



Número: **0002223-12.2012.8.14.0301**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **1ª Turma de Direito Público**

Órgão julgador: **Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN**

Última distribuição : **27/07/2022**

Valor da causa: **R\$ 191.704,00**

Processo referência: **0002223-12.2012.8.14.0301**

Assuntos: **Dano ao Erário**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

| Partes   | Advogados  |
|--|--|
| <b>MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (APELANTE)</b> |  |
| <b>LEILA MARCIA SOUSA DE LIMA ELIAS (APELADO)</b>      | <b>OCTAVIO CASCAES DOURADO JUNIOR (ADVOGADO)</b><br><b>IRANI DE FATIMA TEIXEIRA CONTENTE (ADVOGADO)</b><br><b>YVES THIERRE LISBOA LOPES (ADVOGADO)</b>   |
| <b>JOSE HEDER BENATTI (APELADO)</b>                    | <b>JOAO DANIEL MACEDO SA (ADVOGADO)</b><br><b>LUKAS BATISTA SARMANHO (ADVOGADO)</b><br><b>OCTAVIO CASCAES DOURADO JUNIOR (ADVOGADO)</b><br><b>IRANI DE FATIMA TEIXEIRA CONTENTE (ADVOGADO)</b> |

| Outros participantes  |  |
|---|--|
| <b>MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (AUTORIDADE)</b>      |  |
| <b>CARLOS LAMARÃO CORREA (TERCEIRO INTERESSADO)</b>           |  |
| <b>MARIZA CALANDRINI MURIBECA (TERCEIRO INTERESSADO)</b>      |  |
| <b>CHARLES AUGUSTO PEREIRA (TERCEIRO INTERESSADO)</b>         |  |
| <b>DANILO AUGUSTO DOS SANTOS ANJOS (TERCEIRO INTERESSADO)</b> |  |
| <b>DINA HELENA PICANÇO GUERREIRO (TERCEIRO INTERESSADO)</b>   |  |
| <b>CARLOS ALBERTO MONTEIRO (TERCEIRO INTERESSADO)</b>         |  |
| <b>ELCI ALMEIDA DE SOUZA (TERCEIRO INTERESSADO)</b>           |  |
| <b>RAIMUNDO WALTER CORREA (TERCEIRO INTERESSADO)</b>          |  |

| Documentos |                     |                         |         |
|------------|---------------------|-------------------------|---------|
| Id.        | Data                | Documento               | Tipo    |
| 29311667   | 22/08/2025<br>14:50 | <a href="#">Acórdão</a> | Acórdão |

**APELAÇÃO CÍVEL (198) - 0002223-12.2012.8.14.0301**

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

APELADO: LEILA MARCIA SOUSA DE LIMA ELIAS, JOSE HEDER BENATTI

**RELATOR(A):** Desembargadora EZILDA PASTANA MUTRAN

**EMENTA**

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. IRRETROATIVIDADE DO NOVO REGIME PRESCRICIONAL. RECURSO PROVIDO.

**I. CASO EM EXAME**

Apelação Cível interposta pelo Ministério Público do Estado do Pará contra sentença que extinguiu Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa em razão de reconhecimento de prescrição intercorrente, com base no art. 23, §§ 4º e 5º, da Lei nº 8.429/1992, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021, envolvendo apuração de supostas irregularidades em procedimentos licitatórios no âmbito do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) no ano de 2009.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei nº 14.230/2021 pode retroagir para aplicar o novo prazo de prescrição intercorrente às ações de improbidade administrativa em curso; (ii) estabelecer se a prescrição intercorrente deve ser



afastada para permitir o regular prosseguimento da ação e a apuração do mérito quanto à existência de atos de improbidade administrativa.

### III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.199 da Repercussão Geral, firmou tese no sentido de que o novo regime de prescrição da Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, devendo ser aplicado prospectivamente a partir de 26 de outubro de 2021.

4. É incabível o reconhecimento da prescrição intercorrente antes de decorrido o prazo de quatro anos da publicação da nova lei, salvo verificada efetiva inércia processual após essa data.

5. No caso concreto, não restou demonstrada a inércia do Ministério Público ou do juízo de origem apta a justificar a extinção do feito, nem transcorrido o prazo de quatro anos da vigência da Lei nº 14.230/2021.

6. A extinção prematura da ação civil pública por improbidade administrativa, com base em prescrição intercorrente, contraria a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência do próprio Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

### IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Apelação cível conhecida e provida, para afastar o reconhecimento da prescrição intercorrente e determinar o prosseguimento da ação de improbidade administrativa, com instrução probatória e julgamento de mérito.

Tese de julgamento: 1. O novo regime de prescrição intercorrente estabelecido pela Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se apenas a partir de 26 de outubro de 2021, sendo incabível extinguir ações de improbidade administrativa antes de transcorrido o prazo de quatro anos da vigência da referida lei.

2. Não havendo demonstração de inércia processual após a entrada em vigor da nova lei, impõe-se o prosseguimento da instrução e julgamento do mérito da demanda.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores integrantes da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, à unanimidade, para **CONHECER DO RECURSO DE APELAÇÃO, CONCEDENDO-LHE PROVIMENTO**, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

Belém/PA, data de registro do sistema.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**

Relatora

### RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível, nº 0002223-12.2012.8.14.0301, interposta pelo Ministério Público do Estado do Pará, com fulcro no art. 1.009 e seguintes, do Código de Processo Civil, contra sentença proferida pelo MM. Juízo da 2ª Vara de Fazenda Pública de Belém, nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, movida pelo Ministério Público do Estado do Pará em face de Leila Márcia Sousa de Lima Elias e José Heder Benatti, visando apuração e responsabilização de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do Instituto de Terras do Pará (ITERPA).

A peça inicial narra que a parte autora, Ministério Público do Estado do Pará, instaurou procedimento investigativo a partir do Expediente nº 237/2011-MP/PJ/DC/PP, em razão de possíveis ilegalidades e vícios em processos administrativos licitatórios realizados no ano de 2009, quando o demandado José Heder Benatti ocupava o cargo de presidente do ITERPA e Leila Márcia Sousa de Lima Elias exercia a função de diretora de administração e finanças, com poderes



para substituí-lo na área administrativa.

Apurou-se, em relatório técnico e documentos acostados, que empresas declaradas vencedoras dos certames não teriam efetivamente participado ou executado as obras contratadas, havendo, inclusive, declarações de representantes empresariais negando ciência ou participação nos procedimentos licitatórios.

Os fatos ensejaram a propositura da ação civil pública para apuração de eventual prática de atos de improbidade administrativa, notadamente quanto ao dano ao erário e violação dos princípios constitucionais da administração pública, nos termos dos Arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92.

Os pedidos centrais consistiram na condenação dos réus às sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, inclusive ressarcimento ao erário, perda de função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público.

Posteriormente, houve regular instrução do feito, com manifestação das partes e produção de provas documentais.

Em sentença, o MM. Juízo singular julgou extinto o feito, considerando a prescrição intercorrente, nos seguintes termos:

“Certamente, o Supremo Tribunal Federal há de se debruçar sobre as alterações introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa, mas em sede de controle difuso, registro que as teses apresentadas pelo Ministério Público, por recorrem a argumentos da esfera do direito privado, negam o que a própria lei declara que é (Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil), utilizando, ademais, de forma equivocada, o sentido da vedação ao retrocesso, pois essa cláusula refere aos direitos da pessoa humana e não ao direito de punir do Estado, não padecendo a Lei nº 14.230/2021 de vício formal ou material de inconstitucionalidade.

Posto isso, considerando que: (1) o art. 23, §§ 4º e 5º, da Lei 8.429/1992, com a redação dada pela Lei 14.230/2021, não padece de vício de inconstitucionalidade (formal ou material), pois o princípio da vedação ao retrocesso refere a direitos sociais e não à ampliação do poder punitivo; (2) as normas de direito privado são inaplicáveis às ações de improbidade administrativa (face a declaração de que não se trata de ação cível); e (3) a impossibilidade de que o Judiciário legisle, criando regra inexistente na lei ou dando interpretação que conflita francamente com a opção política do

legislador expressa na referida lei, RECONHEÇO A PRESCRIÇÃO para extinguir a ação resolvendo o mérito.

Sem custas e honorários.”

Inconformado com a sentença, o Ministério Público do Estado do Pará interpôs o presente recurso de Apelação, alegando, preliminarmente, a necessidade de declaração incidental de inconstitucionalidade dos §§ 4º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.429/92, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, sustentando que a inovação legal não poderia ser aplicada retroativamente a processos em curso, por violar o princípio da segurança jurídica e o direito adquirido, previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

Subsidiariamente, defende que, caso não reconhecida a inconstitucionalidade, deve-se considerar como termo inicial para contagem da prescrição intercorrente a data da publicação da Lei nº 14.230/2021, qual seja, 26 de outubro de 2021, por ausência de regra de transição e com base no princípio *tempus regit actum* (art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Sustenta ainda a ausência de inércia do órgão ministerial e do juízo, destacando que sempre houve movimentação processual apta a evitar o reconhecimento da prescrição intercorrente.

No mérito, pugna pela reforma da sentença e prosseguimento regular da ação, para permitir a devida instrução probatória e julgamento do mérito quanto à existência de atos de improbidade administrativa.

Na sequência, os apelados apresentaram contrarrazões, pugnando, em síntese, pela manutenção da sentença de extinção do processo, sob o fundamento de que a Lei nº 14.230/2021 alterou substancialmente o regime da prescrição, devendo ser reconhecida a incidência imediata do novo regime de prescrição intercorrente às ações em curso, sendo legítima a extinção do feito nos termos decididos pelo juízo de origem.

Os apelados, ademais, suscitam a intempestividade do recurso ministerial, apontando que o prazo para interposição do recurso não teria sido respeitado, requerendo, assim, o não conhecimento da apelação.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de 2º Grau opinou pelo conhecimento e provimento do recurso, manifestando-se expressamente pelo



afastamento do reconhecimento da prescrição intercorrente e pelo regular prosseguimento da ação para apuração do mérito da demanda, em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199) e do próprio Tribunal de Justiça do Estado do Pará, especialmente considerando que o novo regime prescricional não pode ser aplicado retroativamente para extinguir ações em curso antes de 26 de outubro de 2025.

Por fim, os autos vieram conclusos para julgamento.

É o relatório.

### VOTO

Conheço do presente recurso por estarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade recursal.

Inicialmente, quanto à alegação de intempestividade da apelação, observa-se, dos autos, que o recurso foi interposto no prazo legal, motivo pelo qual afasto tal preliminar.

Cinge-se a controvérsia recursal sobre o acerto ou desacerto da sentença que reconheceu a prescrição intercorrente e, por consequência, extinguiu o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público do Estado do Pará, envolvendo apuração de supostas irregularidades em procedimentos licitatórios no âmbito do Instituto de Terras do Pará (ITERPA), no ano de 2009.

Inicialmente, destaco que a sentença de origem se fundamentou na aplicação imediata do art. 23, §§ 4º e 5º, da Lei nº 8.429/1992, com redação conferida pela Lei nº 14.230/2021, para reconhecer a prescrição intercorrente.

O juízo entendeu não haver inconstitucionalidade formal ou material nos referidos dispositivos e, assim, extinguiu a ação com julgamento de mérito,



afastando a necessidade de apreciação do mérito da improbidade.

Verifica-se que o Ministério Público, ora apelante, sustenta, em preliminar, a inconstitucionalidade dos §§ 4º e 5º do art. 23 da Lei nº 8.429/92, sob o argumento de que a inovação legislativa não poderia ser aplicada retroativamente a processos em curso, sob pena de violação ao direito adquirido e ao princípio da segurança jurídica, insculpido no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Aduz, ainda, que, subsidiariamente, a contagem do prazo da prescrição intercorrente deve ter como termo inicial a data da publicação da Lei nº 14.230/2021, qual seja, 26 de outubro de 2021, inexistindo regra de transição apta a autorizar a retroatividade.

Assevera, ainda, não ter havido inércia do órgão ministerial nem do juízo de origem, haja vista a constante movimentação processual voltada ao regular andamento do feito, circunstância que afastaria o reconhecimento da prescrição intercorrente.

Ao final, requer a reforma da sentença, para afastar a extinção do processo por prescrição intercorrente e determinar o regular prosseguimento da ação, inclusive para instrução probatória e julgamento de mérito.

Por sua vez, os apelados apresentaram contrarrazões, defendendo a manutenção da sentença de extinção do processo por prescrição intercorrente, ao argumento de que a Lei nº 14.230/2021 alterou substancialmente o regime prescricional das ações de improbidade administrativa, devendo ser reconhecida a incidência imediata do novo regime às demandas em curso. Alegam, também, a intempestividade do recurso ministerial.

Passo à análise do mérito recursal.

O cerne da controvérsia reside na possibilidade de aplicação imediata, com efeito retroativo, do novo regime prescricional introduzido pela Lei nº 14.230/2021 às ações de improbidade administrativa em curso, em especial no que se refere ao reconhecimento da prescrição intercorrente antes de decorrido o prazo de quatro anos a partir da publicação da nova lei.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **Tema 1.199 da Repercussão Geral**, fixou o entendimento de que o novo regime de prescrição



estabelecido pela Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, devendo ser aplicado prospectivamente, a partir de 26 de outubro de 2021, data de sua publicação.

Segundo a tese firmada, nenhuma ação de improbidade administrativa pode ser extinta por prescrição intercorrente antes de 26 de outubro de 2025, salvo preenchimento dos requisitos legais e verificação efetiva de inércia processual após o advento da nova legislação.

**Leia-se a tese fixada no Tema 1.199:**

- 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.**

Ademais, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará tem reiteradamente afastado o reconhecimento da prescrição intercorrente nas hipóteses em que não transcorrido o prazo de quatro anos previsto na Lei nº 14.230/2021, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Neste sentido:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECLARAÇÃO DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA ORIGEM. INAPLICABILIDADE. ALTERAÇÕES DA LEI Nº 14.230/2021. NECESSIDADE DE PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

**I. CASO EM EXAME**

1. Apelação Cível interposta pelo Ministério Público do Estado do Pará contra sentença que reconheceu a prescrição intercorrente em Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, movida pelo Município de Mãe do Rio contra Maria Sônia Furtado dos Santos e outros, em razão de

irregularidades na execução do Convênio nº 144/2010, firmado com a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), para implantação de sistema de abastecimento de água. O juízo de origem extinguiu o processo com resolução do mérito com base nas alterações da Lei nº 14.230/2021.

## **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a Lei nº 14.230/2021 pode retroagir para aplicar o novo prazo de prescrição intercorrente às ações de improbidade administrativa em curso; (ii) estabelecer se a prescrição intercorrente deve ser afastada, permitindo o prosseguimento da ação para julgamento de mérito quanto aos atos de improbidade administrativa.

## **III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. A prescrição, no direito brasileiro, é de ordem pública e pode ser alterada pelo legislador com efeitos retroativos, desde que não infrinja a segurança jurídica e a confiança legítima.

4. A Lei nº 14.230/2021 trouxe alterações mais benéficas aos réus em ações de improbidade, mas sua aplicação retroativa não pode prejudicar o direito de ação em curso.

5. O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou, no Tema 1.199, que o regime de prescrição da Lei nº 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se apenas a fatos posteriores à sua publicação.

6. No caso, a aplicação retroativa da prescrição intercorrente da Lei nº 14.230/2021 não se mostra adequada, uma vez que o processo não atingiu o prazo previsto pela nova legislação e não foi concluída a instrução probatória necessária para apurar a responsabilidade dos réus.

Considerando a tese fixada pelo Tema 1.199, os prazos prescricionais contidos na Lei nº 14.230/2021 somente se aplicam nos processos em curso a partir de 26 de outubro de 2021. Nesta senda, nenhuma Ação de Improbidade Administrativa pode ser extinta por prescrição intercorrente antes de 26 de outubro de 2025.

7. A extinção da ação com base na prescrição intercorrente antes de 26 de outubro de 2025 seria precipitada, pois a nova lei não pode ser usada para interromper indevidamente o curso processual em prejuízo ao erário.

## **IV. DISPOSITIVO E TESE**

8. Recurso conhecido e provido, para afastar a prescrição intercorrente e determinar o prosseguimento da Ação de Improbidade Administrativa, com a devida instrução probatória.

**(TJPA – APELAÇÃO CÍVEL – Nº 0003713-81.2013.8.14.0027 – Relator(a): EZILDA PASTANA MUTRAN – 1ª Turma de Direito Público – Julgado em 25/11/2024)**



Ressalto, ainda, que no presente caso não restou demonstrada a ocorrência de inércia do Ministério Público ou do juízo de origem que pudesse justificar, no contexto atual, a declaração de prescrição intercorrente.

Assim, a extinção da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, com resolução de mérito, antes de decorrido o prazo de quatro anos da vigência da Lei nº 14.230/2021, revela-se precipitada e contrária à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, sendo de rigor o afastamento da prescrição intercorrente e o regular prosseguimento do feito, em primeiro grau, com abertura de instrução probatória e posterior apreciação do mérito da demanda.

### **DISPOSITIVO**

Ante o exposto, conheço do recurso de Apelação e, no mérito, dou-lhe provimento para reformar a sentença recorrida, afastando o reconhecimento da prescrição intercorrente e determinando o regular prosseguimento da ação de improbidade administrativa, nos moldes da fundamentação lançada.

É como voto.

P.R.I.C.

Servirá a presente decisão como mandado/ofício, nos termos da Portaria nº 3.731/2015-GP.

Belém/PA, data de registro do sistema.

Desembargadora **EZILDA PASTANA MUTRAN**

Relatora

Belém, 20/08/2025