu substanciais alterações nas regras de indisponibilidade de bens, no âmbito da ação de improbidade, dentre elas a da natureza jurídica da medida. A medida que se caracterizava como tutela de evidência passou ostentar natureza de tutela de urgência, como se extrai dos §§ 3º e 4º do art. 16. Essa alteração implica forte repercussão prática, pois aumenta o *standard* probatório nas cautelares de indisponibilidade de bens, exigindo-se uma prova que muitas vezes é impossível de obter na prática, notadamente no campo da prevenção (perigo de dano ou risco ao resultado útil).

Logo a indisponibilidade de bens justifica-se diante da probabilidade da ocorrência dos atos ímprobos descritos na petição inicial e da demonstração de perigo de dano irreparável/risco ao resultado útil do processo e deve recair sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano ou do acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. Nesse particular, a decisão agravada agiu com acerto ao considerar a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* no caso concreto. A peça vestibular descreve explicitamente o dolo capaz de configurar o ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da LIA, que ainda será apurado em detalhes, sob o pálio do contraditório, durante a instrução processual.

Especificamente quanto ao dolo na conduta da agravante, afirmou que esse se verifica, pela conduta de direcionar o pagamento antecipado aos sócios da pessoa jurídica prevista em contrato, sem que o serviço contratado tivesse sido executado. Embora a agravante sustente que a inexperiência na gestão de serviços públicos a levou a cometer tais irregularidades, há de se reconhecer que o caso ultrapassa a questão da imperícia. Isso porque, ao participar de um Convênio, o mínimo que se espera é que as partes leiam o regulamento, pautando suas ações conforme as disposições ali contidas. Nesse sentido, ao efetuar o pagamento para pessoas distintas da prevista em contrato, bem como ao realizar os pagamentos sem que o serviço tivesse sido prestado e sem que fosse dada nenhuma garantia acerca de sua execução, a requerida violou as disposições do Convênio. As justificativas apresentadas para tal conduta são frágeis, o que indica que não se trata de uma mera irregularidade, mas de uma conduta dolosa com o intuito de lesar o erário.

Para além disso, no inquérito civil, a requerente apresentou documento falso, com o objetivo de afastar sua responsabilidade, o que enfatiza o dolo nas condutas em discussão.

Defendeu, nesses termos, haver indícios concretos dos requisitos necessários para a concessão e, portanto, para a manutenção da medida de indisponibilidade.

É, no que interessa, o relatório.

VOTO - VENCEDOR**Tribunal Regional Federal da 6ª Região
DESEMBARGADOR FEDERAL EDILSON VITORELLI**

PROCESSO: 1011401-67.2023.4.06.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1002435-10.2020.4.01.3800

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

POLO ATIVO: AGRAVANTE: [REDACTED]

REPRESENTANTES POLO ATIVO: Advogados do(a) AGRAVANTE: KAYO CESAR ARAUJO DA SILVA - PA22627

POLO PASSIVO: AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

VOTO

Trata-se de agravo de instrumento em que a agravante se insurge contra decisão que, nos autos de ação civil pública por improbidade, manteve a medida de indisponibilidade de bens.

Embora a agravante aponte como objetivo deste agravo a impugnação da medida de indisponibilidade de bens, seus argumentos não se concentram diretamente nessa questão. Insurge-se a agravante, em resumo e por vias transversas, à justa causa para a ação de improbidade. Os fundamentos invocados como razão deste agravo são: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) ausência de ilegalidade e de dolo na conduta da agravante.

1. Probidade Administrativa como valor constitucional

Antes de adentrar no cerne da controvérsia, é importante destacar o relevante papel da lei de improbidade em nosso ordenamento jurídico como instrumento de repressão da corrupção e de outras condutas especialmente lesivas ao interesse público. É fundamental reconhecer a importância dos compromissos do Estado na proteção da coisa pública e da probidade administrativa, virtudes republicanas incorporadas à narrativa constitucional.

A interpretação do texto normativo deve ser conduzida à luz da compreensão de que a probidade administrativa é um valor constitucional de alta relevância, inserido no conceito de direito fundamental à boa administração pública. No moderno conceito de Estado, o poder emana do povo, de modo que seu mau uso constitui verdadeiro atentado à organização estatal, capaz de colocar em dúvida a eficiência de todo o aparato. Os atos de improbidade implicam maléficis efeitos plurissetoriais, atingindo diversas estruturas do Estado e o próprio regime democrático, de modo que exigem alta censura e colocam a sua repressão como prioridade na agenda nacional.

A Constituição de 1988, democrática e instituidora do Estado de Direito, buscando atender às expectativas populares contra os abusos cometidos no âmbito da Administração Pública, atribuiu elevado grau de importância à probidade administrativa. Nessa ordem, em seu art. 37,

previu expressamente princípios que devem reger a atuação dos agentes públicos. Além disso, em seu § 4º, embora não tenha definido quais as condutas se qualificam como ato de improbidade administrativa, estabeleceu graves sanções decorrentes de sua prática.

O combate às práticas ímprobas foi das grandes preocupações do legislador constituinte, havendo previsão não apenas no referido art. 37, mas em outras tantas normas ao longo do texto constitucional. Inclusive, além das normas expressamente previstas, há outras que, embora não estejam dispostas no rol formal, possuem nítida característica *jusfundamental*. Exemplos disso são os princípios da Administração Pública (art. 37, caput) e a previsão de prestação de contas, cuja omissão pode ensejar, inclusive, intervenção federal ou estadual (art. 34, VII, d c/c art. 35, II).

Há, portanto, um direito fundamental anti-improbidade, com fundamento expresso no próprio texto constitucional. A ética inerente à boa gestão pública é um ideal republicano. A esse respeito, Paulo Otero leciona: “é da essência de um Estado de Direito constitucionalmente conformado que o poder não encontre a sua regulação apenas em normas jurídicas, existindo também uma dimensão ética que produz uma normatividade reguladora da conduta dos titulares dos cargos públicos, segundo o postulado de que nem tudo que é lícito é honesto”. (OTERO, Paulo. Direito Constitucional Português. Volume II, Lisboa: Almedina, 2010, p. 197).

Ao legislador ordinário coube dar densidade aos ditames constitucionais. Assim, a fim de cumprir os mandados constitucionais de repressão às condutas desonestas praticadas por agentes públicos contra a Administração Pública, editou-se a Lei n. 8.429/1992. Esse diploma normativo, com base nas disposições constitucionais, definiu as condutas configuradoras de atos de improbidade administrativa, estabeleceu as sanções cabíveis e dispôs sobre algumas regras procedimentais voltadas à persecução processual e extraprocessual de tais ilícitos.

A improbidade, vista através da Lei 8.419/92, atendendo às expectativas constitucionais reveladas pela interpretação conjunta do *caput* do art. 37 com o seu § 4º, abrangeu não somente aspectos morais, mas também os componentes dos demais princípios que regem a Administração Pública. Assim, ímprobo não seria só o agente desonesto, que se serve da Administração Pública para angariar ou distribuir vantagens em detrimento do interesse público. Ímprobo é também aquele que atua com menosprezo aos deveres do cargo e aos valores, direitos e bens que lhe são confiados.

A partir dessas premissas, conclui-se que a probidade administrativa é um dever inescapável a todos os agentes públicos e aos particulares que com eles se relacionem. Mas, antes disso, a probidade é um direito fundamental de todos os cidadãos, que possuem a justa expectativa de serem administrados por pessoas que atuem com ética e decoro. O STJ, inclusive, qualifica a probidade administrativa como um direito difuso da sociedade (STJ, AgRg no Ag 1249132/SP, relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 24/08/2010, Dje 09/09/2010).

A Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, nesse contexto, representou, à época de sua edição, uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos, reacendendo a esperança da necessária modificação no cenário político-administrativo. Mesmo com o passar do tempo, a norma continua sendo de extrema relevância para o Poder Público. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade, no seio da Administração Pública, está ainda na ordem do dia em nosso Estado, devendo ser visto como prioridade absoluta, no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente instituídos.

Se é certo que o patrimonialismo é o primeiro inimigo da República, é igualmente

inegável que a corrupção ocupa o segundo lugar nessa lista de adversários. A corrupção corrói a confiança cívica e impede a realização de direitos, sendo a antítese do Estado Constitucional. Ela não se limita apenas ao desvio dos recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação das políticas públicas, mas também deteriora os pilares do Estado Democrático de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, elementos vitais para a preservação da Democracia Representativa.

O Estado tem, pois, a missão de combater e reprimir, de forma efetiva, todos os atos que comprometam a exigida retidão e honestidade de seus agentes na condução dos negócios públicos, incluindo nesse âmbito os atos que revelem menosprezo pela coisa pública e ineficiência de gestão que extrapole a margem do razoável.

2. A prescrição no âmbito da improbidade administrativa

Não obstante a premente necessidade de se reprimirem esses atos de improbidade, o direito de ação do Estado é limitado pelo decurso do tempo. Extrapolado o tempo fixado pela lei de regência, opera-se a prescrição. A prescrição funciona como o fiel da balança entre a concretização do princípio republicano, que impõe proteção da probidade no âmbito da Administração Pública e a preservação de garantias para contenção de eventuais arbitrariedades no exercício do poder punitivo estatal, na seara da improbidade.

A ação de improbidade visa à proteção de interesses supraindividuais e a prescrição, ao impedir o sancionamento do agente ímprobo, compromete o direito material, de natureza constitucional e pertencente a toda a coletividade, em prol da segurança jurídica. Dada a importância dos valores em baliza, a limitação ao direito de ação pela prescrição deve respeitar os "limites dos limites", evitando que a garantia constitucional seja minada pela atuação erosiva dos poderes constituídos.

A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela inércia do próprio Estado. A ideia da prescrição está atrelada à da noção de perda do direito de punir do Estado, em razão de sua própria ineficiência, negligência ou incompetência em determinado lapso temporal. É lícito, pois, concluir que, sem inércia, não há prescrição. Sem inércia não se pode sancionar o titular da pretensão. Em última análise, sem inércia não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.

A Lei 14.230/2021 trouxe substanciais alterações às regras relativas à prescrição, no âmbito da ação de improbidade. A Lei 8.429/92 disciplinava a prescrição no art. 23, em três incisos. Considerava, para fixação dos diferentes marcos iniciais do prazo quinquenal fixado, o tipo de vínculo do agente com a Administração e a qualidade do agente. Esses três incisos foram revogados e estabeleceu-se, a partir da nova lei, uma prescrição una. Agora, são oito anos contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso, de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

Além disso, estabeleceu a prescrição intercorrente. Enquanto a prescrição geral ocorre antes mesmo da instauração da relação processual, a intercorrente consoma-se no curso do processo, com a ocorrência dos marcos interruptivos estabelecidos pela nova lei.

A partir dessas inovações, surgiu dúvida sobre a (ir)retroatividade do novo regime prescricional. A questão foi levada ao STF, que reconheceu a repercussão geral (RE 843.989/PR-Tema 1.199) e firmou a tese de que o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021, “é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos somente aos fatos praticados a partir da

publicação da lei”. Afirmou que, ao aplicar o novo regime prescricional, com novos prazos e regras de prescrição intercorrente, é necessário respeitar os princípios da segurança jurídica, do acesso à justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da mudança legislativa.

Anoto, em complemento ao entendimento do Supremo Tribunal, que impor, nesses casos de improbidade, a observância de prazos antes não estabelecidos legalmente, significaria criar uma situação em que se cobra dos órgãos envolvidos no processamento da ação de improbidade que, no passado, tivessem atuado de acordo com uma lei futura, o que se afigura evidentemente irrazoável. Não é legítimo exigir do Estado que proponha, análise e julgue as ações de improbidade à luz de um regramento jurídico sequer existente à época.

Finalmente, anoto que o direito brasileiro é, provavelmente, apegado de forma excessiva ao conceito de prescrição como elemento assecuratório da segurança jurídica. A prescrição, ao impedir a discussão do conflito material, não incrementa a segurança jurídica da sociedade, mas apenas a tão somente a de quem está errado, a de quem violou as normas jurídicas. Não se pode, portanto, superestimar o valor social da prescrição. Mesmo na seara penal, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde v. Brasil* entendeu que o dever do Estado brasileiro de punir graves violações a direitos humanos não poderia ser limitado pela prescrição. Por essa razão, determinou que o Brasil deve considerar imprescritível o crime de redução de trabalhador a condição análoga à escravidão. Não há, portanto, direito fundamental à segurança jurídica para quem pratica atos graves, mas sim dever fundamental de punir as violações a direitos.

3. Caso dos autos

Alega-se que entre a prática dos atos imputados à agravante e o ajuizamento da ação transcorreu prazo superior àquele previsto em lei, operando-se, por conseguinte, a prescrição da pretensão estatal.

Inicialmente, deve-se considerar que os fatos imputados ocorreram em 2011, muito antes da entrada em vigor da nova lei, de modo que a ela não se aplicam os prazos da redação atual da Lei de Improbidade.

Posto isso, passa-se à análise do caso.

Do exame dos autos, verifica-se que se o objeto de apuração é a prestação de contas do Convênio n. 188/2009-SPM/PR (Siafi 728661), firmado entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e a Associação Lésbica de Minas Gerais (ALEM) para realização de “ações para a visibilidade lésbica sob a ótica feminista: construindo saberes, enfrentando violências”. Esse convênio previa a aplicação, no período de 30/12/2009 a 30/09/2011, do montante de R\$ 406.849,00 (R\$ 366.565,00 repassados pela União e R\$ 40.284,00 de contrapartida) na realização de seminário e oficinas de capacitação acerca de temas relacionados a direitos sexuais, relações de gênero e violência. As contas deveriam ser prestadas em até trinta dias, ou seja, até 30/09/2011.

No entanto, as contas não foram prestadas ao final do convênio. Instaurou-se, então, a Tomada de Contas Especial n. 017.412/2013-7, cujo relatório concluiu pela responsabilização solidária da associação conveniente e suas ex-presidentes, [REDACTED], esta última a agravante, pelo dano ao erário, que foi apurado no valor original de R\$ 366.565,00.

No caso, nos termos do art. 23, III, da Lei 8.429/92 (redação anterior à Lei 14.230/2021), o marco inicial da prescrição é 30/09/2011, data limite para prestação de contas. Dessa forma, o Ministério Público teria até 30/09/2016 para propor a demanda. No entanto, isso não ocorreu.

O órgão ministerial alega, contudo, que, em 18/10/2016, ajuizou protesto judicial interruptivo da prescrição, de modo que, em 2020, quando propôs a demanda, a pretensão deduzida não estava fulminada pela prescrição, o que não é verdade. Em 2016, quando ajuizou o protesto, já havia operado a prescrição, em 30/09/2016.

Por muito restritiva que mereça ser a interpretação das disposições relativas a prescrição, como mencionado acima, não há fundamento, em sede de cognição sumária, própria ao agravo de instrumento, para acolhimento do argumento ministerial. Em 18/10/2016, quando ajuizou o protesto judicial (processo n. 62171-15.2016.4.01.3800), já havia transcorrido mais de cinco anos desde os fatos e, portanto, estava consumada a prescrição.

Embora operada a prescrição, deve subsistir a medida de indisponibilidade decretada. Isso porque, a possibilidade de eventual ação de ressarcimento ao erário, suscita dúvida acerca da necessidade de acautelamento de bens e valores, de modo que, se liberados os bens, há o evidente risco de, futuramente, não haver ativos para efetuar o ressarcimento ao erário. Diante disso e, com fundamento no poder geral de cautela, dou parcial provimento a este agravo apenas para determinar que o juízo recorrido profira nova decisão acerca da manutenção da indisponibilidade de bens, com fundamento não na Lei de Improbidade, mas sim com base na lei processual civil para fins de ressarcimento ao erário.

Dispositivo

Em face do exposto, na forma do art. 1.021 do CPC, dou parcial provimento ao presente agravo de instrumento para determinar ao juízo recorrido que, profira nova decisão acerca da manutenção da indisponibilidade dos bens, com base na necessidade de eventual ressarcimento ao erário, nos moldes do Código de Processo Civil.

Registre-se que, em função dos limites objetivos do agravo de instrumento e o princípio da adstrição ao pedido, o reconhecimento da prescrição, operado nesta decisão fundamenta-se nos elementos disponíveis à cognição sumária, própria do agravo de instrumento. Por essa razão, os efeitos desta decisão limitam-se a reconhecer o não cabimento da indisponibilidade de bens fundada no ato de improbidade. Mantém-se, contudo, a medida, com base no poder geral de cautela, apenas e tão somente, para eventual ação de ressarcimento, o que deverá ser decidido pelo juízo de 1º grau, em decisão fundamentada nessa premissa de ressarcimento ao erário.

É como voto.

(documento assinado eletronicamente)

EDILSON VITORELLI

DESEMBARGADOR FEDERAL

DEMAIS VOTOS



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 6ª Região
DESEMBARGADOR FEDERAL ROLLO D'OLIVEIRA
Processo Judicial Eletrônico

PROCESSO: 1011401-67.2023.4.06.0000 (processo referência 1002435-10.2020.4.01.3800)

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

AGRAVANTE: [REDACTED]

Advogados do(a) AGRAVANTE: KAYO CESAR ARAUJO DA SILVA - PA22627

AGRAVADO: Ministério Público Federal (Procuradoria)

VOTO-VISTA

1. Na sessão virtual, com início às 00:00 de 04/06/2024 e fim às 23:59 de 10/06/2024, o ilustre Desembargador Federal Relator EDILSON VITORELLI trouxe a julgamento o agravo contra decisão que, nos autos de ação civil pública por improbidade, manteve indisponibilidade de bens.

2. Constatei, no dispositivo do voto, que foi dado provimento ao agravo de instrumento para “reformular a decisão que decretou a indisponibilidade de bens e torná-la sem efeito, facultando ao juízo recorrido que, se for o caso, profira outra, considerando os fundamentos relativos à necessidade de acautelamento de eventual ressarcimento ao erário”.

3. Por essa razão, requeri vista para melhor análise, e possível divergência nesse tocante, considerando meu posicionamento contrário à revogação da decisão de indisponibilidade, com respectiva liberação de bens, sem antes ouvir o Ministério Público Federal e/ou a União, sobre possível suficiência de bens e valores para resguardar o ressarcimento ao erário, aspecto não alcançado pela incidência da prescrição.

4. Com os autos, em análise mais detida do dispositivo, verifico ter sido, possivelmente, reelaborado o dispositivo do voto, fazendo constar: “dou parcial provimento ao presente agravo de instrumento para determinar ao juízo recorrido que, profira nova decisão acerca da manutenção da indisponibilidade dos bens, com base na necessidade de eventual ressarcimento ao erário, nos moldes do Código de Processo Civil. (...)”, o que se evidencia em consonância com o meu entendimento.

5. Ante o exposto, acompanho integralmente o voto do Relator.

É o voto-vista.

Juiz Federal **LEONARDO DE AGUIAR**
Relator Convocado



Tribunal Regional Federal da 6ª Região
DESEMBARGADOR FEDERAL EDILSON VITORELLI

PROCESSO: 1011401-67.2023.4.06.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1002435-10.2020.4.01.3800

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

POLO ATIVO: AGRAVANTE: [REDACTED]

REPRESENTANTES POLO ATIVO: Advogados do(a) AGRAVANTE: KAYO CESAR ARAUJO DA SILVA - PA22627 **POLO PASSIVO:** AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

VOTO

Trata-se de agravo de instrumento em que a agravante se insurge contra decisão que, nos autos de ação civil pública por improbidade, manteve a medida de indisponibilidade de bens.

Embora a agravante aponte como objetivo deste agravo a impugnação da medida de indisponibilidade de bens, seus argumentos não se concentram diretamente nessa questão. Insurge-se a agravante, em resumo e por vias transversas, à justa causa para a ação de improbidade. Os fundamentos invocados como razão deste agravo são: (i) prescrição da pretensão punitiva; (ii) ausência de ilegalidade e de dolo na conduta da agravante.

1. Probidade Administrativa como valor constitucional

Antes de adentrar no cerne da controvérsia, é importante destacar o relevante papel da lei de improbidade em nosso ordenamento jurídico como instrumento de repressão da corrupção e de outras condutas especialmente lesivas ao interesse público. É fundamental reconhecer a importância dos compromissos do Estado na proteção da coisa pública e da probidade administrativa, virtudes republicanas incorporadas à narrativa constitucional.

A interpretação do texto normativo deve ser conduzida à luz da compreensão de que a probidade administrativa é um valor constitucional de alta relevância, inserido no conceito de direito fundamental à boa administração pública. No moderno conceito de Estado, o poder emana do povo, de modo que seu mau uso constitui verdadeiro atentado à organização estatal, capaz de colocar em dúvida a eficiência de todo o aparato. Os atos de improbidade implicam maléficis efeitos plurissetoriais, atingindo diversas estruturas do Estado e o próprio regime democrático, de modo que exigem alta censura e colocam a sua repressão como prioridade na agenda nacional.

A Constituição de 1988, democrática e instituidora do Estado de Direito, buscando atender às expectativas populares contra os abusos cometidos no âmbito da Administração Pública, atribuiu elevado grau de importância à probidade administrativa. Nessa ordem, em seu art. 37, previu expressamente princípios que devem reger a atuação dos agentes públicos. Além disso, em seu § 4º, embora não tenha definido quais as condutas se qualificam como ato de improbidade administrativa, estabeleceu graves sanções decorrentes de sua prática.

O combate às práticas ímprobas foi das grandes preocupações do legislador constituinte, havendo previsão não apenas no referido art. 37, mas em outras tantas normas ao longo do texto constitucional. Inclusive, além das normas expressamente previstas, há outras que, embora não estejam dispostas no rol formal, possuem nítida característica *jusfundamental*. Exemplos disso são os princípios da Administração Pública (art. 37, caput) e a previsão de prestação de contas, cuja omissão pode ensejar, inclusive, intervenção federal ou estadual (art. 34, VII, d c/c art. 35, II).

Há, portanto, um direito fundamental anti-improbidade, com fundamento exposto no próprio texto constitucional. A ética inerente à boa gestão pública é um ideal republicano. A esse respeito, Paulo Otero leciona: “é da essência de um Estado de Direito constitucionalmente conformado que o poder não encontre a sua regulação apenas em normas jurídicas, existindo também uma dimensão ética que produz uma normatividade reguladora da conduta dos titulares dos cargos públicos, segundo o postulado de que nem tudo que é lícito é honesto”. (OTERO, Paulo. Direito Constitucional Português. Volume II, Lisboa: Almedina, 2010, p. 197).

Ao legislador ordinário coube dar densidade aos ditames constitucionais. Assim, a fim de cumprir os mandados constitucionais de repressão às condutas desonestas praticadas por agentes públicos contra a Administração Pública, editou-se a Lei n. 8.429/1992. Esse diploma normativo, com base nas disposições constitucionais, definiu as condutas configuradoras de atos de improbidade administrativa, estabeleceu as sanções cabíveis e dispôs sobre algumas regras procedimentais voltadas à persecução processual e extraprocessual de tais ilícitos.

A improbidade, vista através da Lei 8.419/92, atendendo às expectativas constitucionais reveladas pela interpretação conjunta do *caput* do art. 37 com o seu § 4º, abrangeu não somente aspectos morais, mas também os componentes dos demais princípios que regem a Administração Pública. Assim, ímprobo não seria só o agente desonesto, que se serve da Administração Pública para angariar ou distribuir vantagens em detrimento do interesse público. Ímprobo é também aquele que atua com menosprezo aos deveres do cargo e aos valores, direitos e bens que lhe são confiados.

A partir dessas premissas, conclui-se que a probidade administrativa é um dever inescapável a todos os agentes públicos e aos particulares que com eles se relacionem. Mas, antes disso, a probidade é um direito fundamental de todos os cidadãos, que possuem a justa

expectativa de serem administrados por pessoas que atuem com ética e decoro. O STJ, inclusive, qualifica a probidade administrativa como um direito difuso da sociedade (STJ, AgRg no Ag 1249132/SP, relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 24/08/2010, Dje 09/09/2010).

A Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, nesse contexto, representou, à época de sua edição, uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos, reacendendo a esperança da necessária modificação no cenário político-administrativo. Mesmo com o passar do tempo, a norma continua sendo de extrema relevância para o Poder Público. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade, no seio da Administração Pública, está ainda na ordem do dia em nosso Estado, devendo ser visto como prioridade absoluta, no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente instituídos.

Se é certo que o patrimonialismo é o primeiro inimigo da República, é igualmente inegável que a corrupção ocupa o segundo lugar nessa lista de adversários. A corrupção corrói a confiança cívica e impede a realização de direitos, sendo a antítese do Estado Constitucional. Ela não se limita apenas ao desvio dos recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação das políticas públicas, mas também deteriora os pilares do Estado Democrático de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, elementos vitais para a preservação da Democracia Representativa.

O Estado tem, pois, a missão de combater e reprimir, de forma efetiva, todos os atos que comprometam a exigida retidão e honestidade de seus agentes na condução dos negócios públicos, incluindo nesse âmbito os atos que revelem menosprezo pela coisa pública e ineficiência de gestão que extrapole a margem do razoável.

2. A prescrição no âmbito da improbidade administrativa

Não obstante a premente necessidade de se reprimirem esses atos de improbidade, o direito de ação do Estado é limitado pelo decurso do tempo. Extrapolado o tempo fixado pela lei de regência, opera-se a prescrição. A prescrição funciona como o fiel da balança entre a concretização do princípio republicano, que impõe proteção da probidade no âmbito da Administração Pública e a preservação de garantias para contenção de eventuais arbitrariedades no exercício do poder punitivo estatal, na seara da improbidade.

A ação de improbidade visa à proteção de interesses supraindividuais e a prescrição, ao impedir o sancionamento do agente ímprobo, compromete o direito material, de natureza constitucional e pertencente a toda a coletividade, em prol da segurança jurídica. Dada a importância dos valores em baliza, a limitação ao direito de ação pela prescrição deve respeitar os "limites dos limites", evitando que a garantia constitucional seja minada pela atuação erosiva dos poderes constituídos.

A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela inércia do próprio Estado. A ideia da prescrição está atrelada à da noção de perda do direito de punir do Estado, em razão de sua própria ineficiência, negligência ou incompetência em determinado lapso temporal. É lícito, pois, concluir que, sem inércia, não há prescrição. Sem inércia não se pode sancionar o titular da pretensão. Em última análise, sem inércia não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.

A Lei 14.230/2021 trouxe substanciais alterações às regras relativas à prescrição, no âmbito da ação de improbidade. A Lei 8.429/92 disciplinava a prescrição no art. 23, em três incisos. Considerava, para fixação dos diferentes marcos iniciais do prazo quinquenal fixado, o tipo de vínculo do agente com a Administração e a qualidade do agente. Esses três incisos foram revogados e estabeleceu-se, a partir da nova lei, uma prescrição una. Agora, são oito anos contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso, de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

Além disso, estabeleceu a prescrição intercorrente. Enquanto a prescrição geral ocorre antes mesmo da instauração da relação processual, a intercorrente consuma-se no curso do processo, com a ocorrência dos marcos interruptivos estabelecidos pela nova lei.

A partir dessas inovações, surgiu dúvida sobre a (ir)retroatividade do novo regime prescricional. A questão foi levada ao STF, que reconheceu a repercussão geral (RE 843.989/PR-Tema 1.199) e firmou a tese de que o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021, “é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos somente aos fatos praticados a partir da publicação da lei”. Afirmou que, ao aplicar o novo regime prescricional, com novos prazos e regras de prescrição intercorrente, é necessário respeitar os princípios da segurança jurídica, do acesso à justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da mudança legislativa.

Anoto, em complemento ao entendimento do Supremo Tribunal, que impor, nesses casos de improbidade, a observância de prazos antes não estabelecidos legalmente, significaria criar uma situação em que se cobra dos órgãos envolvidos no processamento da ação de improbidade que, no passado, tivessem atuado de acordo com uma lei futura, o que se afigura evidentemente irrazoável. Não é legítimo exigir do Estado que proponha, análise e julgue as ações de improbidade à luz de um regramento jurídico sequer existente à época.

Finalmente, anoto que o direito brasileiro é, provavelmente, apegado de forma excessiva ao conceito de prescrição como elemento assecuratório da segurança jurídica. A prescrição, ao impedir a discussão do conflito material, não incrementa a segurança jurídica da sociedade, mas apenas a tão somente a de quem está errado, a de quem violou as normas jurídicas. Não se pode, portanto, superestimar o valor social da prescrição. Mesmo na seara penal, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde v. Brasil* entendeu que o dever do Estado brasileiro de punir graves violações a direitos humanos não poderia ser limitado pela prescrição. Por essa razão, determinou que o Brasil deve considerar imprescritível o crime de redução de trabalhador a condição análoga à escravidão. Não há, portanto, direito fundamental à segurança jurídica para quem pratica atos graves, mas sim dever fundamental de punir as violações a direitos.

3. Caso dos autos

Alega-se que entre a prática dos atos imputados à agravante e o ajuizamento da ação transcorreu prazo superior àquele previsto em lei, operando-se, por conseguinte, a prescrição da pretensão estatal.

Inicialmente, deve-se considerar que os fatos imputados ocorreram em 2011, muito antes da entrada em vigor da nova lei, de modo que a ela não se aplicam os prazos da redação atual da Lei de Improbidade.

Posto isso, passa-se à análise do caso.

Do exame dos autos, verifica-se que se o objeto de apuração é a prestação de contas do Convênio n. 188/2009-SPM/PR (Siafi 728661), firmado entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e a Associação Lésbica de Minas Gerais (ALEM) para realização de “ações para a visibilidade lésbica sob a ótica feminista: construindo saberes, enfrentando violências”. Esse convênio previa a aplicação, no período de 30/12/2009 a 30/09/2011, do montante de R\$ 406.849,00 (R\$ 366.565,00 repassados pela União e R\$ 40.284,00 de contrapartida) na realização de seminário e oficinas de capacitação acerca de temas relacionados a direitos sexuais, relações de gênero e violência. As contas deveriam ser prestadas em até trinta dias, ou seja, até 30/09/2011.

No entanto, as contas não foram prestadas ao final do convênio. Instaurou-se, então, a Tomada de Contas Especial n. 017.412/2013-7, cujo relatório concluiu pela responsabilização solidária da associação conveniente e suas ex-presidentes, [REDACTED], esta última a agravante, pelo dano ao erário, que foi apurado no valor original de R\$ 366.565,00.

No caso, nos termos do art. 23, III, da Lei 8.429/92 (redação anterior à Lei 14.230/2021), o marco inicial da prescrição é 30/09/2011, data limite para prestação de contas. Dessa forma, o Ministério Público teria até 30/09/2016 para propor a demanda. No entanto, isso não ocorreu.

O órgão ministerial alega, contudo, que, em 18/10/2016, ajuizou protesto judicial interruptivo da prescrição, de modo que, em 2020, quando propôs a demanda, a pretensão deduzida não estava fulminada pela prescrição, o que não é verdade. Em 2016, quando ajuizou o protesto, já havia operado a prescrição, em 30/09/2016.

Por muito restritiva que mereça ser a interpretação das disposições relativas a prescrição, como mencionado acima, não há fundamento, em sede de cognição sumária, própria ao agravo de instrumento, para acolhimento do argumento ministerial. Em 18/10/2016, quando ajuizou o protesto judicial (processo n. 62171-15.2016.4.01.3800), já havia transcorrido mais de cinco anos desde os fatos e, portanto, estava consumada a prescrição.

Operada a prescrição, não deve subsistir a medida de indisponibilidade decretada com fundamento na lei de improbidade administrativa, sem prejuízo de que o juízo reanalise a necessidade de manutenção da medida, sob as normas do Código de Processo Civil, para fins de ressarcimento ao erário.

Dispositivo

Em face do exposto, na forma do art. 1.021 do CPC, **dou provimento** ao presente agravo de instrumento para reformar a decisão que decretou a indisponibilidade de bens e torná-la sem efeito, facultando ao juízo recorrido que, se for o caso, profira outra, considerando os fundamentos relativos à necessidade de acautelamento de eventual ressarcimento ao erário.

Registre-se que, tendo em vista os limites objetivos do agravo de instrumento e o princípio da adstrição ao pedido, o reconhecimento da prescrição, operado nesta decisão, funda-se nos elementos disponíveis à cognição sumária, própria do agravo de instrumento. Por essa razão, os efeitos desta decisão limitam-se à revogação da indisponibilidade de bens fundada no ato de improbidade. Fica mantida a competência do juízo recorrido para, em cognição exauriente e considerando a totalidade dos fundamentos apresentados e das provas produzidas nos autos,

analisar de modo definitivo a ocorrência de prescrição, para todos os demais efeitos materiais pertinentes.

É como voto.

(documento assinado eletronicamente)

EDILSON VITORELLI

DESEMBARGADOR FEDERAL



**Tribunal Regional Federal da 6ª Região
DESEMBARGADOR FEDERAL EDILSON VITORELLI**

PROCESSO: 1011401-67.2023.4.06.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1002435-10.2020.4.01.3800

CLASSE: AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

POLO ATIVO: AGRAVANTE: [REDACTED]

REPRESENTANTES POLO ATIVO: Advogados do(a) AGRAVANTE: KAYO CESAR ARAUJO DA SILVA - PA22627 **POLO PASSIVO:** AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

EMENTA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. INDISPONIBILIDADE DE BENS. PEDIDO DE LIBERAÇÃO DE VALORES BLOQUEADOS EM CONTA-CORRENTE. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. TRANSCURSO DE PRAZO SUPERIOR AO PRAZO LEGAL. ART. 23 LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA O RECEBIMENTO DA INICIAL PROIBIDADE ADMINISTRATIVA COMO VALOR CONSTITUCIONAL PROIBIDADE

ADMINISTRATIVA DEVER DE TODOS OS AGENTES PÚBLICOS E DIREITO FUNDAMENTAL DE TODOS OS CIDADÃOS. (STATUS DE DIREITO FUNDAMENTAL). ART. 37, § 4º CF. MANDADOS CONSTITUCIONAIS ANTICORRUPÇÃO. ATOS DE IMPROBIDADE LESIVOS AOS COFRES PÚBLICOS COMPROMETIMENTO DA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. MISSÃO DO ESTADO DE COMBATER E REPRIMIR OS ATOS QUE COMPROMETAM A PROBIDADE. AO LEGISLADOR ORDINÁRIO COUBE DAR DENSIDADE AOS DITAMES CONSTITUCIONAIS. EDIÇÃO DA LEI 8.429/92. UMA DAS MAIORES CONQUISTAS DO POVO BRASILEIRO NO COMBATE À CORRUPÇÃO. PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DA IMPROBIDADE. DIREITO DO ESTADO LIMITADO PELO DECURSO DO TEMPO. PERECIMENTO DA PRETENSÃO PUNITIVA. PERDA DO DIREITO DE PUNIR DO ESTADO PELA SUA INEFICIÊNCIA. INÉRCIA. DADA A RELEVÂNCIA DOS VALORES TUTELADOS PELA AÇÃO DE IMPROBIDADE A LIMITAÇÃO DECORRENTE DA IMPROBIDADE DEVE RESPEITAR OS LIMITES DOS LIMITES. LEI 14.230/2021 ALTERAÇÕES SUBSTANCIAIS DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS PREVISTOS NA LEI DE IMPROBIDADE. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. INOVAÇÃO LEGISLATIVA. IRRETROATIVIDADE DA NOVA LEI. PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA ESTABILIDADE. PREVISIBILIDADE DO ORDENAMENTO JURÍDICO. PROTEÇÃO À CONFIANÇA. INCIDÊNCIA DOS NOVOS PRECEITOS LEGAIS SOMENTE AOS ATOS PRATICADOS A PARTIR DA SUA VIGÊNCIA EM 26/10/2021. GARANTIA DA PLENA EFICÁCIA DOS ATOS PRATICADOS ANTES DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. RELEVANTE NECESSIDADE DE COIBIR A IMPROBIDADE. ALTA RETROATIVIDADE. STF ARE 843.989. REPERCUSSÃO GERAL. NOVO REGIME PRESCRICIONAL DA LEI 14.230/21 IRRETROATIVO. TEMA 1.199. *TEMPUS REGIT ACTUM*. ART. 23, II DA LEI 8.429/92 (REDAÇÃO VIGENTE AO TEMPO DOS FATOS). A PRESCRIÇÃO AO IMPEDIR A DISCUSSÃO DO CONFLITO MATERIAL NÃO INCREMENTA A SEGURANÇA JURÍDICA DA SOCIEDADE MAS APENAS DE QUEM ESTÁ ERRADO. QUEM VIOLOU AS NORMAS JURÍDICAS. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. CASO TRABALHADORES DA FAZENDA BRASIL VERDE V. BRASIL. DEVER DO ESTADO DE PUNIR GRAVES VIOLAÇÕES A DIREITOS HUMANOS NÃO PODE SER LIMITADO PELA PRESCRIÇÃO. FATOS IMPUTADOS 2011. CONVÊNIO MUNICÍPIO E UNIÃO. NÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS. POSSÍVEL DESVIO DE VERBAS. TERMO INICIAL DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL. DATA LIMITE PARA A PRESTAÇÃO DE CONTAS 30.11.2011. PROTESTO JUDICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL 30.9.2016. JÁ PRESCRITA A PRETENSÃO. PROPOSITURA DA DEMANDA 2020. OPERADA A PRESCRIÇÃO NÃO SUBSISTE A MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE. SEM PREJUÍZO D QUE O JUÍZO DE 1º GRAU REANALISE A NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA MEDIDA PARA FINS DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO APENAS PARA DETERMINAR AO JUÍZO RECORRIDO QUE PROFIRA NOVA REDAÇÃO ACERCA DA MANUTENÇÃO DA INDISPONIBILIDADE COM BASE NA NECESSIDADE DE EVENTUAL RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. LIMITES OBJETIVOS DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANUTENÇÃO DA MEDIDA COM BASE NO PODER GERAL DE CAUTELA.

1. Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão do juízo de primeira instância, que indeferiu o pedido de tutela antecipatória de urgência, formulado em sede de contestação e manteve a decisão que, deferindo a medida liminar pleiteada pelo Ministério Público Federal, determinou a indisponibilidade/bloqueio dos ativos financeiros em nome da agravante.

2. Importante ressaltar, mais uma vez, o relevante papel da lei de improbidade em nosso ordenamento jurídico, como instrumento de coibição da corrupção e de outras condutas especialmente lesivas ao interesse público. É absolutamente necessário que se reconheça a importância dos compromissos fundamentais do Estado, notadamente, aqueles que materializam a proteção da coisa pública e da probidade administrativa, incorporados à narrativa constitucional do ordenamento como virtudes republicanas.

3. Nessa ordem, a interpretação do texto normativo deve ser feita à luz da compreensão de que a probidade administrativa é um valor constitucional de alta relevância, inserido no conceito de direito fundamental à boa administração pública. No moderno conceito de Estado, o poder emana do povo, de modo que seu mau uso por aqueles que o detêm constitui verdadeiro atentado à organização estatal, capaz de colocar em dúvida a eficiência de todo o aparato. Os atos de improbidade implicam maléficis efeitos plurissetoriais, atingindo diversas estruturas do Estado e, inclusive, o próprio regime democrático, de modo que exigem alta censura e colocam a sua repressão como prioridade na agenda nacional.

4. A interpretação do texto normativo deve ser conduzida à luz da compreensão de que a probidade administrativa é um valor constitucional de alta relevância, inserido no conceito de direito fundamental à boa administração pública. No moderno conceito de Estado, o poder emana do povo, de modo que seu mau uso constitui verdadeiro atentado à organização estatal, capaz de colocar em dúvida a eficiência de todo o aparato. Os atos de improbidade implicam maléficis efeitos plurissetoriais, atingindo diversas estruturas do Estado e o próprio regime democrático, de modo que exigem alta censura e colocam a sua repressão como prioridade na agenda nacional.

5. O combate às práticas ímprobas foi das grandes preocupações do legislador constituinte, havendo previsão não apenas no referido art. 37, mas em outras tantas normas ao longo do texto constitucional. Inclusive, além das normas expressamente previstas, há outras que, embora não estejam dispostas no rol formal, possuem nítida característica *jusfundamental*. Exemplos disso são os princípios da Administração Pública (art. 37, caput) e a previsão de prestação de contas, cuja omissão pode ensejar, inclusive, intervenção federal ou estadual (art. 34, VII, d c/c art. 35, II).

6. A Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, nesse contexto, representou, à época de sua edição, uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos. Não obstante o passar do tempo, tal norma continua sendo de extrema importância para o Poder Público. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade, no seio da Administração Pública, está ainda na ordem do dia em nosso Estado, devendo ser visto como prioridade absoluta, no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente institucionalizados.

7. Há, portanto, um direito fundamental anti-improbidade, com fundamento expresso no próprio texto constitucional. A ética inerente à boa gestão pública é um ideal republicano.

8. Ao legislador ordinário coube dar densidade aos ditames constitucionais. Assim, a fim de cumprir os mandados constitucionais de repressão às condutas desonestas praticadas por agentes públicos contra a Administração Pública, editou-se a Lei n. 8.429/1992. Esse diploma normativo, com base nas disposições constitucionais, definiu as condutas configuradoras de atos de improbidade administrativa, estabeleceu as sanções cabíveis e dispôs sobre algumas regras procedimentais voltadas à persecução processual e extraprocessual de tais ilícitos. A improbidade, vista através da Lei 8.419/92, atendendo às expectativas constitucionais reveladas pela interpretação conjunta do *caput* do art. 37 com o seu § 4º, abrangeu não somente aspectos morais, mas também os componentes dos demais princípios que regem a Administração Pública. Assim, ímprobo não seria só o agente desonesto, que se serve da Administração Pública para

angariar ou distribuir vantagens em detrimento do interesse público. Ímprobo é também aquele que atua com menosprezo aos deveres do cargo e aos valores, direitos e bens que lhe são confiados.

9. A Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, nesse contexto, representou, à época de sua edição, uma das maiores conquistas do povo brasileiro no combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos, reacendendo a esperança da necessária modificação no cenário político-administrativo. Mesmo com o passar do tempo, a norma continua sendo de extrema relevância para o Poder Público. O combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade, no seio da Administração Pública, está ainda na ordem do dia em nosso Estado, devendo ser visto como prioridade absoluta, no âmbito de todos os órgãos constitucionalmente instituídos.

10. Não obstante a premente necessidade de se reprimirem esses atos de improbidade, o direito de ação do Estado é limitado pelo decurso do tempo. Extrapolado o tempo fixado pela lei de regência, opera-se a prescrição. A prescrição funciona como o fiel da balança entre a concretização do princípio republicano, que impõe proteção da probidade no âmbito da Administração Pública e a preservação de garantias para contenção de eventuais arbitrariedades no exercício do poder punitivo estatal, na seara da improbidade.

11. A ação de improbidade visa à proteção de interesses supraindividuais e a prescrição, ao impedir o sancionamento do agente ímprobo, compromete o direito material, de natureza constitucional e pertencente a toda a coletividade, em prol da segurança jurídica. Dada a importância dos valores em baliza, a limitação ao direito de ação pela prescrição deve respeitar os "limites dos limites", evitando que a garantia constitucional seja minada pela atuação erosiva dos poderes constituídos.

12. A prescrição é o perecimento da pretensão punitiva ou da pretensão executória pela inércia do próprio Estado. A ideia da prescrição está atrelada à da noção de perda do direito de punir do Estado, em razão de sua própria ineficiência, negligência ou incompetência em determinado lapso temporal. É lícito, pois, concluir que, sem inércia, não há prescrição. Sem inércia não se pode sancionar o titular da pretensão. Em última análise, sem inércia não há possibilidade de se afastar a proteção à probidade e ao patrimônio público.

13. Dentre as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 à LIA, a prescrição, notadamente, a intercorrente, talvez, seja o ponto mais sensível, sobretudo quando se leva em conta o alcance das disposições legais sobre os processos em curso quando da entrada em vigor do novo diploma.

14. A primeira modalidade prescricional da Lei 14.230/21 é a prescrição geral, também denominada de prescrição principal ou clássica. A nova lei estabelece que a prescrição das ações de improbidade consuma-se em 8 anos, contados: (a) da ocorrência do fato; (b) do dia em que cessar a permanência nos casos de infrações permanentes. A segunda modalidade de prescrição é a intercorrente. Enquanto a prescrição geral ocorre antes mesmo da instauração da relação processual, a intercorrente consuma-se no curso do processo, com a ocorrência dos marcos interruptivos estabelecidos pela nova lei. Conforme estabelece o § 5º do art. 23 da Lei 14.230/21, ocorrido um dos marcos interruptivos legais, o prazo prescricional recomeça pela metade, a partir da data da interrupção. Nessa linha, caso transcorram mais de quatro anos entre os marcos interruptivos, haverá a prescrição intercorrente da pretensão (art. 23, § 8º).

15. A partir dessas inovações, surgiu dúvida sobre a (ir)retroatividade do novo regime prescricional. A questão foi levada ao STF, que reconheceu a repercussão geral (RE 843.989/PR-Tema 1.199) e firmou a tese de que o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021, “é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos somente aos fatos praticados a partir da publicação da lei”. Afirmou que, ao aplicar o novo regime prescricional, com novos prazos e

regras de prescrição intercorrente, é necessário respeitar os princípios da segurança jurídica, do acesso à justiça e da proteção da confiança, garantindo-se a plena eficácia dos atos praticados validamente antes da mudança legislativa.

16. O direito brasileiro é, provavelmente, apegado de forma excessiva ao conceito de prescrição como elemento assecuratório da segurança jurídica. A prescrição, ao impedir a discussão do conflito material, não incrementa a segurança jurídica da sociedade, mas apenas a tão somente a de quem está errado, a de quem violou as normas jurídicas. Não se pode, portanto, superestimar o valor social da prescrição. Mesmo na seara penal, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde v. Brasil* entendeu que o dever do Estado brasileiro de punir graves violações a direitos humanos não poderia ser limitado pela prescrição. Por essa razão, determinou que o Brasil deve considerar imprescritível o crime de redução de trabalhador a condição análoga à escravidão. Não há, portanto, direito fundamental à segurança jurídica para quem pratica atos graves, mas sim dever fundamental de punir as violações a direitos.

17. Caso dos autos: apuração de prestação de contas relativa a convênio celebrado entre associação e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Ausência da prestação de contas. Instauração da Tomada de Contas Especiais. nos termos do art. 23, III, da Lei 8.429/92 (redação anterior à Lei 14.230/2021), o marco inicial da prescrição é 30/09/2011, data limite para prestação de contas. Dessa forma, o Ministério Público teria até 30/09/2016 para propor a demanda. No entanto, isso não ocorreu.

18. O órgão ministerial alega, contudo, que, em 18/10/2016, ajuizou protesto judicial interruptivo da prescrição, de modo que, em 2020, quando propôs a demanda, a pretensão deduzida não estava fulminada pela prescrição, o que não é verdade. Em 2016, quando ajuizou o protesto, já havia operado a prescrição, em 30/09/2016.

19. Por muito restritiva que mereça ser a interpretação das disposições relativas a prescrição, como mencionado acima, não há fundamento, em sede de cognição sumária, própria ao agravo de instrumento, para acolhimento do argumento ministerial. Em 18/10/2016, quando ajuizou o protesto judicial (processo n. 62171-15.2016.4.01.3800), já havia transcorrido mais de cinco anos desde os fatos e, portanto, estava consumada a prescrição.

20. Embora operada a prescrição, deve subsistir a medida de indisponibilidade decretada. Isso porque, a possibilidade de eventual ação de ressarcimento ao erário, suscita dúvida acerca da necessidade de acautelamento de bens e valores, de modo que, se liberados os bens, há o evidente risco de, futuramente, não haver ativos para efetuar o ressarcimento ao erário. Diante disso e, com fundamento no poder geral de cautela, dou parcial provimento a este agravo apenas para determinar que o juízo recorrido profira nova decisão acerca da manutenção da indisponibilidade de bens, com fundamento não na Lei de Improbidade, mas sim com base na lei processual civil para fins de ressarcimento ao erário. 21. Agravo de Instrumento a que se dá parcial provimento para determinar ao juízo recorrido que, profira nova decisão acerca da manutenção da indisponibilidade dos bens, com base na necessidade de eventual ressarcimento ao erário, nos moldes do Código de Processo Civil.

ACÓRDÃO

Decide a Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, à unanimidade, dar parcial provimento ao presente agravo de instrumento, nos termos do voto do Relator, ara determinar ao juízo recorrido que, profira nova decisão acerca da manutenção da indisponibilidade dos bens, com base na necessidade de eventual ressarcimento ao erário, nos moldes do Código de Processo Civil.

Belo Horizonte, DATA DO JULGAMENTO.

(documento assinado eletronicamente)

EDILSON VITORELLI

DESEMBARGADOR FEDERAL