



Número: **0059959-05.2014.8.11.0041**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL**

Órgão julgador: **VARA ESPECIALIZADA EM AÇÕES COLETIVAS**

Última distribuição : **19/12/2014**

Valor da causa: **R\$ 12.000.000,00**

Processo referência: **00599590520148110041**

Assuntos: **Improbidade Administrativa**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO (REPRESENTANTE)	
ESTADO DE MATO GROSSO (REPRESENTANTE)	
ALENCAR SOARES FILHO (LITISCONSORTE)	JOSE ANTONIO ROSA (ADVOGADO(A)) LUCIANO ROSA DA SILVA (ADVOGADO(A)) MARCELO ESTEVES LIMA (ADVOGADO(A)) ROBELIA DA SILVA MENEZES (ADVOGADO(A))
BLAIRO BORGES MAGGI (LITISCONSORTE)	RAPHAEL MARCELINO DE ALMEIDA NUNES (ADVOGADO(A)) RAFAELA DE CASTRO ROCHA MOREIRA (ADVOGADO(A)) MILTON VIZINI CORRÊA JÚNIOR (ADVOGADO(A)) JOAO FELIPE CUNHA PEREIRA (ADVOGADO(A)) SIMONE FENGLER SPIERING (ADVOGADO(A)) RODRIGO DE BITTENCOURT MUDROVITSCH registrado(a) civilmente como RODRIGO DE BITTENCOURT MUDROVITSCH (ADVOGADO(A))
EDER DE MORAES DIAS (LITISCONSORTE)	RONAN DE OLIVEIRA SOUZA (ADVOGADO(A)) VINICIUS RAMOS BARBOSA (ADVOGADO(A)) MANOEL GUILHERME CAVALCANTI MELLO FILHO (ADVOGADO(A)) FABIAN FEGURI (ADVOGADO(A)) JOSE EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN (ADVOGADO(A)) JOSE AUGUSTO RANGEL DE ALCKMIN (ADVOGADO(A)) RODRIGO OTAVIO BARBOSA DE ALENCASTRO (ADVOGADO(A)) CAROLINE AZEREDO DE LIMA SOUSA (ADVOGADO(A)) ARY MARTINS COSTA ALCANTARA (ADVOGADO(A))
GERCIO MARCELINO MENDONCA JUNIOR (LITISCONSORTE)	DARLA MARTINS VARGAS (ADVOGADO(A)) MURILLO BARROS DA SILVA FREIRE (ADVOGADO(A)) HUENDEL ROLIM WENDER (ADVOGADO(A)) RAFAEL PEREIRA CORREA registrado(a) civilmente como RAFAEL PEREIRA CORREA (ADVOGADO(A)) WASHINGTON LUIS CARVALHO OLIVEIRA (ADVOGADO(A))
HUMBERTO MELO BOSAIPO (LITISCONSORTE)	FILIPE MAIA BROETO NUNES (ADVOGADO(A))

JOSE GERALDO RIVA (LITISCONSORTE)	GUSTAVO LISBOA FERNANDES (ADVOGADO(A)) ALMINO AFONSO FERNANDES (ADVOGADO(A))
LEANDRO VALOES SOARES (LITISCONSORTE)	LUCIANO ROSA DA SILVA (ADVOGADO(A))
SERGIO RICARDO DE ALMEIDA (LITISCONSORTE)	SAULO RONDON GAHYVA registrado(a) civilmente como SAULO RONDON GAHYVA (ADVOGADO(A))
SILVAL DA CUNHA BARBOSA (LITISCONSORTE)	FERNANDO CESAR DE OLIVEIRA FARIA (ADVOGADO(A)) VALBER DA SILVA MELO (ADVOGADO(A)) LEO CATALA JORGE (ADVOGADO(A))

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
73861 647	19/01/2022 15:04	<a href="#">ok_0059959-05.2014_000010-100.2014_MANIFESTAÇÃO PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E IMPEDIMENTO À IA HC BLAIRO</a>	Manifestação

**VARA ESP. AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR DA CAPITAL**

**PJEs nºs 0059959-05.2014.8.11.0041 e 0059697-55.2014.8.11.0041**

**SIMPs nºs 000010-100/2014 e 000769-023/2014**

**REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO**

**REQUERIDOS: SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA E OUTROS**

**MM. Juiz,**

Vieram os autos ao Ministério Público para ciência acerca da r. decisão de id. 71764424, pela qual o douto Magistrado deferiu o pedido de oitiva de Luiz Márcio Bastos Pommot como testemunha do Juízo, nos termos do art. 461, inc. I, do CPC; designou audiência para o dia 07/02/2022, às 14h00, para que sejam ouvidos Luiz Márcio Bastos Pommot, os colaboradores/requeridos Silval da Cunha Barbosa e José Geraldo Riva, Sérgio Ricardo de Almeida e os demais requeridos que desejaram ser ouvidos; e abriu vista dos autos ao MP e PGE para manifestarem em relação à petição de id. 71094459, protocolada pelo requerido Blairo Borges Maggi.

Durante o decurso do prazo do MP para manifestar, aportou as petições de ids. 72916020 e 73475936, respectivamente, dos requeridos Eder de Moraes e Sérgio Ricardo, pugnando pelo reconhecimento da prescrição intercorrente, com arrimo no art. 23, §4º, I, e §5º, da Lei n. 8.429/92 (redação dada pela Lei n. 14.230/2021).

**Eis o relato do necessário.**

**Segue manifestação.**



Ao realizar a leitura das petições retromencionadas, constata-se que todas **pleiteiam o reconhecimento da prescrição intercorrente** e o requerido Blairo Maggi requer, subsidiariamente, o **impedimento do trâmite da presente ação de improbidade**, com fulcro nos §§ 3º e 4º do art. 21 da Lei n. 8.429/92, devido ao truncamento da ação penal em que foi denunciado pelos mesmos fatos (Autos n. 1006529-530.2019.4.01.3600 – 5ª Vara Federal da Seção Judiciária de Mato Grosso) através de acórdão proferido pelo E. TRF1 nos autos do HC 10334278-05.2020.4.01.0000.

Pois bem. O artigo 23, *caput*, da Lei nº. 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, com as alterações promovidas pela Lei nº. 14.230/2021, unificou em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, o prazo prescricional para propositura das ações que busquem a aplicação das sanções por ato de improbidade administrativa.

Por sua vez, o § 5º, do artigo 23, da LIA, passou a estabelecer que, interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, mas contado pela metade do prazo previsto no *caput*, ou seja, por 4 (quatro) anos (prescrição intercorrente). Com isso, o § 4º do referido artigo elenca que as causas interruptivas da prescrição ocorrerão:

- I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;
- II - pela publicação da sentença condenatória;
- III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;
- IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;



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

Ocorre que a Lei nº. 14.230/2021, na contramão da pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que não reconhecia a possibilidade de aplicação da prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa, introduziu o § 8º ao artigo 23 da Lei nº. 8.429/1992, dispondo que:

O juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a **prescrição intercorrente** da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no § 4º, transcorra o prazo previsto no § 5º deste artigo. (com nosso destaque).

O instituto da prescrição intercorrente foi previsto no Código de Processo Civil de 2015, ao apontá-lo como causa extintiva da ação de execução, na forma do artigo 924, inciso V e, em obra específica, Humberto Theodoro Júnior<sup>1</sup> deixa claro a necessidade de que a paralisação do processo seja imputável ao credor:

**Segundo a regra do art. 202<sup>2</sup>, parágrafo único, durante o curso do processo, em cujo bojo ocorreu a interrupção da prescrição, o prazo desta não flui, permanecendo suspenso até o último ato do feito. Somente após o encerramento do processo é que o prazo prescricional voltará a correr. Na verdade, enquanto marcha o processo, o titular do direito está continuamente**

<sup>1</sup> THEODORO Jr., Humberto. Prescrição e Decadência. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. 9788530992590, p. 177.

<sup>2</sup> Do Código Civil/2002:



**exercitando a pretensão manifestada contra o adversário. Não está inerte na defesa de seu direito, razão pela qual não se conta a prescrição na pendência do processo.**

Essa eficácia suspensiva, todavia, pressupõe um processo de andamento regular. **Se o autor abandona a causa e, por deixar de praticar os atos que lhe incumbem para que o desenvolvimento da relação processual se dê, a condena à paralisia, não pode sua inércia ficar impune.** A mesma causa que justificava a prescrição antes do ajuizamento da ação volta a se manifestar frente ao abandono do feito a meio caminho. O processo, paralisado indefinidamente, equivale, incidentalmente, ao não exercício da pretensão e, por isso, justifica ao réu o manejo da exceção de prescrição, sem embargo de não ter se dado ainda a extinção do processo.

**Arruda Alvim, analisando o parágrafo único do art. 202 do CC, entende que a expressão “último ato” constante do dispositivo significa, “em caso de paralisação, o derradeiro ato praticado num processo, antes da paralisação”.** Segundo o autor, “com o curso normal do processo, a cada ato ‘renova-se’ ou ‘revigora-se’ pontualmente, pela prática de atos, a situação de interrupção da prescrição, em relação à pretensão que é o objeto do processo, porquanto o andamento do processo, com a prática de atos processuais, significa, em termos práticos, a manutenção desse estado”. Assim, pesa sobre o autor um ônus permanente, “que é o de que, tendo iniciado o processo, deve diligenciar para que este caminhe, com vistas ao seu término”.

**Diante da necessidade de reprimir a conduta desidiosa do credor,** que não dá sequência ao processo, se concebeu a



figura da prescrição intercorrente, que, se não foi prevista pelo legislador, está implícita no princípio informador do instituto e da sistemática da prescrição.

A regra do art. 202, parágrafo único, deixa de ser aplicável porque seu pressuposto é o processo dinâmico e regular e não o estático e irregular. **A partir, portanto, do momento em que o feito se paralisou, por culpa do autor, volta a fluir o prazo de prescrição.** Uma vez ultrapassado o tempo legal, poderá o devedor requerer e obter, nos próprios autos, o decreto da prescrição intercorrente. Isto porque o **devedor não pode ser prejudicado pela inércia do autor**, que “não permitirá que se pratique o último ato do processo (sentença), extinguindo o feito e autorizando a nova fluência do prazo prescricional”. **Mas, para que se acolha essa modalidade excepcional de prescrição é indispensável que a inércia processual seja de exclusiva responsabilidade do credor. Se o processo se imobilizou por deficiência do serviço forense, por manobra do devedor ou por qualquer outro motivo alheio ao autor, não se poderá cogitar da prescrição intercorrente, por longo que seja o retardamento da marcha do feito.** (sem grifos no original)

No mesmo sentido, o professor Arnaldo Rizzardo<sup>3</sup> esclarece:

**A prescrição intercorrente é a verificada no curso do processo judicial, por fato debitado à própria parte a quem prejudica a sua ocorrência, ou inércia na promoção do regular andamento.** Normalmente, acontece quando o processo fica paralisado,

<sup>3</sup> ARNALDO, RIZZARDO,.; ARNALDO, RIZZARDO, F.; ARDISSONE, RIZZARDO,. C. Prescrição e Decadência, 3ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018. 9788530979195, p. 46.



sem as providências para retomar o regular prosseguimento por iniciativa do titular de um direito cuja satisfação busca. Daí partir-se do parágrafo único do art. 202 do Código Civil para a sua compreensão:

“A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper”.

A maioria dos direitos são exercitáveis judicialmente durante um certo espaço de tempo. Verificada a omissão nas providências para a sua consecução, decorre naturalmente o seu perecimento. **Embora tenha se procurado um impulso inicial em buscar a satisfação ou o cumprimento do direito, havendo a inércia em certo momento, começa a correr novamente o prazo da prescrição, que passa a ser intercorrente porque ressurgue por desleixo da parte em cumprir as medidas que lhe são próprias.** Se passar, na paralisação do feito, o mesmo prazo previsto para a pretensão do direito, consuma-se a prescrição. Por outras palavras, o prazo prescricional a ser considerado para fins de prescrição intercorrente, em inexistindo lei especial disciplinando de modo diferente, coincide com o prazo para o ajuizamento da ação.

Depreende-se que se trata de uma prescrição que ocorre no curso do processo. Não basta à parte, pois, ajuizar a demanda. Cabe-lhe o ônus de mostrar-se atento para o seu regular encaminhamento ao seu término. Aprofundam a compreensão Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald: “A prescrição intercorrente é verificada pela inércia continuada e ininterrupta do autor no processo já iniciado, durante um tempo suficiente para a ocorrência da própria



perda da pretensão. De modo evidente, havendo andamento regular e normal do processo, não haverá a prescrição intercorrente".

De observar que deve debitar-se a inércia ao titular do direito, e não aos órgãos jurisdicionais a quem incumbe o cumprimento dos atos processuais. Se o cartório não atende à determinação judicial, não é do autor da demanda a inércia, embora ponderável esperar do mesmo as diligências visando o atendimento. Ao autor deve recair a culpa em razão de sua negligência em providenciar a imposição vinda do juízo, o que é diferente se o cartório se mostra negligente. (sem grifos no original)

Diante disso, percebe-se que quando o autor não der causa à paralisação do feito, não ocorrerá a referida prescrição intercorrente. Esse também é o entendimento do professor e Promotor de Justiça Émerson Garcia<sup>4</sup> que, em obra dedicada exclusivamente à improbidade administrativa, ainda que antes das alterações promovidas pela Lei n.º 14.230, assim registrou:

Interrompida a prescrição, recomeça ela a fluir a contar do ato que a interrompeu. Sendo a propositura da ação o marco inicial do novo lapso temporal prescricional, possível será a implementação, no curso da própria relação processual, do que se convencionou chamar de prescrição intercorrente. Ocorrerá esta sempre que, entre o ajuizamento da ação e a prolação da sentença, verificar-se o escoamento do lapso prescricional previsto no art. 23 da Lei n.º 8.429/1992 e **restar caracterizada a inércia do autor da ação.**

4 GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 9ª ed. 2ª Tiragem, São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1590



**Por evidente, não será possível falar em inércia nos casos em que o processo esteja suspenso ou em que a prática de determinado ato independa de qualquer impulso processual a cargo do autor, estando à mercê, única e exclusivamente, do serviço judiciário. Assim, verificado que o autor não deu causa à paralisação do processo, normalmente nas situações que está decorrer de subterfúgios utilizados pelo demandado, não haverá que se falar em prescrição. (sem grifos no original)**

O referido autor<sup>5</sup> ainda explica como se dá a caracterização da inércia do Ministério Público para fins de fluência do lapso prescricional:

A caracterização da inércia do autor, para fins de fluência do lapso prescricional, independente da intimação prévia referida o art. 458, § 1º, do Código de Processo Civil de 2015, tratando-se de dispositivo de natureza eminentemente processual e que deve anteceder a extinção do processo sem resolução do mérito nas hipóteses dos incisos II e II do mesmo preceito; a prescrição, por sua vez integra o direito material e, a extinção do processo com resolução do mérito.

**Acresça-se que a grande maioria das ações que buscam a aplicação das sanções da Lei n. 8.429/1992 é ajuizada pelo Ministério Público, o qual deve ser intimado pessoalmente de todos os atos e termos do processo. Por este motivo, a prescrição intercorrente somente poderá ser verificada caso o órgão ministerial receba os autos, os devolva sem qualquer pronunciamento e seja detectada a sua paralisação, tratando-**

5. GARCIA, Emerson. op. cit., p. 1591/1592.



se de situação excepcional que, consoante as regras de experiência, raramente ocorre. Em sendo emitido pronunciamento, o processo deverá retornar ao Ministério público, para fins de cientificação da deliberação do órgão jurisdicional, o que praticamente afasta a possibilidade da prescrição intercorrente. Emitido o pronunciamento e sendo detectado o mau funcionamento do serviço judiciário, acarretando a paralisação do processo, não haverá que se falar igualmente em prescrição, já que inércia não houve. (sem grifos no original)

Nesse sentido, registra-se importante decisão do e. Superior Tribunal de Justiça, em que se firmou a impossibilidade de ocorrência da prescrição intercorrente no âmbito das ações de improbidade administrativa e, consignou que, **se tal fosse possível, seria necessário demonstrar a inércia do autor da ação:**

ADMINISTRATIVO. IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO POSTERIOR. SÚMULA 115/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXPEDIÇÃO DE CARTEIRAS NACIONAIS DE HABILITAÇÃO SEM OBSERVÂNCIA DOS PROCEDIMENTOS LEGAIS. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 11 E 12 DA LEI 8.429/92. PROPORCIONALIDADE DA PENA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO ENTRE OS ACÓRDÃOS. [...] 4. Da leitura do art. 23 da Lei 8.429/92 não se pode constatar a possibilidade de ocorrência de prescrição intercorrente nas Ações de Improbidade Administrativa, uma vez que o aludido comando legal somente se refere a prescrição quinquenal para



ajuizamento da ação, contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança. **5. Ainda que se admitisse a tese de prescrição intercorrente, o transcurso de prazo superior a 5 anos, entre a data de propositura da ação e a data da sentença, não é suficiente para caracterizá-la, sendo necessária a demonstração de inércia da parte autora.** [...] 10. Recurso Especial a que se nega provimento. (REsp 1218050 / RO - RECURSO ESPECIAL 2010/0174650-8. Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. PRIMEIRA TURMA. DJe 20/09/2013) (sem grifos no original)

Por outro lado, é importante registrar que o reconhecimento da prescrição intercorrente, agora previsto na Lei de Improbidade Administrativa, **somente deverá ocorrer depois de transcorrido o lapso de 04 (quatro) anos da publicação da Lei 14.230/2021.**

Vale dizer, ainda que se repute válida esta nova regra, diante da incidência do princípio da irretroatividade das leis, esculpido no artigo 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro e ao postulado processual *tempus regit actum*, contido no artigo 14 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente, a norma em questão sobre a prescrição intercorrente, por sua natureza preponderantemente processual, não pode ser aplicada de modo retroativo:

### **LINDB**

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

### **CPC**



Art. 14. **A norma processual não retroagirá** e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada. (com nosso destaque).

A respeito do tema, o professor Marcus Vinicius Furtado Coêlho<sup>6</sup> pondera que:

A estipulação de uma regra explícita sobre direito intertemporal atende a um valor caro a qualquer ordenamento jurídico, que é a segurança, especialmente quando se trata de uma alteração substantiva do sistema processual pátrio, como a promovida pelo CPC. O art. 14 do diploma, nesse sentido, deve ser interpretado à luz do art. 5º, XXXVI da Constituição, que consagra como direito fundamental o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito. Garantia esta também contemplada no art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual "a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada". Nesse sentido, pode-se falar em direito adquirido processual, tendo em vista que a lei processual nova não pode retroagir para prejudicar direito processual adquirido nos termos da lei revogada.

É fundamental ponderar que a presente situação se assemelha ao momento de entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, em 18/03/2016, podendo se aplicar o mesmo entendimento doutrinário e

---

<sup>6</sup> COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado: Arts. 13, 14 e 15 do CPC - Aplicação das normas processuais. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-marcado/301790/arts-13-14-e-15-do-cpc---aplicacao-das-normas-processuais>. Acesso em 27/10/2021.



jurisprudencial dos casos em que houve redução do prazo prescricional, criando uma regra que prejudica o direito do autor da ação. A respeito, lecionam Arnaldo Rizzardo, Arnaldo Rizzardo Filho e Carine Ardissonne Rizzardo<sup>7</sup>:

Havendo redução do prazo relativamente ao da lei anterior, prevalecerá o mesmo, desde que o prazo da lei antiga não se escoar antes do prazo menor vindo com a lei nova. No entanto, se o prazo menor da lei nova terminar antes do prazo maior que vinha na lei antiga, incidirá o prazo menor da lei nova, **que se conta a partir da vigência da lei nova.** (sem grifos no original)

Importante registrar, outrossim, que o Pleno do Superior Tribunal de Justiça, com base no princípio do *tempus regit actum* e em homenagem à segurança jurídica também elaborou os Enunciados Administrativos números 2 e 3 do STJ, esclarecendo a forma de aplicação da nova norma processual:

**Enunciado 2.** Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

**Enunciado 3.** Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC.

Portanto, como não havia nenhuma previsão legal tratando da prescrição intercorrente em improbidade administrativa e, justamente por tal razão

---

7 ARNALDO, RIZZARDO,.; ARNALDO, RIZZARDO. F.; ARDISSONE, RIZZARDO,. C. Prescrição e Decadência, 3ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2018



a jurisprudência não reconhecia o instituto, não há que se falar em direito adquirido de quem quer que seja.

Assim, o prazo de 4 anos, a ser contado entre os marcos interruptivos previstos no § 4º do art. 23 da LIA, **terá seu termo inicial na data de entrada em vigor da nova regra, ou seja, 26/10/2021**, não podendo ser contado no cálculo de tal lapso o tempo transcorrido anteriormente.

Há que se considerar que o presente processo conta com 9 (nove) réus e mais de 35 mil laudas, o que certamente demanda um tempo para processamento e julgamento muito maior do que as demais ações, sendo impensável a aplicação retroativa de uma regra processual.

Assim, a aplicação da prescrição intercorrente no âmbito da improbidade administrativa nos termos do art. 23, principalmente se considerada a possibilidade de sua aplicação de forma imediata, incidindo sobre as inúmeras ações que já estão em curso, ajuizadas regularmente sob a égide do ordenamento em vigor e que sabidamente passariam a ser consideradas prescritas por exigências legais que não existiam no momento de seu ajuizamento, importaria em efetivo esvaziamento da Lei de Improbidade e o retrocesso na proteção da probidade, igualdade e moralidade.

Em relação ao **pedido de que seja declarado o impedimento à tramitação da presente ação de improbidade em face de Blairo Maggi**, em decorrência do trancamento da ação penal ajuizada em seu desfavor através do HC 10334278-05.2020.4.01.0000<sup>8</sup>, vislumbra-se que **merece acolhimento**, haja vista que se amolda à nova previsão legal instituída pela Lei n. 14.230/2021.

8 ID. 65879180 - Págs. 9/20.



Neste sentido, vejamos o teor do art. 21, § 3º, da Lei n. 8.429/92:

**Art. 21.** A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

(...)

**§ 3º** As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela **inexistência da conduta** ou pela negativa da autoria. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Nota-se que referido dispositivo conta com redação semelhante ao art. 935 do Código Civil, que dispõe:

**Art. 935.** A responsabilidade civil é independente da criminal, **não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.**

É fato que doutrina e jurisprudência pátria, antes mesmo do advento da Lei n. 14.230/2021, admitiam a mitigação de independência entre as instâncias nos casos em que na esfera penal se reconhecia a inexistência do fato ou a negativa de autoria, inclusive em ações de improbidade administrativa, consoante veremos adiante.

Voltando à análise do caso concreto, transcreve-se trechos do voto do Exmo. Des. Ney Bello, relator do HC n. 10334278-05.2020.4.01.0000, do Tribunal Regional Federal, da 1ª Região, que demonstram a plena subsunção da situação de Blairo Maggi ao disposto no § 3º do art. 21 da Lei n. 8429/92 e art. 935 do CC:



“(…) Compulsando o caderno processual, verifico que 3 (três) são os pontos nodais para justificar o que se pede: 1) anterior arquivamento determinado pelo STF de inquérito instaurado para apuração dos mesmos fatos; 2) inexistência de novos elementos de prova para a reabrir a investigação; e **3) ausência de justa causa na imputação do crime de corrupção ativa, ante a inexistência de ato de ofício, de nexos causal entre o paciente e as condutas supostamente delitivas e de elementos de convicção que comprovem sua participação.**

(…)

Da leitura atenta da nova denúncia oferecida pelo *parquet* em desfavor do ora paciente, que deu azo à ação penal que se pretende trancar, *primus et oculi* e salvo melhor juízo, entendo que o suposto fato típico cometido por ele é o mesmo: prática de corrupção ativa – art. 333, na forma dos artigos 69 e 327, todos do Código Penal –, no período em que ele foi Governador do Estado de Mato Grosso – janeiro/2003 a março 2010.

Com efeito, não vislumbro a presença de novos elementos de prova, além dos já sobejamente conhecidos, aptos a ensejar uma novel denúncia.

(…)

A falta de justa causa para a ação penal, em face da **atipicidade da conduta**, é motivo suficiente para a suspensão, por ora, da multicitada ação penal, na medida em que, constato, no caso em tela, a atipicidade da conduta atribuída ao paciente, pois **não vislumbro a existência do ato de ofício concreto, praticado com infringência de dever funcional**, razão pela qual não se pode presumir, com base nos elementos constantes dos autos, o nexos existente entre a conduta imputada e a efetiva atuação do inculcado na prática delitiva narrada na denúncia. (…)- *grifo e destaque nosso*

Em caso semelhante, antes da edição da Lei n. 14.230/2021, nos autos da **Reclamação n. 41.557/SP**, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal



determinou o trancamento de ação de improbidade em razão de decisão em HC que havia trancado ação penal sobre os mesmos fatos.

Destarte, colacionamos trechos do voto do Rel. Ministro Gilmar Mendes:

“O ponto central de tensão que aqui nos interessa nessa relação, para além de traçar uma diferenciação formal e material entre o ilícito penal e o ilícito administrativo – algo que foi objeto de preocupação da doutrina desde a publicação de *Das Verwaltungsstrafrecht*, por Goldschmidt, em 1902 – é a **limitação do *jus puniendi* estatal por meio do reconhecimento (1) da proximidade entre as diferentes esferas normativas e (2) da extensão de garantias individuais tipicamente penais para o espaço do direito administrativo sancionador.**

(...)

Acerca disso, afirma a doutrina:

**“A unidade do *jus puniendi* do Estado obriga a transposição de garantias constitucionais e penais para o direito administrativo sancionador. As mínimas garantias devem ser: legalidade, proporcionalidade, presunção de inocência e *ne bis in idem*”**.  
(OLIVEIRA, Ana Carolina. Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador. 2012. p. 241)

A assunção desse pressuposto pelo intérprete, principalmente no tocante ao princípio do *ne bis in idem*, resulta na compreensão, como será observado, que tais princípios devem ser aplicados não somente dentro dos *subsistemas* mas também e principalmente na relação que se coloca entre ambos os *subsistemas* – trata-se aqui justamente de uma baliza hermenêutica para a qualidade da relação.



A Constituição Federal anuncia, no art. 37, § 4º, uma noção de independência entre as diferentes esferas sancionadoras:

“Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

**Tal independência, contudo, é complexa e deve ser interpretada como uma independência mitigada, sem ignorar a máxima do *ne bis in idem*. Explica-se: o subsistema do direito penal comina, de modo geral, sanções mais graves do que o direito administrativo sancionador. Isso significa que mesmo que se venha a aplicar princípios penais no âmbito do direito administrativo sancionador – premissa com a qual estamos totalmente de acordo, o escrutínio do processo penal será sempre mais rigoroso. A consequência disso é que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do subsistema do direito penal não pode ser revista no âmbito do subsistema do direito administrativo sancionador.** Todavia, a construção reversa da equação não é verdadeira, já que a compreensão acerca de fatos fixada definitivamente pelo Poder Judiciário no espaço do *subsistema* do direito administrativo sancionador pode e deve ser revista pelo *subsistema* do direito penal – este é ponto da independência mitigada.

O artigo 935 do Código Civil coaduna-se perfeitamente com esta interpretação: “A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.”

Além disso, pertinente apontar a lógica da ação civil *ex delicto*, a partir da qual uma ação de reparação de danos poderá ser proposta em âmbito civil mesmo ante uma sentença



absolutória, desde que, contudo, não se tenha estabelecido uma tese que reconheça a **inexistência do fato** ou **negativa de autoria**. Veja-se a doutrina:

**(...) uma vez reconhecido na decisão absolutória (...) a prova de não ter o réu praticado a infração, parece-nos irrecusável que a instância civil haverá de se submeter ao referido conteúdo decisório, impedindo-se qualquer tentativa de responsabilização civil pelo fato.** (PACELLI, Eugênio. Curso de processo penal. 2017. p. 200)

Desse modo, **se a fixação de uma tese de negativa de autoria impede a ação civil de indenização, mais ainda obstaculiza a ação civil de improbidade.**

(...)

A adoção de uma noção de **independência mitigada** entre as esferas penal e administrativa – esta parece ser a posição mais acertada diante dos princípios constitucionais reitores do sistema penal, principalmente da proporcionalidade, da subsidiariedade e da necessidade – na interpretação da lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), sobretudo do art. 12 (“*Independente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:*”), nos leva ao entendimento de que a mesma narrativa fático-probatório que deu ensejo a uma decisão de mérito definitiva na esfera penal, que fixa uma tese de inexistência do fato ou de negativa de autoria, não pode provocar novo processo no âmbito do direito administrativo sancionador – **círculos concêntricos de ilicitude não podem levar a uma dupla persecução e, conseqüentemente, a uma dupla punição, devendo ser o bis in idem vedado no que diz respeito à**



**persecução penal e ao direito administrativo sancionador pelos mesmos fatos.**

Nesse sentido, trago à baila novamente a lição de Helena Lobo:

**“Isto porque decisões penais que reconheçam a inexistência de fato ou ausência de autoria não podem ser simplesmente desconsideradas pelo órgão administrativo (...) O princípio da proporcionalidade configura o fundamento jurídico do direito do ne bis in idem relativo às searas penal e administrativa (...) Para a identificação das hipóteses de aplicação do ne bis in idem examinado, devem-se verificar identidade de sujeitos, de objeto ou fatos e de efeitos jurídicos das sanções (natureza punitiva ou sancionadora). (...) Examinada a possibilidade de aplicação do ne bis in idem entre sanção penal e sanção administrativa no direito brasileiro, verificou-se que não apenas inexistente qualquer óbice para sua adoção, senão também que o princípio da proporcionalidade o impõe, já que a cumulação das vias penal e administrativa viola o subprincípio da necessidade.”**(LOBO DA COSTA, Helena. Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador. 2013. p. 236-237)

Sobre isso, veja-se a jurisprudência recente da Corte:

EMENTA Processo administrativo disciplinar. Cassação da aposentadoria. Constitucionalidade. Independência das esferas penal e administrativa. Precedentes. 1. O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou no sentido da possibilidade de cassação da aposentadoria, em que pese o caráter contributivo do benefício previdenciário. **2. Independência entre as esferas penal e administrativa, salvo quando, na instância penal, se decida pela inexistência material do fato ou pela negativa de autoria, casos em que essas conclusões repercutem na seara administrativa, o que não ocorre na espécie.** 3. Agravo regimental não provido, insubsistente a



medida cautelar incidentalmente deferida nos autos. 4. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, haja vista tratar-se, na origem, de mandado de segurança, art. 25 da Lei 12.016/09. (STF, RE 1044681 Agr., rel. Min. Dias Toffoli, 6/3/2018)

(...)

Com base nesses fundamentos, verificando-se, como se demonstrou, a identidade entre sujeito, conjunto fático-probatório e sanções de natureza punitiva, reconhece-se o direito do reclamante. (...).”

Referido Julgado recebeu a seguinte ementa:

Reclamação constitucional. 2. Direito Administrativo Sancionador. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. 3. Possibilidade de se realizar, em sede de reclamação, um coitejo analítico entre acervos probatórios de procedimentos distintos. Caracterizada a relação de aderência temática entre a decisão reclamada e a decisão precedente. 4. Identidade entre os acervos fático-probatórios da ação de improbidade e da ação penal trancada pelo STF nos autos do HC 158.319/SP. 5. Negativa de autoria como razão determinante do trancamento do processo penal. Obstáculo ao reconhecimento da autoria na ação civil de improbidade. Independência mitigada entre diferentes esferas sancionadoras. Vedação ao *bis in idem*. 6. Liminar confirmada. Reclamação procedente. Determinado o trancamento da ação civil pública de improbidade em relação ao reclamante, com sua exclusão do polo passivo. Desconstituição definitiva da ordem de indisponibilidade de bens.



No caso de Blairo Maggi, conforme trechos acima transcritos, o acórdão do HC reconhece "**a inexistência de ato de ofício concreto (praticado com infringência de dever funcional), de nexo causal entre o paciente e as condutas supostamente delitivas, bem como de elementos de convicção que comprovem sua participação;**" - ou seja, concluiu pela inexistência da conduta imputada ao requerido e que também é objeto na presente ação de improbidade.

Portanto, havendo a identidade dos fatos objeto da presente ação de improbidade e da ação penal trancada, circunstância inclusive já reconhecida pelo r. Juízo, forçoso considerar que o julgamento do HC, no qual restou reconhecida a atipicidade e a ausência de conduta a ser imputada ao requerido Blairo Maggi, produzirá efeitos em relação à presente ação de improbidade.

Sendo assim, verifica-se que o trancamento da ação penal com base nos fundamentos contidos no acórdão do HC impetrado por Blairo Maggi encontram-se abrangidos pelos § 3º do art. 21 da LIA c/c art. 935 do CC, na esteira do mencionado precedente do STF (RCL nº 41557) devendo os presentes autos avançar somente em relação aos demais réus para a prolação de sentença de resolução do mérito, sob pena de se negar vigência aos referidos dispositivos e, inclusive, contrariarmos posição recente do STF que vem acolhendo a independência mitigada entre as instâncias sancionatórias.

Ante o exposto, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso dá-se por ciente da decisão de id. 71764424 e manifesta-se:



**a)** Pelo **não acolhimento** do reconhecimento retroativo da nova norma sobre prescrição intercorrente, por sua natureza processual, donde se extrai que o prazo de 4 (quatro) anos da prescrição intercorrente da pretensão punitiva estatal condenatória por ato de improbidade deve ser contado, nos processos em curso, como o presente, a partir da data de publicação da Lei nº. 14.230/2021;

**b)** Pelo **acolhimento** do pleito de impedimento de tramitação da presente ação de improbidade em relação ao requerido Blairo Maggi, em decorrência da decisão exarada em *Habeas Corpus* que determinou o trancamento da ação penal sobre os mesmos fatos em relação a ele, com arrimo no art. 21, § 3º, da LIA c/c art. 935 do CC e no precedente da Reclamação do STF n. 41.557/SP.

Cuiabá-MT, 19 de janeiro de 2022.

**DEOSDETE CRUZ JUNIOR**

Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional<sup>9</sup>

**9. Art. 2º.** Delegar, com reserva de iguais poderes, ao Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional as seguintes atribuições: (...)  
**XV** - desempenhar as atribuições do Procurador-Geral de Justiça a que se referem os §§ 1º e 4º do art. 199 da LC 416/2010. (*Ato Administrativo nº 769/2019-PGJ*)



Procuradoria Geral de Justiça  
Rua 4, Quadra 11, Nº 237  
Centro Político e Administrativo • Cuiabá/MT  
CEP: 78049-921



Telefone: (65) 3611-0602  [www.mpmt.mp.br](http://www.mpmt.mp.br)

