PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CVM Nº 19957.009746/2021-41

Reg. Col. 9798/15

Acusado: Michael Lenn Ceitlin

Assunto: Incidente de extinção deste processo por prescrição intercorrente e de exclusão de imputação por vedação ao *reformatio in pejus*

Relatora: Diretora Marina Copola

Voto: Diretor João Accioly

MANIFESTAÇÃO DE VOTO

1. Acompanho as conclusões da Diretora Relatora quanto à inaplicabilidade, a este caso, da vedação ao *reformatio in pejus* e divirjo daquelas relativas à ocorrência da prescrição intercorrente.

- **REFORMATIO IN PEJUS**

2. A contradição da Defesa neste ponto, apontada pela Relatora, é nítida: ao mesmo tempo quer consequências da nulidade dos atos processuais – a prescrição – e aproveitar consequências que derivariam apenas de sua validade – a impossibilidade de agravar a pena imposta.

3. Divirjo pontualmente das razões da Relatora (especialmente §§26-27 de seu voto) por entender que a vedação à reforma para pior se aplica, sim, aos processos administrativos, quando apenas o acusado recorre. O texto do art. 64 e seu parágrafo único, da Lei 9.784, realmente fala em gravame à situação do recorrente, e seu texto não restringe o que pode constituir a modificação da decisão recorrida. Porém, devem ser lidos sob as restrições decorrentes do sistema jurídico como um todo.

4. A sistematicidade com o art. 65 da mesma lei já traz essa restrição, quando se nota a vedação ao agravamento da sanção em caso de revisão do processo. Não se trata, como bem aponta a Relatora, da mesma hipótese de modificação da decisão em virtude de recurso. Mas se de um lado a impossibilidade de agravamento da sanção tem relação com a possibilidade de revisão de ofício, prevista no caput do art. 65, de outro há também a possibilidade de essa revisão ocorrer a pedido.

5. Essa revisão a pedido é mais que semelhante a um recurso, pois exige "*fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inadequação da sanção*", enquanto o recurso pode limitar-se e tipicamente se limita aos elementos dos autos. Ora, se a lei traz essa garantia que impede o agravamento da pena mesmo diante de elementos novos, que em tese poderiam perfeitamente mostrar que determinada conduta foi mais grave que parecera na decisão objeto da revisão, mais ainda a garantia deve-se aplicar também aos recursos.

6. O respeito a essa garantia mantém funcionais o *caput* do art. 64 e seu parágrafo único, pois seu texto serve para reger hipóteses em que o particular não é apenas recorrente, mas também recorrido – como era o caso, por exemplo, na época em que havia o recurso de ofício.

7. Ademais, no direito punitivo não se admite a analogia em prejuízo do acusado, mas ela é admitida a seu favor. Assim, além da proteção do parágrafo único do art. 65, aplica-se também toda a estrutura normativa jurídica que trata das penas.

8. O Estado não poderia driblar garantias que valem para limitar a aplicação de restrições a direitos a título de punição de cidadãos por suas condutas, por meio do simples subterfúgio de usar outras ferramentas para aplicar essas restrições, como as estruturas judicantes da administração pública ao invés do processo tripartite do Judiciário criminal. Pena é pena. Punições administrativas frequentemente impõem restrições mais graves a direitos que as do âmbito criminal, especialmente quando estas têm as penas substituídas por multas e prestação de serviços. Então não tem procedência eventual argumento de que as garantias aqui são menores porque as penas acolá são maiores, ou algo do gênero.

9. Dito isso, voltando à análise deste caso, não me parece que seja caso nem de recurso (claramente), mas tampouco de revisão. O requerente obteve no Judiciário a declaração da nulidade dos atos, o que tem eficácia *ex tunc*. Assim, concordo inteiramente com o que afirma a Ilustre Relatora nos §§29-30 de seu voto:

> 29. E, em que pese o trânsito em julgado administrativo ter se materializado anteriormente neste PAS, a sua anulação parcial afastou tal trânsito em julgado, tendo em vista que, em linha com o alegado pelo acusado ao se manifestar pela caracterização da prescrição intercorrente, os atos anulados, assim como a decisão absolutória que ele deseja ver conservada, foram excluídos do mundo jurídico.
>
> 30. Dessa forma, este incidente processual se dá em fase anterior, até mesmo, da análise de mérito do PAS em 1º grau. E, de todo modo, após a produção das provas requeridas pelo acusado, o acusado terá ampla oportunidade para se manifestar, em linha com o art. 46 da Resolução CVM nº 45/2021.

10. Assim, nos termos e limites expostos nesta seção, acompanho o voto da Relatora quanto a inaplicabilidade da vedação ao *reformatio in pejus*.

- **PRESCRIÇÃO**

11. Embora concorde com diversos apontamentos da análise da Ilustre Relatora sobre a prescrição, discordo parcialmente a ponto de concluir no sentido oposto.

12. A linha do tempo dos dois processos é a seguinte.

Cronologia PAS	Cronologia Judiciário
27/11/2014 – Termo de Acusação	
23/01/2015 - Intimações	
08/05/2015 - Defesa	
12/05/2015 – Defesas	
27/05/2015 – Edital de Citação YA Global	
07/08/2017 – Despacho Relator juntando prova	
08/08/2017 – Juntada de prova pela SEP	
10/08/2017 – Despacho Relator concedendo prazo sobre produção de prova	
28/08/2017 – Manifestação sobre prova	
28/09/2017 – Manifestação sobre prova	
23/11/2017 – Despacho Relator nega prova	
	12/12/2017 – Propositura de Ação Anulatória
22/12/2017 – Julgamento CVM	
	16/01/2019 - Pedido julgado improcedente em primeira instância
23/03/2020 – Publicação da MP nº 928	
20/07/2020 – Fim da vigência da MP nº 928	
21/07/2020 – Julgamento CRSFN	
20/09/2020 – Decisão CRSFN sobre embargos de declaração	
*Realce em cinza indica os atos anulados pela decisão de 25/08/2021	25/08/2021 - Provimento à apelação, anulou tudo desde o despacho negando prova (23/11/2017)
30/11/2021 – Redistribuição para DFP	
09/12/2021 - Relatora determina a realização de outras providências necessárias por conta da decisão judicial	
20/05/2022 – Relatora defere prova	
30/05/2022 – Acusado toma ciência da decisão	
01/06/2022 – Acusado apresenta informações e pede: (i) reconhecimento da PI e (ii) exclusão de imputação por *non reformatio in pejus*	
15/06/2022 – Após contato da SPS, o Acusado solicitou o sobrestamento dos atos instrutórios até o exame dos últimos pedidos	
27/06/2022 – DFP decide que as matérias seriam objeto de apreciação pelo Colegiado após a colheita dos depoimentos	
	08/07/2022 – Impetrado MS
	17/08/2022 – Liminar determinando que, previamente à continuidade da instrução, fosse decidido o incidente processual
23/08/2022 - GPS-1 informa DFP da impossibilidade de realização das oitivas	
	30/11/2022 – Sentença confirma a liminar
	27/2/2023 – PFE interpõe apelação
27/05/2025 – Reunião de Colegiado sobre reconhecimento de prescrição e exclusão de imputação	

13. Antes de expor minha divergência, destaco pontos de importante convergência com o que afirma a Ilustre Relatora.

14. Realmente, não se verifica neste caso qualquer desídia desta autarquia ou da administração pública como um todo. Concordo inteiramente com a afirmação da Relatora de que, no curso do processo judicial, *"tanto a CVM quanto o CRSFN continuaram a impulsionar o processo rumo ao seu desfecho"*. Também sem dúvida *"não se pode falar em desídia desta autarquia"* (§7 do voto de relatoria).

15. Todavia, parece-me que o precedente do STJ mencionado no voto - 2ª Turma, Recurso em Mandado de Segurança nº 003619-50.2007.9.26.0020, Rel. Min. Og Fernandes, j. em 15/09/2015 – traz uma argumentação que não se aplica ao caso destes autos. Como bem diz a própria Relatora (a que acrescento destaques):

> 8. No precedente já mencionado, a 2ª Turma do STJ afastou a incidência de prescrição intercorrente em um processo administrativo disciplinar – PAD **por reconhecer que a demora em sua tramitação não advinha de deliberada inércia da administração pública, mas sim de *"longo debate travado no âmbito do Poder Judiciário"***. Ainda que a suspensão de processo administrativo por decisão judicial produza efeitos distintos de uma posterior anulação, que é o que se verifica no caso em tela, é inegável que, **em ambos os contextos, atos oriundos do Poder Judiciário impactam de forma significativa o curso do processo** e a verificação da prescrição.

16. O primeiro trecho em negrito traz o cerne do entendimento do STJ: se um processo administrativo teve seu desenvolvimento rumo ao desfecho afetado por um longo debate no Judiciário, realmente faz todo sentido que se entenda suspenso o prazo da prescrição no âmbito administrativo. Afinal, em tal circunstância a administração pública sequer teria como praticar atos interruptivos.

17. O segundo trecho, porém, parece-me equivocado. No caso aqui analisado, não houve atos oriundos do Poder Judiciário que tenham impactado ***o curso do processo***. Apenas a verificação da prescrição – mas não por consequência de uma demora imposta por debates travados no Judiciário, e sim pela **remoção dos efeitos jurídicos dos atos administrativos**, praticados no tempo devido. Mas não na forma.

18. O caso é de prescrição retroativa, da modalidade que se verifica após a prática de atos que, ao tempo de sua prática, haviam sido entendidos como regulares – ou assim percebidos – e depois vêm a ser desprovidos de seus efeitos jurídicos por declaração de sua nulidade.

19. Concordo em abstrato com a afirmação do §13 da Il. Relatora, de que *"na ausência de inércia, não se pode imputar à autarquia o ônus pelo tempo decorrido em razão de desdobramentos judiciais promovidos justamente por aquele que agora pretende se beneficiar da prescrição"*. Nesse sentido, concordo também com a afirmação da procuradoria federal de que se o particular *"deduz pretensão em juízo com o objetivo de paralisar o processo*

administrativo", a decisão que o beneficie nesse sentido deveria servir para interromper a prescrição, *"mormente quando a Administração não paralisou o processo intencionalmente"*.

20. Ocorre que a prescrição, neste caso, não decorre de inércia da administração. Afinal, **não houve inércia**. O processo administrativo seguiu seu trâmite. Assim, a paralisação do processo referida pela procuradoria federal simplesmente não existe nos autos. Nem intencional, nem não intencional. Não me está claro que o particular tenha tentado paralisar o processo administrativo, mas é indiferente neste caso pois não houve qualquer paralisação. Tampouco houve paralisação após a decisão judicial, tendo a então relatora deferido prova (ato que, em circunstâncias normais, interromperia a prescrição por sua natureza de apuração de fatos) menos de três anos antes da decisão que o Colegiado está tomando nesta data.

21. Não é apenas o mero rompimento da inércia que interrompe a prescrição. Os prazos prescricionais só podem ser interrompidos por atos que, além de se enquadrarem nas hipóteses legais de aptidão para interromper a prescrição, seja praticados em conformidade com o ordenamento jurídico. Assim, quando a inércia é rompida por atos ilegais, o reconhecimento dessa ilegalidade impõe, retroativamente, que o período seja considerado como carente de atos interruptivos. É como se aquele período tivesse transcorrido sem a prática de atos.

22. Essas situações são contraintuitivas porque há atos que a seu tempo parecem regulares. Mas o fenômeno faz todo sentido quando é descrito pela lógica que a administração não poderia praticar ilegais para produzir qualquer efeito, inclusive o de romper sua inércia. Nesse sentido, respeitosamente, parece-me incorrer em nítida contradição o voto do Ilustre Relatora quando afirma que os atos foram retirados do mundo jurídico, de modo que não se lhes pode atribuir o efeito de interromper a prescrição, mas os considera existentes para dizer que o processo não ficou parado. Fisicamente, não ficou parado, é verdade. Mas juridicamente, é como se tivesse ficado, precisamente porque os atos que teriam constituído a movimentação e a interrupção da prescrição passaram, com a decisão judicial, a ser tratados como inexistentes.

23. No caso destes autos, o desconforto é mais sensível porque os atos reputados nulos não parecem merecer esse julgamento, especialmente quando se percebe que a prova negada não gerou qualquer prejuízo – tanto assim que houve a absolvição da acusação a que ela se refere. Parece-me que a CVM deveria ter buscado a reforma dessa decisão. Mas, discorde-se dela ou não, a decisão judicial é a que prevalece, e ela tornou os atos praticados **sem qualquer efeito.**

24. Assim, o último ato válido (porque não declarado nulo pelo Judiciário) apto a interromper a prescrição intercorrente é de setembro de 2017. O próximo evento a atingir a prescrição foi a suspensão por 120 dias dos prazos prescricionais, pela MP nº 928/2020; deste modo, o processo prescreveria 120 dias após setembro de 2020, isto é, janeiro de 2021.

Quando o Judiciário anula, em agosto de 2021, os atos praticados a partir da negativa de prova em novembro de 2017, verifica-se retroativamente a prescrição ocorrida três anos após o último ato válido apto a interromper a prescrição.

25. A prescrição retroativa é figura pacífica na jurisprudência:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - SUSCITAÇÃO DE PRESCRIÇÃO RETROATIVA - SENTENÇA ANULADA - MATÉRIA PASSÍVEL DE ARGUIÇÃO DE OFÍCIO - OCORRÊNCIA DE COISA JULGADA EM RELAÇÃO ÀS PENAS - AUSÊNCIA DE RECURSO DA ACUSAÇÃO NO PONTO - PROIBIÇÃO DE REFORMATIO IN PEJUS - PENA CONCRETA - PRAZO PRESCRICIONAL SUPERIOR AO PREVISTO EM LEI ENTRE MARCOS INTERRUPTIVOS. 1) Tratando-se a prescrição de matéria a respeito da qual o juiz se manifesta de ofício, é possível a oposição dos embargos de declaração para que o magistrado se pronuncie a respeito da ocorrência ou não de tal prejudicial de mérito. 2) Tendo sido a sentença cassada em grau de recurso, não se pode considerar que tal ato tenha interrompido a prescrição, nos termos do art. 117, IV, do CP. Segundo doutrina e jurisprudência pátrias, a sentença anulada não interrompe a prescrição, pois (...) um ato nulo não produz efeitos jurídicos (Masson, Cleber. *Direito Penal. Parte Geral*. Ed. Método, Pg. 817). 3) A prescrição retroativa é a forma de prescrição da pretensão punitiva ocorrida após o trânsito em julgado para a acusação no que se refere à pena imposta, seja pela não interposição do recurso, seja pelo seu não provimento. 4) A limitação decorrente da *non reformatio in pejus* é também aplicada à nova sentença, quando a anterior tenha sido anulada pela instância revisora. Precedentes. 5) Transcorrido prazo superior ao previsto nos incisos do art. 109 do Código Penal entre marcos interruptivos da prescrição, deve ser tal prejudicial de mérito reconhecida, com a consequente extinção da punibilidade. 6) Embargos de declaração providos.
>
> (TJ-DF 00265532720148070001 1914821, Relator.: J.J. COSTA CARVALHO, Data de Julgamento: 29/08/2024, 1ª Turma Criminal, Data de Publicação: 11/09/2024)

> Acidente de trânsito - Condenação -Audiências inquisitórias sem a presença do advogado de defesa, ante sua intimação tardia e falta de intimação - Prejuízo manifesto - Processo anulado, com reconhecimento da prescrição. Decorrendo lapso temporal superior a 2 anos entre a data do recebimento da denúncia e a decretação de nulidade do decisum e sendo a pena aplicada inferior a 1 ano com recurso exclusivo da defesa, manifesta a prescrição, fato gerador da extinção da punibilidade.
>
> (TJ-SC - APR: 740816 SC 1988.074081-6, Relator: Aloysio Goncalves, Data de Julgamento: 06/09/1994, Primeira Câmara Criminal, Apelação criminal n. 31.583, da Capital.)

> RECURSO ESPECIAL. PENAL. CRIME DE APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA. LAPSO TEMPORAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA SUPERVENIENTE. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE ESTATAL. 1. A sentença condenatória anulada deixa de possuir o efeito interruptivo, sendo o recebimento da exordial acusatória o último marco, nos termos do art. 117, inciso I, do Código Penal. 2. A apelação ministerial se ateve somente ao reconhecimento da continuidade delitiva, devendo a prescrição ser regulada pela pena aplicada, qual seja, 2 (dois) anos de reclusão, sob pena de reformatio in pejus. 3. Verifica-se, na hipótese, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva superveniente, porquanto já decorrido lapso temporal superior a 4 (quatro) anos desde o recebimento da denúncia. 4. Declaração, de ofício, da extinção da punibilidade, julgando prejudicado o recurso especial.
>
> (STJ, REsp 929.692/PE, Rel. Min. Laurita Vaz, 5ª T., julgado em 28/06/2007)

> PROCESSO PENAL. PENAL. HABEAS CORPUS. DESACATO E CÁRCERE PRIVADO (TRÊS VEZES, EM CONCURSO FORMAL). AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DE TESTEMUNHAS. CERCEAMENTO DE DEFESA CONFIGURADO. ANULAÇÃO DA AÇÃO PENAL. DESAPARECIMENTO DA SENTENÇA COMO MARCO INTERRUPTIVO. PROIBIÇÃO À REFORMATIO IN PEJUS INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE SANÇÃO MAIS SEVERA. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO. [...] 2. Anulado o processo desde a decisão indeferitória da intimação das testemunhas, a sentença deixa de ser março interruptivo da prescrição. [...] 5. Habeas corpus concedido, para, de um lado, anular o processo a partir do indeferimento da intimação das testemunhas arroladas pela defesa; de outro lado, reconhecer, em relação aos delitos de cárcere privado e de desacato, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva.
>
> (STJ, HC 102474/SP, Rel. Min. OG FERNANDES, 6ª T., julgado em 06/10/2009.)

- **CONCLUSÃO**

26. Pelo exposto, voto pela inaplicabilidade ao caso do instituto da vedação ao *reformatio in pejus*, e pelo reconhecimento da ocorrência da prescrição intercorrente, por efeito retroativo da decisão que determinou a nulidade dos atos processuais praticados desde, e inclusive, a negativa de produção de prova em 23 de novembro de 2017.

Brasília, 27 de maio de 2025

João Accioly

Diretor