

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.821.321 - SC (2019/0130696-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
R.P/ACÓRDÃO : **MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES**
RECORRENTE : **UNIÃO**
RECORRIDO : **SETEP CONSTRUÇÕES S/A**
ADVOGADOS : **EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195**
TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498
ARTHUR BOBSIN DE MORAES - SC050296

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELA UNIÃO COM VISTA A OBTER O RESSARCIMENTO POR DANO PATRIMONIAL DECORRENTE DE EXPLORAÇÃO DE MINÉRIO (BASALTO) SEM AUTORIZAÇÃO. PRETENSÃO SUJEITA À INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. No caso dos autos, a União ajuizou ação civil pública com o objetivo de obter ressarcimento pela lavra ilegal de basalto.

2. O Tribunal Regional Federal manteve a sentença de improcedência do pedido, pois, "Em se tratando de ação civil pública movida pelo Poder Público em face de particular (não abrangido pelo conceito de agente público), objetivando a reparação de dano decorrente da extração ilegal de recursos minerais, deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal delineado na Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965)". Inconformada, a União recorrente defendendo o afastamento da prescrição.

3. O entendimento adotado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região não merece reparos, pois a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário se aplica somente em casos excepcionais, como é o do ato doloso de improbidade administrativa; e a incidência da prescrição, como regra, consagra o princípio da segurança jurídica (e até mesmo o da ampla defesa), não sendo cabível o sacrifício de direito fundamental do particular como medida de compensação da ineficiência da máquina pública.

4. Recurso especial a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Francisco Falcão, acompanhando o Sr. Ministro-Relator, dando provimento ao recurso especial, a Turma, por maioria, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Og Fernandes, vencidos os Srs. Ministros Herman Benjamin e Francisco Falcão. Lavrará o acórdão o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr.

Superior Tribunal de Justiça

Ministro Og Fernandes.

Brasília (DF), 08 de novembro de 2022.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
Relator

RECURSO ESPECIAL Nº 1.821.321 - SC (2019/0130696-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498
ARTHUR BOBSIN DE MORAES - SC050296

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a" e "c", da CF) contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região lavrado sob o pálio da seguinte ementa:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. INDENIZAÇÃO. EXTRAÇÃO IRREGULAR DE RECURSO MINERAL. BASALTO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

Em se tratando de ação civil pública movida pelo Poder Público em face de particular (não abrangido pelo conceito de agente público), objetivando a reparação de dano decorrente da extração ilegal de recursos minerais, deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal delineado na Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), haja vista que (a) a norma insculpida no artigo 37, §5º, da CRFB, enquanto excepcional, comporta interpretação restritiva; e (b) o prazo trienal previsto no artigo 206, §3º, IV, do CC é geral, cedendo espaço ao prazo especial, por regra de hermenêutica.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados às fls. 1.420-1.421.

A parte recorrente, nas razões do Recurso Especial, sustenta que ocorreu divergência jurisprudencial e violação dos arts. 1.022, II, e 489, § 1º, IV, do CPC; 2º, § 1º, da LICC, e 21 da Lei 4.717/1965. Pleiteia, em síntese:

Em face do exposto, requer a União o conhecimento e provimento do presente Recurso Especial para:

a) ser cassado o acórdão exarado pelo Tribunal “a quo” em face dos embargos de declaração interpostos pela União, devolvendo o feito àquela Corte para que profira outro, agora dissipando a omissão havida quanto à pretensão de prequestionamento;

b) se superada a alegação acima, seja dado provimento ao

Superior Tribunal de Justiça

presente recurso, a fim de afastar a prescrição quinquenal, reconhecendo-se a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, ou o termo inicial da prescrição quando do conhecimento dos fatos pela União.

Contrarrazões não apresentadas, conforme certidão às fl. 1.481.

Decisão de inadmissibilidade do Recurso Especial às fls. 1.491-1.492.

Agravo em Recurso Especial às fls. 1.505-1.520.

Contraminuta não apresentada consoante certidão às fl. 1.551-1.552.

Despacho de conversão do Agravo em Recurso Especial, "sem prejuízo de exame posterior mais profundo da admissibilidade", à fl. 1.570.

Parecer do Ministério Público Federal assim ementado:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.
RESSARCIMENTO. EXTRAÇÃO IRREGULAR DE RECURSO MINERAL.
PRESCRIÇÃO. ENFOQUE CONSTITUCIONAL.

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.821.321 - SC (2019/0130696-0)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. EXTRAÇÃO IRREGULAR DE MINÉRIOS. DANO AO ERÁRIO. ILÍCITO QUE DECORRE DE INFRAÇÃO A NORMAS DE DIREITO PÚBLICO. IMPRESCRITIBILIDADE. INAPLICABILIDADE DO ART. 21 DA LEI 4.717/1965.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública em que a União postula ressarcimento no valor de **R\$ 7.943.503,83** (sete milhões, novecentos e quarenta e três mil, quinhentos e três reais e oitenta e três centavos) em decorrência de apropriação irregular de basalto. Em valores atualizados pelo IPCA-E para SET2022 (sem juros), **R\$ 14.002.211,73** (quatorze milhões, dois mil, duzentos e onze reais e setenta e três centavos).

2. Depreende-se dos autos que, após ser autorizado a pesquisar basalto em área situada em Irani/SC, Marcus Vinícius transferiu seu direito de pesquisa para SETEP – Topografia e Construções Ltda., que passou a realizar a lavra sem a competente autorização do DNPM.

3. O Tribunal de origem declarou a pretensão prescrita sob a seguinte fundamentação: "Em se tratando de ação civil pública movida pelo Poder Público em face de particular (não abrangido pelo conceito de agente público), objetivando a reparação de dano decorrente da extração ilegal de recursos minerais, deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal delineado na Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), haja vista que (a) a norma inculpada no artigo 37, §5º, da CRFB, enquanto excepcional, comporta interpretação restritiva [...]" (fl. 1.381, e-STJ).

INAPLICABILIDADE DO TEMA 999 DA REPERCUSSÃO GERAL

4. Em decisão proferida aos 17.4.2020, o STF fixou, na sistemática da Repercussão Geral, a seguinte tese: "É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental" (RE 654.833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.6.2020).

5. Não há dúvida de que a mineração pode causar danos ao meio ambiente e, em tais situações, o precedente do STF conduz ao entendimento de que a pretensão de reparação por danos ambientais decorrentes da extração de minério não se sujeita à prescrição.

6. Entretanto, no caso dos autos, explicitou-se no acórdão recorrido: "a sentença merece ser integralmente mantida, bem destacando que 'O caso também difere das hipóteses de ocorrência de dano ambiental, pois a ação não visa à recomposição do meio ambiente – situação em que se admitiria a imprescritibilidade –, mas sim à reposição ao erário em razão da extração irregular de basalto, ação de cunho patrimonial' [...]" (fl. 1.385, e-STJ).

7. Se houve no caso degradação do meio ambiente não se tem notícia nos autos e tampouco esse fato consta da causa de pedir, de modo que a tese fixada no Tema 999 da Repercussão Geral não serve para a solução deste processo.

INAPLICABILIDADE DO TEMA 666 DA REPERCUSSÃO GERAL

8. No julgamento do RE 669.069/MG, Relator o saudoso Ministro Teori Zavascki,

Tribunal Pleno, DJe 27.4.2016, com Repercussão Geral, o STF firmou a tese de que "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de **ilícito civil**".

9. Para compreender esse precedente, a expressão "ilícito civil" não pode ser concebida nos termos do art. 186 do Código Civil, isto é, como toda a ação que venha a "violar direito e causar dano", sob pena de tornar contraditória a já mencionada tese que consagrou a imprescritibilidade do dano ambiental (Tema 999) e também a que consagrou a imprescritibilidade do dano decorrente de ato doloso de improbidade administrativa (Tema 897).

10. Por isso mesmo, esclareceu o STF, no julgamento de Embargos de Declaração contra o acórdão proferido no referido RE 669.069/MG: "Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: **ilícitos decorrentes de acidente de trânsito**. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, **de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público**, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante".

NATUREZA DO ATO DE USURPAÇÃO DE MINÉRIO

11. A Constituição Federal, em seu art. 20, inciso IX, reserva à União o domínio sobre os recursos minerais, inclusive os do subsolo. Seu art. 176 estabelece que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

12. Assim, o particular, quando atua licitamente, passa a ser **agente público autorizado ou concessionário da União**, devendo suas atividades ser executadas em prol do interesse coletivo. Por isso, a empresa deve obediência às normas de Direito Público que lhes são aplicáveis, entre elas o disposto na Lei 8.176/1991 (Código de Mineração) – que institui o regime de outorgas de autorizações e de concessões – e o art. 37 da Constituição.

13. De outro lado, a extração de minério sem autorização ou em volume que extrapola os limites da autorização concedida pela licença da Agência Nacional de Mineração – ANM (antigo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM), não pode ser considerada ilícito civil, porquanto, mencionando mais uma vez palavras usadas pelo STF no acórdão que julgou os Aclaratórios opostos no RE 669.069/MG, "decorrem de **infrações ao direito público**". Trata-se de lesão, acresça-se, que só a União pode sofrer.

CONCLUSÃO

14. **Inaplicável, portanto, o prazo quinquenal à pretensão de reparação em caso de usurpação mineral**, ato que não configura ilícito civil *stricto sensu*, mas infração ao Direito Público, de modo que as respectivas ações de ressarcimento, conforme a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da CF, **não se sujeitam à prescrição**.

15. Recurso Especial provido, com determinação de que os autos baixem à origem, para que tenha prosseguimento o julgamento.

VOTO

Superior Tribunal de Justiça

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 27.8.2019.

Cuida-se de inconformismo com acórdão do Tribunal de origem que entendeu que a pretensão de ressarcimento contra empresa que praticava exploração irregular de minérios prescrevia em cinco anos, tendo em vista a aplicação da Lei de Ação Popular (Lei 4.717/1965).

A irresignação merece prosperar.

1. Histórico da demanda

Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, proposta pela União contra a empresa recorrida, buscando reparação civil por indevida apropriação de minérios. Depreende-se dos autos que, após ser autorizado a pesquisar basalto em área situada em Irani/SC, Marcus Vinícius transferiu seu direito de pesquisa para SETEP - Topografia e Construções Ltda., que passou a realizar a lavra de basalto sem a competente autorização do DNPM, tendo sido emitido em seu desfavor o Auto de Paralisação 1/JB/2002.

Posteriormente, em nova vistoria realizada no mês de maio daquele mesmo ano, na localidade de Caçadorzinho, no município de Vargem Bonita, o órgão fiscalizador constatou lavra de basalto para produção de brita, desenvolvidos sem a autorização do DNPM. Conforme documento entregue ao DNPM pela empresa SETEP em 11.9.2002, identificado como DT-304/02, essa declarou que produziu brita de basalto no período compreendido entre outubro de 1998 e maio de 2002 num total de 192.708,00m³. Em vistoria de campo realizada em 23.9.2004 inclusive, período sem Guia de Utilização, foi declarada pelo titular do processo – no preenchimento do Relatório Anual de Lavra Ano-Base 2003 e 2004 – a produção de brita de basalto num total de 52.743 m³. O volume produzido sem Guia de Utilização foi de 192.780 m³ + 52.743 m³, perfazendo um total de 245.523 m³.

Assim, a União pugnou pelo ressarcimento do valor correspondente ao **minério ilegalmente extraído nesse período (R\$ 7.943.503,83** – sete milhões, novecentos e quarenta e três mil, quinhentos e três reais e oitenta e três centavos), devidamente acrescido de correção monetária, além de juros moratórios. Em valores atualizados pelo IPCA-E para

SET2022 (sem juros), atuais **R\$ 14.002.211,73** (quatorze milhões, dois mil, duzentos e onze reais e setenta e três centavos).

2. Ausência de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015.

Inicialmente, constata-se que não se configura a ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide, ainda que em sentido contrário à pretensão da recorrente. Logo, solucionou-se a controvérsia em conformidade com o que lhe foi apresentado.

Cita-se trecho do julgado:

Mas, lembrou a União nos declaratórios, no caso concreto (usurpação de bem mineral da União) não se trata de ilícito civil. Na presente ação civil pública não se discute prática de ilícito civil, mas, sim, de dano ao erário decorrente de usurpação mineral tipificada como crime previsto na Lei nº 8.176/91. Nesta hipótese, o julgamento do STF no Recurso Extraordinário nº 669069 ressalva a possibilidade de imprescritibilidade da ação nos termos do parágrafo 5º do artigo 37 da Constituição Federal. E embora não se trate de ação de improbidade administrativa, a presente ACP a ela se equipara tendo em vista que a usurpação praticada resulta em dano ao erário pela apropriação de bem pertencente a toda coletividade. Portanto, também por este motivo se aplica a ela a regra da imprescritibilidade das ações que visam ao ressarcimento de danos causados ao erário, conforme enunciado no art. 37, § 5º, da CR/88. O constituinte criou exceção à regra da prescritibilidade quando se trata do direito das pessoas públicas de se ressarcirem de prejuízos que lhes foram causados.

Ora, não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.588.052/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 10.11.2017; e REsp 1.512.535/SC, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 9.11.2015. Desse modo, "inexiste afronta ao art. 489, § 1º, do CPC/2015 quando a Corte local pronuncia-se, de forma clara e suficiente, acerca das questões suscitadas nos autos, manifestando-se sobre todos os argumentos que, em tese, poderiam infirmar a conclusão adotada pelo Juízo" (AgInt no AREsp 1.143.888/RS, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 24.10.2017).

Dessarte, como se verifica de forma clara, não se trata de omissão, mas sim de

inconformismo direto com o resultado do acórdão, que foi contrário aos interesses da parte ora recorrente. Ressalte-se que a mera insatisfação com o conteúdo da decisão embargada não enseja Embargos de Declaração. Esse não é o objetivo dos Aclaratórios, recurso que se presta tão somente a sanar contradições ou omissões decorrentes da ausência de análise dos temas trazidos à tutela jurisdicional, no momento processual oportuno, conforme o art. 1.022 do CPC.

3. Inaplicabilidade do Tema 999 da Repercussão Geral

Em decisão proferida aos 17.4.2020, o STF fixou, na sistemática da Repercussão Geral, a seguinte tese: “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental” (RE 654.833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.6.2020).

Não há dúvida de que a mineração pode causar danos ao meio ambiente e, nesse caso, o precedente do STF conduz ao entendimento de que a pretensão de reparação por danos ambientais decorrentes da extração de minério não se sujeita à prescrição.

Entretanto, no caso dos autos, explicitou-se no acórdão recorrido: "a sentença merece ser integralmente mantida, bem destacando que 'O caso também difere das hipóteses de ocorrência de dano ambiental, pois a ação não visa à recomposição do meio ambiente – situação em que se admitiria a imprescritibilidade –, mas sim à reposição ao erário em razão da extração irregular de basalto, ação de cunho patrimonial' [...]" (fl. 1.385, e-STJ).

Se houve no caso degradação do meio ambiente não se tem notícia nos autos, tampouco esse fato consta da causa de pedir, de modo que a tese fixada no Tema 999 da Repercussão Geral não serve para a solução deste processo.

4. Inaplicabilidade do Tema 666 da Repercussão Geral: técnica hermenêutica do "método de exclusão"

No julgamento do RE 669.069/MG, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 27.4.2016, com Repercussão Geral, o STF firmou a tese de que "É prescritível a ação de

reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil".

Para compreender esse precedente, a expressão "ilícito civil" não pode ser concebida nos termos do art. 186 do Código Civil, isto é, como toda a ação que venha a "violar direito e causar dano", sob pena de tornar contraditória a já mencionada tese que consagrou a imprescritibilidade do dano ambiental (Tema 999) e também a que consagrou a imprescritibilidade do dano decorrente de ato doloso de improbidade administrativa (Tema 897).

Por isso mesmo, esclareceu o STF no julgamento de Embargos de Declaração contra o acórdão proferido no referido RE 669.069/MG: "Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de **considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito**. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, **de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público**, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante" (grifei).

5. Natureza do ato de usurpação de minério

A Constituição Federal, em seu art. 20, inciso IX, reserva à União o domínio sobre os recursos minerais, inclusive os do subsolo. Seu art. 176 estabelece que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Assim, o particular, quando atua licitamente, **passa a ser agente público autorizado ou concessionário da União**, devendo suas atividades ser executadas em prol do interesse público. Por isso, a empresa deve obediência às normas de direito público que lhes são aplicáveis, entre elas o disposto na Lei 8.176/1991 (Código de Mineração), que institui o regime de outorgas de autorizações e de concessões, e o art. 37 da Constituição.

De outro lado, a extração de minério sem autorização ou em volume que extrapola os limites da autorização concedida pela licença da Agência Nacional de Mineração

Superior Tribunal de Justiça

- ANM (antigo Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM), não podem ser considerados ilícitos civis *stricto sensu*, porquanto, mencionando mais uma vez palavras usadas pelo STF no acórdão que julgou os Aclaratórios opostos no RE 669.069/MG, "**decorrem de infrações ao direito público**". Trata-se de uma lesão, acresça-se, que só a União pode sofrer.

6. Conclusão

Incabível, portanto, aplicar o prazo quinquenal à pretensão de reparação em caso de usurpação mineral, que em nada se confunde com ilícitos civis *stricto sensu*.

Ante o exposto, **dá-se provimento ao Recurso Especial, com determinação de que os autos baixem à origem, para que prossiga o julgamento.**

Invertam-se os ônus sucumbenciais.

É como **voto**.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.821.321 - SC (2019/0130696-0)

VOTO-VISTA

O SR MINISTRO OG FERNANDES: A União interpôs recurso especial contra acórdão proferido pelo TRF da 4ª Região que reconheceu a aplicação do prazo prescricional quinquenal da ação civil pública ajuizada com a finalidade de obter ressarcimento ao erário do valor correspondente à extração mineral realizada sem autorização do Poder Público.

A sentença assim narrou a situação fática em apreço (e-STJ, fl. 1306):

[...] Marcus Vinícius Menezes Fumagalli obteve, em abril de 2002, através do Alvará DNPM n. 2.377/2002, autorização para pesquisar basalto em determinada área do município de Irani/SC e, no mesmo ano, cedeu os direitos minerários à SETEP Topografia e Construções Ltda, o que foi aprovado em 2004. Contudo, afirma que a ré explorou o minério sem autorização do DNPM de 1998 até 2002 e, a partir de então, essa atividade passou a ser autorizada por guias de autorização, exceto no período de 06/03 a 11/04, quando também explorou minério sem título autorizativo. Aduziu, portanto, a extração irregular de basalto pela ré, porquanto realizou a atividade sem autorização por alguns períodos, agindo em total desacordo com as normas de direito público que regem a matéria, de forma dolosa.

Busca-se, portanto, o ressarcimento da quantia correspondente ao minério extraído sem que fosse apresentada a necessária guia de utilização pela sociedade empresária apontada como ré, perfazendo um volume de 245.523 m³ de brita de basalto, no valor de R\$ 7.943.503,83 (sete milhões, novecentos e quarenta e três mil, quinhentos e três reais e oitenta e três centavos.)

O Relator afastou a suscitada afronta ao art. 1.022 do CPC e, no mérito, acolheu a tese recursal para reconhecer a imprescritibilidade da presente demanda ressarcitória.

Pedi vista dos autos para melhor exame da controvérsia.

Inicialmente, acompanho o Relator no tocante à ausência de afronta ao art. 1.022 do CPC. O acórdão recorrido solucionou integralmente a controvérsia com base em fundamentação suficiente, não estando demonstrada a existência de nenhum vício de fundamentação.

Superior Tribunal de Justiça

A Corte de origem adotou como premissa o entendimento desta Corte Superior de que a prescritibilidade é regra geral do direito, como decorrência do princípio da segurança jurídica, razão pela qual as hipóteses de imprescritibilidade devem ser interpretadas de modo estrito, como ocorre com as ações de ressarcimento ao erário relativamente aos atos de improbidade administrativa.

Logo, eventual divergência no tocante à aplicação dessa orientação jurisprudencial ao caso dos autos não caracteriza vício de fundamentação, mas simples discordância quanto ao mérito da questão decidida, o que não importa afronta ao art. 1.022 do CPC.

Além disso, o acórdão recorrido foi expresso quanto aos marcos temporais da prescrição aplicáveis à situação em litígio, consoante se observa no seguinte excerto do julgado (e-STJ, fl. 1.385):

No caso, trata-se de dano ao erário em função de usurpação de mineral pertencente à União, ao qual se aplica, portanto, o prazo prescricional geral quinquenal. Aliás, por se tratar de exploração contínua, o prazo de cinco anos se renova a cada novo ato ilícito, e tem como termo inicial, portanto, o próprio ato. Tratando-se de exploração supostamente ilegal ocorrida no período de 1998 a 2004, o último direito de ressarcimento ocorreu em 2009, de forma que é forçoso reconhecer a prescrição do direito veiculado em ação civil pública ajuizada somente em 2013. Desta forma, a sentença merece ser integralmente mantida, bem destacando que "O caso também difere das hipóteses de ocorrência de dano ambiental, pois a ação não visa à recomposição do meio ambiente - situação em que se admitiria a imprescritibilidade -, mas sim à reposição ao erário em razão da extração irregular de basalto, ação de cunho patrimonial."

Portanto, deve-se afastar a assertiva de vício de fundamentação do aresto recorrido.

Concordo com o Relator quando concluiu pela inaplicabilidade do Tema 999/STF, submetido ao rito da repercussão geral, à situação debatida nos autos.

No julgamento do RE 654.833, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJ. 24/6/2020, a Corte Suprema firmou a tese de que "é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental".

Ainda que a extração irregular de minérios possa causar danos ao meio

ambiente, está evidenciado nos autos que a pretensão deduzida na lide não envolve a reparação de danos ambientais, mas a simples reposição ao erário da brita de basalto que foi extraída pela parte ré sem a devida guia de autorização emitida pelo Poder Público concedente. Não consta da causa de pedir, tampouco foi apurada nos autos, eventual degradação ambiental em decorrência da noticiada atividade de exploração mineral.

Saliente-se que, no exame mencionado RE 654.833, o Ministro Luís Roberto Barroso foi esclarecedor quanto aos limites da controvérsia que foi decidida naquela ocasião, quando asseverou o seguinte:

Acompanho o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, para reconhecer a imprescritibilidade das pretensões de reparação civil voltadas à recuperação ou restauração do meio ambiente degradado. Porém, deixo de me manifestar em abstrato, sem o balizamento de um caso concreto, acerca da incidência de prescrição sobre os reflexos patrimoniais do dano ambiental.

Desse modo, ao contrário do que pretende a parte recorrente, a situação jurídica ora debatida é diversa daquela tratada no Tema 999/STF. Também não divirjo da relatoria neste ponto.

O cuidadoso voto proferido pelo Ministro Herman Benjamin, da mesma forma, reconheceu inaplicabilidade ao caso da tese firmada pelo STF no julgamento do Tema 666, com o seguinte teor: "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil."

Sua Excelência destacou os acréscimos feitos pela Corte Suprema no julgamento dos Embargos de Declaração no RE 669.069/MG, em que se adotou a interpretação estrita da expressão "ilícitos civis" constante da mencionada tese. Na ocasião, salientou-se que "não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade administrativa e assim por diante".

Ocorre que o argumento de que não se consideram ilícitos civis aqueles decorrentes de infrações ao direito público não leva à conclusão de que a Suprema Corte adotou a regra da imprescritibilidade para a reparação dos "ilícitos não civis", na

definição trazida no julgamento do Tema 666/STF. É justamente neste ponto que se encontra minha divergência em relação à proposta trazida pelo Relator.

No julgamento dos referidos embargos declaratórios, a Corte Suprema afirmou expressamente que tais questões ainda seriam enfrentadas oportunamente. Veja-se:

Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante. Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio.

Por isso mesmo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”; e (b) Tema 899 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Desse modo, se dúvidas ainda houvesse, é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado.

Filio-me à corrente de que a imprescritibilidade não pode ser adotada como regra, ainda que as reparações buscadas decorram de infrações originárias do direito público.

A adoção do modelo gerencial pela administração pública, especialmente com base no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado instituído na década de 90, propiciou uma mudança de paradigma em relação ao papel do Estado, mitigando-se a separação clássica entre direito público e privado. Fomentou-se a gestão por resultados, a transparência, a prestação de contas, a responsabilização dos gestores, assim como o exercício da atividade regulatória pelo Poder Público, com uma participação maior de particulares na prestação de serviços públicos e na realização de atividades de interesse coletivo.

Superior Tribunal de Justiça

Nesse cenário, em que capital e investimento privados ganham maior importância para a execução das políticas públicas, faz-se imprescindível estabelecer um ambiente de segurança jurídica, conferindo-se estabilidade nas relações entre os particulares e o Poder Público. A prescrição configura-se como instrumento jurídico essencial para tal finalidade.

A orientação trazida no voto do Ministro Herman Benjamin, ao adotar a regra da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário decorrentes de infrações de direito público, com a devida vênia, caminha em sentido contrário à mencionada realidade.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de enfrentar tema análogo, consistente na prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas.

Na assentada de 20/4/2020, a Corte Suprema reiterou o entendimento de que a imprescritibilidade apenas pode ser aplicada em situações excepcionais, a exemplo do ressarcimento dos danos decorrentes de atos dolosos de improbidade administrativa e nos casos de restabelecimento de danos ambientais. Em relação às demais situações de ordem tipicamente patrimoniais, aplica-se o princípio da prescritibilidade.

Confira-se, a título elucidativo, a seguinte transcrição do voto condutor do acórdão proferido no julgamento do RE 636.886/AL, submetido ao rito da repercussão geral (grifos acrescentados):

De outro lado, a irregularidade identificada pelo TCU, assim como o indébito fiscal, pode configurar ato ilícito, porque contrários ao direito; **mas a natureza jurídica de ilícito não é razão bastante para que se torne imprescritível a ação para a cobrança de crédito**; uma vez que, não se apurou, mediante o devido processo legal com a presença de contraditório e ampla defesa a existência de ato doloso de improbidade administrativa.

O reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas significa grave ferimento ao Estado de Direito, que exige, tanto no campo penal, como também na responsabilidade civil, a existência de um prazo legal para o Poder Público exercer sua pretensão punitiva, não podendo, em regra, manter indefinidamente essa possibilidade, sob pena de desrespeito ao devido processo legal. As exceções à prescritibilidade estão única e

exclusivamente previstas na Constituição Federal, no campo punitivo penal, nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º:

[...]

O devido processo legal, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em restringir a liberdade ou a propriedade individual, entre elas, certamente, a estipulação de prazos fatais para o exercício das pretensões em juízo, na hipótese da prática de atos ilícitos ou irregulares.

Mais adiante, o voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes foi ainda mais incisivo, quando asseverou o seguinte (grifos acrescentados):

A simples leitura da expressão ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, prevista no § 5º do art. 37 da CF, em sua literalidade, por si só, não permite a afirmação de ter sido adotada a imprescritibilidade de qualquer ação de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. A interpretação do texto constitucional não pode ser legitimada sem que se aprecie o conjunto das normas vigorantes, em uma necessária homogeneidade equilibrada de todo o ordenamento jurídico, sob pena de grave lesão a dispositivo constitucional não só quando é violentada a sua literalidade, mas também quando sua aplicação é apartada de seu espírito e de seu conteúdo.

O ordenamento jurídico adota o princípio da prescribibilidade como essencial à segurança jurídica das relações em sociedade, como salientado pelo Ministro DIAS TOFFOLI, em voto no julgamento do RE 669069/MG:

[...]

Por isso, o afastamento excepcional de sua aplicação conduz à necessidade de interpretação restritiva do texto constitucional, por se constituir em uma ressalva destoante dos tradicionais princípios jurídicos que não socorrem quem fica inerte (dormientibus non succurrit jus); ainda mais se tratando, como na presente hipótese, de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, que nem ao menos analisou o dolo ou culpa do agente.[...]

A ressalva prevista no § 5º do art. 37 da CF não pretendeu estabelecer uma exceção implícita de imprescritibilidade, mas obrigar constitucionalmente a recepção das normas legais definidoras dos instrumentos processuais e dos prazos prescricionais para as ações de ressarcimento do erário, inclusive referentes a condutas ímprobas, mesmo antes da tipificação legal de elementares do denominado ato de improbidade (Decreto 20.910/1932, Lei 3.164/1957, Lei 3.502/1958, Lei 4.717/1965, Lei 7.347/1985, Decreto-Lei 2.300/1986); mantendo, dessa maneira, até a edição da futura lei e para todos os atos pretéritos, a ampla possibilidade

Superior Tribunal de Justiça

de ajuizamento de ações de ressarcimento.

Na situação em apreço, a demanda apresenta caráter exclusivamente patrimonial, pois pretende a União a cobrança da quantia correspondente ao basalto extraído pela parte ré, no período em que a sociedade empresária ainda não detinha autorização para exploração do referido minério.

Entendo, portanto, que o Tribunal de origem conferiu a melhor solução jurídica ao caso, aplicando o prazo prescricional geral de cinco anos para a pretensão reparatória, de modo que a pretensão encontra-se fulminada pela prescrição.

A exploração supostamente ilegal ocorreu no período de 1998 a 2004, tendo a ação de reparação de danos sido ajuizada apenas em 2013, ou seja, quando já escoado o quinquênio legal.

Ante o exposto, peço licença ao Relator para negar provimento ao recurso especial.

É como voto.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.821.321 - SC (2019/0130696-0)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELA UNIÃO COM VISTA A OBTER O RESSARCIMENTO POR DANO PATRIMONIAL DECORRENTE DE EXPLORAÇÃO DE MINÉRIO (BASALTO) SEM AUTORIZAÇÃO. PRETENSÃO SUJEITA À INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. No caso dos autos, a União ajuizou ação civil pública com o objetivo de obter ressarcimento pela lavra ilegal de basalto.

2. O Tribunal Regional Federal manteve a sentença de improcedência do pedido, pois, "Em se tratando de ação civil pública movida pelo Poder Público em face de particular (não abrangido pelo conceito de agente público), objetivando a reparação de dano decorrente da extração ilegal de recursos minerais, deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal delineado na Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965)". Inconformada, a União recorre defendendo o afastamento da prescrição.

3. O entendimento adotado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região não merece reparos, pois a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário se aplica somente em casos excepcionais, como é o do ato doloso de improbidade administrativa; e a incidência da prescrição, como regra, consagra o princípio da segurança jurídica (e até mesmo o da ampla defesa), não sendo cabível o sacrifício de direito fundamental do particular como medida de compensação da ineficiência da máquina pública.

4. Recurso especial a que se nega provimento.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:

Senhores Ministros, com a máxima vênia do relator, Ministro Herman Benjamin, irei acompanhar a divergência inaugurada pelo Ministro Og Fernandes.

Pelos votos já proferidos, vejo que não há divergência quanto ao tema da violação ao art. 1.022, II, do CPC/2015, no que acompanho sem fazer acréscimos.

Quanto à questão principal em discussão no recurso especial, cumpre primeiro recapitular os fatos da causa e o que foi discutido até o momento.

Conforme relatado no acórdão recorrido, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a União ajuizou ação civil pública com o objetivo de obter ressarcimento pela lavra ilegal de basalto que teria sido praticada pela ora recorrida, SETEP Construções S/A.

Superior Tribunal de Justiça

Na primeira instância, o processo foi julgado extinto, com resolução do mérito, em razão da ocorrência da prescrição.

Ao negar provimento à apelação da União, a Corte de origem lançou mão da seguinte fundamentação:

(...)

Quanto à alegação de ocorrência de prescrição prevista no Código Civil, deve ser ressaltado que a discussão acerca de sua incidência na ação civil pública que busca o ressarcimento ao erário é orientada pela regra constante no § 5º do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)§ 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.

A ressalva contida na parte final do parágrafo poderia levar à conclusão que as pretensões de ressarcimento do erário, em quaisquer hipóteses, estariam imunes à prescrição. Acrescente-se a isso o fato de que a Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) nada fala sobre a prescrição das ações civis públicas.

Em relação à ação de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429/92, em seu art. 23, estabelece o prazo de prescrição, relativamente aos atos de improbidade administrativa, o qual só tem aplicação às ações destinadas a aplicar as sanções previstas nesta mesma lei:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta Lei podem ser propostas:

I - até 5 (cinco) anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão à bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo eletivo ou emprego.

Essa aplicação restrita às sanções previstas na própria Lei de Improbidade Administrativa reafirma a lacuna legislativa quanto à reparação de danos causados ao erário, o que, novamente, poderia levar à conclusão da inexistência de prazo prescricional, em conformidade à referida interpretação dada ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

No entanto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem ressaltado que 'a prescritibilidade é regra geral do direito, corolário do princípio da segurança jurídica, ante a necessidade de certeza nas relações jurídicas.

Desse modo, a Constituição excepcionalmente estabeleceu os casos em que não corre a prescrição. E, considerando-se que a prescrição é a regra no direito brasileiro, qualquer exceção deve ser interpretada

Superior Tribunal de Justiça

restritivamente' (trecho do voto do Ministro Hamilton Carvalhido nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 662.844/SP).

Assim, ressaltou o Ministro relator que 'as hipóteses de imprescritibilidade devem ser interpretadas em consonância com o princípio da segurança jurídica', cujo critério hermenêutico deve conduzir, também, à busca de sentido do § 5º do art. 37 da Constituição.

E assim prosseguiu o Ministro:

"É de se ter em conta, pois, que, no dispositivo da Carta Política que trata dos princípios que devem reger a Administração Pública, são disciplinadas as sanções impositivas aos atos de improbidade administrativa, que violam um dos princípios fundamentais à Administração, qual seja, o da moralidade.

Nesse prisma, sendo os atos ímprobos de alto grau de reprovabilidade, o legislador deve estabelecer sanções equivalentes à gravidade das condutas.

E, embora corra prescrição para a apuração e aplicação de penalidades para esses ilícitos, hoje disciplinada no artigo 23 da Lei nº 8.429/92, o ressarcimento relativo aos danos provocados por estes atos pode ser buscado a qualquer tempo, nos termos do parágrafo 5º do artigo 37 da Constituição Federal.

Ou seja, a insuscetibilidade aos prazos prescricionais da pretensão de ressarcimento de dano ao erário exclusivamente quando causado por ato de improbidade administrativa não se traduz em uma incompatibilidade com os princípios gerais do direito, uma vez que se trata de recomposição do dano causado por ato de alta reprovabilidade, e que é o interesse maior da Administração Pública, confundindo-se com o próprio interesse público.

E esta interpretação do dispositivo constitucional em questão garante que a excepcional hipótese de imprescritibilidade não seja aplicada a situações que não se configurem como causas de extrema gravidade a justificar a exceção à regra da prescritibilidade.

(...) Desse modo, não sendo o caso de dano causado por ato de improbidade administrativa, aplica-se à ação civil pública que visa ao ressarcimento de dano ao erário o prazo prescricional quinquenal, por analogia ao artigo 21 da Lei nº 4.717/65, que estabelece este prazo para as pretensões veiculadas por meio de ação popular.

Confira-se o julgado da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO NÃO DECORRENTE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

1. A pretensão de ressarcimento de danos ao erário não decorrente de ato de improbidade prescreve em cinco anos.

2. Embargos de divergência acolhidos.

(EREsp 662.844/SP, 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, DJe 01/02/2011 e RSTJ vol. 221 p. 209)

No caso, trata-se de dano ao erário em função de usurpação de mineral

Superior Tribunal de Justiça

pertencente à União, ao qual se aplica, portanto, o prazo prescricional geral quinquenal. Aliás, por se tratar de exploração contínua, o prazo de cinco anos se renova a cada novo ato ilícito, e tem como termo inicial, portanto, o próprio ato.

Tratando-se de exploração supostamente ilegal ocorrida no período de 1998 e 2004, o último direito de ressarcimento ocorreu em 2009, de forma que é forçoso reconhecer a prescrição do direito veiculado em ação civil pública ajuizada somente em 2013.

Desta forma, a sentença merece ser integralmente mantida, bem destacando que "O caso também difere das hipóteses de ocorrência de dano ambiental, pois a ação não visa à recomposição do meio ambiente - situação em que se admitiria a imprescritibilidade - , mas sim à **reposição ao erário em razão da extração irregular de basalto, ação de cunho patrimonial**. A respeito:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LAVRA CLANDESTINA DE SEIXOS ROLADOS NO RIO MAMPITUBA, REALIZADA PELOS MUNICÍPIOS RÉUS. PRESCRIÇÃO. DECRETO-LEI 227/69, ARTIGO 2º, PARÁGRAFO ÚNICO. UTILIZAÇÃO DO MINÉRIO EXTRAÍDO EM OBRA PÚBLICA. RESPONSABILIZAÇÃO NA ESFERA CIVIL. DEVER DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. VALOR DO DANO MORAL COLETIVO FIXADO.1. [...] 2. Difere a prescrição no presente caso das ações visando ao ressarcimento ao erário em virtude de extração ilegal de minério, de cunho patrimonial, casos em que esta Turma tem aplicado a prescrição quinquenal. No caso em tela, tra ta-se de ação visando a recompor o meio ambiente, bem de titularidade difusa e constitucionalmente protegido, imune à prescrição. Nesse passo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, de forma reiterada, tem afirmado ser imprescritível a pretensão reparatória de danos ambientais coletivos, posto que as infrações ao meio ambiente são de caráter continuado.3. A responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente é objetiva, ou seja, a obrigação persiste, mesmo sem culpa, e decorre, em nosso sistema legal, das seguintes previsões: artigo 225, § 3º, da Constituição Federal e artigo 14 da Lei n. 6938/81, aplicável ao caso.4. Na seara penal, não há caracterização de crime ambiental quando utilizados os recursos minerais extraídos pelo Município em obra pública. Nesses termos, o STJ no RHC 33669, DJe 28/6/2013: "Por expressa previsão do art. 2º, parágrafo único, do Decreto- Lei n.º 227/67 que deu nova redação à Lei n.º 9.827/99, não há a caracterização da tipicidade da conduta do art. 55 da Lei nº 9.605/98, quando a extração da substância mineral é realizada para emprego imediato na obra pública executada diretamente pelo Município" . Na seara civil, entretanto, a ótica é completamente diferente, posto que o que está em jogo não é a punição por conduta penalmente tipificada, mas, sim, a proteção ao meio ambiente, que nunca é demais repetir, é bem de titularidade difusa constitucionalmente protegido para presentes e futuras gerações.[...] (TRF4, AC 5003747-20.2012.404.7204, TERCEIRA TURMA, Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER, juntado aos autos em 27/07/2016) (grifei)

E segue:

"No caso dos autos, **não há notícia de que tenha sido reconhecida a**

natureza ímproba ou criminal do ato causador do suposto dano, requisito que, no sentido do decidido nos precedentes citados, é indispensável para que se configure a imprescritibilidade do ressarcimento.

No caso, trata-se de dano ao erário em função de usurpação de mineral (basalto) pertencente à União, ao qual se aplica, na forma dos julgados acima colacionados, prazo prescricional quinquenal.

Por se tratar de exploração contínua, o prazo de cinco anos se renova a cada novo ato ilícito, de modo que a prescrição atinge as ações/extrações ocorridas antes do quinquênio anterior à propositura da ação, o que, no presente caso atinge todo o pedido formulado na petição inicial, uma vez que se refere a supostas extrações irregulares ocorridas, no máximo, até o ano de 2004, na área de que trata o Procedimento DNPM n° 815.763/1996, ao passo que a presente ação foi ajuizada em 09/04/2013.

Note-se do Parecer Técnico 051/2012/DFM/DNPM/SC-JLP que a União, por meio do DNPM tinha conhecimento da exploração irregular desde o ano de 2004, pois constou que "em vistoria realizada em 23/09/2004 foi constatada a realização de lavra de basalto sem autorização do DNPM, pois a Guia de Utilização 046/2003 venceu em 05/06/2004. Nesta oportunidade foi emitido o (e-STJ Fl.1386) Documento recebido eletronicamente da origemAuto de paralisação 04/JB/04, para empresa SETEP" (evento 1/PROCADM2/p.4 e 44). Havia, portanto, ciência inequívoca da lesão por parte do interessado desde o ano de 2004.

Assim, a pretensão de ressarcimento da União está fulminada pela prescrição quinquenal, nos termos da atual interpretação jurisprudencial. Dessa forma, acolho a prejudicial de mérito e pronuncio a prescrição da pretensão de ressarcimento contida no item 'd' da petição inicial, o que atinge todo o período reclamado."

A sentença, então, deve ser mantida (fls. 1383/1387, **destaques inexistentes no original**).

Os embargos de declaração opostos na sequência foram rejeitados.

Ao recorrer, a União traz argumentação sobre o tema de fundo, quando aponta violação ao art. art. 21 da Lei 4.717/1965 sob os seguintes argumentos:

- (i) a norma foi violada quando aplicada em caso envolvendo lesão ao erário, pois, nessa circunstância, a pretensão de ressarcimento é imprescritível;
- (ii) a empresa recorrida, qualquer que seja o ato administrativo praticado, somente pode exercer a exploração econômica de minério por delegação do poder público federal, no interesse do país, e desde que esteja devidamente regular no condizente à questão ambiental;
- (iii) a empresa, quando atua licitamente, passa a ser agente público autorizado ou concessionário da União, devendo suas atividades ser executadas em prol do interesse público;
- (iv) a empresa deve obediência às normas de direito público que lhes são aplicáveis, dentre elas o disposto na Lei n° 8.176/91 (Código de Mineração),

Superior Tribunal de Justiça

que estabelece o regime de outorgas de autorizações e de concessões, e o artigo 37 da Constituição;

(v) de acordo com a Constituição, basta que a Administração Pública seja vitimada por ato ilícito capaz de causar prejuízo, não havendo necessidade, sequer, de que o agente causador dos danos seja servidor público (ou seja, não há imprescritibilidade somente em caso de improbidade administrativa); (vi) a usurpação mineral é tipificada como crime pelo art. 2º da Lei 8.176/1991, o que reforça a gravidade da conduta da recorrida; e

(viii) ainda que aplicável a prescrição ao caso concreto, o termo inicial da prescrição deve ser contado a partir da sua ciência da prática do ato ilícito e não da sua efetivação pela parte ré, pois, via de regra, é desconhecida a lesão que está sendo praticada contra seu patrimônio na hipótese de extração ilegal de minério.

Pois bem.

Conforme se vê, o acórdão recorrido laborou com precedente da Primeira Seção desta Corte (EREsp 662.844/SP, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 1º/2/2011) em que adotada a premissa de que **a prescritibilidade é regra geral do direito, corolário do princípio da segurança jurídica – ou seja, a prescrição não se aplica apenas em casos excepcionais**, a exemplo da pretensão de ressarcimento da lesão ao erário decorrente de ato doloso de improbidade administrativa.

Em reforço, consignou o TRF da 4ª Região que a pretensão de dano ao erário por usurpação mineral não se confunde com a de recomposição do meio ambiente (a qual também é imprescritível), por isso está sujeita à prescrição.

A propósito, quanto a esse fundamento, alinho-me aos votos já proferidos de que não se aplica ao caso o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na fixação da Tese 999, de repercussão geral: "É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental" (RE 654.833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 24/6/2020).

Sobre a divergência nos votos já proferidos, vejo que diz respeito ao prazo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de **dano de natureza patrimonial**.

O relator, Ministro Herman Benjamin, pontuou no voto original que as jazidas de minerais são bens da União e que a sua extração sem licença seria infração de direito público; assim, a pretensão de ressarcimento seria imprescritível.

Superior Tribunal de Justiça

Dito de outro modo, consignou Sua Excelência que é imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de infração a norma de direito público.

No mais, ao ratificar seu voto – após a apresentação do voto-vista divergente do Ministro Og Fernandes –, pontuou o relator que a questão deve ser examinada à luz da atual ordem constitucional, que consagra a imprescritibilidade do bem público.

Ocorre que a tese de que os bens públicos não estão sujeitos à prescrição, nos termos da Constituição Federal e do Código Civil, não foi abordada pela União em seu recurso especial.

Assim, sobre o ponto controvertido, penso que **a questão deve ser apreciada exatamente na forma como foi posta pela União no recurso especial:**

se, nos termos do art. 21 da Lei da Ação Popular, é ou não prescritível a pretensão do caso concreto, de ressarcimento ao erário da lesão patrimonial decorrente da exploração mineral sem licença (ou em desconformidade com licença eventualmente concedida).

Em se tratando de lesão ao direito público, penso que a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário ocorre apenas em casos excepcionais, conforme bem observado pelo Ministro Og Fernandes em seu voto-vista, ao mencionar os Temas 897 e 899 de repercussão geral examinados pelo STF.

No exame do Tema 897, a Suprema Corte assentou que "[s]ão imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa" (RE 852.475/SP, Rel. p/Acórdão Min. Edson Fachin, DJe de 25/3/2019).

Quanto ao Tema 899, o STF assentou que "[é] prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (RE 636.886/AL, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 24/6/2020).

Reproduzo a ementa desse último julgado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material,

Superior Tribunal de Justiça

deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Como se vê, nesse julgado, o STF assentou que a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do TCU não se reveste de excepcionalidade, daí a conclusão pela incidência da prescrição.

Observo que nesse julgado o relator fez invocou relevantes ponderações feitas pelos Ministros Cármen Lúcia e Marco Aurélio no julgamento do RE 669.069/MG (do Tema 666, acima mencionado), nos termos seguintes:

"(...) que essa tese de imprescritibilidade esbarraria no direito de defesa, que é muitíssimo caro ao sistema constitucional. Primeiro, porque não é do homem médio guardar, além de um prazo razoável, e hoje, até por lei, não se exige isso, a documentação necessária para uma eventual defesa" (Min. Cármen Lúcia).

"(...) O que se tem na Constituição Federal? O constituinte foi explícito quanto às situações jurídicas que afastam a prescrição, instituto voltado a preservar bem maior, a segurança jurídica. Ele o fez e isso já foi ressaltado nesta assentada, principalmente no voto-vista do ministro Dias Toffoli nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º. E ousou dizer que o fez de forma limitada, apenas no campo penal, não no campo cível, não no campo patrimonial. E tem-se alusão à imprescritibilidade do crime de racismo, também do crime praticado por grupos armados, civis ou

Superior Tribunal de Justiça

militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. Presidente, repito mais uma vez: prescrição, como a decadência, que atinge o próprio direito, não simplesmente a pretensão, visa ter-se preservado esse bem que está agasalhado pela Carta de 1988, que é a segurança jurídica. Se formos, Presidente, ao Código Civil, veremos, por exemplo, que, não havendo norma que preveja expressamente, para a situação concreta, prazo prescricional, esse prazo é de dez anos. Veremos também que o prazo para a ação de reparação por ato ilícito é de três anos. A preocupação maior que se teve na redução dos prazos prescricionais, considerado o Código Civil pretérito e o atual, foi enorme. **Teria o Estado o direito eterno, inclusive contra os herdeiros, de a qualquer tempo, mesmo estruturado em termos de representação processual e ciente do prejuízo, ingressar em Juízo para obter a reparação do dano? Não, porque isso implicaria, como dito por Marçal Justen Filho, um direito de ação eterno e, pior, no campo patrimonial”** (Min. Marco Aurélio, destaquei).

Ademais, na conclusão de seu voto, ao concluir pela incidência da prescrição na hipótese em exame, o Ministro Alexandre de Moraes pontuou **"não ser legítimo o sacrifício de direitos fundamentais dos indivíduos como forma de compensar a ineficiência da máquina pública"**.

Pelo que se extrai, salvo melhor juízo, o STF entende que **a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário se aplica somente em casos excepcionais**, como é o do ato doloso de improbidade administrativa; e que a incidência da prescrição, como regra, consagra o princípio da segurança jurídica (e até mesmo o da ampla defesa, conforme exemplificado acima), não sendo cabível o sacrifício de direito fundamental do particular como medida de compensação da ineficiência da máquina pública.

Essa foi a linha de entendimento adotada pelo acórdão recorrido, o qual, aliás, mostra-se alinhado com julgados desta Corte em casos análogos envolvendo pretensão de ressarcimento ao erário em contexto diverso de ato doloso de improbidade administrativa, senão vejamos:

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. ENTENDIMENTO FIRMADO POR JURISPRUDÊNCIA DO STJ. **RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO NÃO DECORRENTE DE ATO DE IMPROBIDADE. PRESCRIÇÃO. PRAZO. CINCO ANOS.**

I - Trata-se, na origem, de ação ordinária objetivando a condenação para que seja devolvida quantia indevidamente recebida, no período compreendido entre dezembro de 1996 a novembro de 1997. Na sentença, julgou-se procedente o pedido. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida. Esta Corte deu provimento ao recurso especial para reconhecer a prescrição da pretensão da agravada.

II - **Conforme entendimento pacificado nesta Corte, a pretensão de ressarcimento de danos ao erário não decorrente de ato de improbidade, como é o caso dos autos, prescreve em cinco anos. Confira-se: AREsp 1441458/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA**

TURMA, julgado em 20/10/2020, DJe 17/11/2020; REsp 1318938/MG, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/11/2019, DJe 29/11/2019 AgInt no REsp n. 1.532.741/ES, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 16/9/2019, DJe 20/9/2019; AgInt no REsp n. 1.559.407/SC, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 24/4/2018, DJe 3/5/2018.

III - Portanto, correta a decisão que deu provimento ao recurso especial para reconhecer a prescrição da pretensão da agravada.

Evidenciado o distinguishing em relação a situação fática, não se verifica nenhuma incompatibilidade da decisão com o entendimento firmado pelo STF no RE 852.475/SP. A matéria também foi pacificada na Suprema Corte no RE 669.069/MG.

IV - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1835383/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/06/2021, DJe 14/06/2021)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. OCORRÊNCIA.

1. O Plenário do STJ decidiu que "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 Administrativo n. 2).

2. Conforme entendimento pacificado nesta Corte, a pretensão de ressarcimento de danos ao erário, não decorrente de ato de improbidade, prescreve em cinco anos.

3. A "imprescritibilidade da ação de ressarcimento do dano depende do reconhecimento do ato de improbidade que o originou, em ação própria. Inexistindo tal declaração do caráter de improbidade administrativa do ilícito causador do dano, a prescrição incidirá conforme as regras ordinárias relativas à matéria, qual seja, o Decreto 20.910/1932 (prescrição quinquenal)." (AgInt no REsp 1.517.438/PR, rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, DJe 24/04/2018).

4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp 1532741/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/09/2019, DJe 20/09/2019)

Esse é o entendimento que deve nortear a solução do caso concreto, em que a causa de pedir tem natureza civil, formulada no contexto da extração de bem mineral sem autorização da Administração Pública – ou seja, discute lesão patrimonial decorrente de atividade econômica antiga e corriqueira, praticada desde quando o Brasil ainda se encontrava sob o regime colonial.

Ainda, consta da fundamentação do acórdão recorrido trecho da sentença de que "*não há notícia de que tenha sido reconhecida a natureza ímproba ou criminal do ato causador do suposto dano*" (fl. 1386-e).

Superior Tribunal de Justiça

Observo, também, que o Supremo Tribunal Federal reconheceu como prescritível a pretensão em caso análogo **envolvendo extração de mineral sem autorização (saibro, dessa vez), com mesmas partes (União e SETEP Construções S.A.):**

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E CIVIL. ILÍCITO CIVIL. **RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE. PRECEDENTE.** CONTROVÉRSIA SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO TUTELADO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MULTA APLICADA NO PERCENTUAL DE 1%, CONFORME O § 4º DO ART. 1.021 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(RE 1171563 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 06/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-179 DIVULG 15-08-2019 PUBLIC 16-08-2019, **destaquei**)

Cita-se, ainda, julgado em caso análogo envolvendo extração de granito sem autorização:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. REPARAÇÃO DE DANOS À FAZENDA PÚBLICA. PRESCRITIBILIDADE. ILÍCITO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - **A imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilegalidades tipificadas como de improbidade administrativa e como ilícitos penais.** É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (RE 669.069-RG/MG, Relator Ministro Teori Zavascki – Tema 666 da Repercussão Geral). Precedentes. II - Eventual divergência ao entendimento adotado pelo Tribunal a quo, em face da natureza do ilícito, demandaria o reexame de fatos e provas constantes dos autos, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo ante a incidência da Súmula 279/STF. III - Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 990010 ED-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 05-11-2019 PUBLIC 06-11-2019, **destaquei**)

Retomando o exame da questão, não há dúvidas de que a Administração Pública se encontra suficientemente estruturada para a sua fiscalização; e que, em caso de lesão, o prazo prescricional começa a correr assim que toma ciência da sua ocorrência (nota-se, aliás, que há uma certa vantagem para a União quanto a esse termo inicial).

Quanto ao caso concreto, tenho que é um bom exemplo de pretensão de ressarcimento tardia, marcada por desorganização da máquina administrativa, ainda que pontual.

Superior Tribunal de Justiça

Ora, consta do acórdão recorrido de que um órgão da Administração Pública (o extinto Departamento Nacional de Produção Mineral) tomou ciência **ainda em 2004** de que o basalto estava sendo explorado sem a devida licença (tanto é assim que foi emitido um "auto de paralisação"); todavia, a ação destinada a obter o ressarcimento foi ajuizada somente em 2013.

Esse é o quadro fático delineado na sentença, fundamentação reproduzida no acórdão recorrido às fls. 1386/1387-e:

(...)

Por se tratar de exploração contínua, o prazo de cinco anos se renova a cada novo ato ilícito, de modo que a prescrição atinge as ações/extrações ocorridas antes do quinquênio anterior à propositura da ação, o que, no presente caso atinge todo o pedido formulado na petição inicial, uma vez que se refere a supostas extrações irregulares ocorridas, no máximo, até o ano de 2004, na área de que trata o Procedimento DNPM nº 815.763/1996, **ao passo que a presente ação foi ajuizada em 09/04/2013.**

Note-se do Parecer Técnico 051/2012/DFM/DNPM/SC-JLP que a União, por meio do DNPM tinha conhecimento da exploração irregular desde o ano de 2004, pois constou que "em vistoria realizada em 23/09/2004 foi constatada a realização de lavra de basalto sem autorização do DNPM, pois a Guia de Utilização 046/2003 venceu em 05/06/2004. Nesta oportunidade foi emitido o Auto de paralisação 04/JB/04, para empresa SETEP" (evento 1/PROCADM2/p.4 e 44). Havia, portanto, ciência inequívoca da lesão por parte do interessado desde o ano de 2004.

Assim, a pretensão de ressarcimento da União está fulminada pela prescrição quinquenal, nos termos da atual interpretação jurisprudencial.

Dessa forma, acolho a prejudicial de mérito e pronuncio a prescrição da pretensão de ressarcimento contida no item 'd' da petição inicial, o que atinge todo o período reclamado." (**destaquei**)

Pelo que se vê, bastaria ao DNPM comunicar em tempo hábil órgão da União (pertencente a uma mesma estrutura, afinal) com competência determinar à Advocacia-Geral da União a propositura da ação de ressarcimento, prática que deve decorrer do vontade da Administração Pública (que deve ser vista como um corpo orgânico) de otimizar a comunicação entre suas repartições sobre assuntos relacionados à suas respectivas atribuições.

Por isso, tenho que os argumentos da União de que a ciência da lesão teria ocorrido apenas em 2013 se mostram incabíveis, revelando nada mais que a vontade de compensar falha da máquina administrativa com indevido prejuízo aos particulares.

Registro, ademais, que compartilho da preocupação do Ministro Herman Benjamin

Superior Tribunal de Justiça

sobre os danos ao interesse público que ocorrem diariamente na forma da exploração clandestina de recursos minerais no território nacional (notadamente ouro e pedras preciosas).

De fato, é uma prática que resulta em danos graves de diversas naturezas, em especial as de ordem ambiental e patrimonial, com o impacto social que é noticiado diariamente pela mídia tradicional, quando somos informados sobre os atos violentos que lamentavelmente ocorrem nas regiões onde tal atividade é exercida de modo clandestino, vitimando em especial os povos indígenas.

Todavia, conforme já dito, o Estado possui estrutura legal e administrativa para fiscalizar a atividade e promover a ação de cobrança – e também para coibir a prática de crimes praticados nesse contexto –, tanto é assim que esta Corte recebe diariamente recursos decorrentes da atividade fiscalizatória da Administração Pública.

E, nessas circunstâncias, para obter o ressarcimento pela exploração de bem mineral sem licença, o prazo prescricional quinquenal já se mostra o suficiente.

A propósito, eventual política pública equivocada (para dizer o mínimo) que esteja comprometendo a fiscalização dessa atividade e agravando o quadro de lesão ao patrimônio público deve ser questionada nas vias previstas na Constituição Federal e na legislação federal.

Com essas considerações, rogando a máxima vênia do eminente relator, Ministro Herman Benjamin, nego provimento ao recurso especial da União, acompanhando a divergência inaugurada pelo eminente Ministro Og Fernandes.

É como voto.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.821.321 - SC (2019/0130696-0)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498
ARTHUR BOBSIN DE MORAES - SC050296

RATIFICAÇÃO DE VOTO

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXTRAÇÃO IRREGULAR DE MINÉRIOS. REPARAÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO. USURPAÇÃO DE BEM PÚBLICO. ILÍCITO QUE NÃO TEM NATUREZA CIVIL. INFRAÇÃO A NORMAS DE DIREITO PÚBLICO. EXEGESE DO TEMA 666/STF. IMPOSSIBILIDADE DE APROPRIAÇÃO DE BENS PÚBLICOS. ART. 102 DO CC; E ARTS. 183 § 3º, E 191, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CF/1988. SÚMULAS 340 DO STF E 619 DO STJ. IMPRESCRITIBILIDADE RECONHECIDA. INAPLICABILIDADE DO PRAZO QUINQUENAL DOS ARTS. 21 DA LEI 4.717/1965 E 1º DO DECRETO 20.910/1932.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Na origem, trata-se de Ação Civil Pública em que a União postula ressarcimento no valor de R\$ 7.943.503,83 (sete milhões, novecentos e quarenta e três mil, quinhentos e três reais e oitenta e três centavos) – atualmente, em valores corrigidos pelo IPCA-e até SET2022 (sem aplicação de juros), **R\$ 14.002.211,73 (quatorze milhões, dois mil, duzentos e onze reais e setenta e três centavos)** –, em decorrência de apropriação irregular de basalto.
2. Depreende-se dos autos que, após ser autorizado a pesquisar basalto em área situada em Irani/SC, Marcus Vinícius transferiu seu direito de pesquisa para Setep – Topografia e Construções Ltda., que passou a realizar a lavra sem a competente autorização do DNPM.
3. O Tribunal de origem declarou a pretensão prescrita sob a seguinte fundamentação: "Em se tratando de ação civil pública movida pelo Poder Público em face de particular (não abrangido pelo conceito de agente público), objetivando a reparação de dano decorrente da extração ilegal de recursos minerais, deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal delineado na Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), haja vista que (a) a norma inculpada no artigo 37, § 5º, da CRFB, enquanto excepcional, comporta interpretação restritiva [...]" (fl. 1.381, e-STJ).

IMPORTÂNCIA DO TEMA

4. Debate-se no presente recurso **questão de enorme relevância jurídica**, atinente à eventual admissão da ocorrência de prescrição para casos em que particulares, sem nenhum apreço pelas regras de Direito Público disciplinadoras da exploração mineral, apropriam-se dos bens da União (minérios), causando danos não só ao ente federal, como, também, a toda a coletividade.

VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC – INOCORRÊNCIA

5. Constata-se que não se configura a ofensa ao art. 1.022 do Código de

Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide, ainda que em sentido contrário à pretensão da recorrente. Logo, solucionou-se a controvérsia em conformidade com o que lhe foi apresentado, não sendo o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.588.052/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 10.11.2017; e REsp 1.512.535/SC, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 9.11.2015

**INAPLICABILIDADE, NO PRESENTE RECURSO,
DO TEMA 999 DE REPERCUSSÃO GERAL – STF**

6. Em decisão proferida aos 17.4.2020, o STF fixou, na sistemática da Repercussão Geral (Tema 999), a seguinte tese: “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental” (RE 654.833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.6.2020).

7. Não há dúvida de que a mineração pode causar danos ao meio ambiente. Em tais situações, o precedente do STF conduz ao entendimento de que a pretensão de reparação por danos ambientais decorrentes da extração de minério não se sujeita à prescrição.

8. Explicitou-se no acórdão recorrido, contudo: “O caso também difere das hipóteses de ocorrência de dano ambiental, pois a ação não visa à recomposição do meio ambiente – situação em que se admitiria a imprescritibilidade –, mas sim à reposição ao erário em razão da extração irregular de basalto, ação de cunho patrimonial' [...]" (fl. 1.385, e-STJ).

9. Na decisão proferida no RE 989.417/SC – que tratava, exatamente, da questão da prescritibilidade de Ação Civil Pública ajuizada pela União, a reclamar ressarcimento a Erário pela indevida extração de minério –, o Ministro Edson Fachin determinou a remessa dos autos ao mesmo TRF4 para adequação do julgado ao decidido no Tema 999 de Repercussão Geral. Entendeu-se, portanto, que o ressarcimento dos prejuízos atinentes à indevida extração de minério – por conta de seus reflexos ambientais – se submete à regra da imprescritibilidade, cuja aplicação também é aqui reclamada pela União, porém por outros fundamentos.

10. Embora a inicial da Ação Civil Pública proposta na origem tangencie a questão da indevida exploração do minério sob o enfoque ambiental, nem o acórdão recorrido nem o Recurso Especial da União tratam do tema à luz dessa premissa. Em que pese, portanto, ao quanto posto pelo STF no RE 989.417-SC, impossível, **no âmbito do presente feito, diante de peculiaridades processuais do caso concreto**, aplicar-se o decidido pelo STF no Tema 999 da Repercussão Geral.

**INAPLICABILIDADE DO TEMA 666 DA REPERCUSSÃO
GERAL. ANÁLISE DA RESSALVA HAVIDA NOS
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RE 669.069/MG**

11. No julgamento do RE 669.069/MG, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 27.4.2016, com Repercussão Geral (Tema 666), o STF firmou a tese de que “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de **ilícito civil**” (grifei).

12. Para compreender esse precedente, a expressão “ilícito civil” não pode ser

concebida nos termos do art. 186 do Código Civil, isto é, como toda ação que venha a "violar direito e causar dano", sob pena de tornar contraditória a já mencionada tese que consagrou a imprescritibilidade do dano ambiental (Tema 999) e, também, a que consagrou a imprescritibilidade do dano decorrente de ato doloso de improbidade administrativa (Tema 897).

13. Por isso mesmo, esclareceu o STF, no julgamento de Embargos de Declaração contra o acórdão proferido no referido RE 669.069/MG: "Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: **ilícitos decorrentes de acidente de trânsito**. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, **de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público**, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante".

14. Conclui-se, portanto, à luz dos fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal para fixação da tese do Tema 666 da Repercussão Geral (*ratio decidendi*), que **são prescritíveis as ações reparatórias de danos em favor da Fazenda Pública quando decorrentes de ilícitos civis, não se considerando como tais, entre outros, os que decorrem de infrações às normas de direito público (administrativa, ambiental, penal, etc.)**.

NATUREZA DO ATO DE USURPAÇÃO DE MINÉRIO

15. A Constituição Federal, em seu art. 20, inciso IX, reserva à União o domínio sobre os recursos minerais, inclusive os do subsolo. Seu art. 176 estabelece, ainda, que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

16. Assim, o particular, quando atua licitamente, passa a ser agente público autorizado ou concessionário da União, devendo suas atividades ser executadas em prol do interesse público. Por isso, a empresa tem de obedecer **às normas de direito público que lhes são aplicáveis**, entre elas o disposto no DL 227/1967 (Código de Mineração) e na Lei 5.567/1978, que instituem o regime de outorgas de autorizações e de concessões, sob pena de seus agentes, no âmbito penal, responderem pelo **crime de usurpação do mineral** (art. 2º da Lei 8.176/1991).

17. Por isso, a extração de minério sem autorização ou em volume que extrapola os limites da autorização concedida pela licença da Agência Nacional de Mineração – ANM (antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) – não pode ser considerada ilícito civil, porquanto, “decorre[m] de **infrações ao direito público**” (STF, EDecl no RE 669.069/MG). Trata-se de lesão – acresça-se – que, diferentemente de outras (como as derivadas de acidente de trânsito, furto ou afins), **só a União pode sofrer**.

18. Portanto, **incabível aplicar o prazo quinquenal à pretensão de reparação do desfalque havido à União em caso de usurpação mineral** – ato que não configura ilícito civil, mas infração ao direito público –, de modo que as respectivas ações de ressarcimento, conforme a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da CF no Tema 666 da Repercussão Geral, **não se sujeitam à prescrição**.

VOTO-VISTA DO EM. MINISTRO OG FERNANDES

19. O eminente Ministro Og Fernandes, em Voto-vista, com costumeiro

aprofundamento, concordou com este subscritor pela inexistência de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 e pela não aplicabilidade do Tema 999/STF. Contudo, discorda da conclusão e nega provimento ao recurso, por entender que "o argumento de que não se consideram ilícitos civis aqueles decorrentes de infrações ao direito público não leva à conclusão de que a Suprema Corte adotou a regra da imprescritibilidade para a reparação dos ilícitos não civis".

VOTO-VISTA DO EM. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES

20. O eminente Ministro Mauro Campbell Marques, no seu Voto-vista, acompanha a divergência inaugurada pelo Ministro Og Fernandes, em apertadíssima síntese repisando os fundamentos apresentados por Sua Excelência, porém agregando a eles referência a dois julgados do STF que teriam reconhecido a prescritibilidade da pretensão aqui apresentada: RE 1.171.563 AgRg, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 16.8.2019; RE 990.010 Ed AgRg, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 6.11.2019.

RATIFICAÇÃO DO VOTO

21. Sempre respeitada a visão distinta que foi apresentada sobre o tema, entendo que as razões que originariamente apresentei pelo provimento do Recurso Especial são suficientes para a manutenção do entendimento, acrescidas, ainda, dos seguintes fundamentos.

MUDANÇA DA CENA CONSTITUCIONAL APÓS O

ADVENTO DA LEI 4.717/1965 E DO DECRETO 20.910/1932

22. O acórdão recorrido, ao determinar a indevida aplicabilidade ao caso do art. 21 da Lei 4.717/1965 e do art. 1º do Decreto 20.910/1932 (regra geral), acabou por violá-los. Ditas normas datam de 1965 e 1932 e, naquela época, entendeu-se por definir o prazo quinquenal de prescrição para quaisquer pretensões deduzidas pela Fazenda Pública e contra ela.

23. Porém, ao tempo do ilícito apurado (1998/2004) o cenário constitucional já era outro. A exegese emprestada pelo STF à regra do art. 37, § 5º, da CF/1988 é no sentido de serem prescritíveis as pretensões reparatórias em favor do Estado derivadas de ilícito de natureza civil. Mas não as decorrentes de ilícitos de natureza administrativa, ambiental ou criminal, as quais não estão abrangidas pelos efeitos vinculantes derivados do Tema 666/STF.

24. No caso, **a extração ilícita de basalto configura ilícito administrativo e penal – verdadeira expropriação do patrimônio público federal e, como tal, de toda a coletividade –, estando, portanto, abrangida pela *exceptio* estabelecida quando do julgamento dos aclaratórios opostos no RE 669.069/MG, acarretando a imprescritibilidade da pretensão esboçada na origem.**

25. Por isso, ao afastar a regra da imprescritibilidade, o acórdão recorrido se pôs em desacordo com o art. 2º, § 1º, da LICC e o próprio art. 21 da Lei 4.717/1965. Isso porque determinou sua incidência em situação que já está sob o manto de incidência de norma constitucional específica, desconsiderando toda a sucessão e a natureza das normas ora referidas.

**IMPOSSIBILIDADE DE AQUISIÇÃO DE BENS PÚBLICOS PELA
PRESCRIÇÃO AQUISITIVA (USUCAPIÃO), O QUE TAMBÉM
IMPLICA IMPRESCRITIBILIDADE DAS PRETENSÕES COM
ESCOPO DE REPARAR O ERÁRIO PELA INDEVIDA
APROPRIAÇÃO DO BEM PELO PARTICULAR**

26. A dogmática da imprescritibilidade do ressarcimento das perdas decorrentes

de ofensa às normas de direito público se confirma no regime dos bens da legislação vigente. **Os bens públicos não são passíveis de usucapião; portanto, imprescritíveis.** Assim dispõe o art. 102 do CC: "**Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião**". Também os arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal: "**Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião**". E, ainda, as Súmulas 340/STF e 619/STJ, respectivamente a preverem que, "**desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião**", e que a "**ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária**", o que afasta pretensão de retenção, indenização por acessões e benfeitorias, ou mesmo aquisição por usucapião.

27. O Código Civil não faz distinção das modalidades de bens públicos (móveis, imóveis ou semoventes) para fins de inadmissão da prescrição aquisitiva. Por isso, não há razão para, uma vez considerado o bem público imprescritível, distorcer a interpretação e reputar como prescritível o ressarcimento decorrente de usurpação/apropriação do próprio bem, cuja reparação só não é buscada *in natura* (devolução dos minérios apropriados) por evidente impossibilidade material pelo decurso do tempo entre a apropriação (1998 a 2004) e o ajuizamento da ação (2013).

28. No sentido da **imprescritibilidade da pretensão derivada da indevida apropriação de bens públicos**, citam-se precedentes deste eg. Superior Tribunal de Justiça: AgInt no REsp 1.536.840/SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13.3.2020; REsp 1.352.230/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 30.11.2017.

PRECEDENTES DO STF A RESPEITO DO TEMA

29. No tocante aos precedentes do STF invocados pelo Ministro Mauro Campbell Marques a respeito do tema aqui discutido (RE 1.171.563 AgRg, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 16.8.2019; RE 990.010 Ed AgRg, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 6.11.2019), inicialmente observo que eles **não enfrentaram o mérito da questão**. Conforme se pode observar dos referidos julgados, ambos não conheceram dos Recursos Extraordinários interpostos sob o fundamento de que a definição da natureza jurídica do ilícito apurado demandaria revolvimento do conjunto fático-probatório, o que seria vedado nos termos da Súmula 279/STF.

30. Além disso, referidos julgados, ainda que tenham tangenciado o tema, não o enfrentam sob a perspectiva apresentada em meu Voto, isto é, de que a **imprescritibilidade constitucional e do Código Civil, para fins de aquisição do bem público, comunica-se para a hipótese de extração ilegal, criminosa, de minério**.

31. Por outro lado, observo que **há precedente do STF, atinente ao mérito da questão, no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do dano pela extração ilegal de minério**. No julgamento do RE 1.287.474-SC, a Ministra Cármen Lúcia – em decisão monocrática confirmada posteriormente pela Segunda Turma do STF (Ag Rg, DJe 14.5.2021) – proveu o Recurso Extraordinário ofertado pela União em caso semelhante ao presente (indenização pelos danos derivados da extração ilegal de minério), a fim de afastar o reconhecimento da prescrição quinquenal pelo mesmo Tribunal prolator da decisão recorrida (TRF4), perante o entendimento de que é imprescritível a

pretensão.

CONCLUSÃO

32. Recurso Especial provido, com determinação de que os autos baixem à origem, para que tenha prosseguimento o julgamento.

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Apresento a presente **ratificação de voto**, considerando alguns ajustes que fiz no Voto originário e, principalmente, os Votos-Vista divergentes dos eminentes Ministros Og Fernandes e Mauro Campbell Marques, o que me permitiu melhor refletir sobre a questão e apresentar novos argumentos a bem da manutenção da posição que inicialmente externei ao colegiado.

1. Histórico da demanda

Na origem, trata-se de Ação Civil Pública, proposta pela União contra a empresa recorrida, buscando reparação civil por indevida apropriação de minérios. Depreende-se dos autos que, após ser autorizado a pesquisar basalto em área situada em Irani/SC, Marcus Vinícius transferiu seu direito de pesquisa para SETEP — Topografia e Construções Ltda., que passou a realizar a lavra de basalto sem a competente autorização do DNPM, tendo sido emitido em seu desfavor o Auto de Paralisação 1/JB/2002.

Posteriormente, em nova vistoria realizada no mês de maio daquele mesmo ano, na localidade de Caçadorzinho no município de Vargem Bonita, o órgão fiscalizador constatou lavra de basalto para produção de brita, desenvolvida sem a autorização do DNPM. Conforme documento entregue ao DNPM pela empresa SETEP em 11.9.2002, identificado como DT-304/02, ela declarou que produziu brita de basalto no período compreendido entre outubro de 1998 e maio de 2002 num total de 192.708,00m³. Em vistoria de campo realizada em 23.9.2004, período sem Guia de Utilização, foi declarada pelo titular do processo no preenchimento do Relatório Anual de Lavra Ano Base 2003 e 2004, a produção de brita de basalto num total de 52.743 m³. O volume produzido sem Guia de Utilização foi de 192.780 m³ + 52.743 m³, perfazendo um total de 245.523 m³.

Assim, a União pugnou pelo ressarcimento do valor correspondente ao **minério**

ilegalmente extraído nesse período (R\$ 7.943.503,83 - sete milhões, novecentos e quarenta e três mil, quinhentos e três reais e oitenta e três centavos), devidamente acrescido de correção monetária a contar de JUL2012, além de juros moratórios. Em valores atuais, com aplicação do IPCA-E até SET2022 (sem aplicação de juros), alcança-se a quantia de **R\$ 14.002.211,73 (quatorze milhões, dois mil, duzentos e onze reais e setenta e três centavos)**.

2. Importância do tema

Debate-se no presente recurso **questão de enorme relevância jurídica**, atinente à eventual admissão da ocorrência de prescrição para casos em que particulares, sem nenhum apreço pelas regras de direito público disciplinadoras da exploração mineral, apropriam-se dos bens da União (minérios), causando danos não só ao ente federal como, também, a toda a coletividade.

3. Ausência de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015

Inicialmente, constata-se que não se configura a ofensa ao art. 1.022 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide, ainda que em sentido contrário à pretensão do recorrente. Logo, solucionou-se a controvérsia em conformidade com o que lhe foi apresentado.

Cita-se trecho do julgado:

Mas, lembrou a União nos declaratórios, no caso concreto (usurpação de bem mineral da União) não se trata de ilícito civil. Na presente ação civil pública não se discute prática de ilícito civil, mas, sim, de dano ao erário decorrente de usurpação mineral tipificada como crime previsto na Lei nº 8.176/91. Nesta hipótese, o julgamento do STF no Recurso Extraordinário nº 669069 ressalva a possibilidade de imprescritibilidade da ação nos termos do parágrafo 5º do artigo 37 da Constituição Federal. E embora não se trate de ação de improbidade administrativa, a presente ACP a ela se equipara tendo em vista que a usurpação praticada resulta em dano ao erário pela apropriação de bem pertencente a toda coletividade. Portanto, também por este motivo se aplica a ela a regra da imprescritibilidade das ações que visam ao ressarcimento de danos

causados ao erário, conforme enunciado no art. 37, § 5º, da CR/88. O constituinte criou exceção à regra da prescritibilidade quando se trata do direito das pessoas públicas de se ressarcirem de prejuízos que lhes foram causados.

Ora, não é o órgão julgador obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram. Deve apenas enfrentar a demanda, observando as questões relevantes e imprescindíveis à sua resolução. Nesse sentido: AgInt no REsp 1.588.052/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 10.11.2017; e REsp 1.512.535/SC, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 9.11.2015. Desse modo, "inexiste afronta ao art. 489, § 1º, do CPC/2015 quando a Corte local pronuncia-se, de forma clara e suficiente, acerca das questões suscitadas nos autos, manifestando-se sobre todos os argumentos que, em tese, poderiam infirmar a conclusão adotada pelo Juízo" (AgInt no AREsp 1.143.888/RS, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 24.10.2017).

Dessarte, como se verifica de forma clara, não se trata de omissão, mas sim de inconformismo direto com o resultado do acórdão, que foi contrário aos interesses da parte ora recorrente. Ressalte-se que a mera insatisfação com o conteúdo da decisão embargada não enseja Embargos de Declaração. Esse não é o objetivo dos Aclaratórios, recurso que se presta tão somente a sanar contradições ou omissões decorrentes da ausência de análise dos temas trazidos à tutela jurisdicional, no momento processual oportuno, conforme o art. 1.022 do CPC.

4. Inaplicabilidade, nos presentes autos, do Tema 999 de Repercussão Geral - STF

Em decisão proferida aos 17.4.2020, o STF fixou, na sistemática da Repercussão Geral (Tema 999), a seguinte tese: "É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental" (RE 654.833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.6.2020).

Não há dúvida de que a mineração pode causar danos ao meio ambiente e, em tais situações, o precedente do STF conduz ao entendimento de que a pretensão de reparação

por danos ambientais decorrentes da extração de minério não se sujeita à prescrição.

Explicitou-se no acórdão recorrido, contudo: "O caso também difere das hipóteses de ocorrência de dano ambiental, pois a ação não visa à recomposição do meio ambiente - situação em que se admitiria a imprescritibilidade -, mas sim à reposição ao erário em razão da extração irregular de basalto, ação de cunho patrimonial' [...]" (fl. 1385, e-STJ).

Na decisão proferida no RE 989.417/SC – que tratava, exatamente, da questão da prescritibilidade de Ação Civil Pública ajuizada pela União, a reclamar ressarcimento a Erário pela indevida extração de minério –, o Ministro Edson Fachin determinou a remessa dos autos ao mesmo TRF4 para adequação do julgado ao decidido no Tema 999 de Repercussão Geral. Entendeu-se, portanto, que o ressarcimento dos prejuízos atinentes à indevida extração de minério, por conta de seus reflexos ambientais, se submete à regra da imprescritibilidade, cuja aplicação também é aqui reclamada pela União, porém por outros fundamentos.

Embora a inicial da Ação Civil Pública proposta na origem tangencie a questão da indevida exploração do minério sob o enfoque ambiental, nem o acórdão recorrido nem o Recurso Especial da União tratam do tema à luz desta premissa.

Em que pese, portanto, ao quanto posto pelo STF no RE 989.417-SC, **impossível, no âmbito do presente feito, em decorrência de peculiaridades processuais do caso concreto, aplicar-se o decidido pelo STF no Tema 999 da Repercussão Geral.**

5. Inaplicabilidade do Tema 666 da Repercussão Geral - STF

No julgamento do RE 669.069/MG, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 27.4.2016, com Repercussão Geral (Tema 666), o STF firmou a tese de que "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de **ilícito civil**".

Para compreender esse precedente, a expressão "ilícito civil" não pode ser concebida nos termos do art. 186 do Código Civil, isto é, como toda a ação que venha a "violar direito e causar dano", sob pena de tornar contraditória a já mencionada tese que consagrou a imprescritibilidade do dano ambiental (Tema 999) e, também, a que consagrou a

imprescritibilidade do dano decorrente de ato doloso de improbidade administrativa (Tema 897).

Por isso mesmo, esclareceu o STF, no julgamento de Embargos de Declaração contra o acórdão proferido no referido RE 669.069/MG:

3. Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como **ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito**. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: **não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante**. Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio.

Por isso mesmo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”; e (b) Tema 899 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Desse modo, se dúvidas ainda houvesse, é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado.

Conclui-se, portanto, à luz dos fundamentos adotados pelo STF para fixação da tese do Tema 666 da Repercussão Geral (*ratio decidendi*), que **são prescritíveis as ações reparatórias de danos em favor da Fazenda Pública quando decorrentes de ilícitos civis, não se considerando como tais, entre outros, os que decorrem de infrações às normas de direito público (administrativa, ambiental, penal etc.)**.

6. Natureza do ato de usurpação de Minério

A Constituição Federal, em seu art. 20, inciso IX, reserva à União o domínio sobre os recursos minerais, inclusive os do subsolo. Seu art. 176 estabelece, ainda, que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao

concessionário a propriedade do produto da lavra.

Assim, o particular, quando atua licitamente, passa a ser agente público autorizado ou concessionário da União, devendo suas atividades ser executadas em prol do interesse público. Por isso, a empresa tem de obedecer **às normas de direito público que lhes são aplicáveis**, entre elas o disposto no DL 227/1967 (Código de Mineração) e Lei 5.567/1978, que instituem o regime de outorgas de autorizações e de concessões, sob pena de seus agentes, no âmbito penal, responderem pelo **crime de usurpação o mineral** (art. 2º da Lei 8.176/1991).

Por isso, a extração de minério sem autorização ou em volume que extrapola os limites da autorização concedida pela licença da Agência Nacional de Mineração – ANM (antigo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM) não pode ser considerada ilícito civil, porquanto “decorrem de **infrações ao direito público**” (STF, EDecl no RE 669.069/MG).

Trata-se de lesão, acresça-se, que, diferentemente de outras (como as derivadas de acidente de trânsito, furto ou afins), **só a União pode sofrer**.

Portanto, **incabível aplicar o prazo quinquenal à pretensão de reparação do desfalque havido à União em caso de usurpação mineral** – ato que não configura ilícito civil *stricto sensu*, mas infração ao direito público –, de modo que as respectivas ações de ressarcimento, conforme a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da CF no Tema 666 da Repercussão Geral, **não se sujeitam à prescrição**.

7. Votos-Vista dos em. Ministros Og Fernandes e Mauro Campbell Marques

O em. Min. Og Fernandes, em Voto-Vista, com costumeiro aprofundamento, concordou com este subscritor pela inexistência de ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 e pela não aplicabilidade do Tema 999/STF. Contudo, discorda da conclusão e negou provimento ao recurso, por entender que "o argumento de que não se consideram ilícitos civis aqueles decorrentes de infrações ao direito público não leva à conclusão de que a Suprema Corte

Superior Tribunal de Justiça

adotou a regra da imprescritibilidade para a reparação dos ilícitos não civis".

Já o em. Ministro Mauro Campbell Marques, no seu Voto-Vista, acompanha a divergência inaugurada pelo Ministro Og Fernandes, em apertadíssima síntese repisando os fundamentos apresentados por Sua Excelência, porém, agregando a eles referência a dois julgados do STF que teriam reconhecido a prescritibilidade da pretensão aqui apresentada: RE 1.171.563 AgRg, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 16.8.2019; e RE 990.010 Ed AgRg, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 6.11.2019.

Sempre respeitada a visão distinta que foi apresentada sobre o tema, entendo que as razões que originariamente apresentei pelo provimento do Recurso Especial são suficientes para a manutenção do entendimento, acrescidas, ainda, dos seguintes fundamentos que ora apresento.

O acórdão recorrido, ao determinar a indevida aplicabilidade ao caso e, por analogia, dos arts. 21 da Lei 4.717/1965 e 1º do Decreto 20.910/1932 (regra geral), acabou por violá-los. Ditas normas datam de 1965 e 1932 e, naquela época, entendeu-se por estabelecer o prazo quinquenal de prescrição para quaisquer pretensões deduzidas pela Fazenda Pública e contra ela.

Porém, ao tempo do ilícito apurado o cenário constitucional já era outro.

A exegese emprestada pelo STF à regra do art. 37, § 5º, da CF/1988 é no sentido de serem prescritíveis as pretensões reparatorias em favor do Estado derivadas de ilícito de natureza civil. Mas não as decorrentes de ilícitos de natureza administrativa, ambiental ou criminal, as quais não estão abrangidas pelos efeitos vinculantes derivados do Tema 666/STF.

No caso, **a extração ilícita de basalto configura ilícito administrativo e penal – verdadeira expropriação *contra legem* do patrimônio público federal e, como tal, de toda a coletividade –, estando, portanto, abrangido pela *exceptio* estabelecida quando do julgamento do próprio Tema 666/STF, acarretando a imprescritibilidade da pretensão esboçada na origem.**

Por isso, ao afastar a regra da imprescritibilidade, o acórdão recorrido se pôs em desacordo com o art. 2º, § 1º, da LICC e o próprio art. 21 da Lei 4.717/1965, pois

Superior Tribunal de Justiça

determinou sua incidência em situação que já está sob o manto de incidência de norma constitucional específica, desconsiderando toda a sucessão e a natureza das normas ora referidas.

Há, ademais, impossibilidade de aquisição de bens públicos pela prescrição aquisitiva (usucapião), o que também implica imprescritibilidade das pretensões com escopo de reparar o Erário pela indevida apropriação do bem pelo particular

De fato, a dogmática da imprescritibilidade do ressarcimento das perdas decorrentes de ofensa às normas de Direito Público se confirma no regime dos bens da legislação vigente. **Os bens públicos não são passíveis de usucapião; portanto, imprescritíveis.** Assim dispõe o art. 102 do CC: "**Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião**". Também os arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal: "**Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião**". E, ainda, as Súmulas 340/STF e 619/STJ, respectivamente a preverem que, "**desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião**", e que a "**ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária**", o que afasta pretensão de retenção, indenização por acessões e benfeitorias, ou mesmo aquisição por usucapião.

O Código Civil não faz distinção das modalidades de bens públicos (móveis, imóveis ou semoventes) para fins de inadmissão da prescrição aquisitiva. Por isso, não há razão para, uma vez considerando o bem público imprescritível, distorcer a interpretação e reputar como prescritível o ressarcimento decorrente de usurpação/apropriação do próprio bem, cuja reparação só não é buscada *in natura* (devolução dos minérios apropriados) por evidente impossibilidade material pelo decurso do tempo entre a apropriação (1998 a 2004) e o ajuizamento da ação (2013).

No sentido da **imprescritibilidade da pretensão derivada da indevida apropriação de bens públicos**, citam-se precedentes deste eg. Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. **BENS PÚBLICOS. ALIENAÇÃO DE IMÓVEL SEM LICITAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO. DANO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE.**

Superior Tribunal de Justiça

1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento segundo o qual não configura julgamento ultra ou extra petita o provimento jurisdicional exarado nos limites do pedido, o qual deve ser interpretado lógica e sistematicamente a partir de toda a petição inicial, e não apenas de sua parte final. A propósito: REsp 1.512.796/RN, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 1/2/2018; AgRg no AREsp 533.421/PE, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 13/3/2015.

2. Esta Corte Superior já sedimentou entendimento pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Precedentes: REsp 1.352.230/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 30/11/2017; REsp 13.145.97/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 9/11/2016.

3. Agravo interno não provido.
(AgInt no REsp 1.536.840/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13/3/2020) (g.n.).

PROCESSIONAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMÓVEL SITUADO EM ÁREA DE FRONTEIRA. BEM DA UNIÃO. TRANSFERÊNCIA A NON DOMINO PELO ESTADO DO PARANÁ A PARTICULARES. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA POR INTERESSE SOCIAL. TRÂNSITO EM JULGADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DOS REGISTROS IMOBILIÁRIOS. RESTITUIÇÃO DOS VALORES PAGOS A TÍTULO DE INDENIZAÇÃO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, OBSERVADAS AS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDISSIONAL. AUSÊNCIA. OFENSA À COISA JULGADA. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. RATIFICAÇÃO DO TÍTULO DE PROPRIEDADE. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. REEXAME. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. BOA-FÉ DOS EXPROPRIADOS. DEVOLUÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. IMPOSSIBILIDADE.

(...) 3. Caso em que os autos cuidam de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, na qual busca a declaração de nulidade de títulos dominiais outorgados a particulares, relativamente a imóveis situados na faixa de fronteira, pertencentes à União Federal, com a consequente devolução dos valores indenizatórios já levantados pelos expropriados.

(...) 6. Quanto à ocorrência da prescrição, apesar de o Tribunal de origem ter examinado a controvérsia utilizando-se de fundamentos constitucionais e infraconstitucionais, ambos suficientes e autônomos à preservação do acórdão recorrido, os expropriados não cuidaram de interpor o devido recurso extraordinário, atraindo, assim, a incidência da Súmula 126 do STJ.

7. Considerando que as matérias de ordem pública, tais como prescrição e decadência, podem ser reconhecidas a qualquer tempo, não estando sujeitas à preclusão, a fim de evitar injustiças e conferir a devida segurança jurídica, a suposta violação ao art. 21 da Lei n. 4.717/1965, que embasa a tese da prescrição, deve ser analisada por esta Corte de Justiça, porquanto devidamente

prequestionada.

8. Não há como reconhecer a prescrição da pretensão do Ministério Público Federal, primeiro porque se trata de nulidade absoluta da venda a non domino, impossível de ser convalidada; segundo, o referido instituto não atinge os bens públicos dominicais de propriedade da União, que são regidos por lei especial (Decreto-Lei n. 9.760/1946).

9. A Constituição Federal, em seu art. 37, § 5º, estabelece expressamente a imprescritibilidade das pretensões voltadas ao ressarcimento de dano causado ao Erário, como na hipótese dos autos.

10. Irrelevante a discussão da possibilidade de aplicação do prazo prescricional que regula a ação popular, pois o transcurso do tempo não autoriza a prescrição aquisitiva de bens públicos por particulares nem se presta a convalidar atos nulos de transferência de domínio praticados ilegalmente, nos termos das Súmulas 340 e 477 do STF e do art. 183, § 3º, da CF/88.

(...)

20. Recursos do Incra e da União conhecidos parcialmente e, nessa extensão, desprovidos. Recurso dos particulares/expropriados conhecido e provido, em parte, para reconhecer a inexistência de obrigação de devolução dos honorários advocatícios.

(REsp 1.352.230/PR, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 30/11/2017).

No tocante aos precedentes do STF invocados pelo Ministro Mauro Campbell Marques a respeito do tema aqui discutido (RE 1.171.563 AgRg, Segunda Turma, Relatora Min. Cármen Lúcia, DJe 16.08.2019; e RE 990.010 Ed AgRg, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 06.11.2019), inicialmente observo que eles não enfrentaram o mérito da questão.

Conforme se pode observar dos referidos julgados, ambos não conheceram dos Recursos Extraordinários interpostos sob o fundamento de que a definição da natureza jurídica do ilícito apurado demandaria revolvimento do conjunto fático-probatório, o que seria vedado nos termos da Súmula 279/STF, *verbis*:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E CIVIL. ILÍCITO CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE. PRECEDENTE. CONTROVÉRSIA SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO TUTELADO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MULTA APLICADA NO PERCENTUAL DE 1%, CONFORME O § 4º DO ART. 1.021 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (STF, Segunda Turma; Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe 16/08/2019).

Superior Tribunal de Justiça

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. REPARAÇÃO DE DANOS À FAZENDA PÚBLICA. PRESCRITIBILIDADE. ILÍCITO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - A imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilegalidades tipificadas como de improbidade administrativa e como ilícitos penais. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (RE 669.069-RG/MG, Relator Ministro Teori Zavascki – Tema 666 da Repercussão Geral). Precedentes. **II - Eventual divergência ao entendimento adotado pelo Tribunal a quo, em face da natureza do ilícito, demandaria o reexame de fatos e provas constantes dos autos, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo ante a incidência da Súmula 279/STF.** III - Agravo regimental a que se nega provimento (STF, Segunda Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe 06.11.2019)

Além disso, os referidos julgados, ainda que tenham tangenciado o tema, não o enfrentam sob a perspectiva apresentada em meu Voto, isto é, de que a imprescritibilidade constitucional e do Código Civil, para fins de aquisição do bem público, comunica-se para a hipótese de extração ilegal, criminosa, de minério.

Por outro lado, observo que **há precedente do STF, atinente ao mérito da questão, no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do dano pela extração ilegal de minério.**

No julgamento do RE 1.287.474-SC, a Ministra Cármen Lúcia – em decisão monocrática confirmada posteriormente pela Segunda Turma do STF (AgRg, DJe 14.05.2021) – proveu o Recurso Extraordinário ofertado pela União em caso semelhante ao presente (indenização pelos danos derivados da extração ilegal de minério), a fim de afastar o reconhecimento da prescrição quinquenal pelo mesmo Tribunal prolator da decisão recorrida (TRF4), diante do entendimento de que é imprescritível a pretensão:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.287.474 SC
RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
RECTE.(S) :UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECDO.(A/S) :JEFERSON ANGELO TONDO
RECDO.(A/S) :BRITADOR OESTE LTDA
ADV.(A/S) :FRANCISCO AUGUSTO ZARDO GUEDES

1. Recurso extraordinário interposto com base na al. a do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra o seguinte julgado da Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da Quarta Região:

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXTRAÇÃO ILEGAL DE MINÉRIO. AÇÃO DERESSARCIMENTO. PRAZO PRESCRICIONAL. A pretensão de ressarcimento de danos ao erário não decorrente de ato de improbidade prescreve em cinco anos” (e-doc. 115).

Os embargos declaratórios opostos foram rejeitados (e-doc. 119).
2. A recorrente alega ter o Tribunal de origem contrariado o § 5º do art. 37, o § 3º do art. 183 e o parágrafo único do art. 191 da Constituição da República e aponta “ofensa ao artigo 37, § 5º, ainda que lesão aqui versada não decorra de ato de improbidade, como sustenta o acórdão. Afinal há outros aspectos que qualificam a mineração ilegal, clandestina, como atividade odiosa altamente prejudicial à sociedade; algo que, pela gravidade, tal como a improbidade, afastada eventual tentativa de enquadramento prescricional às hipóteses comuns. Sobretudo porque usurpação mineral configura, em essência, grave ilícito penal contra a Administração Pública” (fl. 14, e-doc. 123).

Sustenta que, “no julgamento do RE 669.069/MG, em obiter dictum, esse Colendo Supremo Tribunal Federal afirmou que a prescritibilidade não atinge os prejuízos causados por fatos que se encontram tipificados penalmente (...). No julgamento de embargos declaratórios no RE 669.069, essa Suprema Corte manifestou a necessidade de se analisar em separado a imprescritibilidade das ações de ressarcimento decorrentes das infrações ao direito público: (...). Dessa forma, não estão abrangidos no citado precedente os danos causados por a) atos tipificados como crime, b) atos tipificados como improbidade administrativa, previstos na Lei nº 8.429/92; e c) atos ilícitos administrativos, praticados no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo” (fls. 14-17, e-doc. 123).

Assevera que “as ações de ressarcimento que tenham como causa de pedir a usurpação mineral não se qualificam como ações relacionadas a ilícitos civis puros, como o acidente de carro, este sujeito à prescrição. O minério é bem da União, elencado entre os bens de seu domínio na Constituição Federal (art. 20, IX), tutelado pelo direito penal (art. 2º da Lei nº 8.176/1991), representando patrimônio coletivo que, quando usurpado, o material deve ser apreendido e devolvido à União, pois o bem é de seu domínio. Não pode sobre ele recair efeitos da prescrição porque, além de ser imprescritível a pretensão indenizatória da União (art. 37, § 5º), interpretar como prescritível extração ilegal de importante bem público, seria o mesmo que viabilizar a aquisição deles pela usucapião, algo expressamente vedado pelos artigos 183, § 3º, e 191, par. único, da Constituição Federal” (fls. 19-20, e-doc. 123).

Pede “o provimento do presente recurso extraordinário para que seja reformado o acórdão recorrido, a fim de reconhecer a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento decorrente de violação de normas de direito público

Superior Tribunal de Justiça

(extração irregular de minério)” (fl. 20, e-doc. 123).

Apreciada a matéria trazida na espécie, **DECIDO**.

3. Razão jurídica assiste à recorrente.

O Tribunal de origem dirimiu a controvérsia nos seguintes termos:

“Trata-se de recurso de apelação e remessa oficial em face de sentença que decretou a prescrição do direito da UNIÃO de postular ressarcimento por lavra ilegal de minério. Apela a UNIÃO enfatizando a imprescritibilidade da ação por se tratar de ação de ressarcimento por ação que causou dano ambiental. (...)”

Os particulares interessados em explorar minério devem submeter-se aos trâmites legais dos regimes de autorização e de concessão, nos termos do Código Nacional de Mineração (Decreto-lei n. 227/67), com subsequente recolhimento da CFEM. A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) é uma contraprestação paga à União pelo aproveitamento econômico desses recursos minerais. Foi prevista na Constituição Federal de 1988, instituída pelas Leis n. 7.990/1990 e 8.001/1990. Foi regulamentada pelo Decreto n. 01/1991 e, a partir de então, passou a ser exigida das empresas mineradoras em atividade no país. O Código de Mineração e os arts. 2º e 3º do Decreto n. 3.358/00 autorizam a administração pública direta e indireta, em todas as esferas, a extrair substâncias minerais para emprego imediato na construção civil de obras próprias, tratando-se de questão regulada positivamente, dispensando o licenciamento de extração perante o DNPM.

Particular ou ente público, entretanto, são ambos obrigados por lei ao licenciamento ambiental, garantindo que a exploração mineral não cause danos ou garantindo que os danos sejam reparados e/ou mitigados.

A exploração irregular, sem licenciamento do órgão mineral ou do órgão ambiental, justifica o acionamento do agente administrativo e judicialmente para o ressarcimento financeiro da UNIÃO e também para garantir a reparação ambiental, a qual, a depender do caso, soma-se ou não indenização pecuniária.

No caso dos autos, BRITADOR OESTE LTDA. - ME e JÉFERSON ÂNGELO TONDO foram chamados a indenizar a UNIÃO por ressarcimento ilegal de 86.475,44 de brita no período de 2000 a 2008, calculado o valor devido em R\$ 2.573.509,00. Ocorre que a apuração foi providenciada em 2013 e a ação de ressarcimento ajuizada em 2017, sendo forçoso reconhecer a prescrição ao ressarcimento. (...)”

Ademais, perante o Supremo Tribunal Federal a repercussão geral foi reconhecida (tema 666) restando firmada tese no sentido de que “é prescritível a ação de reparação de danos

à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil".

Não prospera, então, qualquer alegação de imprescritibilidade, de forma que neste juízo correta a extinção da ação no ponto, prosseguindo apenas quanto ao pleito de reparação ambiental" (fls. 4-5, e-doc. 115).

No julgamento do Recurso Extraordinário n. 654.833 (Tema 999 da repercussão geral), Relator o Ministro Alexandre de Moraes, este Supremo Tribunal assentou a tese de ser "imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental". Confira-se a ementa do julgado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais.

6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmção de tese segundo a qual "É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental" (DJe 24.6.2020).

O julgado recorrido divergiu dessa orientação jurisprudencial.

4. Pelo exposto, **dou provimento ao presente recurso extraordinário** (al. b do inc. V do art. 932 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), em observância ao julgamento do Recurso Extraordinário n. 654.833-RG.

8. Conclusão

Ratifico, portanto, o Voto antes apresentado, para **AFASTAR** a aplicação do prazo quinquenal (arts. 21 da Lei 4.717/1965 e 1º do Decreto 20.910/1932) à pretensão de reparação em caso de usurpação mineral, que em nada se confunde com ilícitos civis.

Ante o exposto, **dou provimento ao Recurso Especial, com determinação de que os autos baixem à origem, para que tenha prosseguimento o julgamento.**

É o voto.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.821.321 - SC (2019/0130696-0)

VOTO-VISTA

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Conforme relatado pelo Ministro HERMAN BENJAMIN, trata-se de Recurso Especial, interposto, em 13/07/2018, pela UNIÃO, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. INDENIZAÇÃO. EXTRAÇÃO IRREGULAR DE RECURSO MINERAL. BASALTO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

Em se tratando de ação civil pública movida pelo Poder Público em face de particular (não abrangido pelo conceito de agente público), objetivando a reparação de dano decorrente da extração ilegal de recursos minerais, deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal delineado na Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), haja vista que (a) a norma insculpida no artigo 37, § 5º, da CRFB, enquanto excepcional, comporta interpretação restritiva; e (b) o prazo trienal previsto no artigo 206, §3º, IV, do CC é geral, cedendo espaço ao prazo especial, por regra de hermenêutica" (fl. 1.381e).

No acórdão objeto do Recurso Especial, o Tribunal de origem manteve sentença que, aplicando prazo prescricional quinquenal, julgara extinta Ação Civil Pública, ajuizada pela UNIÃO, na qual postula a condenação da recorrida a ressarcir os danos decorrentes da indevida extração de basalto.

Opostos Embargos de Declaração, pela UNIÃO, foram eles rejeitados, em acórdão que recebeu a seguinte ementa:

"DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. HIPÓTESES DE CABIMENTO. INOCORRÊNCIA. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA DECIDIDA. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. DISCIPLINA DO ARTIGO 1025 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

1. São cabíveis embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para esclarecer obscuridade ou eliminar contradição, suprir omissão ou corrigir erro material, consoante dispõe o artigo 1022 do Código de Processo Civil.

2. Não se verifica a existência das hipóteses ensejadoras de embargos de declaração quando o embargante pretende apenas rediscutir matéria decidida, não atendendo ao propósito aperfeiçoador do julgado, mas revelando a intenção de modificá-lo, o que se admite apenas em casos excepcionais, quando é possível atribuir-lhes efeitos infringentes, após o devido contraditório (artigo 1023, § 2º, do Código de Processo Civil).

Superior Tribunal de Justiça

3. O prequestionamento de dispositivos legais e/ou constitucionais que não foram examinados expressamente no acórdão encontra disciplina no artigo 1025 do Código de Processo Civil, que estabelece que nele consideram-se incluídos os elementos suscitados pelo embargante, independentemente do acolhimento ou não dos embargos de declaração" (fl. 1.420e).

A UNIÃO sustenta, em seu Recurso Especial, ofensa aos arts. **(a)** 1.022, II, do CPC/2015, por não terem sido sanadas as omissões apontadas nos Embargos de Declaração; e **(b)** 21 da Lei 4.717/65, por entender que "o acórdão recorrido, ao assentar o entendimento de que como se trata de dano ao erário não decorrente de improbidade administrativa, incide na espécie o prazo prescricional quinquenal por analogia ao artigo 21 da Lei nº 4.717/65, e não a regra do art. 37, § 5º, da Constituição, acabou violando esse dispositivo [art. 37, § 5º, da CF/88], além, é claro, de contrariar a legislação infraconstitucional acima referida" (fl. 1.446e). Assevera que "não é o caso de se aplicar, à espécie, o prazo prescricional do artigo 21 da Lei nº 4.717/65" (fl. 1.451e), reconhecendo-se, assim, a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória; que "o acórdão recorrido, **ao afastar a incidência da norma constitucional referida, além de contraria-la, contrariou, também, o art. 2º, § 1º, da LICC, e o próprio artigo 21 da Lei nº 4.717/65**, pois determinou a sua incidência em situação que já está sob o manto de incidência de norma constitucional específica" (fl. 1.451e). Sustenta que, caso aplicável a prescrição, o seu termo inicial deveria ser contado a partir da ciência da extração irregular do minério pela UNIÃO, em 2013, já que não tem a recorrente o controle da fiscalização de tal patrimônio público (fl. 1.452e). Requer, a final: **"a)** ser cassado o acórdão exarado pelo Tribunal 'a quo' em face dos embargos de declaração interpostos pela União, devolvendo o feito àquela Corte para que profira outro, agora dissipando a omissão havida quanto à pretensão de prequestionamento; **b)** se superada a alegação acima, seja dado provimento ao presente recurso, a fim de afastar a prescrição quinquenal, reconhecendo-se a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, ou o termo inicial da prescrição quando do conhecimento dos fatos pela União" (fl. 1.454e).

O Recurso Especial não foi admitido, pelo Tribunal de origem (fls. 1.491/1.492e), tendo a recorrente interposto o Agravo de fls. 1.505/1.520e.

Na decisão de fl. 1.570e, o Relator, Ministro HERMAN BENJAMIN, deu provimento ao Agravo, para determinar sua conversão em Recurso Especial.

O Ministério Público Federal, pelo Subprocurador-Geral da República ANTONIO FONSECA, opina pelo "não provimento do recurso especial" (fl. 1.577e).

Iniciado o julgamento, o Ministro Relator conheceu do Recurso Especial e lhe deu provimento, para, afastando a prescrição, determinar o retorno dos autos à origem, para que seja dado regular processamento ao feito. Afastou o Relator a violação ao art. 1.022 do CPC/2015 e a aplicação, ao caso, da tese firmada, pelo STF, no Tema 999, no RE 654.833/AC, quanto à imprescritibilidade da reparação civil de dano ambiental, porquanto não se tem notícia, nos autos, de degradação ao meio ambiente, tampouco tal constituiu causa

de pedir, no presente feito. Quanto a tais questões, não há divergência entre os Ministros HERMAN BENJAMIN, OG FERNANDES e MAURO CAMPBELL MARQUES.

A divergência instaurada nos autos decorre de o Relator, Ministro HERMAN BENJAMIN, ter afastado a aplicação, ao caso, da tese firmada pelo STF, no Tema 666, no RE 669.069/MG ("É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil"), e entendido pela inoccorrência da prescrição, na presente hipótese. Concluiu o Relator, a partir do julgamento dos Embargos de Declaração, pelo STF, no aludido RE 669.069/MG, que não podem ser considerados ilícitos civis os decorrentes de infrações ao direito público, cujo ressarcimento seria imprescritível:

"Por isso mesmo, esclareceu o STF, no julgamento de Embargos de Declaração contra o acórdão proferido no referido RE 669.069/MG: 'Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, **de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público**, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante'.

(...)

De outro lado, **a extração de minério sem autorização** ou em volume que extrapola os limites da autorização concedida pela licença da Agência Nacional de Mineração - ANM (antigo Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM), **não podem ser considerados ilícitos civis**, porquanto, mencionando mais uma vez palavras usadas pelo STF no acórdão que julgou os Aclaratórios opostos no RE 669.069/MG, '**decorrem de infrações ao direito público**'. Trata-se de uma lesão, acresça-se, que só a União pode sofrer.

(...)

Incabível, portanto, aplicar o prazo quinquenal à pretensão de reparação em caso de usurpação mineral, que em nada se confunde com ilícitos civis".

O Ministro OG FERNANDES apresentou voto-vista acompanhando o Relator, quando afasta a violação ao art. 1.022 do CPC/2015 e a aplicação, ao caso, do Tema 999/STF ("É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental"). Divergiu, porém, do Relator, quando afastou a aplicação, ao caso, do Tema 666/STF, concluindo, a partir também do exame do decidido pelo STF, nos Embargos de Declaração no RE 669.069/MG, que incide a prescrição, no caso presente, **in verbis**:

"O cuidadoso voto proferido pelo Ministro Herman Benjamin, da mesma forma, reconheceu inaplicabilidade ao caso da tese firmada pelo STF no

juízo do Tema 666, com o seguinte teor: 'É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.'

Sua Excelência destacou os acréscimos feitos pela Corte Suprema no julgamento dos Embargos de Declaração no RE 669.069/MG, em que se adotou a interpretação estrita da expressão 'ilícitos civis' constante da mencionada tese. Na ocasião, salientou-se que 'não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade administrativa e assim por diante'.

Ocorre que o argumento de que não se consideram ilícitos civis aqueles decorrentes de infrações ao direito público não leva à conclusão de que a Suprema Corte adotou a regra da imprescritibilidade para a reparação dos 'ilícitos não civis', na definição trazida no julgamento do Tema 666/STF. É justamente neste ponto que se encontra minha divergência em relação à proposta trazida pelo Relator.

No julgamento dos referidos embargos declaratórios, a Corte Suprema afirmou expressamente que tais questões ainda seriam enfrentadas oportunamente. Veja-se:

Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante. **Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio.**

Por isso mesmo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 – 'Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa'; e (b) Tema 899 – 'Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas'. Desse modo, se dúvidas ainda houvesse, é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em

decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado.

Filio-me à corrente de que **a imprescritibilidade não pode ser adotada como regra, ainda que as reparações buscadas decorram de infrações originárias do direito público.**

(...)

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de enfrentar tema análogo, consistente na prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas.

Na assentada de 20/4/2020, a Corte Suprema reiterou o entendimento de que a imprescritibilidade apenas pode ser aplicada em situações excepcionais, a exemplo do ressarcimento dos danos decorrentes de atos dolosos de improbidade administrativa e nos casos de restabelecimento de danos ambientais. Em relação às demais situações de ordem tipicamente patrimoniais, aplica-se o princípio da prescritibilidade.

Confira-se, a título elucidativo, a seguinte transcrição do voto condutor do acórdão proferido no julgamento do RE 636.886/AL, submetido ao rito da repercussão geral (grifos acrescidos):

De outro lado, a irregularidade identificada pelo TCU, assim como o indébito fiscal, pode configurar ato ilícito, porque contrários ao direito; mas **a natureza jurídica de ilícito não é razão bastante para que se torne imprescritível a ação para a cobrança de crédito**; uma vez que, não se apurou, mediante o devido processo legal com a presença de contraditório e ampla defesa a existência de ato doloso de improbidade administrativa.

O reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas significa grave ferimento ao Estado de Direito, que exige, tanto no campo penal, como também na responsabilidade civil, a existência de um prazo legal para o Poder Público exercer sua pretensão punitiva, não podendo, em regra, manter indefinidamente essa possibilidade, sob pena de desrespeito ao devido processo legal. **As exceções à prescritibilidade estão única e exclusivamente previstas na Constituição Federal, no campo punitivo penal, nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º:**

[...]

O devido processo legal, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em

restringir a liberdade ou a propriedade individual, entre elas, certamente, a estipulação de prazos fatais para o exercício das pretensões em juízo, na hipótese da prática de atos ilícitos ou irregulares.

Mais adiante, o voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes foi ainda mais incisivo, quando asseverou o seguinte (grifos acrescidos):

A simples leitura da expressão ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento , prevista no § 5º do art. 37 da CF, em sua literalidade, por si só, não permite a afirmação de ter sido adotada a imprescritibilidade de qualquer ação de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. A interpretação do texto constitucional não pode ser legitimada sem que se aprecie o conjunto das normas vigorantes, em uma necessária homogeneidade equilibrada de todo o ordenamento jurídico, sob pena de grave lesão a dispositivo constitucional não só quando é violentada a sua literalidade, mas também quando sua aplicação é apartada de seu espírito e de seu conteúdo.

O ordenamento jurídico adota o princípio da prescritibilidade como essencial à segurança jurídica das relações em sociedade, como salientado pelo Ministro DIAS TOFFOLI, em voto no julgamento do RE 669069/MG:

[...]

Por isso, o afastamento excepcional de sua aplicação conduz à necessidade de interpretação restritiva do texto constitucional, por se constituir em uma ressalva destoante dos tradicionais princípios jurídicos que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit jus*); ainda mais se tratando, como na presente hipótese, de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas, que nem ao menos analisou o dolo ou culpa do agente.[...]

A ressalva prevista no § 5º do art. 37 da CF não pretendeu estabelecer uma exceção implícita de imprescritibilidade, mas obrigar constitucionalmente a recepção das normas legais definidoras dos instrumentos processuais e dos prazos prescricionais

para as ações de ressarcimento do erário, inclusive referentes a condutas ímprobas, mesmo antes da tipificação legal de elementares do denominado ato de improbidade (Decreto 20.910/1932, Lei 3.164/1957, Lei 3.502/1958, Lei 4.717/1965, Lei 7.347/1985, Decreto-Lei 2.300/1986); mantendo, dessa maneira,

Superior Tribunal de Justiça

até a edição da futura lei e para todos os atos pretéritos, a ampla possibilidade de ajuizamento de ações de ressarcimento.

Na situação em apreço, a demanda apresenta caráter exclusivamente patrimonial, pois pretende a União a cobrança da quantia correspondente ao basalto extraído pela parte ré, no período em que a sociedade empresária ainda não detinha autorização para exploração do referido minério.

(...)

A exploração supostamente ilegal **ocorreu no período de 1998 a 2004, tendo a ação de reparação de danos sido ajuizada apenas em 2013, ou seja, quando já escoado o quinquênio legal.**

Ante o exposto, peço licença ao Relator **para negar provimento ao recurso especial**".

O Relator apresentou ratificação de voto, invocando os arts. 102 do Código Civil, 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da CF/88, bem como as Súmulas 340/STF e 619/STJ, sustentando que "os bens públicos não são passíveis de usucapião, portanto, imprescritíveis".

Concluiu que "aqui se trata da imprescritibilidade do bem público em si, não na perspectiva ambiental ou econômica, pois o Código Civil não faz distinção das modalidades de bens públicos. Por isso, não haveria razão para, uma vez considerando o bem público imprescritível, distorcer a interpretação e considerar como prescritível o ressarcimento decorrente dos direitos de igual natureza".

O Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES pediu vista dos autos e apresentou voto acompanhando a divergência, para negar provimento ao Recurso Especial.

Na origem, a recorrente ajuizou, em **09/04/2013**, Ação Civil Pública, postulando a condenação da recorrida "a ressarcir o erário pelo montante de R\$ 7.943.503,83, correspondente ao volume de basalto irregularmente extraído, devidamente acrescido de correção monetária a contar de 07/12, conforme acima explicitado, além de juros moratórios, e, ainda, ao pagamento de honorários advocatícios em valor não inferior ao mínimo legal previsto no artigo 20, § 3º, do Código de Processo Civil" (fls. 36/37e).

A sentença, após constatar que havia "ciência inequívoca da lesão por parte do interessado desde o ano de 2004", reconheceu a prescrição quinquenal e julgou extinto o feito, com resolução de mérito (fls. 1.306/1.316e).

Interpostas Apelação, pela UNIÃO, e Remessa Necessária, foram elas improvidas, pelo Tribunal de origem, em acórdão assim fundamentado:

"Trata-se de recurso de apelação e remessa oficial contra sentença que decretou a prescrição quinquenal do direito da União postular ressarcimento pecuniário decorrente de lavra ilegal de minério feita pela

ré em ACP, SETEM Construções SA.

Apela a UNIÃO autora da APC para afirmar a imprescritibilidade do ato ilícito perpetrado, na forma do art. 37, § 5º, da CRFB/88. Aponta, ademais, que teve ciência dos atos ocorridos entre 1998 e 2004 somente em 2013, do que a prescrição quinquenal, caso aplicada, tem aí seu termo inicial. Desta forma, ajuizada a ação imediatamente, a prescrição deve ser afastada.

(...)

Quanto à alegação de ocorrência de prescrição prevista no Código Civil, deve ser ressaltado que a discussão acerca de sua incidência na ação civil pública que busca o ressarcimento ao erário é orientada pela regra constante no § 5º do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 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.

A ressalva contida na parte final do parágrafo poderia levar à conclusão que as pretensões de ressarcimento do erário, em quaisquer hipóteses, estariam imunes à prescrição. Acrescente-se a isso o fato de que a Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) nada fala sobre a prescrição das ações civis públicas.

Em relação à ação de improbidade administrativa, a Lei nº 8.429/92, em seu art. 23, estabelece o prazo de prescrição, relativamente aos atos de improbidade administrativa, o qual só tem aplicação às ações destinadas a aplicar as sanções previstas nesta mesma lei:

(...)

Essa aplicação restrita às sanções previstas na própria Lei de Improbidade Administrativa reafirma a lacuna legislativa quanto à reparação de danos causados ao erário, o que, novamente, poderia levar à conclusão da inexistência de prazo prescricional, em conformidade à referida interpretação dada ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

No entanto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem

ressaltado que 'a prescritebilidade é regra geral do direito, corolário do princípio da segurança jurídica, ante a necessidade de certeza nas relações jurídicas. Desse modo, a Constituição excepcionalmente estabeleceu os casos em que não corre a prescrição. E, considerando-se que a prescrição é a regra no direito brasileiro, qualquer exceção deve ser interpretada restritivamente' (trecho do voto do Ministro Hamilton Carvalhido nos Embargos de Divergência em Recurso Especial nº 662.844/SP).

Assim, ressaltou o Ministro relator que 'as hipóteses de imprescritebilidade devem ser interpretadas em consonância com o princípio da segurança jurídica', cujo critério hermenêutico deve conduzir, também, à busca de sentido do § 5º do art. 37 da Constituição.

E assim prosseguiu o Ministro:

'É de se ter em conta, pois, que, no dispositivo da Carta Política que trata dos princípios que devem reger a Administração Pública, são disciplinadas as sanções impositivas aos atos de improbidade administrativa, que violam um dos princípios fundamentais à Administração, qual seja, o da moralidade. Nesse prisma, sendo os atos ímprobos de alto grau de reprovabilidade, o legislador deve estabelecer sanções equivalentes à gravidade das condutas.

E, embora corra prescrição para a apuração e aplicação de penalidades para esses ilícitos, hoje disciplinada no artigo 23 da Lei nº 8.429/92, o ressarcimento relativo aos danos provocados por estes atos pode ser buscado a qualquer tempo, nos termos do parágrafo 5º do artigo 37 da Constituição Federal.

Ou seja, a insuscetibilidade aos prazos prescricionais da pretensão de ressarcimento de dano ao erário exclusivamente quando causado por ato de improbidade administrativa não se traduz em uma incompatibilidade com os princípios gerais do direito, uma vez que se trata de recomposição do dano causado por ato de alta reprovabilidade, e que é o interesse maior da Administração Pública, confundindo-se com o próprio interesse público.

E esta interpretação do dispositivo constitucional em questão garante que a excepcional hipótese de imprescritebilidade não seja aplicada a situações que não se configurem como causas de extrema gravidade a justificar a exceção à regra da prescritebilidade.

(...)

Desse modo, não sendo o caso de dano causado por ato de

improbidade administrativa, aplica-se à ação civil pública que visa ao ressarcimento de dano ao erário o prazo prescricional quinquenal, por analogia ao artigo 21 da Lei nº 4.717/65, que estabelece este prazo para as pretensões veiculadas por meio de ação popular.

Confira-se o julgado da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO.

AÇÃO CIVIL DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO NÃO DECORRENTE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

- 1. A pretensão de ressarcimento de danos ao erário não decorrente de ato de improbidade prescreve em cinco anos.**
- 2. Embargos de divergência acolhidos.**

(REsp 662.844/SP, 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, Relator Ministro Hamilton Carvalhido, DJe 01/02/2011 e RSTJ vol. 221 p. 209)

No caso, trata-se de dano ao erário em função de usurpação de mineral pertencente à União, ao qual se aplica, portanto, o prazo prescricional geral quinquenal. Aliás, por se tratar de exploração contínua, o prazo de cinco anos se renova a cada novo ato ilícito, e tem como termo inicial, portanto, o próprio ato.

Tratando-se de exploração supostamente ilegal ocorrida no período de 1998 e a 2004, o último direito de ressarcimento ocorreu em 2009, de forma que é forçoso reconhecer a prescrição do direito veiculado em ação civil pública ajuizada somente em 2013. Desta forma, a sentença merece ser integralmente mantida, bem destacando que 'O caso também difere das hipóteses de ocorrência de dano ambiental, pois a ação não visa à recomposição do meio ambiente - situação em que se admitiria a imprescritibilidade - , mas sim à reposição ao erário em razão da extração irregular de basalto, ação de cunho patrimonial. A respeito:'

(...)

E segue:

'No caso dos autos, não há notícia de que tenha sido reconhecida a natureza ímproba ou criminal do ato causador do suposto dano, requisito que, no sentido do decidido nos precedentes citados, é indispensável para que se configure a imprescritibilidade do ressarcimento.

No caso, trata-se de dano ao erário em função de usurpação de mineral (basalto) pertencente à União, ao qual se aplica, na forma dos julgados acima colacionados, prazo prescricional quinquenal. Por se tratar de exploração contínua, o prazo de cinco anos se renova a cada novo ato ilícito, de modo que a prescrição atinge as ações/extrações ocorridas antes do quinquênio anterior à propositura da ação, o que, no presente caso atinge todo o pedido formulado na petição inicial, **uma vez que se refere a supostas extrações irregulares ocorridas, no máximo, até o ano de 2004**, na área de que trata o Procedimento DNPM nº 815.763/1996, ao passo que a presente ação foi ajuizada em 09/04/2013.

Note-se do Parecer Técnico 051/2012/DFM/DNPM/SC-JLP que a União, por meio do DNPM tinha conhecimento da exploração irregular desde o ano de 2004, pois constou que 'em vistoria realizada em 23/09/2004 foi constatada a realização de lavra de basalto sem autorização do DNPM, pois a Guia de Utilização 046/2003 venceu em 05/06/2004. Nesta oportunidade foi emitido o Auto de paralisação 04/JB/04, para empresa SETEP' (evento 1/PROCADM2/p.4e 44). **Havia, portanto, ciência inequívoca da lesão por parte do interessado desde o ano de 2004.**

Assim, **a pretensão de ressarcimento da União está fulminada pela prescrição quinquenal, nos termos da atual interpretação jurisprudencial.**

Dessa forma, acolho a prejudicial de mérito e pronuncio a prescrição da pretensão de ressarcimento contida no item 'd' da petição inicial, o que atinge todo o período reclamado.'

A sentença, então, deve ser mantida.

(...)" (fls. 1.383/1.387e).

Opostos Embargos de Declaração, pela UNIÃO, foram eles rejeitados, pelo acórdão de fls. 1.424/1.425e, ao fundamento de que "o que pretende o embargante, na verdade, é a rediscussão da matéria decidida, o que não é admissível nesta via recursal".

De início, tal como destacado nos votos já proferidos – sobre o que não há divergência –, à luz do que decidido pelo acórdão recorrido, cumpre asseverar que, ao contrário do que ora se sustenta, não houve violação ao art. 1.022 do CPC/2015, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que os votos condutores do acórdão recorrido e do aresto proferido em sede de Embargos de Declaração apreciaram, fundamentadamente e de modo completo, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.

No caso, as razões que levaram o Tribunal de origem a afastar a alegada

imprescritibilidade da pretensão da recorrente foram devidamente expostas, no acórdão recorrido, que conta com motivação suficiente e não deixou de se manifestar sobre a matéria cujo conhecimento lhe competia, permitindo, por conseguinte, a exata compreensão e resolução da controvérsia, não havendo falar em descumprimento aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, II, do CPC/2015.

Nesse contexto, **"a solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015"** (STJ, REsp 1.829.231/PB, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 01/12/2020).

Vale ressaltar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, EDcl no REsp 1.816.457/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/05/2020; AREsp 1.362.670/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 31/10/2018; REsp 801.101/MG, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 23/04/2008.

Também entendo – e sobre isso não há divergência – inaplicável a tese firmada no Tema 999/STF ("É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental"). Não se alega a existência de danos ambiental e tal não constitui causa de pedir, **in casu**.

Conquanto ponderáveis os argumentos do douto voto do Relator, Ministro HERMAN BENJAMIN, para afastar a prescrição, no caso – o que me levou a pedir vista –, pedindo-lhe a mais respeitosa vênua, convenci-me dos fundamentos trazidos pelo voto divergente do Ministro OG FERNANDES, que, examinando o assunto, inclusive à luz dos Embargos de Declaração no RE 669.069/MG, Tema 666/STF ("É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil"), concluiu pela incidência da prescrição, no caso, negando provimento ao Recurso Especial da UNIÃO.

Destaco, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, em 20/04/2020, no julgamento do RE 636.886/AL, submetido ao regime de repercussão geral, fixou a seguinte tese: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899). O acórdão foi assim ementado:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do

Estado.

2. Analisando detalhadamente o tema da 'prescritibilidade de ações de ressarcimento', **este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso** tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). **Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.**

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. **Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: 'É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas'** (STF, RE 636.886/AL, Rel. Ministro ALEXANDRE DE MORAES, PLENO, DJe de 24/06/2020).

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

"Na presente hipótese é necessário, inicialmente, analisar o posicionamento dessa CORTE SUPREMA em relação a imprescritibilidade ou não das ações de ressarcimento ao erário, decorrentes de ilícitos civis, inclusive os atentatórios à probidade da administração, em conformidade com o mandamento constitucional do § 4º do art. 37 da CF; para fins de aplicação de uma das TESES decididas pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

(a) **TEMA 666**, decidido em Repercussão Geral no RE 669.069 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI), com a seguinte TESE: **É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente**

de ilícito civil ou

(b) **TEMA 897**, decidido na Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN, com a seguinte TESE: **São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.**

A excepcional hipótese de imprescritibilidade proclamada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL exige dois requisitos:

- (1) prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado na Lei 8.429/92;**
- (2) presença do elemento subjetivo do tipo DOLO; conforme TESE, com a qual guardo reservas, que estabeleceu: São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (TEMA 897 RE-RG 852475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN).**

Em relação a todos os demais atos ilícitos não caracterizados como atos de improbidade ou atentatórios à probidade na administração praticados sem dolo, ou ainda, pretéritos à edição da Lei 8.429/1992, manteve-se a ampla possibilidade de ajuizamento de ações de ressarcimento, dentro do respectivo prazo prescricional, aplicando-se o TEMA 666, como decidido em Repercussão Geral no RE 669.069 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI), com a seguinte TESE:

É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Em conclusão, nos termos das fundamentações e decisões Plenárias do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública".

No presente caso, como visto acima, a pretensão deduzida pela recorrente não está fundada na prática de "ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de

Improbidade Administrativa Lei 8.429/1992", motivo pelo qual não merece reparos o acórdão recorrido, ao reconhecer a prescrição do direito da ação.

Ressalto que, no aludido julgamento do RE 636.886/AL – no qual se fixou a tese de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas" –, ponderou o Ministro GILMAR MENDES, após analisar as Teses dos Temas 666 e 897 do STF:

"Da conjugação de tais precedentes firmados em repercussão geral, sobressai a conclusão de que, em regra, as ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis, salvo as ações fundadas especificamente na prática de ato doloso tipificado na Lei 8.429/1992.

Isso inclui, por óbvio, todas as demandas que envolvam pretensão do Estado de ser ressarcido pela prática de qualquer ato ilícito, seja ele de natureza civil, administrativa ou penal, ressalvadas as exceções constitucionais (art. 5º, XLII, e XLIV, CF) e a prática de ato doloso de improbidade administrativa (excluindo-se os atos ímprobos culposos, que se submetem à regra prescricional)".

Além disso, tal como destacado pelo Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, igual entendimento fora adotado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do AgRg no RE 1.171.563/SC, em outra demanda envolvendo as mesmas partes e versando igualmente sobre ressarcimento decorrente de extração de recursos minerais sem autorização. Tal precedente foi assim ementado:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E CIVIL. ILÍCITO CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE. PRECEDENTE. CONTROVÉRSIA SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO TUTELADO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MULTA APLICADA NO PERCENTUAL DE 1%, CONFORME O § 4º DO ART. 1.021 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO" (STF, AgRg no RE 1.171.563/SC, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/08/2019).

Para melhor compreensão da matéria, cumpre transcrever o seguinte trecho do voto condutor do acórdão, ao negar provimento ao Agravo Regimental da UNIÃO:

- "1. Razão jurídica não assiste à agravante.
2. O Tribunal de origem assentou:

'A controvérsia envolve o alcance da imprescritibilidade das ações

de ressarcimento de danos ao erário provocados por ato ilícito, conforme previsto no art. 37, § 5º, da CF/88, verbis: (...)

Em 03/02/2016, o pleno do Supremo Tribunal Federal julgou o RE 669.069, com repercussão geral, e decidiu, por maioria, fixar a seguinte tese sobre a questão: 'É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ato ilícito civil.' (Tema 666)".

(...)

Portanto, **a ação de reparação de dano ao erário por ilícito civil não é imprescritível.**

Quanto à alegação de que a extração de recursos minerais sem autorização é prevista como ilícito penal, embora o fato possa vir a ter reflexos no âmbito criminal, a causa petendi tem caráter eminentemente civil, não havendo qualquer notícia de que a conduta tenha sido reconhecida como ato de improbidade ou crime. Assim, não há razão para afastar a prescrição reconhecida pelo juízo de origem.

(...)

Consequentemente, **deve ser mantida a sentença que declarou prescrita a pretensão de ressarcimento ao erário'.**

2. Como assentado na decisão agravada, esse entendimento harmoniza-se com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 669.069, com repercussão geral reconhecida, este Supremo Tribunal fixou a tese de ser 'prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil'. A ementa do julgado tem o seguinte teor:

(...)

3. O Tribunal de origem também assentou o 'caráter eminentemente civil [da causa de pedir], não havendo qualquer notícia de que a conduta tenha sido reconhecida como ato de improbidade ou crime' e concluiu não haver 'razão para afastar a prescrição reconhecida pelo juízo de origem'".

Note-se que, no presente caso, **o Tribunal de origem – transcrevendo a sentença – também concluiu que "não há notícia de que tenha sido reconhecida a natureza ímproba ou criminal do ato causador do suposto dano, requisito que, no sentido do decidido nos precedentes citados, é indispensável para que se configure a imprescritibilidade do ressarcimento"** (fl. 1.386e).

Consoante precedentes recentes de ambas as Turmas que integram a Primeira Seção, invocados pelo Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, "conforme entendimento pacificado nesta Corte, a pretensão de ressarcimento de danos ao erário não

Superior Tribunal de Justiça

decorrente de ato de improbidade, como é o caso dos autos, prescreve em cinco anos" (AgInt no REsp 1.835.383/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/06/2021) e "conforme entendimento pacificado nesta Corte, a pretensão de ressarcimento de danos ao erário, não decorrente de ato de improbidade, prescreve em cinco anos" (AgInt no REsp 1.532.741/ES, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/09/2019).

Ademais, verifico que a questão referente à imprescritibilidade dos **bens públicos**, na forma prevista pelos arts. 102 do Código Civil e 183, § 3º, e 191 da Constituição Federal – invocados, na ratificação de voto, pelo Relator, Ministro HERMAN BENJAMIN –, não foi discutida no acórdão recorrido, nem suscitada pela UNIÃO, que, nas razões de seu Recurso Especial, levanta apenas a violação aos arts. 1.022 do CPC, 21 da Lei 4.717/65 e 2º, § 1º, da LINDB, defendendo que, "pela ressalva contida no texto constitucional, as ações de ressarcimento são imprescritíveis, pouco importando se o dano tenha sido causado por servidor ou por outro agente, E, PRINCIPALMENTE, A NATUREZA DO DANO OU DA CONDUITA PERPETRADA PELO AGENTE" (fl. 1.447e).

Assim, inviável o conhecimento da matéria, por ausência de prequestionamento, nos termos das Súmulas 282 e 356/STF.

Por fim, no que se refere ao termo inicial do prazo prescricional, conforme exposto acima, o Tribunal de origem concluiu que **"a União, por meio do DNPM tinha conhecimento da exploração irregular desde o ano de 2004**, pois constou que **'em vistoria realizada em 23/09/2004 foi constatada a realização de lavra de basalto sem autorização do DNPM**, pois a Guia de Utilização 046/2003 venceu em 05/06/2004. Nesta oportunidade foi emitido o Auto de paralisação 04/JB/04, para empresa SETEP' (evento 1/PROCADM2/p.4e 44). **Havia, portanto, ciência inequívoca da lesão por parte do interessado desde o ano de 2004"**.

Desta forma, tal como destacado no voto proferido pelo Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, "os argumentos da União de que a ciência da lesão teria ocorrido apenas em 2013 se mostram incabíveis, revelando nada mais que a vontade de compensar falha da máquina administrativa com indevido prejuízo aos particulares".

Ante o exposto, pedindo a mais respeitosa vênia ao Relator, Ministro HERMAN BENJAMIN, acompanho a divergência, inaugurada pelo Ministro OG FERNANDES, para negar provimento ao Recurso Especial da UNIÃO.

É o voto.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.821.321 - SC (2019/0130696-0)

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO:

União interpôs recurso especial, com fundamento no art. 105, III, *a*, da Constituição Federal, contra acórdão proferido em autos de ação civil pública por ela movida contra Setep Topografia e Construções Ltda, por meio da qual se buscava o ressarcimento decorrente de lavra ilegal de minério, sem a autorização do DNPM.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região manteve a monocrática que reconheceu a prescrição da ação, nos termos assim ementados (fl. 1.381):

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. INDENIZAÇÃO. EXTRAÇÃO IRREGULAR DE RECURSO MINERAL. BASALTO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL.

Em se tratando de ação civil pública movida pelo Poder Público em face de particular (não abrangido pelo conceito de agente público), objetivando a reparação de dano decorrente da extração ilegal de recursos minerais, deve ser aplicado o prazo prescricional quinquenal delineado na Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965), haja vista que (a) a norma insculpida no artigo 37, §5º, da CRFB, enquanto excepcional, comporta interpretação restritiva; e (b) o prazo trienal previsto no artigo 206, §3º, IV, do CC é geral, cedendo espaço ao prazo especial, por regra de hermenêutica.

Além da ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015 por suposta omissão do Tribunal *a quo*, a recorrente apontou a violação dos arts. 2º, §1º, da LICC, 21 da Lei n. 4.717/1965, 1º do Decreto n. 20.910/1932, sustentando a imprescritibilidade da pretensão reparatória, ou que o termo inicial seja contado quando do conhecimento dos fatos pela recorrente.

Aduziu, em complemento, que a usurpação mineral é tipificada como crime, nos termos do art. 2º da Lei n. 8.176/1991, o que evidencia a gravidade da conduta da ré e a situação de imprescritibilidade.

Após esclarecer que o caso dos autos não se amolda ao Tema n. 999/STF, e assentir que, para fins do deliberado no Tema n. 666/STF, o ilícito civil não abrange os atos que decorrem de infrações ao Direito Público, o Ministro Relator, deliberando sobre a

Superior Tribunal de Justiça

natureza do ato de usurpação de minério objeto da ação originária, afastou a prescrição quinquenal, determinando o prosseguimento da ação na origem.

O Ministro Og Fernandes inaugurou divergência, sob o entendimento de que a imprescritibilidade não pode ser adotada como regra, ainda que as reparações decorram de infrações originárias do direito público, e considerando o caráter patrimonial da ação, entendeu que o prazo prescricional a ser aplicado é o quinquenal, tal como deliberado pela instância *a quo*, sendo acompanhado pelo Ministro Mauro Campbell e pela Ministra Assusete Magalhães.

Pedi vista dos autos para melhor elucidação da questão, considerando os diversos precedentes desta Corte que têm como fundamento principal da controvérsia a reparação decorrente de extração mineral indevida, tema de extrema relevância.

No que diz respeito à apontada violação do art. 1.022 do CPC/2015, há concordância com o desprovimento do recurso, na medida em que, de fato, o Tribunal *a quo* analisou a matéria diante das questões relativas à prescrição invocadas pelas partes.

Quanto ao mais, entendo que o Ministro Herman Benjamin bem discorreu sobre a questão do Tema n. 666/STF, *in verbis*:

No julgamento do RE 669.069/MG, Relator Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 27.4.2016, com repercussão geral, o STF firmou a tese de que "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil".

Para compreender esse precedente, a expressão "ilícito civil" não pode ser concebida nos termos do artigo 186 do Código Civil, isto é, como toda a ação que venha a "violar direito e causar dano", sob pena de tornar contraditória a já mencionada tese que consagrou a imprescritibilidade do dano ambiental (Tema 999) e também a que consagrou a imprescritibilidade do dano decorrente de ato doloso de improbidade administrativa (Tema 897).

Por isso mesmo, esclareceu o STF, no julgamento de Embargos de Declaração contra o acórdão proferido no referido RE 669.069/MG: "Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, **de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público**, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante".

Superior Tribunal de Justiça

NATUREZA DO ATO DE USURPAÇÃO DE MINÉRIO

A Constituição Federal, em seu art. 20, inciso IX, reserva à União o domínio sobre os recursos minerais, inclusive os do subsolo. Seu art. 176 estabelece que as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Assim, o particular, quando atua licitamente, passa a ser agente público autorizado ou concessionário da União, devendo suas atividades ser executadas em prol do interesse público. Por isso, a empresa deve obediência às normas de direito público que lhes são aplicáveis, dentre elas o disposto na Lei 8.176/1991 (Código de Mineração), que estabelece o regime de outorgas de autorizações e de concessões, e o artigo 37 da Constituição.

De outro lado, a extração de minério sem autorização ou em volume que extrapola os limites da autorização concedida pela licença da Agência Nacional de Mineração - ANM (antigo Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM), não podem ser considerados ilícitos civis, porquanto, mencionando mais uma vez palavras usadas pelo STF no acórdão que julgou os Aclaratórios opostos no RE 669.069/MG, "decorrem de infrações ao direito público". Trata-se de uma lesão, acresça-se, que só a União pode sofrer.

A questão foi muito bem elucidada pelo colega magistrado.

Conforme salientei, esta Corte já teve oportunidade de analisar diversos casos análogos, nos quais o dano ao erário se apresenta evidente, não podendo ser desconsiderado, procedimento que deve ser de todo combatido quando necessária a intervenção do Judiciário. Veja-se que, no caso, a autora calculou um dano na ordem de mais de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais).

Não se está a defender, tal como apontado pelo Ministro Og Fernandes, que há de se adotar a imprescritibilidade como regra. Não. O que se faz necessário é o devido cuidado com o interesse público, que deve sobrepor-se ao particular, ainda mais em casos em que se apresenta um desrespeito clássico às respectivas normas e, *in casu*, houve a devida apuração por meio de processo administrativo.

Nesse panorama, acompanho o entendimento de ser "Incabível, portanto, aplicar o prazo quinquenal à pretensão de reparação em caso de usurpação mineral, que em nada se confunde com ilícitos civis".

Ademais, por amor ao debate, e caso realmente se entendesse pela prescrição quinquenal, a alegação da União de que o marco deveria se dar a partir do momento em que

Superior Tribunal de Justiça

tomou efetiva ciência do indigitado ato, pode-se concluir que esse momento seria a conclusão do processo administrativo, por meio do qual os atos ilícitos foram averiguados e comprovados, o que se deu em novembro de 2012 (fls. 38-99).

Assim, ajuizada a ação em 2013 (fl. 1), não há que se falar em prescrição.

Nesse panorama, sob qualquer ângulo que se analise a prescrição, entendo que ela deve ser afastada.

Ante o exposto, voto com o Relator, no sentido de dar provimento ao recurso especial, determinando o retorno dos autos à origem para que, afastada a prescrição, seja dado o prosseguimento a ação originária.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 22/10/2019

JULGADO: 22/10/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADO : MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 19/11/2019

JULGADO: 19/11/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADO : MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 05/12/2019

JULGADO: 05/12/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADO : MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 04/05/2021

JULGADO: 04/05/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARIO LUIZ BONSAGLIA

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADO : MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). AMANDA LINS BRITO FANECO AMORIM(mandato ex lege), pela parte RECORRENTE: UNIÃO

CERTIDÃO

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

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, dando provimento ao recurso especial, pediu vista dos autos o Sr. Ministro Og Fernandes."

Aguardam os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Assusete Magalhães e Francisco Falcão.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 21/09/2021

JULGADO: 21/09/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI**

Secretária

Bela. **VALÉRIA RODRIGUES SOARES**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
 TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
 MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Og Fernandes."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 21/09/2021

JULGADO: 23/09/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
 TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
 MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Og Fernandes."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 19/10/2021

JULGADO: 19/10/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MÁRIO JOSÉ GISI

Secretária

Bela. VALÉRIA RODRIGUES SOARES

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
 TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
 MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do Sr. Ministro Og Fernandes."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 19/10/2021

JULGADO: 16/11/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MÁRIO JOSÉ GISI**

Secretária

Bela. **VALÉRIA RODRIGUES SOARES**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 19/10/2021

JULGADO: 23/11/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MÁRIO JOSÉ GISI**

Secretária

Bela. **VALÉRIA RODRIGUES SOARES**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Og Fernandes, divergindo do Sr. Ministro-Relator, negando provimento ao recurso especial, pediu vista dos autos o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

Aguardam a Sra. Ministra Assusete Magalhães e o Sr. Ministro Francisco Falcão.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 07/12/2021

JULGADO: 07/12/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI**

Secretária

Bela. **VALÉRIA RODRIGUES SOARES**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498
ARTHUR BOBSIN DE MORAES - SC050296

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, acompanhando a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Og Fernandes, negando provimento ao recurso especial, pediu vista dos autos a Sra. Ministra Assusete Magalhães."

Aguarda o Sr. Ministro Francisco Falcão.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 21/06/2022

JULGADO: 21/06/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA RODRIGUES SOARES**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498
ARTHUR BOBSIN DE MORAES - SC050296

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Adiado por indicação da Sra. Ministra Assusete Magalhães."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 21/06/2022

JULGADO: 18/08/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA RODRIGUES SOARES**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
 TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
 MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498
 ARTHUR BOBSIN DE MORAES - SC050296

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Assusete Magalhães, acompanhando a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Og Fernandes, negando provimento ao recurso especial, pediu vista dos autos o Sr. Ministro Francisco Falcão."

Superior Tribunal de Justiça

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2019/0130696-0 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.821.321 / SC**

Números Origem: 50011297120134047203 50084081720134047201 50097832520134040000
50154269220134047200

PAUTA: 08/11/2022

JULGADO: 08/11/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Relator para Acórdão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SETEP CONSTRUÇÕES S/A
ADVOGADOS : EVERALDO LUÍS RESTANHO - SC009195
TIAGO P JACQUES TEIXEIRA E OUTRO(S) - SC027987
MOACYR JARDIM DE MENEZES NETO - SC023498
ARTHUR BOBSIN DE MORAES - SC050296

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio Público - Recursos Minerais

CERTIDÃO

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

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Francisco Falcão, acompanhando o Sr. Ministro-Relator, dando provimento ao recurso especial, a Turma, por maioria, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Og Fernandes, vencidos os Srs. Ministros Herman Benjamin e Francisco Falcão. Lavrará o acórdão o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Og Fernandes.