Cunha e Nébias: Suspensão dos prazos das ações de improbidade

Ao apreciar o Recurso Extraordinário com Agravo 843.989, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral em relação à *"definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação [illegible]rcorrente"* (Tema 1.199).

O Plenário do STF já havia entendido que a suspensão nacional dos processos não é automática, cabendo ao relator ponderar a conveniência da medida (STF, Pleno, RE 966.177 RG-QO, ministro Luiz Fux, DJ 1º.2.2019).

Em razão desse entendimento, o ministro Alexandre de Moraes, relator do Agravo em RE nº 843.989, decretou a suspensão *"do processamento dos Recursos Especiais nos quais suscitada, ainda que por simples petição, a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021"*.

A suspensão alcançou apenas os recursos especiais e extraordinários em tramitação, não se estendendo aos processos em curso nas instâncias ordinárias, pois *"(a) a instrução processual e a produção de provas poderiam ser severamente comprometidas e (b) eventuais medidas de constrição patrimonial devem ser prontamente examinadas em dois graus de jurisdição"*.

De tal decisão que determinou o sobrestamento dos recursos especiais e extraordinários relativos ao Tema 1.199, o procurador-geral da República opôs embargos de declaração, os quais foram acolhidos pelo Ministro Alexandre de Moraes para determinar a *"suspensão do prazo prescricional nos processos com repercussão geral reconhecida no presente tema"*, referindo-se às ações de improbidade administrativa e ao Tema 1.199.

No ambiente acadêmico e na imprensa especializada[1], tem-se afirmado que, diante de tal decisão, está suspensa a contagem de prazos prescricionais em todas as ações de improbidade.

Não é essa, contudo, a conclusão da decisão do ministro Alexandre de Moraes. É preciso examinar a correta interpretação a ser-lhe dada.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Os atos processuais, como os atos jurídicos em geral, constituem manifestações de vontade ou atos de comunicação e, desse modo, estão sujeitos à interpretação. A finalidade da interpretação é obter o *significado*, que, por sua vez, é o que se compreende de um ato de comunicação. Interpreta-se para ter-se o *significado* do ato. Obtido o *significado* do ato, tem-se a sua *compreensão*.

Dentre os atos processuais, destacam-se, por sua indiscutível importância, a sentença e os demais provimentos judiciais. E, na sua interpretação, todo seu texto deve ser considerado. Com efeito, a *"interpretação de qualquer ato deve considerar a totalidade de seu texto, pois, só assim, pode-se investigar a vontade manifestada pelo agente"*[2]. A conjugação dos elementos da decisão como método interpretativo está prevista no próprio CPC, quando o seu artigo 489, § 3º, determina que a *"decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé"*.

Além de todos os elementos da decisão, as postulações das partes são dados importantes a serem levados em consideração para a sua interpretação, aplicando-se os artigos 112 e 113 do Código Civil. Vale dizer que, na interpretação das decisões judiciais, devem ser consideradas a vontade das partes, sua intenção, a boa-fé, além dos usos e costumes locais.

A sentença — e cada decisão judicial — deve ser interpretada como um todo, aplicando-se a técnica da interpretação sistemática para a compreensão do quanto tenha sido decidido. Segundo anotado em precedente do Superior Tribunal de Justiça, *"havendo dúvidas na interpretação do dispositivo da sentença, deve-se preferir a que seja mais conforme à fundamentação e aos limites da lide, de acordo com o pedido formulado no processo"*[3].

No caso ora examinado, o ministro Alexandre de Moraes havia suspendido apenas os recursos especiais e extraordinários, destacando que a suspensão não alcançava os processos em curso nas instâncias ordinárias. Em seus embargos de declaração, a Procuradoria-Geral da República apontou uma omissão, afirmando que *"a aplicação da sistemática da repercussão geral repercutirá nos processos de improbidade em que, tendo sido esgotadas as instâncias ordinárias, forem interpostos recursos extraordinários tratando dos assuntos do Tema 1.199, que serão retidos na origem"*. O MPF receava que o sobrestamento dos recursos especiais e extraordinários, até a definição do Tema 1.199, acarretasse, naqueles processos, a fluência da prescrição intercorrente, na forma do artigo 23, § 5º, da LIA. Por isso, requereu[4] tão somente a suspensão da *"prescrição da pretensão deduzida nos processos sobrestados"*.

Essa pretensão foi, inclusive, relatada pelo ministro Alexandre de Moraes, ao dizer que a PGR *"defende ser imprescindível determinar-se a suspensão do prazo prescricional nos processos sobrestados"*.

Ao apreciar os embargos de declaração, o ministro Alexandre reafirma que determinara o sobrestamento apenas dos recursos relativos ao Tema 1199, não tendo havido suspensão dos processos em curso nas instâncias ordinárias, acrescentando que *"com a suspensão dos processos determinada judicialmente não é possível responsabilizar o Estado por qualquer tipo de inércia em sua atuação processual, não se caracterizando em nenhuma hipótese a prescrição"*.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Assim, foram acolhidos os embargos de declaração para suprir a omissão e, então, ser determinada a *"suspensão do prazo prescricional nos processos com repercussão geral reconhecida no presente tema"*.

É evidente, como se percebe, que se determinou a suspensão do prazo de prescrição apenas nos processos sobrestados, ou seja, nos casos em que há recurso especial ou extraordinário relativo ao tema. Nos casos que tramitam nas instâncias ordinárias, não alcançados pela suspensão, os prazos prescricionais correm normalmente.

Como já se disse, a decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé (CPC, artigo 489, § 3º). Na interpretação de qualquer pronunciamento judicial, sua parte dispositiva funciona como ponto de partida[5]. Qualquer pronunciamento judicial, como ato comunicativo, é passível de interpretação. Uma vez proferido, o pronunciamento se objetiva no texto e se despersonifica, não podendo ser modificado pelo órgão que o proferiu; já não importa quem foi o órgão, passando a ser uma manifestação do Poder Judiciário[6].

No caso sob exame, a parte dispositiva da decisão do ministro Alexandre de Moraes determinou a suspensão da prescrição *"nos processos com repercussão geral reconhecida no presente tema"*.

A motivação serve, como já se viu, como subsídio da interpretação. Na fundamentação, o ministro relembra que somente foram sobrestados os recursos especiais e extraordinários relativos ao tema, não tendo a suspensão alcançado os processos que tramitam nas instâncias ordinárias. E, suspenso o processo, o prazo de prescrição não pode correr.

O relatório da decisão também deixa claro todo o contexto.

O pedido apreciado pelo órgão jurisdicional constitui, igualmente, elemento de apoio à compreensão do julgado[7]. Em seus embargos, o MPF afirma que *"a aplicação da sistemática da repercussão geral repercutirá nos processos de improbidade em que, tendo sido esgotadas as instâncias ordinárias, forem interpostos recursos extraordinários tratando dos assuntos do Tema 1.199, que serão retidos na origem"*. Por isso, requereu apenas a suspensão da *"prescrição da pretensão deduzida nos processos sobrestados"*. Essa pretensão, inclusive, foi corretamente relatada pelo ministro Alexandre de Moraes, ao dizer que a PGR *"defende ser imprescindível determinar-se a suspensão do prazo prescricional nos processos sobrestados"*.

A orientação do STJ, ao tratar da interpretação de decisão judicial, é no sentido de que deve ser realizada de acordo com o objeto do processo, com as questões suscitadas na fase de postulação, delimitada pelos pedidos das partes: *"… Na interpretação do título executivo judicial, deve-se adotar a que guarde conformidade com o objeto do processo e com as questões a seu respeito suscitadas pelas partes na fase de postulação"*.[8]. Em recente decisão, o STJ reafirmou seu entendimento, para concluir que *"a decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos"* [9].

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

A tudo isso pode-se ainda acrescer a aplicação das leis incidentes. É que a lei incidente à espécie constitui elemento de auxílio interpretativo[10]. Não há, como visto, nos processos que tramitam nas instâncias ordinárias, qualquer ordem de suspensão. Logo, os atos processuais devem ser praticados, não havendo nada que impeça o curso do prazo prescricional. A prescrição relaciona-se com a inércia. Se o processo está suspenso, não se podem praticar atos processuais, ressalvadas as urgências (CPC, artigo 314). Se não está suspenso o processo, os atos processuais devem ser praticados; nesse caso, a inércia acarreta prescrição. O curso normal do processo não impede a consumação da prescrição intercorrente.

Então, se o que justifica a suspensão dos prazos prescricionais para as ações de improbidade é a existência de uma *"norma impeditiva do exercício de um direito"*, óbice apontado pelo ministro no sobrestamento dos recursos especiais e extraordinários em virtude do Tema 1.199, razão não haveria para se determinar a suspensão dos prazos prescricionais em processos que não contam com nenhum sobrestamento ou outro impeditivo ao seu regular andamento nas instâncias ordinárias.

No caso sob exame, interpretando-se o dispositivo da decisão do ministro Alexandre de Moraes, à luz do seu relatório e da sua fundamentação, em cotejo com todos os demais elementos do processo, aí incluída a postulação das partes, e apoiando-se, ainda, nas normas contidas no ordenamento jurídico, em seus aspectos processual e substancial, conclui-se que só estão suspensos os prazos de prescrição dos processos que se encontram em fase de recurso especial ou extraordinário. Os que tramitam nas instâncias ordinárias continuam a expor-se à consumação da prescrição.

Uma interpretação diversa da decisão proferida pelo ministro Alexandre de Moraes, no sentido de estender a suspensão dos prazos prescricionais também para os processos em primeiro e segundo graus de jurisdição, sem recursos sobrestados, causaria uma distorção não manifestada na postulação das partes e na fundamentação da própria decisão interpretada. Na prática, seriam suprimidos os efeitos do artigo 23, §5º, da LIA para os processos em que se discutam as matérias incluídas no Tema 1199/STF, ainda que para tais processos não haja nenhum óbice ao seu regular andamento, situação diversa daqueles que contam com recursos especiais ou extraordinários sobrestados. Em outras palavras, os processos que tramitam nas instâncias ordinárias correriam normalmente sem que houvesse, contudo, o transcurso do prazo de prescrição previsto em lei, situação que não reflete a postulação, a decisão, nem as normas incidentes.

Diversamente, interpretando-se a decisão a partir de todos os seus elementos, bem como do conteúdo da postulação veiculada pelo MPF em seus embargos de declaração, a suspensão determinada só alcança os prazos de prescrição dos processos com recurso especial ou extraordinário sobrestado, não repercutindo nos casos que tramitam nas instâncias ordinárias, que devem seguir seu curso regular, com a contagem dos respectivos prazos prescricionais previstos no artigo 23 da LIA.

[1] Reportagem veiculada na **ConJur** em 25/04/2022, disponível aqui.

[2] TERCEIRO NETO, João Otávio. *Interpretação dos atos processuais.* Rio de Janeiro: Forense, 2019.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

p. 111

[3] STJ, 3ª Turma, REsp 1.149.575/DF, rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 11.10.2012.

[4] “Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA o provimento dos embargos de declaração, para que seja suprida a omissão apontada e aclarados os efeitos do acórdão embargado, com o fim de declarar-se a suspensão do prazo prescricional nos processos sobrestados em virtude da aplicação da sistemática da repercussão geral até a decisão do Supremo Tribunal Federal neste recurso extraordinário (Tema 1199 da Repercussão Geral)”.

[5] FRIAS, Jorge Eustácio da Silva. *Interpretação da sentença cível.* Curitiba: Juruá, 2016, n. III.3.2.1, p. 216-240.

[6] TARUFFO, Michele. *La motivazione della sentenza civile.* Padova: Cedam, 1975, p. 32-34.

[7] FRIAS, Jorge Eustácio da Silva. Ob. cit., n. III.3.2.4, p. 264-283.

[8] STJ, 3ª Turma, REsp 1.410.891/MG, rel. Min. João Otávio De Noronha, *DJe* 16.3.2015. No mesmo sentido: STJ, 4ª Turma, REsp 846.954/MG, rel. Ministro Luis Felipe Salomão, *DJe* 9.2.2012; STJ, 3ª Turma, REsp 818.614/MA, rel. Min. Nancy Andrighi, DJ 20.11.2006; STJ, 3ª Turma, EDcl no AgRg no AREsp 478.423/RJ, rel. Min. João Otávio De Noronha, DJe 29.8.2016; STJ, 3ª Turma, AgRg nos EDcl no Ag 1209255/MG, rel. Min. Paulo De Tarso Sanseverino, DJe 13.8.2012.

[9] STJ, 4ª Turma, REsp 1.896.268/RO, rel. Min. Antônio Carlos Ferreira, DJe 4.4.2022.

[10] FRIAS, Jorge Eustácio da Silva. Ob. cit., n. III.3.2.6, p. 287-294.

Date Created
28/04/2022

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.