

**RECURSO ESPECIAL Nº 1.899.407 - DF (2020/0263011-1)**

**RELATORA** : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RECORRIDO** : **LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA**  
**ADVOGADO** : **BRUNO CAMPOS LIRA - PB016871**

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO QUANTO AO PEDIDO DE IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12 DA LEI 8.429/92. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO QUANTO À PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STJ. TESE FIRMADA SOB O RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO.

I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015, aplicando-se, no caso, o Enunciado Administrativo 3/2016, do STJ, aprovado na sessão plenária de 09/03/2016 ("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").

II. Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação de ex-Senador da República e de outros cinco réus pela prática de atos de improbidade administrativa, decorrentes de nomeação, pelo primeiro réu, dos demais requeridos, para cargos em comissão, embora não exercessem, de fato, qualquer atividade de caráter público ("funcionários fantasmas"). Em 1º Grau, o Juiz reconheceu a prescrição, em relação a um dos réus, e recebeu a inicial e determinou o prosseguimento da ação apenas em relação aos demais. Contra essa decisão, o autor da ação interpôs Agravo de Instrumento. No acórdão recorrido, o Tribunal de origem deu parcial provimento ao Agravo de Instrumento, ao fundamento de que, "apesar da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do prejuízo ao erário, não se mostra cabível o prosseguimento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa exclusivamente com o intuito de ressarcimento do dano ao erário, o qual deverá ser postulado em ação autônoma".

III. A controvérsia ora em apreciação, submetida ao rito dos recursos especiais representativos de controvérsia, nos termos do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, cinge-se à análise da "possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritível daquela pretensão específica".

IV. Nos termos do art. 5º da Lei 8.429/92, "ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano". Tal determinação é ressaltada nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei 8.429/92, de modo que o ressarcimento integral do dano, quando houver, sempre será imposto juntamente com

alguma ou algumas das demais sanções previstas para os atos ímprobos. Assim, por expressa determinação da Lei 8.429/92, é lícito ao autor da ação cumular o pedido de ressarcimento integral dos danos causados ao erário com o de aplicação das demais sanções previstas no seu art. 12, pela prática de ato de improbidade administrativa.

V. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento no sentido de que "se mostra lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, quando sustentada nas disposições da Lei nº 8.429/1992" (STJ, REsp 1.660.381/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/11/2018). Nesse sentido: STJ, AgInt nos EDcl no AREsp 437.764/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/03/2018.

VI. Partindo de tais premissas, o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência no sentido de que "a declaração da prescrição das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa não impede o prosseguimento da demanda quanto à pretensão de ressarcimento dos danos causados ao erário" (STJ, REsp 1.331.203/DF, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA TURMA, DJe de 11/04/2013). Em igual sentido: STJ, AgInt no REsp 1.518.310/SE, Rel. p/ acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 01/07/2020; REsp 1.732.285/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/11/2018; AgRg no AREsp 160.306/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 16/04/2015; REsp 1.289.609/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 02/02/2015; AgRg no REsp 1.427.640/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/06/2014; REsp 1.304.930/AM, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/08/2013; AgRg no REsp 1.287.471/PA, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/02/2013; EREsp 1.218.202/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 28/09/2012; REsp 1.089.492/RO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 18/11/2010; REsp 928.725/DF, Rel. p/ acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/08/2009.

**VII. Tese Jurídica firmada: "Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92."**

VIII. Recurso Especial conhecido e provido, para, reformando o acórdão recorrido, determinar o prosseguimento da demanda em relação à parte recorrida, Lenilda Fernandes Maia Teixeira, quanto ao pedido de ressarcimento dos danos causados ao erário.

IX. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2005 e art. 256-N e seguintes do RISTJ).

### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do Recurso Especial e dar-lhe provimento para, reformando o acórdão recorrido, determinar o prosseguimento da demanda, em relação à parte recorrida, quanto ao pedido de ressarcimento dos danos causados ao erário, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

# *Superior Tribunal de Justiça*

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves votaram com a Sra. Ministra Relatora. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília (DF), 22 de setembro de 2021 (data do julgamento).

MINISTRA ASSUETE MAGALHÃES  
Relatora



RECURSO ESPECIAL Nº 1.899.407 - DF (2020/0263011-1)

**RELATÓRIO**

**MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES:** Trata-se de Recurso Especial, fundamentado nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, publicado na vigência do CPC/2015, assim ementado:

"PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. § 5º DO ART. 37 DA CF/1988. PROSSEGUIMENTO PARA FINS DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. INADEQUAÇÃO. NECESSIDADE DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO AUTÔNOMA.

1. A jurisprudência do Colendo Superior Tribunal Justiça e desta Corte Regional é pacífica no sentido de que é imprescritível a pretensão de ressarcimento de prejuízo causado ao erário por atos de improbidade administrativa, tendo em vista o disposto na segunda parte do § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

2. Inadequação do prosseguimento da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c Pedido de Ressarcimento de Danos ao Erário quanto à pretensão de ressarcimento ao erário formulado em relação à requerida, com a ressalva de que remanesce o direito ao ressarcimento de eventuais danos ao erário, em ação autônoma. Precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte.

3. **Agravo de instrumento parcialmente provido**" (fl. 430e).

Opostos Embargos de Declaração, pelo ora recorrente, foram eles rejeitados, pelo acórdão de fls. 483/489e.

A parte recorrente sustenta, além de divergência jurisprudencial, ofensa aos arts. 5º e 17, § 8º, da Lei 8.429/92. Para tanto, alega que:

"Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público Federal em face da decisão proferida pelo Juízo Federal da 6ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, que, **nos autos de ação por atos de improbidade administrativa, ajuizada pelo recorrente em desfavor de Lenilda Fernandes Maia Teixeira, ora recorrida, e outros, não recebeu a inicial em relação a recorrida, por ter reconhecido a ocorrência da prescrição.**

**A Colenda Terceira Turma do Egrégio Tribunal Regional da 1ª Região - TRF1, à unanimidade, deu parcial provimento ao agravo,**

apenas para reconhecer a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, ressalvando, contudo, que o direito vindicado deveria ser buscado em ação autônoma. A ementa desse julgado é a seguinte:

(...)

**III-a. Ofensa ao art. 5º e 17, §8º da Lei 8.429/92**

**O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública por ato de improbidade em face da recorrida (e outros), objetivando a condenação daqueles nas penas do art. 12, I, II e III da Lei nº 8.429/92, em razão da prática de atos de improbidade administrativa que resultaram dano ao erário, enriquecimento ilícito e violação dos princípios da Administração Pública.**

**Consta, em síntese, que o requerido Efrain de Araújo Morais, à época dos fatos, Senador da República, foi o responsável pela nomeação das demais pessoas citadas, inclusive da RECORRIDA, para que exercessem cargo em comissão junto à Primeira Secretaria do Senado Federal, da qual era o titular. Contudo, comprovou-se que as pessoas citadas, inclusive a RECORRIDA, não exerciam qualquer atividade de caráter público, pois não prestavam serviços à Mesa do Senado Federal ('funcionários fantasmas'), tendo realizado somente tarefas do interesse próprio e pessoal do ex-senador.**

**Em que pese o reconhecimento da prescrição das penas de improbidade administrativa em relação à recorrida, o pedido de ressarcimento do prejuízo causado ao erário permanece, tendo em vista que a obrigação de preparar é imprescritível. Desta forma, configurada a necessidade de LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA permanecer na demanda originária.**

**Impedir o prosseguimento da ação de improbidade que objetiva o ressarcimento, nega vigência ao art. 5º da Lei nº 8.429/92 - LIA, que descreve que 'Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano'.**

**Outrossim, nega seguimento ao art. 17, §8º, da LIA, que está assim redigido:**

(...)

A exordial narra imputações específicas a recorrida que em tese são aptas a ensejar o ressarcimento ao erário. Desta forma podemos inferir que o recebimento ou a rejeição da ação civil pública deve observar o princípio do *in dubio pro societate*.

Nessa senda, devem ser rejeitadas apenas as ações manifestamente temerárias. Havendo razoáveis indícios da prática de atos de improbidade e do dever de ressarcir o processo deve ter sequência. *In*

*casu*, há indícios suficientes para o processamento da ação, de forma que excluir a agravada do polo passivo da demanda viola o art. 17, §8º da Lei nº 8.429/92.

**III-b Divergência jurisprudencial**

**A 1ª Sessão do Superior Tribunal de Justiça - STJ já afirmou que a prescrição apenas das sanções pela prática de atos improbidade não impede o prosseguimento da ação quanto ao pedido de ressarcimento de danos.** Nesse sentido, destaca-se o seguinte julgado:

(...)

Desta forma, infere-se que **o entendimento adotado no acórdão paradigma foi superado pelo novo entendimento do STJ.**

**No precedente paradigma, o STJ dirimiu a controvérsia sobre a desnecessidade de o pedido de ressarcimento de improbidade ser veiculado em ação autônoma, sendo possível a continuidade da ação de improbidade já ajuizada para buscar a reparação, que é imprescritível.** Confira o excerto:

(...)

**O acórdão recorrido diverge, portanto, do paradigma colacionado, na medida em que exige o ajuizamento de ação autônoma para buscar o ressarcimento de dano ao erário, decorrente de atos de ímprobos cuja penalização foi alcançada pela prescrição.**

(...)

Ademais, frisa-se que a exclusão da recorrida da ação de improbidade administrativa, para que seja demandada em ação autônoma, não se correlaciona com o princípio da instrumentalidade das formas. Com efeito, **a rejeição de um dos pedidos com fundamento na prescrição não obsta o prosseguimento da demanda quanto ao pedido ressarcitório, em razão de sua imprescritibilidade.**

Demonstrada, assim, a violação ao artigo 5º e 17, §8º, da Lei nº 8.429/92, bem como a divergência jurisprudencial sobre o assunto, conclui-se pela necessidade de reforma do acórdão vergastado" (fls. 497/507e).

Requer, por fim, o conhecimento e o provimento do Recurso Especial, para reforma do acórdão recorrido, permitindo-se o prosseguimento da demanda quanto ao pedido ressarcitório (fl. 507).

LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA, ora recorrida, apresentou contrarrazões (fls. 511/528e).

O Tribunal de origem admitiu o presente Recurso Especial (fls. 530/531e).

O Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas - COGEPAC (Resolução STJ/GP 29, de 22/12/2020), Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, a fls. 544/546e, indicou o presente Recurso Especial para afetação como

representativo da controvérsia de natureza repetitiva, destacando que "o presente recurso especial, oriundo do Tribunal Regional Federal da 1ª Região veicula controvérsia jurídica multitudinária ainda não submetida ao rito dos recursos repetitivos, a qual pode ser assim delimitada: 'possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritivo daquela pretensão específica". Esclareceu, ainda, que, "em consulta à pesquisa de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é possível recuperar aproximadamente 8 acórdãos e 180 decisões monocráticas proferidas por Ministros das Primeira e Segunda Turmas, contendo a controvérsia destes autos", e que foram selecionados mais dois Recursos Especiais para tramitarem, no STJ, como representativos de controvérsia de natureza repetitiva (REsp 1.899.455/AC e REsp 1.901.271/MT).

O Ministério Público Federal, a fls. 550/557e, em parecer subscrito pelo Subprocurador-Geral da República MARIO JOSÉ GISI, opina "pelo conhecimento, pela afetação ao rito do artigo 1.036 e ss., do CPC/2015 e, no mérito, pelo provimento do recurso especial".

Na sessão virtual realizada entre 14/04/2021 e 20/04/2021, a Primeira Seção do STJ, por unanimidade, decidiu afetar o presente processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C), e, também por unanimidade, suspendeu a tramitação de processos somente nos casos em que, sendo incontroversa a fluência do prazo prescricional para a imposição das sanções previstas na Lei 8.429/92, remanesça apenas a discussão quanto à necessidade de ajuizamento de ação autônoma, para fins de ressarcimento dos danos causados ao erário. O acórdão, publicado em 30/04/2021, recebeu a seguinte ementa:

**"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PROPOSTA DE AFETAÇÃO DE RECURSO ESPECIAL. RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. ARTS. 1.036, 1.037 E 1.038 DO CPC/2015 C/C ART. 256-I DO RISTJ, NA REDAÇÃO DA EMENDA REGIMENTAL 24, DE 28/09/2016. CONTROVÉRSIA SOBRE A NECESSIDADE DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO AUTÔNOMA, PARA FINS DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO, QUANDO RECONHECIDA A PRESCRIÇÃO PARA A IMPOSIÇÃO DAS DEMAIS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.429/92.**

**I. Delimitação da controvérsia, para fins de afetação da matéria ao rito dos recursos repetitivos, nos termos do art. 1.036, caput e §§ 1º e 5º, do CPC/2015: 'Possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritível daquela pretensão específica'.**

**II. Recurso Especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do**

# *Superior Tribunal de Justiça*

CPC/2015 (art. 256-I do RISTJ, na redação da Emenda Regimental 24, de 28/09/2016)" (fl. 573e).

É o relatório.



**RECURSO ESPECIAL Nº 1.899.407 - DF (2020/0263011-1)**

**RELATORA** : **MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**  
**RECORRENTE** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RECORRIDO** : **LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA**  
**ADVOGADO** : **BRUNO CAMPOS LIRA - PB016871**

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO QUANTO AO PEDIDO DE IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES PREVISTAS NO ART. 12 DA LEI 8.429/92. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO QUANTO À PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STJ. TESE FIRMADA SOB O RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO.

I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015, aplicando-se, no caso, o Enunciado Administrativo 3/2016, do STJ, aprovado na sessão plenária de 09/03/2016 ("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").

II. Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação de ex-Senador da República e de outros cinco réus pela prática de atos de improbidade administrativa, decorrentes de nomeação, pelo primeiro réu, dos demais requeridos, para cargos em comissão, embora não exercessem, de fato, qualquer atividade de caráter público ("funcionários fantasmas"). Em 1º Grau, o Juiz reconheceu a prescrição, em relação a um dos réus, e recebeu a inicial e determinou o prosseguimento da ação apenas em relação aos demais. Contra essa decisão, o autor da ação interpôs Agravo de Instrumento. No acórdão recorrido, o Tribunal de origem deu parcial provimento ao Agravo de Instrumento, ao fundamento de que, "apesar da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do prejuízo ao erário, não se mostra cabível o prosseguimento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa exclusivamente com o intuito de ressarcimento do dano ao erário, o qual deverá ser postulado em ação autônoma".

III. A controvérsia ora em apreciação, submetida ao rito dos recursos especiais representativos de controvérsia, nos termos do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, cinge-se à análise da "possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritível daquela pretensão específica".

IV. Nos termos do art. 5º da Lei 8.429/92, "ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano". Tal determinação é ressaltada nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei 8.429/92, de modo que o ressarcimento integral do dano, quando houver, sempre será imposto juntamente com alguma ou algumas das demais sanções previstas para os atos ímprobos. Assim, por

expressa determinação da Lei 8.429/92, é lícito ao autor da ação cumular o pedido de ressarcimento integral dos danos causados ao erário com o de aplicação das demais sanções previstas no seu art. 12, pela prática de ato de improbidade administrativa.

V. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento no sentido de que "se mostra lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, quando sustentada nas disposições da Lei nº 8.429/1992" (STJ, REsp 1.660.381/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/11/2018). Nesse sentido: STJ, AgInt nos EDcl no AREsp 437.764/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/03/2018.

VI. Partindo de tais premissas, o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência no sentido de que "a declaração da prescrição das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa não impede o prosseguimento da demanda quanto à pretensão de ressarcimento dos danos causados ao erário" (STJ, REsp 1.331.203/DF, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA TURMA, DJe de 11/04/2013). Em igual sentido: STJ, AgInt no REsp 1.518.310/SE, Rel. p/ acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 01/07/2020; REsp 1.732.285/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/11/2018; AgRg no AREsp 160.306/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 16/04/2015; REsp 1.289.609/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 02/02/2015; AgRg no REsp 1.427.640/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/06/2014; REsp 1.304.930/AM, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/08/2013; AgRg no REsp 1.287.471/PA, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/02/2013; EREsp 1.218.202/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 28/09/2012; REsp 1.089.492/RO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 18/11/2010; REsp 928.725/DF, Rel. p/ acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/08/2009.

**VII. Tese Jurídica firmada: "Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92."**

VIII. Recurso Especial conhecido e provido, para, reformando o acórdão recorrido, determinar o prosseguimento da demanda em relação à parte recorrida, Lenilda Fernandes Maia Teixeira, quanto ao pedido de ressarcimento dos danos causados ao erário.

IX. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2005 e art. 256-N e seguintes do RISTJ).

**VOTO**

**MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora):** Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação de ex-Senador da República e de outros cinco réus pela prática de atos de improbidade administrativa, decorrentes de nomeação, pelo primeiro réu, dos demais requeridos, para cargos em comissão, embora não exercessem, de fato, qualquer atividade de caráter público ("funcionários fantasmas").

Em 1º Grau, o Juiz reconheceu a prescrição, em relação a um dos réus, LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA, e recebeu a inicial e determinou o prosseguimento da ação apenas em relação aos demais (fls. 14/18e). Contra essa decisão, o autor da ação interpôs Agravo de Instrumento.

No acórdão recorrido, o Tribunal de origem deu parcial provimento ao Agravo de Instrumento, para reconhecer a imprescritibilidade do ressarcimento do dano ao erário, mas ressaltando que sua reparação deveria ser postulada em ação autônoma. O acórdão, publicado em 17/02/2017, foi assim ementado:

**"PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. § 5º DO ART. 37 DA CF/1988. PROSSEGUIMENTO PARA FINS DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. INADEQUAÇÃO. NECESSIDADE DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO AUTÔNOMA.**

- 1. A jurisprudência do Colendo Superior Tribunal Justiça e desta Corte Regional é pacífica no sentido de que é imprescritível a pretensão de ressarcimento de prejuízo causado ao erário por atos de improbidade administrativa, tendo em vista o disposto na segunda parte do § 5º do art. 37 da Constituição Federal.**
- 2. Inadequação do prosseguimento da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c Pedido de Ressarcimento de Danos ao Erário quanto à pretensão de ressarcimento ao erário formulado em relação à requerida, com a ressalva de que remanesce o direito ao ressarcimento de eventuais danos ao erário, em ação autônoma.** Precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte.
- 3. Agravo de instrumento parcialmente provido" (fl. 430e).**

Opostos Embargos de Declaração, pelo ora recorrente, foram eles rejeitados, pelo acórdão de fls. 483/489e.

Conforme relatado, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL interpôs Recurso

Especial, sustentando, além de divergência jurisprudencial, ofensa aos arts. 5º e 17, § 8º, da Lei 8.429/92.

Passo, a seguir, à apreciação do Recurso Especial representativo da controvérsia.

De início, é de se registrar que, na sessão realizada em 09/03/2016, em homenagem ao princípio **tempus regit actum** – inerente aos comandos processuais –, o Plenário do STJ sedimentou o entendimento de que a lei a reger o recurso cabível e a forma de sua interposição é aquela vigente à data da publicação da decisão impugnada, ocasião em que o sucumbente tem a ciência exata dos fundamentos do provimento jurisdicional que pretende combater.

Tal compreensão restou sumariada no Enunciado Administrativo 3/2016, do STJ, **in verbis**: "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".

No caso, o Recurso Especial foi interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015, devendo, portanto, à luz do aludido diploma processual, serem analisados os requisitos de sua admissibilidade.

Com o advento do CPC/2015, o rito de processo e julgamento dos recursos especiais repetitivos foi estabelecido nos arts. 1.036 a 1.041 do referido diploma normativo.

No âmbito do Regimento Interno desta Corte, o tema está regulado nos arts. 104-A e 256 a 256-X do RISTJ.

Em consonância com o disposto no art. 1.036, § 5º, do CPC/2015 e no art. 256, **caput**, do RISTJ, previu-se a necessidade de afetação de dois ou mais recursos representativos da controvérsia, exigência cumprida, no caso, em razão de também terem sido afetados o REsp 1.899.455/DF e o REsp 1.901.271/MT, que cuidam do mesmo tema.

O presente recurso é apto, consoante previsto no art. 1.036, § 6º, do CPC/2015 e no art. 256, § 1º, do RISTJ.

**I - Fundamentos relevantes da questão jurídica discutida (art. 984, § 2º, c/c o art. 1.038, § 3º, do CPC/2015 e art. 104-A, I, do RISTJ)**

A controvérsia ora em apreciação cinge-se à análise da "possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritível daquela pretensão específica".

Para melhor compreensão da questão, cumpre transcrever o voto condutor do acórdão recorrido:

"Pois bem, como se vê da decisão acima transcrita, **o MM. Juízo a quo reconheceu a prescrição quanto à requerida LENILDA FERNANDES**

**MALA TEIXEIRA e, assim, em relação a ela, não recebeu a inicial da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c pedido de Ressarcimento de Danos ao Erário.**

Da leitura da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa cumulada com pedido de Ressarcimento ao Erário, verifica-se que o próprio autor da ação reconheceu em relação à requerida **LENILDA TEIXEIRA** a ocorrência da prescrição da 'pretensão de responsabilização por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 23, 1, da Lei 8.429/92' (cf. fl. 67) e, ao final, assim requereu a condenação da ré:

'(...) devolver ao erário, a título de ressarcimento, o montante dos recursos públicos recebidos como vencimentos do Senado Federal e do Tribunal Regional do Trabalho da 1311 Região sem que tenha ocorrido o exercício de qualquer atividade pública, no valor estimado de R\$ 188.948,26 (cento e oitenta e oito mil, novecentos e quarenta e oito reais e vinte e seis centavos) (...)'. (cf. fl. 71 - grifo original)

**Dessa forma, o que pretende o agravante é que a ação em questão seja recebida também quanto à requerida **LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA** e prossiga no que tange à pretensão de ressarcimento ao erário do alegado do prejuízo.**

Conforme o disposto no § 5º do artigo 37, da Constituição Federal, a prescrição não alcança a pretensão de ressarcimento ao erário, por isso que essa é imprescritível, *verbis*:

'§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.'

**Também a jurisprudência desta Corte e do Colendo Superior Tribunal Justiça está consolidada no sentido de que é imprescritível a pretensão de ressarcimento de prejuízo causado ao erário por atos de improbidade administrativa.**

Com efeito, nesse sentido cumpre destacar os seguintes julgados do colendo Superior Tribunal de Justiça:

(...)

**Ocorre, porém, que, apesar da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do prejuízo ao erário, não se mostra cabível o prosseguimento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa exclusivamente com o intuito de ressarcimento do dano ao erário, o qual deverá ser postulado em ação autônoma.**

Nesse sentido, o entendimento já consolidado no Superior Tribunal de Justiça:

'PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO CONFIGURADA. PROSSEGUIMENTO PARA OBTER EXCLUSIVAMENTE O RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. INADEQUAÇÃO. NECESSIDADE DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO AUTÔNOMA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, DESPROVIDO.

(...)

4. O tema central do presente recurso especial é tão-somente a análise da possibilidade, quando configurada a prescrição prevista no art. 23 da Lei 8.429/92, de a ação civil de improbidade administrativa prosseguir unicamente com o objetivo de obtenção de ressarcimento de supostos danos causados pelo ato de improbidade administrativa, ou se seria necessário ajuizar nova ação de ressarcimento ao erário.

5. Efetivamente, nos termos do caput do art. 23 da Lei 8.429/92, a prescrição prevista na referida norma atinge as 'ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas', ou seja, as sanções previstas no art. 12 e incisos da Lei de Improbidade Administrativa não podem ser aplicadas em decorrência de ato de improbidade administrativa caso configurado o prazo prescricional, salvo o ressarcimento de danos causados ao erário. Entretanto, tal conclusão não permite afirmar que a ação civil de improbidade, na qual seja reconhecida a configuração da prescrição, possa prosseguir exclusivamente com o intuito de ressarcimento de danos, pois, em princípio, seria inadequado admitir que a mencionada sanção subsistiria autonomamente sem a necessidade do reconhecimento de ato de improbidade administrativa.

6. Portanto, configurada a prescrição da ação civil de improbidade administrativa prevista na Lei 8.429/92, é manifesta a inadequação do prosseguimento da referida ação tão-somente com o objetivo de obter ressarcimento de danos ao erário, o qual deve ser pleiteado em ação autônoma.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.' (REsp 801846/AM, 1ª Turma, Rel. Min. Denise Arruda, DJe de 12/02/2009) - grifei

E, os seguintes julgados deste Tribunal, in verbis:

'(...)

3. Configurada a prescrição da ação civil pública de improbidade administrativa se afigura inadequado o prosseguimento da ação tão-somente com o objetivo de obter ressarcimento de danos ao erário, o qual deve ser pleiteado em ação autônoma. (Precedentes do STD.

4. Recurso improvido.' (AC 0003073-75.2010.4.01.3100/AP, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL MÁRIO CÉSAR RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.918 de 10/10/2014) - grifei

'3. Não merece prosperar o pedido de aplicação do princípio da economia processual para que o processo prossiga quanto ao pedido de ressarcimento ao erário, tendo em vista que não sendo a hipótese de aplicação da Lei 8.429/92, porquanto ausente a figura do agente público no polo passivo da ação de improbidade administrativa, deve o Ministério Público Federal ingressar com ação civil pública comum e pleitear, de forma autônoma, eventual reparação ao erário. Precedente do STJ'. (AC 0001994-95.2009.4.01.3100/AP, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL MONICA SIFUENTES, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.599 de 25/04/2014) - grifei

'I. A jurisprudência desta Corte orienta-se no sentido de que, operada a prescrição da aplicação de sanções, por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 23, I e II, da Lei 8.429/1992, nos autos da ação de improbidade administrativa, o ressarcimento ao Erário deverá ser buscado em ação autônoma, não sendo possível a utilização da ação de improbidade unicamente para este fim.

II. Agravo de Instrumento provido para extinguir o processo da Ação de Improbidade Administrativa, com resolução do mérito, na forma do art. 269, IV, do CPC, ressalvada a ação própria, para, em sendo o caso, obter, quanto ao ora agravante, o ressarcimento do dano. (AG 0055521-42.2012.4.01.0000/AM, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, e-DJF1 p.579 de 08/03/2013)

**Assim sendo, conquanto seja inadequado o prosseguimento da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa c/c Pedido de Ressarcimento de Danos ao Erário quanto à pretensão de ressarcimento ao erário formulado em relação à requerida**

**LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA, ressalvo que remanesce o direito ao ressarcimento de eventuais danos ao erário, o qual deverá ser formulada em ação autônoma.**

Isto posto, **DOU PARCIAL PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO, nos termos acima explicitados**" (fls. 424/429e).

A parte recorrente, nas razões do Especial, afirma que, "impedir o prosseguimento da ação de improbidade que objetiva o ressarcimento, nega vigência ao art. 5º da Lei nº 8.429/92 - LIA, que descreve que 'Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano'" (fl. 502e).

Aduz que "devem ser rejeitadas apenas as ações manifestamente temerárias. Havendo razoáveis indícios da prática de atos de improbidade e do dever de ressarcir o processo deve ter sequência. *In casu*, há indícios suficientes para o processamento da ação, de forma que excluir a agravada do polo passivo da demanda viola o art. 17, § 8º da Lei nº 8.429/92" (fl. 503e).

Suscita dissídio jurisprudencial, indicando, como paradigma, o REsp 1.089.492/RO (Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 18/11/2010), no qual se decidiu que "o ressarcimento do dano ao erário, posto imprescritível, deve ser tutelado quando veiculada referida pretensão na inicial da demanda, nos próprios autos da ação de improbidade administrativa ainda que considerado prescrito o pedido relativo às demais sanções previstas na Lei de Improbidade" (fl. 503e).

A parte recorrida, por sua vez, sustenta que, "considerando que eventual condenação de ressarcimento ao erário necessariamente pressupõe o reconhecimento de um ato de improbidade administrativa, **UMA VEZ SENDO INCONTROVERSA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO DESTA E DA CONSEQUENTE VEDAÇÃO LEGAL DE PUNIR OS SUSPOSTOS ATOS ÍMPROBOS**, resta prejudicado o pedido de devolução por lhe faltar um requisito essencial" (fl. 517e).

Afirma que "APENAS PODERÁ A UNIÃO (e não o MPF), se assim entender e apenas em tese, buscar o resultado através da via processual adequada, qual seja, ação ressarcitória pelo procedimento comum ordinário, que inclusive repercutirá na necessária alteração de competência para o foro de domicílio do réu" (fl. 518e).

Aduz que, "se a ressalva final do § 5º do artigo 37 da CF não faz referência expressa à suposta imprescritibilidade das ações de ressarcimento decorrentes de atos hipoteticamente ímprobos, não se pode interpretá-lo de forma extensiva e em detrimento às garantias fundamentais da ampla defesa e da segurança jurídica, devendo-se respeito e obediência ao quinquênio legal prescricional, cujo termo inicial é o término do exercício do cargo, conforme a incontroversa literalidade do artigo 23, I, da lei n. 8.429/92" (fl. 526e).

**II - Fundamentos determinantes do julgado (art. 984, § 2º, c/c o art. 1.038, § 3º, do CPC/2015 e art. 104-A, II, do RISTJ)**

A Lei 8.924/92 assim prevê:

"Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, **serão punidos na forma desta lei.**

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

(...)

Art. 5º **Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.**

(...)

Art. 12. Independentemente 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:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, **ressarcimento integral do dano**, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, **ressarcimento integral do dano**, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, **ressarcimento integral do dano**, se houver,

perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

(...)

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

(...)

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

(...)

**Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito".**

Desta forma, nos termos do art. 5º da Lei 8.429/92, "ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano". Tal determinação é ressaltada nos incisos I, II e III do seu art. 12, de modo que o ressarcimento integral do dano, quando houver, sempre será imposto juntamente com alguma ou algumas das demais sanções previstas para os atos ímprobos.

A propósito, cumpre destacar a lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (Improbidade Administrativa, 8.ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 644/645), no sentido de que:

"Aquele que causar dano a outrem tem do dever de repará-lo, dever que reside na necessidade de recompor o patrimônio do lesado, fazendo com que este, tanto quanto possível, retorne ao estado em que se encontrava por ocasião da prática do ato lesivo.

Essa concepção, hodiernamente, encontra-se amplamente difundida e erigida à categoria de princípio geral de direito, sendo integralmente aplicada em se tratando de danos causados ao patrimônio público. Note-se, no entanto, que o texto legal não tem o poder de alterar a essência ou a natureza dos institutos; *in casu*, observa-se que a reparação dos danos, em seus aspectos intrínsecos, não representa

# Superior Tribunal de Justiça

uma punição para o ímprobo, pois tão somente visa repor o *status quo*. O vocábulo ressarcimento exprime a ideia de equivalência na contraprestação, apresentando-se como consequência da atividade do agente que ilicitamente causa dano ao sujeito passivo do ato de improbidade. **A reparação, consoante a dicção da Lei n.º 8.429/1991, há de ser integral, o que torna cogente o dever de ressarcir todos os prejuízos sofridos pela pessoa jurídica lesada, qualquer que seja a sua natureza. Insuficiente o *quantum* fixado a título de reparação, caberá à Fazenda Pública ajuizar as ações necessárias à complementação do ressarcimento".**

Assim, por expressa determinação da Lei 8.429/92, é lícito ao autor da ação cumular o pedido de ressarcimento integral dos danos causados ao erário com o de aplicação das demais sanções previstas no seu art. 12, pela prática de ato de improbidade administrativa.

No ponto, oportuno registrar o posicionamento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, exposto na já citada obra, no sentido de que:

"Tem-se, dessa forma, a possibilidade de cumulação de pedidos em sede de ação civil de improbidade, sempre que tal solução se apresentar a mais adequada ou necessária à tutela do patrimônio público. Ordinariamente, se **terá o cúmulo de pretensões condenatórias (condenação ao ressarcimento do possível dano e aplicação das sanções previstas no art. 12)** e constitutivas (principalmente constitutivas negativas ou desconstitutivas)".

Assim também se orienta a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que "se mostra lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, quando sustentada nas disposições da Lei nº 8.429/1992" (STJ, REsp 1.660.381/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 26/11/2018). Em igual sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEI 8.429/1992. APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. DOLO. AFERIÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE, NO CASO CONCRETO. SÚMULA 7/STJ. **PENALIDADES. ACUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE.** AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

**1. É firme desta Corte o entendimento no sentido de que 'é cabível a propositura de ação civil pública que tenha como**

**fundamento a prática de ato de improbidade administrativa, tendo em vista a natureza difusa do interesse tutelado. Também mostra-se lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, porque sustentada nas disposições da Lei n. 8.429/92' (REsp 757.595/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA)' (REsp 1.516.178/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 30/06/2015).**

2. A jurisprudência do STJ também firmou-se no sentido de que 'o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis' (art. 127, caput, da CF) e, dentre outras funções, 'promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos' (art. 129, III, da CF)' (REsp 1289609/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 02/02/2015).

3. Assim, pode-se concluir que o Ministério Público é parte legítima para pleitear o ressarcimento de dano ao erário sempre que o ato ilícito subjacente à lesão seja a prática de ato ímprobo. Ademais, na hipótese vertente, o pedido deduzido pelo *Parquet* Estadual, qual seja, o de aplicação das penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa (na qual se inclui o ressarcimento ao erário), coaduna-se perfeitamente com o expediente processual adotado pelo autor.

4. O Superior Tribunal de Justiça, na esteira do que decidiu o STF, pacificou sua jurisprudência no sentido 'de que os agentes políticos se submetem às disposições da Lei n. 8.429/1992, em que pese a submissão também ao regime de responsabilidade político-administrativa previsto no Decreto-Lei 201/67' (AgRg no REsp 1.368.359/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 26/10/2017). Nesse mesmo sentido: AI 790.829-AgR/RS, Rel. MINISTRA CÁRMEN LÚCIA, SEGUNDA TURMA, DJe 19/10/2012.

5. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, restaram claramente demonstrados os requisitos necessários à configuração do ato de improbidade administrativa. Nesse contexto, a alteração das conclusões adotadas pelas instâncias ordinárias, tal como colocada a questão nas razões recursais, demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ.

**6. É possível a acumulação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992. Precedente: AgRg no AREsp 390.129/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 17/11/2015.**

7. A revisão das penalidades aplicadas em ações de improbidade administrativa também implica o reexame do conjunto fático-probatório

dos autos, o que, como consignado, esbarra na já mencionada Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente. Precedente: AgRg no AREsp 341.211/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 17/06/2015.

8. Agravo interno improvido" (STJ, AgInt nos EDcl no AREsp 437.764/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/03/2018).

Partindo de tais premissas, o Superior Tribunal de Justiça firmou jurisprudência no sentido de que **"a declaração da prescrição das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa não impede o prosseguimento da demanda quanto à pretensão de ressarcimento dos danos causados ao erário"** (STJ, REsp 1.331.203/DF, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, PRIMEIRA TURMA, DJe de 11/04/2013). Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRECEDENTES. **PRESCRIÇÃO DAS PENALIDADES. PRESCINDIBILIDADE DE PROPOSITURA DE AÇÃO AUTÔNOMA PARA PLEITEAR O RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.** AGRAVO INTERNO PROVIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL, DIVERGINDO DO MINISTRO RELATOR" (STJ, AgInt no REsp 1.518.310/SE, Rel. p/ acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 01/07/2020).

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **PRESCRIÇÃO DAS PENALIDADES. PLEITO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. CUMULAÇÃO. DESNECESSIDADE DE AÇÃO AUTÔNOMA.**

1. Hipótese em que o Tribunal de origem consignou que 'evidenciada a ocorrência da prescrição, é certo que o ressarcimento de eventual dano causado ao erário deve ser buscado por meio de ação autônoma' (fl. 321, e-STJ).

2. **O STJ entende ser prescindível a propositura de ação autônoma para pleitear ressarcimento ao erário, mesmo que já estejam prescritas as penas referentes à prática de atos de improbidade.**

3. Recurso Especial provido" (STJ, REsp 1.732.285/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/11/2018).

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVA. **PRESCRIÇÃO. PRESCINDIBILIDADE DE PROPOSITURA DE AÇÃO AUTÔNOMA PARA PLEITEAR RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.** TEMA NÃO PREQUESTIONADO. AUSÊNCIA DE ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO ART. 535 DO CPC. SÚMULA 211/STJ. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. O Tribunal de origem não se manifestou sobre a tese de que 'não parece tecnicamente adequado, com a devida vênia do entendimento contrário, é valer-se de um instituto processual prescrito - ação civil de responsabilização por atos de improbidade - para obter o fim único do ressarcimento - que deveria ser buscado pela via ordinária' e o ora agravante não indicou no recurso especial ofensa ao art. 535 do CPC, alegando a existência de possível omissão.

2. Nada obstante a instância julgante de origem tenha genericamente declarado como prequestionados os dispositivos legais tidos por vulnerados no recurso especial, o fato é que não procedeu ao exame da matéria. Nesse contexto, é inafastável a incidência da Súmula 211/STJ, conforme a reiterada jurisprudência do STJ.

**3. Ainda que superado o óbice processual apontado, melhor sorte não teria o agravante. Isso porque a 1ª Seção do STJ firmou sua compreensão no sentido da prescindibilidade de propositura de ação autônoma para se pleitear ressarcimento ao erário, ainda que já estejam prescritas as penas referentes à prática de atos de improbidade (REsp 1.289.609/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 2/2/2015).**

4. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no AREsp 160.306/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 16/04/2015).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. ANÁLISE DE MATÉRIA DE FATO. SÚMULA 7/STJ. IMPRESCRITIBILIDADE.

1. O Tribunal de origem não abordou o tema relacionado à existência de prejuízo aos cofres públicos na hipótese, uma vez que acolheu a prescrição para extinguir o processo sem resolução do mérito. Súmula 211/STJ.

2. Na espécie, a ação de improbidade administrativa foi ajuizada em 2002 para investigar a existência de superfaturamento em contratos de compra e venda de produtos hospitalares, firmados por entidade subvencionada pelo poder público no período entre 1992 a 1995.

**3. Prevalece na jurisprudência do STJ o entendimento de que as ações com vistas ao ressarcimento ao erário são imprescritíveis.**

**Dessarte, deve ser mantida a decisão agravada que determinou o retorno dos autos para o prosseguimento da demanda.**

4. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no REsp 1.427.640/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 27/06/2014).

**"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO EM RELAÇÃO A DEMAIS SANÇÕES DA LIA. CABIMENTO.**

1. **Segundo a jurisprudência pacífica desta Corte, é plenamente cabível a ação civil pública por improbidade administrativa, para fins exclusivos de ressarcimento ao erário, mesmo nos casos em que se reconhece a prescrição da ação quanto às outras sanções previstas na Lei 8.429/1992.**

2. Recurso especial não provido" (STJ, REsp 1.304.930/AM, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/08/2013).

**"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO DAS PENALIDADES. PLEITO DE RESSARCIMENTO. CUMULAÇÃO. DESNECESSIDADE DE AÇÃO AUTÔNOMA. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO. INOVAÇÃO.**

1. **Apesar de prescrita a ação civil de improbidade administrativa quanto à aplicação das penalidades, ainda persiste o interesse de obter o ressarcimento do dano ao erário, visto que se trata de ação imprescritível.**

2. A alegação de que o Ministério Público não tem legitimidade para propor a ação de ressarcimento constitui inovação recursal, vedada no âmbito do regimental.

3. Agravo regimental conhecido em parte e não provido" (STJ, AgRg no REsp 1.287.471/PA, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/02/2013).

**"ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUANTO AO PEDIDO CONDENATÓRIO. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO QUANTO AO PEDIDO DE REPARAÇÃO DE DANOS. POSSIBILIDADE. EMBARGOS REJEITADOS.**

1. **Admitida a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, o posterior reconhecimento da prescrição da ação quanto ao pedido condenatório não impede o prosseguimento da demanda quanto ao pedido de reparação de danos.**

2. Embargos de divergência rejeitados" (STJ. EREsp 1.218.202/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 28/09/2012).

**"PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. AÇÃO PRESCRITA QUANTO AOS PEDIDOS CONDENATÓRIOS (ART. 23, II, DA LEI N.º 8.429/92). PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA QUANTO AO PLEITO RESSARCITÓRIO. IMPRESCRITIBILIDADE.**

**1. O ressarcimento do dano ao erário, posto imprescritível, deve ser tutelado quando veiculada referida pretensão na inicial da demanda, nos próprios autos da ação de improbidade administrativa ainda que considerado prescrito o pedido relativo às demais sanções previstas na Lei de Improbidade.**

2. O Ministério Público ostenta legitimidade *ad causam* para a propositura de ação civil pública objetivando o ressarcimento de danos ao erário, decorrentes de atos de improbidade, ainda que praticados antes da vigência da Constituição Federal de 1988, em razão das disposições encartadas na Lei 7.347/85. Precedentes do STJ: REsp 839650/MG, SEGUNDA TURMA, DJe 27/11/2008; REsp 226.912/MG, SEXTA TURMA, DJ 12/05/2003; REsp 886.524/SP, SEGUNDA TURMA, DJ 13/11/2007; REsp 151811/MG, SEGUNDA TURMA, DJ 12/02/2001.

3. A aplicação das sanções previstas no art. 12 e incisos da Lei 8.429/92 se submetem ao prazo prescricional de 05 (cinco) anos, exceto a reparação do dano ao erário, em razão da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória (art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988). Precedentes do STJ: AgRg no REsp 1038103/SP, SEGUNDA TURMA, DJ de 04/05/2009; REsp 1067561/AM, SEGUNDA TURMA, DJ de 27/02/2009; REsp 801846/AM, PRIMEIRA TURMA, DJ de 12/02/2009; REsp 902.166/SP, SEGUNDA TURMA, DJ de 04/05/2009; e REsp 1107833/SP, SEGUNDA TURMA, DJ de 18/09/2009.

**4. Consectariamente, uma vez autorizada a cumulação de pedidos condenatório e ressarcitório em sede de ação por improbidade administrativa, a rejeição de um dos pedidos, *in casu*, o condenatório, porquanto considerada prescrita a demanda (art. 23, I, da Lei n.º 8.429/92), não obsta o prosseguimento da demanda quanto ao pedido ressarcitório em razão de sua imprescritibilidade.**

5. Recurso especial do Ministério Público Federal provido para determinar o prosseguimento da ação civil pública por ato de improbidade no que se refere ao pleito de ressarcimento de danos ao erário, posto imprescritível" (STJ, REsp 1.089.492/RO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJe de 18/11/2010).

"PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. PROCEDIMENTO ESPECIAL DO ART. 17 DA LEI 8.429/92. **DECLARAÇÃO DA PRESCRIÇÃO DAS SANÇÕES PESSOAIS. SUBSISTÊNCIA DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS. VIABILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA COM ESSA FINALIDADE. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE E DO APROVEITAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS. RECURSO ESPECIAL PROVIDO**" (STJ, REsp 928.725/DF, Rel. p/ acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, DJe de 05/08/2009).

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. ART. 37, § 5º, DA CF. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEMONSTRAÇÃO E COMPROVAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE COMO CAUSA DE PEDIR RESSARCIMENTO. CIRCUNSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA QUE LEGITIMA A ATUAÇÃO DO *PARQUET*. *NOMEN JURIS* DA AÇÃO. IRRELEVÂNCIA. RITO DEFINIDO PELO OBJETO DA PRETENSÃO. ADOÇÃO DE PROCEDIMENTO ESPECÍFICO OU MAIS AMPLO AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE DEFESA. ADEQUAÇÃO.

1. O art. 37, § 5º, da Constituição da República prescreve que 'A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento'.

2. 'O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis' (art. 127, *caput*, da CF) e, dentre outras funções, 'promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos' (art. 129, III, da CF). Em contrapartida, lhe é '...vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas' (art. 129, IX, da CF).

3. O Ministério Público é parte legítima para pleitear o ressarcimento de dano ao erário sempre que o ato ilícito subjacente à lesão seja a prática de ato ímprobo, dentre outras causas extraordinárias.

4. A causa de pedir é o ponto nodal para a aferição da legitimidade do Ministério Público para postular o ressarcimento ao erário. Se tal for a falta de pagamento de tributos, o ressarcimento por danos decorrentes de atos ilícitos comuns ou qualquer outro motivo que se enquadre nas atribuições ordinariamente afetas aos órgãos de representação judicial dos entes públicos das três esferas de poder, o Ministério Público não possui legitimidade para promover as respectivas ações. **Lado outro, tratando-se da prática de ato de improbidade, ilícito qualificado,**

ainda que prescritas as respectivas punições, ou outra causa extraordinária, remanesce o interesse e a legitimidade do *Parquet* para pedir ressarcimento, seja a ação nominada como civil pública, de improbidade ou mesmo indenização.

5. A prática de ato ímprobo (arts. 9º ao 11 da Lei 8.429/92) constitui circunstância extraordinária que, por transcender as atribuições ordinárias dos órgãos fazendários, legitima o Ministério Público a pedir o ressarcimento dos danos dele decorrentes, sendo irrelevante o *nomen juris* atribuído à ação, cujo rito deverá ser específico ou, se genérico, mais amplo ao exercício da defesa. Referido critério privilegia a harmonia do sistema constitucional de repartição de competências e confere plena eficácia aos comandos dos incisos III e IX do art. 129 da Constituição da República.

6. Recurso especial provido para reformar o acórdão recorrido e, em consequência, determinar que a ação civil pública seja regularmente processada e julgada" (STJ, REsp 1.289.609/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 02/02/2015).

Por oportuno, cumpre transcrever o seguinte trecho do voto condutor do último precedente citado:

"Assim, resulta que o Ministério Público é parte legítima para pleitear o ressarcimento de dano ao erário sempre que o ato ilícito subjacente à lesão seja a prática de ato ímprobo, dentre outras causas extraordinárias. Com efeito, nesses casos, a lesão ao patrimônio público extrapola o interesse ordinário da própria Administração.

Dessa forma, embora não se admita a atuação do Ministério Público para representar judicialmente e prestar consultoria a entidades públicas (art. 129, IX, da CF), resulta imperativa a sua legitimidade para pleitear o ressarcimento de dano ao erário sempre que a causa de pedir seja a prática de ato de improbidade, ainda que as respectivas punições estejam prescritas. **Vê-se que a prescrição, evidentemente, incide sobre as punições previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, mas não sobre o fato que dá ensejo a tais punições e ao ressarcimento, qual seja, a prática de ato de improbidade.**

Portanto, o ponto nodal, a meu sentir, reside na verificação da causa de pedir ressarcimento. Se a causa de pedir for a falta de pagamento de tributos, o ressarcimento por danos decorrentes de atos ilícitos comuns ou qualquer outro motivo que se enquadre nas atribuições ordinariamente afetas aos órgãos de representação judicial dos entes públicos das três esferas de poder, entendo que o Ministério Público não possui legitimidade para promover as respectivas ações. Lado outro,

tratando-se da prática de ato de improbidade, ilícito qualificado, ainda que prescritas as respectivas punições, remanesce o interesse e a legitimidade do *Parquet* para o ressarcimento, seja a ação nominada como civil pública, de improbidade ou mesmo indenização. Nesse caso, portanto, deve ser observado o rito que, segundo o objeto da pretensão, conduza ao amplo exercício do direito de defesa, seja por meio do adequado procedimento específico, seja pela adoção de procedimento mais amplo à defesa, conforme inteligência do art. 292, § 2º, do CPC.

**Em conclusão, entendo que a prática de ato ímprobo (arts. 9º ao 11 da Lei 8.429/92) constitui circunstância extraordinária que, por transcender as atribuições ordinárias dos órgãos de representação judicial dos entes públicos, legitima o Ministério Público a pedir o ressarcimento dos danos dele decorrentes, sendo irrelevante o *nomen juris* atribuído à ação".**

Analisando a matéria, ALEXANDRE DE MORAIS (A necessidade de ajuizamento ou prosseguimento de ação civil de improbidade administrativa para fins de ressarcimento ao erário público, mesmo nos casos de prescrição das demais sanções previstas na Lei 8.429/1992. In: MARQUES, MAURO CAMPBELL (Coordenador), Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.19-37) conclui que:

**"A necessidade de ajuizamento ou prosseguimento de ação civil de improbidade administrativa para fins de ressarcimento ao erário público, mesmo nos casos de prescrição das demais sanções previstas na Lei 8.429/92, decorre da necessidade de fiel observância ao Princípio da Tutela Judicial Efetiva, que supõe o estrito cumprimento pelos órgãos judiciários dos princípios processuais previstos no ordenamento jurídico, em especial o Devido Processo Legal, o Contraditório e a Ampla defesa, incluído todas as previsões específicas da Lei 8.429/1992, pois as previsões processuais e a sequência procedimental não são mero conjunto de trâmites burocráticos, mas um rígido sistema de garantias para as partes visando ao asseguramento de justa e imparcial decisão final, com eventual imposição de sanção".**

Por fim, cumpre registrar que o entendimento do STJ sobre a matéria coincide com o adotado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 852.475/SP (Rel. p/ acórdão Ministro EDSON FACHIN, PLENO, julgado em 08/08/2018, DJe de 25/03/2019), submetido ao regime de repercussão geral, no qual fora fixada tese no sentido de que "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário **fundadas na prática de ato doloso** tipificado na Lei de Improbidade Administrativa" (Tema 897).

# Superior Tribunal de Justiça

Com efeito, conforme peças processuais constantes do *site* do Supremo Tribunal Federal, o caso analisado no referido precedente teve origem em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, na qual postulava a condenação do ex-Prefeito de Município de Palmares Paulista/SP e de outros réus pela prática de atos de improbidade administrativa, consubstanciados em irregularidades em procedimento licitatório destinado à venda de veículos de propriedade do Município. Na inicial, o autor da ação requerera a procedência do pedido, "declarando os réus responsáveis pelo dano causado ao patrimônio público, condenando (...) a repor aos cofres do município de Palmares Paulista a quantia de R\$ 7.938,41 (sete mil, novecentos e trinta e oito reais e quarenta e um centavos), atualizada até agosto de 1999 (...) assim como nas demais sanções previstas no art. 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/92".

A sentença julgou parcialmente procedente o pedido, condenando os réus ao ressarcimento integral do dano, ao pagamento de multa civil, em montante equivalente a duas vezes o valor do dano, à suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de oito anos, e à proibição de contratarem com o Poder Público ou de receberem benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por meio de pessoas jurídicas, por cinco anos. Interposta Apelação, pelos réus servidores, fora ela provida, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para, reconhecendo a prescrição da ação, julgar extinto o feito, em relação a eles.

E, ao aplicar a tese, que firmara, ao caso concreto objeto do RE 852.475/SP, o Supremo Tribunal Federal deu "parcial provimento ao recurso para afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e **determinar o retorno dos autos ao tribunal recorrido para que, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento**".

Conclui-se, portanto, que a declaração da prescrição das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa não impede o prosseguimento da demanda quanto à pretensão de ressarcimento dos danos causados ao erário.

Cumprido destacar que a corrente vencedora, no STF, no julgamento do RE 852.475/SP, nos debates que se travaram, deixou registrado que, estando prescritas as demais sanções do art. 12 da Lei 8.429/92, seja no prosseguimento da ação de improbidade administrativa, seja em ação autônoma para obter o ressarcimento do dano ao erário, deverá ser provada e declarada judicialmente a prática de ato de improbidade administrativa, para que se afaste eventual responsabilidade objetiva:

"(...) Portanto, eventualmente prescrita a improbidade, propõe-se a ação de ressarcimento, fundada na prática do ato de improbidade, vai se processar evidentemente com instrução, como se improbidade fosse. E essa ação de ressarcimento é imprescritível nos termos da Constituição" (trecho do voto do Ministro EDSON FACHIN).

"(...) Então, não há a menor possibilidade de essa ação de ressarcimento se basear em responsabilidade objetiva. Na ação de ressarcimento de dano ao erário, a parte ré só pode ser condenada se comprovada a improbidade" (trecho do voto do Ministro LUIZ FUX).

"Por óbvio que se o ressarcimento de dano ao erário pressupõe um ato de improbidade administrativa reconhecido judicialmente, nada impede que, na ação de ressarcimento, se busque exatamente a declaração da prática de um ato de improbidade administrativa apenas para efeito de ressarcimento do Tesouro" (trecho do voto do Ministra ROSA WEBER).

### **III - Tese jurídica firmada (art. 104-A, III, do RISTJ)**

Para cumprimento do requisito legal e regimental, firma-se a seguinte tese:

**"Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92."**

### **IV - Solução dada ao caso concreto (art. 104-A, IV, do RISTJ)**

Firmada a tese jurídica, resta o exame do caso concreto.

Como se destacou, na origem o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação de ex-Senador da República e de outros cinco réus pela prática de atos de improbidade administrativa, decorrentes de nomeação, pelo primeiro réu, dos demais requeridos, para cargos em comissão, embora não exercessem, de fato, qualquer atividade de caráter público ("funcionários fantasmas").

Em 1º Grau, o Juiz reconheceu a prescrição, em relação a um dos réus, LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA, e recebeu a inicial e determinou o prosseguimento da ação apenas em relação aos demais (fls. 14/18e). Contra essa decisão, o autor da ação interpôs Agravo de Instrumento.

No acórdão recorrido, o Tribunal de origem deu parcial provimento ao Agravo de Instrumento, ao fundamento de que, "apesar da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do prejuízo ao erário, não se mostra cabível o prosseguimento a ação civil pública por ato de improbidade administrativa exclusivamente com o intuito de ressarcimento do dano ao erário, o qual deverá ser postulado em ação autônoma".

Nesse contexto, o acórdão recorrido diverge da jurisprudência do STJ e da tese firmada no presente recurso repetitivo, merecendo, assim, ser reformado, a fim de que seja reconhecida a possibilidade de prosseguimento da presente demanda apenas quanto à pretensão de ressarcimento dos danos causados ao erário, relativamente à ré LENILDA

FERNANDES MAIA TEIXEIRA.

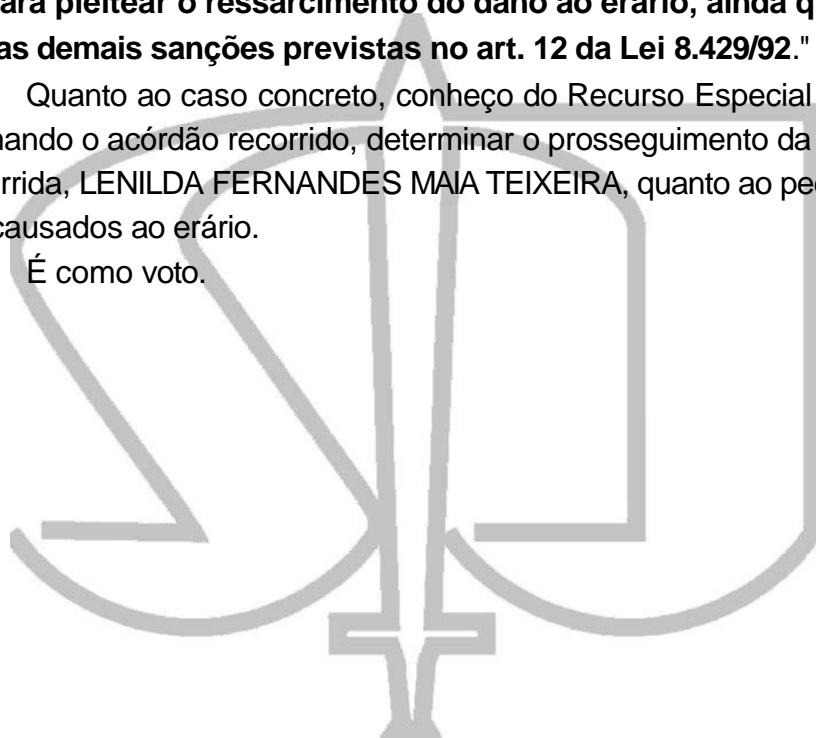
Ante o exposto, conheço do Recurso Especial e lhe dou provimento, para, reformando o acórdão recorrido, determinar o prosseguimento da demanda, em relação à parte recorrida, quanto ao pedido de ressarcimento dos danos causados ao erário.

### **CONCLUSÃO**

Em face do exposto, proponho seja firmada a seguinte tese: **"Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92."**

Quanto ao caso concreto, conheço do Recurso Especial e lhe dou provimento, para, reformando o acórdão recorrido, determinar o prosseguimento da demanda, em relação à parte recorrida, LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA, quanto ao pedido de ressarcimento dos danos causados ao erário.

É como voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0263011-1

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.899.407 / DF**

Números Origem: 00323380320164010000 323380320164010000 75949420144013400

PAUTA: 22/09/2021

JULGADO: 22/09/2021

**Relatora**

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SANDRA VERÔNICA CUREAU**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
RECORRIDO : LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA  
ADVOGADO : BRUNO CAMPOS LIRA - PB016871

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Improbidade Administrativa - Enriquecimento ilícito

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, conheceu do Recurso Especial e deu-lhe provimento para, reformando o acórdão recorrido, determinar o prosseguimento da demanda, em relação à parte recorrida, quanto ao pedido de ressarcimento dos danos causados ao erário, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Benedito Gonçalves votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.